

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	9717
• <i>Prévention et lutte contre l'intensification et l'extension du risque d'incendie – Audition de représentants des sylviculteurs, des sapeurs-pompiers de France et de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)</i>	<i>9717</i>
• <i>Mission d'information sur l'information des consommateurs - Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs</i>	<i>9741</i>
• <i>« Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France » - Présentation du rapport d'information fait au nom de la mission d'information « Excellence de la recherche/innovation » (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>9754</i>
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	<i>9754</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	9755
• <i>France compétences - Examen du rapport d'information</i>	<i>9755</i>
• <i>Lutte contre l'obésité - Rapport d'information</i>	<i>9769</i>
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	9783
• <i>Prévention et lutte contre l'intensification et l'extension du risque d'incendie – Audition de représentants des sylviculteurs, des sapeurs-pompiers de France et de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)</i>	<i>9783</i>
• <i>« Adapter la France au dérèglement climatique et réduire ses émissions pour sauver l'Accord de Paris » - Audition d'experts français du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>9807</i>
• <i>Changement de l'intitulé d'une mission de contrôle.....</i>	<i>9807</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	9809
• <i>Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 – Audition de représentants de la SNCF et de la RATP.....</i>	<i>9809</i>
• <i>Mission d'information sur l'état du patrimoine religieux en France - Situation matérielle des lieux de culte français - Audition de M. Stéphane Bern.....</i>	<i>9826</i>
• <i>Audition de Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture</i>	<i>9834</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	9849
• <i>Contrôle budgétaire - Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) - Communication.....</i>	<i>9849</i>

- *Questions diverses*..... 9854
- *Contrôle budgétaire – Secrétariats généraux communs – Communication*..... 9855
- *Contrôle budgétaire – Outils financiers pour soutenir l’atteinte de l’objectif de zéro artificialisation nette – Communication*..... 9859

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 9873

- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de représentants de la SNCF et de la RATP*..... 9873

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 4 JUILLET ET À VENIR 9891

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 15 juin 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Prévention et lutte contre l'intensification et l'extension du risque d'incendie – Audition de représentants des sylviculteurs, des sapeurs-pompiers de France et de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Nous voici réunis pour une table ronde sur la prévention des mégafeux et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque d'incendie. La mise en place de cette mission a été décidée par le bureau de notre commission le 16 février dernier ; nous avons alors décidé d'y associer la commission des affaires économiques, compétente en matière de forêt. Le 10 mai dernier, nos deux commissions ont désigné MM. Jean Bacci et Pascal Martin, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Olivier Rietmann rapporteurs de cette mission d'information. Je remercie Mme la présidente Sophie Primas pour cette collaboration, qui nous permettra d'enrichir notre travail.

Nous ne partons pas de zéro : un rapport *flash* sur la prévention des incendies de forêt et de végétation a été publié en début d'année par nos collègues de l'Assemblée nationale. Deux rapports sénatoriaux, adoptés en 2019 et en 2021, ont également traité de la lutte contre les incendies.

Mais l'originalité de notre mission de contrôle tient dans l'angle choisi : analyser nos politiques publiques à l'aune du risque grandissant induit par le changement climatique. Le changement climatique, combiné à la déprise agricole et à l'urbanisation croissante, expose en effet le territoire national à une augmentation du risque d'incendie, notamment de forêts. Les feux, historiquement contenus en France et concentrés dans le sud du pays, pourraient se diffuser au nord ; leur ampleur et leur intensité pourraient s'accroître, au point de faire craindre l'arrivée en France de mégafeux, incendies extrêmes particulièrement difficiles à maîtriser comme l'ont récemment expérimenté l'Australie ou les États-Unis. Cette menace nous a notamment été rappelée par les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dont des représentants seront à nouveau entendus par notre commission à la fin du mois.

L'objectif de notre mission est clair : formuler des propositions pour adapter notre stratégie de prévention du risque d'incendie au contexte du changement climatique, et faire évoluer le comportement des usagers et les pratiques des professionnels face à cette menace grandissante.

Pour mener à bien cette mission, les rapporteurs mènent un large cycle d'auditions et se rendront, le 11 juillet prochain, dans la plaine des Maures, un an après l'incendie particulièrement dévastateur ayant touché le massif.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. –

J'ajouterai seulement à ce que vient de dire Jean-François Longeot que l'objectif de nos quatre rapporteurs est d'aboutir, le cas échéant, à une proposition de loi, qui pourrait être déposée dès la rentrée. C'est la raison pour laquelle nous serons très attentifs aux propositions d'améliorations concrètes de notre stratégie de prévention du risque d'incendies de forêt.

Les causes des feux sont multiples, et les forêts sont des écosystèmes complexes, imbriqués dans des espaces naturels, agricoles et urbains ; ainsi, trois personnes ne nous ont pas paru de trop pour nous éclairer ce matin. Nous avons souhaité convier des profils complémentaires, car sur un tel sujet il est essentiel de croiser les approches – c'est d'ailleurs pour cette raison que nos deux commissions unissent leurs capacités d'analyse.

Monsieur François Pimont, vous êtes chercheur spécialisé en écologie des forêts méditerranéennes à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae). Vos travaux portent sur la modélisation de la propagation des feux de forêt en fonction des flux d'énergie et de l'hétérogénéité de la végétation. Vous nous aiderez à répondre à la question, non encore tranchée, de savoir si des mégafeux pourraient advenir en France à moyen ou long terme.

Monsieur Christian Pinaudeau, vous êtes sylviculteur, représentant d'une vision productive de la forêt – ce n'est pas un gros mot dans ma bouche ! Vous avez été pendant quarante ans secrétaire général du syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest, implanté dans le massif des Landes de Gascogne, caractérisé par la monoculture du pin maritime. Aussi avez-vous développé une expertise de terrain, dont vous avez tiré un livre, *Échec aux feux de forêt*, dans lequel vous soulignez le rôle de la gestion sylvicole dans la politique de défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

Monsieur Grégory Allione, vous présidez la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) et représentez, à ce titre, le dernier maillon de la chaîne, vital, celui de la lutte contre l'incendie. La prise en charge précoce des départs de feux par les pompiers explique en partie que l'on compte deux fois moins de surfaces brûlées en France qu'il y a cinquante ans, et quatre fois moins qu'au Portugal, en Espagne ou en Italie. Il faut toutefois veiller à la bonne articulation de la lutte contre l'incendie avec la prévention du risque qui nous préoccupe dans le cadre de ces travaux.

L'état de nos forêts se dégrade, vous le savez. À cet égard, je vous poserai une unique question, très ouverte : comment, face à la montée et à la mutation des risques d'incendie, améliorer notre stratégie de prévention ?

M. François Pimont, ingénieur de recherche en écologie des forêts méditerranéennes à l'Inrae. – Je travaille depuis une vingtaine d'années sur les incendies de forêt. J'ai commencé ma carrière en étudiant le comportement du feu, c'est-à-dire sa vitesse de propagation et sa puissance en fonction de différents facteurs : météo, topographie, caractéristiques du combustible forestier. Mes travaux ont porté en particulier sur l'impact des traitements réalisés sur la végétation pour réduire les activités de feux ; les obligations légales de débroussaillage (OLD), notamment, sont un facteur clé pour réduire les sollicitations thermiques – flux radiatifs et convectifs – dans le voisinage des bâtiments à défendre.

Nos travaux montrent que la distance légale de 50 mètres n'est pas de trop pour permettre aux personnels de lutte d'intervenir en toute sécurité, compte tenu des puissances de feu enregistrées en fonction de la quantité de combustible. Nous avons testé plusieurs

distances et modélisé leurs effets respectifs sur la réduction des flux : 10 mètres, 30 mètres et 50 mètres. Ce n'est qu'à partir de 50 mètres que l'on obtient, dans des conditions de propagation sévères, la diminution nécessaire des flux radiatifs et convectifs. La mise en œuvre des OLD, aujourd'hui insuffisante, constitue donc une priorité.

Plus récemment, nous avons orienté nos recherches vers les activités de feu, c'est-à-dire le rapport entre nombre d'incendies et surfaces brûlées, d'une part, et facteurs météorologiques, d'autre part. Nous intégrons à nos modèles des indices de danger météorologiques régionaux et des facteurs locaux – empreinte agricole, densité routière – afin de déterminer leur influence sur la probabilité que des feux « échappent », c'est-à-dire dépassent le seuil critique d'un hectare, puis des seuils successifs, 10 hectares, 100 hectares, 1000 hectares.

Ce type d'approche nous permet d'analyser rétrospectivement l'évolution des activités de feux au cours des dernières décennies. Dans un contexte où les indices de danger climatique ont augmenté de 20 % environ, dont au moins la moitié est scientifiquement imputable au changement climatique, une diminution très importante des activités de feux a pourtant été constatée ces trente dernières années. Elle a eu lieu en deux temps : d'abord dans les années 1990, puis immédiatement après la crise de 2003. Nous démontrons qu'elle est exclusivement liée à la division par deux du nombre de feux d'un hectare permise par les efforts de prévention et de suppression, la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ayant mis au cœur du dispositif la stratégie d'attaque rapide des feux naissants. En revanche, nous n'avons pas constaté d'amélioration quant à notre capacité à éviter que des feux déjà partis deviennent très grands.

Cette transition, autour de la crise de 2003, a conduit à une baisse considérable du nombre de feux, mais peu de progrès ont été réalisés par la suite à niveau de danger équivalent, même concernant les feux naissants. Cela signifie qu'il ne sera pas aisé de continuer à améliorer ces résultats, qui sont d'ailleurs très contrastés entre l'est de la vallée du Rhône, où l'amélioration a été très importante, et l'ouest, où la situation s'est plutôt dégradée à niveau de danger équivalent. Notre interprétation du phénomène, qui ne vaut pas démonstration, est que la DFCI a pu rencontrer des difficultés à encaisser cette augmentation du danger climatique dans la partie ouest du bassin, qui, historiquement, avait connu moins de grands feux que la partie est.

Ni la déprise agricole ni l'augmentation de la surface forestière sur l'ensemble de la zone, dont nous avons testé l'influence, n'apparaissent pour le moment parmi les facteurs explicatifs de ces changements, même s'ils ont pu augmenter la probabilité de petits feux dans l'ouest du bassin.

Je résume : d'un côté, le changement climatique explique l'augmentation du nombre de feux, et, de l'autre, la prévention et la lutte ont permis des gains globaux, en particulier après 2003 sur les petits feux.

L'autre volet de nos travaux consiste à réaliser des projections climatiques.

Nous avons reçu une commande en ce sens, de la part des trois ministères concernés, dans le cadre de l'actualisation du rapport Chatry. Quelques mots, tout d'abord, sur l'augmentation générale attendue : en 2050, on attend une augmentation des surfaces brûlées au sein de la zone sud-est d'environ 80 %. Le chiffre attendu à la fin du siècle, quant à lui, dépend énormément de ce qui se passera à l'échelle globale en matière d'émissions de gaz à

effet de serre. Dans le scénario pessimiste, les activités de feux seraient triplées, quand le scénario intermédiaire de réduction des émissions, dit RCP 4.5, permettrait, s'il se réalisait, de les maintenir à 80 % après 2050.

En conséquence, la zone à risque, qui couvre environ 30 % de la zone sud-est aujourd'hui, s'étendrait à 50 % en 2050, puis jusqu'aux deux tiers à la fin du siècle. Cette expansion spatiale, considérable, peut sembler spectaculaire, mais deux tiers des nouvelles activités de feu auraient lieu dans la zone à risque historique, par intensification. Si des adaptations de la prévention et de la lutte seront bel et bien nécessaires dans des territoires actuellement peu exposés à ce risque, l'expansion, contenue par des franges de montagne, devrait se faire à la marge et non sur des centaines de kilomètres.

Se profile surtout un allongement considérable de la haute saison dans les zones où le risque existe déjà : concentrée aujourd'hui du 15 juillet au 24 août, elle irait désormais du 15 juin au 15 septembre, soit un quasi triplement. Là encore, le gros des activités sera attendu dans le cœur de la saison historique, ce qui exigera des interventions simultanées beaucoup plus nombreuses et plus intenses, entraînant usure et fatigue chez les professionnels.

M. Grégory Allione, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France. – Au-delà de mon rôle au sein de la FNSPF, qui m'a valu d'être invité aujourd'hui, je tiens à préciser que j'ai connu les feux de 1990, 2003 et 2016, que j'ai réalisé plusieurs missions en renfort sur le territoire national, notamment à La Réunion, ainsi qu'en Australie en janvier 2020.

Les perspectives tracées par François Pimont sont éloquentes. L'expansion du risque sur le territoire national aura des conséquences sur la sollicitation des personnels. Depuis que s'applique le principe de solidarité introduit par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, il est devenu habituel que les pompiers du nord de la France viennent aider ceux du Sud pour lutter contre les feux.

Je plaide pour que l'on arrête de parler de « saison des feux » : en tant que directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Bouches-du-Rhône, je peux vous dire que nous intervenons sur des départements de feux depuis le mois de janvier. Autrement dit, malgré une intensité particulière sur certains créneaux, la saison des feux, c'est du 1er janvier au 31 décembre, car la sécheresse est chronique !

Depuis 2019-2020, le dérèglement climatique, nous le vivons au quotidien. Avant-hier, je me trouvais dans le Gard pour des feux qui dépassent l'entendement – 10, 20, puis très rapidement 100 hectares –, malgré un faible vent. Ces feux ne sont pas « à taille humaine », leur intensité est telle qu'en l'absence de végétation entre la forêt et les éléments de lutte il est tout simplement impossible d'aller au contact. La puissance dont nous parlons se mesure en mégawatts : ce sont des centrales nucléaires qui se déplacent.

Au-delà du constat, je vous proposerai quatre axes de réflexion en vue de nourrir un éventuel texte législatif.

Premier axe : il faut un renforcement du soutien de l'État à l'investissement des SDIS, aujourd'hui assumé en très grande partie par les collectivités, hormis quelques subventions de l'Etat et le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). La loi de 2004, qui a instauré le principe de solidarité « Nord-Sud », l'avait assorti du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS, permettant aux départements de former le personnel

concerné. Ce fonds, doté de plus de 300 millions d'euros entre 2004 et 2012, a fondu à 32 millions en 2016, puis à 7 millions aujourd'hui, orientés sur le seul projet NexSIS, logiciel d'alerte commun à tous les SDIS.

L'État doit faire bien davantage pour accompagner les collectivités, notamment en finançant les aménagements de défense extérieure contre l'incendie (DECI) pour l'accès à l'eau, ainsi que les aménagements de DFCI.

Je vous livre au passage deux observations. Lorsqu'un SDIS achète un véhicule pour commander la lutte contre les feux de forêt, mais ne contenant pas d'eau, il doit payer un malus qui augmente le prix de presque 50 %. De même, lorsque nos camions partent en opération, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) s'applique aux carburants utilisés, quand d'autres, parce qu'ils partent à la guerre, en sont exemptés. Voilà des pistes pour substituer des baisses de charges aux subventions, en déclin, dont dépendent les collectivités.

Deuxième axe : l'accroissement des moyens aériens de la sécurité civile. Il est prévu que le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) intègre un volet consacré à la sécurité civile ; c'est une première dans l'histoire de notre pays. On y trouve des éléments très intéressants, qu'il s'agira probablement de renforcer par voie d'amendement. Je veux croire à une prise de conscience.

Notre flotte – hélicoptères, avions bombardiers d'eau – est actuellement dotée pour couvrir une zone de risque déterminée. Or l'intensification des feux et leur déplacement sur le territoire national, voire au-delà, vont rompre le contrat opérationnel. Nous devons augmenter nos capacités, notamment en acquérant des hélicoptères bombardiers lourds, car un Canadair, utile sur la frange côtière, ne l'est pas en Bourgogne–Franche-Comté... Il serait par ailleurs intéressant de travailler au niveau européen afin de mutualiser les moyens. Les sapeurs-pompiers français sont par exemple partis en renfort en Suède. Le Groenland brûle, la Norvège brûle ; tout le continent est désormais touché.

Il est par ailleurs indispensable de moderniser nos infrastructures, à commencer par les logiciels — je pense en particulier à NexSIS et au Réseau radio du futur. Je vais vous donner un exemple pour bien comprendre l'utilité de ces outils : si un camion de pompiers arrive du Vaucluse pour intervenir en curatif dans les Bouches-du-Rhône, il n'est pas géoréférencé dans le logiciel opérationnel du département ; il est alors impossible de le secourir s'il est piégé par le feu. Ces nouveaux outils le permettront et éviteront des drames.

Je pense également au dispositif FR-Alert, car la population a un rôle à jouer. En Australie, il existe des applications pour informer la population sur la situation des feux et des voies de communication en temps réel en cas d'incendies.

Troisième élément sur lequel je souhaite insister : en France, lorsqu'il faut réunir des financements, le réflexe est de solliciter les fonds publics, ceux des collectivités notamment. Nous avons modélisé, avec l'École d'économie de Toulouse et AgroParisTech, la valeur économique du « sauvé ». L'action des sapeurs-pompiers préserve en effet des vies, mais aussi le patrimoine forestier et l'activité économique. Dans le seul département des Bouches-du-Rhône, en 2019, la lutte contre 202 feux de forêt a permis de préserver une valeur de 1,4 milliard d'euros ; dans l'Hérault, la valeur « sauvée » était de 367 millions d'euros en 2021. De ce point de vue, le monde assurantiel a certainement un rôle à jouer, ce qui n'est pas sans lien avec le sujet des OLD.

Quatrième axe : le positionnement des sapeurs-pompiers dans la gestion de la sécurité civile. Nous sommes en pleine canicule : précisément, on ne parle des sapeurs-pompiers qu'en cas de catastrophe. C'est une politique en dessous des radars au quotidien. Dorénavant, toutes nos politiques publiques font une place à l'écologie, y compris lorsqu'une collectivité passe un marché, et il existe un ministère de l'écologie de plein exercice. Il s'agirait probablement de faire de même pour la sécurité civile. La Grèce, qui a subi des drames ces dernières années, l'a fait en créant un ministère de la protection civile et de la gestion des situations d'urgence.

Cette politique doit aussi impliquer la population dans la lutte contre les feux. Quant à doter la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises d'une véritable « direction métiers », je laisserai le sénateur Pascal Martin, en tant qu'ancien officier de sapeurs-pompiers, vous en dire plus. Nous gagnerions, en outre, à ce que l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers devienne un véritable institut national de sécurité civile : il faut former nos décideurs, préfets, maires, etc., à la gestion du risque et à la gestion opérationnelle.

Il faut une véritable politique des ressources humaines. J'ai évoqué une rupture du contrat opérationnel sur le matériel, mais il faut aussi évoquer, à la suite de notre collègue chercheur, la fatigue des personnels. Lorsque vous luttez contre les feux de forêt, une force civile intervient : les 196 000 sapeurs-pompiers volontaires. Leur nombre est constant depuis au moins vingt ans, alors que les sollicitations augmentent. Actuellement, la crise des urgences conduit à oublier totalement cette force essentielle au quotidien ; la mission *flash* actuellement menée sur ce sujet se concentre sur les personnels médicaux, alors que les sapeurs-pompiers contribuent également à répondre aux urgences médicales. Or ces mêmes pompiers répondent dans le même temps aux sollicitations qui sont au cœur de leur métier, à savoir canicule et feux de forêt.

Il est nécessaire aussi de renforcer les sapeurs-pompiers volontaires. C'est l'épine dorsale de la sécurité civile. D'ici à 2027, fixons-nous l'objectif de 250 000 volontaires. En Autriche, sur 9 millions d'habitants, on compte 242 000 sapeurs-pompiers volontaires ; en Pologne, pour 38 millions d'habitants, ils sont 260 000 – même s'ils n'ont pas tous les mêmes missions que les nôtres.

Il faut préserver cette force essentielle, faire en sorte que l'Europe considère l'engagement citoyen comme une véritable force. Nous attendons toujours la directive européenne sur ce sujet, même si, récemment, une motion du Conseil européen appelle à protéger l'engagement citoyen.

Ceux que l'on appelait les soldats du feu sont, par le biais des secours apportés en urgence aux personnes, les soldats de la vie : ce sont les mêmes qui, en ce moment, sont les soldats du climat.

M. Christian Pinaudeau, ancien secrétaire général du Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest. – L'expression de « mégafeux » est issue de la presse. Elle ne correspond à aucune définition scientifique. Les mégafeux seraient compris entre 1 000 et 10 000 hectares, ce qui voudrait dire, comme le disait le président de la FNSPF, que ces « mégafeux », en France, ont toujours existé. Quand on entend ce terme, on pense d'abord aux grands feux de Sibérie, du Québec ou des États-Unis parce qu'ils sont devenus totalement incontrôlables. Aucun moyen humain ne peut les arrêter : il n'y a plus qu'à prier. Seuls une pluie très forte, un fleuve, une montagne ou l'océan peuvent les arrêter.

Les mégafeux ne sont pas le vrai sujet. L'enjeu est de savoir comment éviter les risques, ou, en tout cas, les réduire, dans une approche préventive.

La politique de sécurité civile est fondée depuis longtemps sur un triptyque, quels que soient les secteurs : dans l'ordre hiérarchique, la prévention est première, puis vient la prévision et, enfin, la lutte. Le rapport *flash* de l'Assemblée nationale indique : « il est évident que le bon fonctionnement de la lutte contre les incendies dépend fortement de leur prévention. » La multiplication des moyens de lutte n'est pas la solution – nous le saurions, sinon, depuis longtemps. Il s'agit d'une solution très coûteuse ; les moyens ne sont pas infinis. La prévention et la prévision sont faiblement développées en milieu forestier, voire ne le sont pas du tout ; étant à la retraite, mes affirmations ne coûteront rien à ma carrière.

Certains constats sont partagés par tous les acteurs de la lutte contre les incendies. Seule la foudre est une cause naturelle : l'homme, directement ou non, est derrière tous les autres départs de feux. Le grand incendie en Sibérie, toujours pas éteint, provient d'une rupture de câble électrique. Près de 95 % des feux sont d'origine anthropique. Le réchauffement climatique, indiscutable, conduit à une augmentation des risques ; une autre cause est la densification démographique. Pour le dire simplement, le feu suit l'homme. Cette extension des risques est cartographiée, depuis le rapport Chatry de 2010 : à échéance 2030 et 2060, on sait, globalement, quelles zones seront menacées. Nous ne pouvons pas dire que nous n'étions pas au courant.

Les solutions techniques, également, sont connues. Elles reposent sur une politique de prévention systématique à l'échelle de chaque massif forestier. À l'exception de la forêt de Gascogne, il n'y a pas de politique de prévention systématique dans les autres régions, seulement quelques expériences. Pourquoi ? La forêt, comme les pompiers, est invisible : on la voit seulement quand elle tombe ou qu'elle brûle. Entretemps, il ne se passe rien.

Le cœur du sujet est d'ordre politique, et non technique, car les solutions opérationnelles existent déjà. Le danger de l'expression « mégafeux » se trouve précisément dans cette espèce de connotation qui conduit à penser que le phénomène est inévitable, naturel, et donc que nous ne pouvons rien, si ce n'est fuir. Cela fournit un dangereux alibi supplémentaire pour ne rien décider politiquement. Étant donné le contexte actuel, la protection de la forêt devrait être une priorité nationale : cela n'est pas encore le cas.

Ce contexte est connu : réchauffement climatique, augmentation des populations, en particulier dans certaines zones en période estivale... De fait, l'intensification du risque suit les migrations de populations. Dans le Sud-Ouest, nous avons développé une technologie de géolocalisation des départs de feux : la corrélation est absolument parfaite avec la carte des infrastructures, que ce soient les routes, les autoroutes, les lignes de chemin de fer ou les lotissements.

Il faudrait engager la responsabilité de ceux qui veulent laisser faire la nature en forêt.

Une politique de prévention systématique est tout à fait possible : les modèles existent et sont opérationnels ; une décision politique suffit à les engager.

Toutes les conditions pour leur mise en œuvre sont connues.

La première est l'application des textes. Nous avons un arsenal juridique complet. J'ai cru entendre que vous vouliez préparer une proposition de loi...

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – ...si nécessaire !

M. Christian Pinaudeau. – Tous les pays envient notre arsenal juridique en matière de lutte contre les incendies de forêt... sauf qu'il n'est pas appliqué. La loi spécifie qu'une fois une forêt classée, les préfets doivent mettre en place des associations syndicales autorisées (ASA). Les forêts sont classées depuis cinquante ans : dans le Sud-Ouest, les ASA ont été mises en place avant même cette loi ; dans le Sud-Est, ce n'est toujours pas le cas : aucun préfet ni aucun directeur de l'agriculture et de la forêt ou des territoires n'a engagé ce processus. Il ne faut donc pas s'étonner des conséquences.

Une deuxième priorité est de définir ce qu'est la prévention en milieu forestier. Tout le monde en parle, mais personne ne parle de la même chose. La prévention consisterait à distribuer des dépliants aux rencontres avec les élèves... Pour nous, forestiers, la véritable prévention se passe sur le terrain : développement de points d'eau, de pistes d'accès pour les sapeurs-pompiers... À partir du moment où cette définition de la prévention est resserrée, nous pouvons organiser un quadrillage en conséquence, suivant la géolocalisation des départs de feu.

Troisièmement, il faut constituer un interlocuteur responsable. Dans le Sud-Ouest, dans chaque commune, il y a une ASA de DFCI, dirigée et présidée par les propriétaires forestiers. Ils sont responsables de ce qu'ils font et ils la financent. Voilà ce que j'entends par constituer localement un interlocuteur responsable. Certes, d'autres personnes s'occupent localement du risque d'incendie. Le maire, en particulier, responsable dans sa commune de la sécurité des biens et personnes, est confronté à tous les événements locaux, ce qui n'est pas une sinécure. Des bénévoles peuvent s'occuper de ce risque, mais sans interlocuteur responsable en forêt, il ne se passera rien. Selon un rapport de la Cour des comptes de 2000, dans le Sud-Est, environ 30 % environ des pistes financées par des fonds publics avaient disparu, chiffre en deçà de la réalité.

Enfin, je vous transmettrai un dossier formulant des propositions de financement.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire. – Je vous remercie pour ces interventions enrichissantes.

M. Jean Bacci, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire. – La prévention des feux non contrôlés, qu'on a qualifiés peut-être injustement de « mégafeux », et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, dans le contexte du réchauffement climatique, sont un sujet majeur qui dépasse largement la période estivale.

Ce que nous avons entendu depuis le début des auditions que nous menons est particulièrement inquiétant. Comme l'ont notamment rappelé les rapports du GIEC avec le réchauffement climatique, les conditions deviennent davantage propices aux feux de forêt et de végétation sur l'ensemble du territoire national métropolitain, ainsi qu'à une intensification et une augmentation de l'ampleur de ces feux, lesquels ont un impact sur la qualité de l'air et la capacité de la forêt à stocker le carbone. Cela affaiblit nos plans de réduction et

d'absorption des gaz à effet de serre, au moment où notre stratégie nationale bas-carbone (SNBC) nous engage dans des efforts budgétaires considérables.

Pour faire face à cette terrible menace, nous disposons d'un bouclier exceptionnel, celui des forces de sécurité civile, dont le travail remarquable sert d'exemple à nos voisins européens et à nos partenaires internationaux. Ce bouclier très puissant nous permet d'agir selon la doctrine française, fondée sur une attaque systématique, rapide et massive des feux naissants. Le réchauffement climatique va malheureusement accroître considérablement la pression exercée sur ce bouclier : nous n'avons pas d'autre choix que de renforcer drastiquement nos politiques de prévention, conjointement à un soutien continu à nos forces de lutte contre les incendies. Sans quoi le bouclier cédera, et les feux deviendront incontrôlables.

Heureusement, améliorer les actions de prévention nous semble envisageable : aménagement du territoire par un maillage de points d'eau, de pistes et de fossés, réduction des interfaces habitat-forêt, politique de sylviculture durable, mobilisation des activités agricoles pour couper la biomasse combustible, adaptation et extension des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRif) et des plans communaux de sauvegarde, application effective et simplification des obligations légales de débroussaillage autour des habitations, renforcement de la sensibilisation...

Sur quels leviers pouvons-nous agir de manière prioritaire et quels sont ceux sur lesquels nous sommes le plus en retard, et qui mériteraient une attention particulière ? Les premières auditions me laissent penser que c'est en matière de prévention au sens de l'aménagement du territoire, mais aussi de communication et de sensibilisation que nous disposons des plus grandes marges d'amélioration. Partagez-vous ce point de vue ? Les moyens alloués à cette politique de prévention sont-ils suffisants ? Pourraient-ils être évalués à l'aune des dommages sociaux et écologiques évités et de la « valeur du sauvé » ?

Par ailleurs, l'extension progressive du risque d'incendie à l'ensemble du territoire national et l'intensification des feux nécessitent de consolider les moyens de prévention, de surveillance et de lutte contre les incendies. Faut-il envisager d'autres niveaux de financement de ces politiques ? Avez-vous des recommandations en matière de gestion de la forêt, de planification territoriale et de responsabilisation des citoyens ?

Enfin, le feu de Gonfaron dans le Var, l'an passé, nous apprend qu'une meilleure coordination entre les règles issues du droit de l'environnement et du code forestier pourrait rendre plus efficace la prévention des incendies. Une application plus pragmatique du code de l'environnement aurait par exemple facilité la réalisation de débroussaillages, indispensables à la limitation de la propagation du feu. Qu'en pensez-vous ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour la commission des affaires économiques, présidente du groupe d'études "Forêt et filière bois". – Il existe une approche en amont, la prévention, et une en aval, une fois le feu déclaré. Sur l'amont, vous avez mis en exergue l'enjeu de la bonne gestion des espaces naturels et l'impact que peut avoir l'urbanisme, ce qui renvoie au « zéro artificialisation nette », sujet d'actualité pour nos territoires. Cela nous incite aussi à avoir une gestion forestière plus territorialisée, par massif.

Monsieur Allione, nous comprenons à quel point il faut renforcer les moyens humains et matériels de lutte contre les incendies, selon une stratégie nationale et européenne, et mesurons au quotidien le déficit humain dans les centres de secours sur nos territoires. La

stratégie d'attaque rapide sur feux naissants a fait ses preuves. Mais comment s'adapter localement pour réagir rapidement aux feux ? Que pensez-vous des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ? Sont-ils en cours d'adaptation sur l'ensemble du territoire ? Que pensez-vous des plans communaux de sauvegarde ? Peut-on adapter leur volet incendie ?

Monsieur Pinaudeau, les aires protégées et la libre évolution des forêts font débat. Moins les forêts sont gérées, plus elles sont vulnérables aux incendies. Quel est votre avis sur les documents de gestion durable pour les forêts privées – plan simple de gestion (PSG) à partir de 25 hectares, code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) en dessous ? Faut-il revoir ces documents pour que moins de petites parcelles échappent à la non-gestion et soient sources de départs d'incendie ?

M. Pascal Martin, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire. – Cette audition complète le travail engagé depuis quinze jours. Je me centrerai sur le cœur de notre mission, la politique de prévention, à travers la problématique de la nouvelle cartographie du risque.

Les PPRif, un des fondements de cette politique, ne sont prévus que dans les « zones où la protection contre les incendies les rend nécessaires », c'est-à-dire principalement dans le Sud de la France, et particulièrement dans l'arc méditerranéen. Or, avec le réchauffement climatique, les conditions deviennent davantage favorables aux feux de forêt et de végétation sur l'ensemble du territoire national métropolitain. La réalisation d'un plan de prévention devrait-elle être projetée dans les zones réputées actuellement comme non exposées, voire sur l'ensemble du territoire national ? Cela permettrait de préparer le pays entier au risque et de trouver les réponses appropriées à chaque territoire – il est évident que les mesures prescrites dans le Sud-Est de la France n'ont pas vocation à être reprises à l'identique dans le reste du pays.

Plus largement, devrions-nous renforcer la prise en compte du risque d'incendie dans les documents d'urbanisme – schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU), cartes communales ? Le cadre posé par la loi Climat et résilience en matière de recul du trait de côte pourrait nous servir d'exemple : nous avons prévu que les PLU définissent dans les zones particulièrement exposées les actions et les opérations nécessaires pour réorganiser le territoire au regard du risque d'inondation, ainsi que leur échéancier prévisionnel. Quel regard portez-vous sur cette piste, adaptée cette fois au risque d'incendie de forêt ?

Les OLD sont un sujet récurrent de nos auditions. Cette mesure de prévention est particulièrement efficace, puisqu'elle protège les habitations des feux et limite en même temps les risques de départ d'incendies à proximité des habitations. Malheureusement, ces obligations ne sont respectées que dans 30 % des cas environ. Face à l'accroissement du risque dans le contexte du réchauffement climatique, cette situation ne peut pas perdurer. Il semble y avoir deux solutions : soit nous maintenons une responsabilité individuelle de débroussaillage, reposant sur les propriétaires, en mettant en place des incitations ou en renforçant les sanctions pour s'assurer de la bonne application de l'obligation, soit nous instaurons – même si je sais le sujet particulièrement sensible – une maîtrise d'ouvrage collective des opérations de débroussaillage, sous l'autorité par exemple des collectivités territoriales. Quelle option vous semble la plus souhaitable ?

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour la commission des affaires économiques. – Je salue particulièrement M. Pimont, originaire de ma commune en Haute-Saône.

J'aimerais vous interroger sur l'aspect interministériel de notre politique de prévention du risque d'incendie, sujet déjà évoqué. Lors de nos précédentes auditions, j'ai été surpris de voir un grand nombre d'acteurs, ayant parfois des logiques différentes, voire antagonistes, mais pas d'autorité chargée d'intégrer ces logiques pour assurer la cohérence de cette politique. Jusqu'à quatre ministères sont concernés par le sujet ! Vous me direz que l'interministérialité, localement, c'est le rôle du préfet, mais ne manque-t-on pas d'un délégué interministériel au niveau de l'administration centrale et d'un document de planification national conciliant plus clairement ces logiques ?

Je suis élu d'un territoire rural, la Haute-Saône, qui a été durement affecté par la crise des scolytes. Quand je lis dans un article de presse, écrit l'été dernier, que « les Vosges flamberont comme une torche australienne », cela m'inquiète énormément. En quoi les dépérissements créent-ils un risque d'incendie spécifique ? Dans quelle mesure la prévention et la lutte doivent-elles être appréhendées d'une façon différente, dans un massif touché par des dépérissements ? L'Office national des forêts (ONF) nous fait remarquer qu'à terme, 30 % des arbres seront en inconfort dans leur station forestière...

Un autre sujet qui me tient à cœur est l'imbrication croissante entre feux de forêt, feux de récolte et feux de végétation. Dans mon département, il est de plus en plus difficile d'en faire des risques à part. Comment aménager les interfaces entre ces milieux ? Des aménagements à l'obligation de replanter en cas de défrichement seraient-ils souhaitables pour créer des coupures de végétation ?

Notre politique de prévention du risque d'incendie doit être articulée à nos moyens de lutte contre l'incendie. Il est nécessaire de repenser la répartition de nos forces de sécurité civile à l'aune de l'extension des zones à risque d'incendie dans la moitié nord de la France. Jusqu'à maintenant, si nous sommes les « champions du monde » de la lutte contre l'incendie, c'est parce que nous avons un système de prévention et d'intervention des plus rapides et efficaces, qui repose sur un équilibre fragile, notamment au niveau des forces en présence. Les pompiers du nord de la France venaient pendant la saison des feux pour aider leurs collègues du sud, à travers les fameuses « colonnes de renfort ». Demain, cela sera-t-il encore possible ? Ne serait-ce qu'en Haute-Saône, nous avons régulièrement une équipe de renfort qui partait dans le Sud ; avec les feux toujours plus importants de végétation et de culture, lors des récoltes, avec l'extension de la période et de la zone à risque, avec l'obligation croissante pour les pompiers de porter secours aux personnes, tout amène à penser que demain, ces renforts ne seront plus disponibles.

Hier, en audition, l'Office national des forêts (ONF) nous présentait trois scénarios possibles pour les SDIS : leur accorder davantage de moyens, libérer des effectifs pour lutter contre les incendies en confiant les missions de secours d'urgence aux personnes par d'autres ou enfin mieux identifier les causes de départ de feu pour lutter plus efficacement. De ces scénarios, lesquels vous paraissent les plus susceptibles d'être mis en œuvre ?

M. Christian Pinaudeau. – On dénombre 2 500 départs de feux dans la forêt de Gascogne, soit un territoire d'environ deux départements et demi, pour 2 000 hectares brûlés

en moyenne chaque année. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, on compte un peu plus de 500 départs de feu en moyenne par an pour près de 4 000 hectares brûlés.

Les pompiers girondins et landais ne sont pas plus efficaces que ceux du Sud-Est. La différence réside dans l'aménagement de ces territoires et dans la prévention. Je suis certain qu'une prévention systématique à l'échelle des massifs réalisée dans le sud-est de la France permettrait de réduire les risques de départ de feu et d'améliorer la lutte contre les incendies. Pour cela, la logique doit être poussée à son terme.

Un autre exemple : un incendie est en cours au bord d'une autoroute dans l'Aude. Si l'absence d'entretien des lignes de chemin de fer par la SNCF ou des aires d'autoroutes par les concessionnaires – sources connues de départ de feu – donnait lieu à un procès en vue d'une indemnisation comme nous le faisons systématiquement dans le Sud-Ouest, je vous assure que l'entretien de ces zones à risque serait fait régulièrement.

La prévention doit être bien définie et mise en place. En effet, il est dangereux de communiquer ou de donner des informations sur un système de prévention et de lutte contre les incendies qui ne serait pas verrouillé. Cela peut susciter dans le cerveau de certaines personnes l'envie de mettre le feu. L'immense majorité de la population française respecte les consignes de sécurité ; nous travaillons tous à la mise en place de la meilleure sécurité possible pour les 0,5 % de personnes qui déclenchent des feux.

Ainsi, en 1975, année de forts incendies lors de laquelle la Direction de la sécurité civile avait rédigé un rapport sur les risques liés à l'urbanisation, des enfants avaient tenté de mettre le feu pour regarder les Canadiens en action. De même, l'expression « mégafeux » renforce les sentiments d'anxiété, de peur, mais aussi l'attrance pour le spectacle du feu.

Dans les années 1940 et 1950, dans le Sud-Ouest, nous avons mené des actions de communication sans, pour autant, que cela empêche les départs de feux. Nous avons alors abandonné la publicité et commencé un travail de fourmi sur le terrain. Aujourd'hui, nous maîtrisons les départs de feux.

Vous évoquiez l'action des ministères qui souhaiteraient s'occuper de tout. Les administrations centrales s'affrontent en permanence pour délimiter leurs domaines de compétences. En 2007, une circulaire du responsable de la sous-direction de la forêt détaillait la liste des compétences du ministère de l'agriculture en matière de prévention – soit à peu près toutes les compétences possibles. Six mois plus tard, le ministère de l'environnement publiait une circulaire pour rétablir son champ de compétences, tout comme la direction de la sécurité civile, qui ne voulait pas être en reste. Mais, pendant ce temps, il ne se passe rien sur le terrain !

À l'échelle nationale, nos interlocuteurs sont si brillants et compétents qu'il est inutile de leur poser la moindre question. Nous devons travailler localement.

Déjà, Haroun Tazieff, dans un rapport de 1983, déclarait que le ministère de l'environnement faisait de la « prévention réglementaire ».

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Vous parlez de décentralisation, ce qui nous fait plaisir.

M. Christian Pinaudeau. – Je suis un adepte de la décentralisation : il faut réfléchir et agir localement. Cela aide à développer une réflexion à l'échelle nationale. Il faut bien évidemment procéder à un nettoyage du code forestier et du code de l'environnement.

La meilleure façon de protéger les espaces consiste à bien gérer les risques. Il n'est pas possible de craindre le réchauffement climatique, l'augmentation des risques qu'il induit et ne rien faire pour lutter contre les feux, c'est-à-dire laisser faire la nature.

Autant il est possible de laisser brûler 900 000 hectares dans le nord du Québec, peu habité, autant la situation est différente dans les environs de Marseille, de Bordeaux, d'Arcachon ou de Los Angeles, où la densité de population est très importante. Nous ne sommes plus dans des environnements naturels et il n'existe donc pas de solutions naturelles pour ces zones. À Lacanau, dont la population passe de 7 000 habitants à 70 000 habitants pendant trois mois, des structures adéquates de gestion des risques sont mises en place. Si nous voulons limiter les risques, nous devons les gérer.

M. Grégory Allione. – Sur cette question des risques et des dangers, il nous semble nécessaire de mettre en place une stratégie nationale et une application et une tactique locales, ce qui permet de répondre à cette volonté à la fois de déconcentration et de décentralisation.

Monsieur Bacci, nous avons du retard sur les actions prioritaires. Le contrat opérationnel est aujourd'hui en rupture. Il est essentiel de renforcer nos ressources humaines et nos capacités matérielles. Comme le sénateur Rietmann le soulignait, l'urgence est là. Face au réchauffement climatique et aux épisodes de canicule que nous subissons actuellement, se contenter de dire qu'il faut penser à se rafraîchir et éviter tout risque de départ de feu ne sert pas à grand-chose.

Notre politique globale de protection civile marque le pas. Aujourd'hui, en dehors des maires et des personnes en charge de cette politique, personne n'est impliqué. Or les premiers concernés sont nos concitoyens. J'ai déjà souligné l'importance du portage politique : aucune politique globale n'est aujourd'hui mise en œuvre en termes de prévention des risques. J'ai entendu parler d'un délégué ministériel ; parlons peut-être d'un ministère !

En cas de feu de forêt, vous devez rester confinés dans votre habitation si le terrain est débroussaillé. Or tout le monde s'en va ! C'est bien le signe d'un échec en matière de prévention et d'information. De même, en cas d'inondation, il faut partir, mais tout le monde reste ! Est-il normal qu'un incendie, rue Erlanger, dans le XVI^e arrondissement de Paris, provoque la mort de dix personnes, en 2019, dans un bâtiment des années 1970 ? La politique globale de protection civile est en péril, parce qu'elle n'a tout simplement pas débuté. Vous me demandiez, M. Bacci, où nous avons du retard. Il s'agit d'un bel axe de travail pour le législateur.

Madame Loisier, il est évident que pour anticiper les SDACR doivent intégrer le risque incendie. La question du feu dans les espaces naturels doit être prise en compte dans l'ensemble de nos documents structurants dans nos territoires. Elle a des incidences aussi bien sur les personnels et les matériels amenés à lutter contre les incendies que sur les plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde et sur les réserves communales de sécurité civile. Le sénateur Bacci pourrait, par exemple, évoquer les comités communaux « feux de forêt », composés de connaisseurs de l'environnement qui nous guident dans notre action. Il

existe une vraie synergie entre les SDIS et les maires, chargés de développer une véritable politique au service de nos concitoyens.

Le modèle français de protection civile est particulier, sinon exceptionnel. Il n'a pas d'équivalent à l'échelle européenne ou dans le monde anglo-saxon. Les sapeurs-pompiers assurent à la fois le secours d'urgence aux personnes et la réponse au feu. Sans eux, les déserts médicaux seraient encore plus nombreux. Il ne s'agit pas de recruter à tort et à travers, mais nous avons besoin et de sapeurs-pompiers professionnels, qui constituent la colonne vertébrale de la protection civile, et de sapeurs-pompiers volontaires, citoyens engagés.

À l'heure du service national universel ou du service civique, il faut demander aux jeunes de s'engager dans cette démarche. Pour reprendre les mots d'un Président de la République, « notre maison brûle ». Nous avons besoin de citoyens engagés dans les forces de sécurité civile, aux côtés des pompiers professionnels et des militaires, pour prendre en charge les actions sanitaires quotidiennes et répondre aux événements exceptionnels. Les feux sont le sujet de l'été, mais je vous donne déjà rendez-vous à l'automne pour parler des épisodes méditerranéens.

Il existe un vrai sujet assurantiel à propos des OLD. De manière générale, les gens n'agissent qu'à partir du moment où l'on touche à leur porte-monnaie !

Les maires ne doivent pas être laissés seuls. À une certaine époque, les forces de l'ONF accompagnaient les élus dans la mise en œuvre d'une politique non seulement d'aménagement du territoire et de gestion de l'espace forestier, mais aussi de prévention, voire de répression. Réduit comme peau de chagrin, l'ONF ne peut plus accompagner les élus sur le terrain.

Quand la prévention et la sensibilisation ont échoué vient le temps de la répression, qui doit être graduée. Dans ce dernier cas, les maires doivent être accompagnés par le pouvoir régalien afin de sanctionner les individus qui refusent de s'intégrer dans le dispositif collectif et qui nous mettent tous en péril.

Quant à l'interministérialité, Monsieur Rietmann, la politique s'étiole aujourd'hui entre les différents ministères. Je n'incrimine pas les personnes, mais notre organisation, qui ne permet pas la transmission des informations.

M. François Pimont. – Les études les plus récentes conduites au niveau européen et français nous montrent que cette extension de la zone à risque est une sorte de tache d'huile. À deux exceptions près que je mentionnerai après, les territoires ne vont pas changer profondément d'un seul coup. Il s'agit de zones faiblement à risque qui vont devenir davantage à risque. À l'échéance de 2050, l'essentiel des efforts est à porter sur les zones en marge des actuelles zones à risque élevé.

Pour déterminer les zones d'intérêt, il est possible de s'appuyer sur les bases de données recensant les feux, même s'il faut mener un effort de systématisation des déclarations, afin de détecter les endroits où les risques de feux de forêt émergent. Il y a maintenant une base de données gérée par l'IGN, ayant permis de réaliser d'importants progrès en la matière, mais il faut poursuivre en ce sens.

La première des deux exceptions que j'évoquais concerne les scolytes. Ce problème est récent en France, mais bien connu aux États-Unis depuis des années. À court

terme, les scolytes font roussir sur pied les peuplements, ce qui non seulement disperse la végétation, et donc le combustible, mais l'assèche aussi. Or un peuplement complètement asséché équivaut à un doublement de la vitesse du vent. Ainsi, des zones qui n'étaient pas ou peu sensibles au risque incendie, le deviennent fortement. Ce sont autant de points de vigilance particuliers.

La seconde exception est liée à l'agriculture : les feux de chaume, qui partent des zones agricoles, se propagent à la forêt située à proximité. Ces phénomènes se sont accentués ces dernières années. Il s'agit aussi d'un point de vigilance.

Des outils existent pour cartographier ces zones. Le ministère de l'écologie nous a commandé une carte d'occurrence à l'échelle du Sud-Est. S'appuyer sur ce type d'outils permet de mieux déterminer les zones d'émergence des risques pour y concentrer l'essentiel des mesures.

La prévention joue un rôle essentiel. Des aménagements forestiers, comme des pistes, par exemple, permettent d'éviter que beaucoup de feux ne détruisent plus d'un hectare. Il faut être conscient que la zone Sud-Est connaît déjà des indices de danger sans commune mesure avec ceux observés en Grèce, au Portugal ou en Californie. Or ces indices vont continuer d'augmenter sous l'effet du changement climatique. Une politique de lutte et de prévention très efficace nous a permis de réduire le nombre de feux qui nous échappent à environ 200 par an dans la zone Sud-Est. Mais nous ne réalisons que peu de progrès en matière de lutte contre les feux qui nous ont échappé. On dénombre aujourd'hui six à sept feux de plus de 100 hectares par an, treize lors de grosses saisons. À la fin du siècle, on anticipe qu'il y en aura quarante par an. Il faut donc dès aujourd'hui diviser par quatre le nombre de petits feux pour en rester au même niveau de grands feux. On pourra sans doute réduire leur nombre, mais jamais les prévenir totalement. Il est donc très important de développer des mesures pour défendre les habitations, car des feux extrêmes – je préfère cette expression à celle de « mégafeux » – se déclencheront partout, quelles que soient les mesures de prévention. Un feu extrême est statistiquement exceptionnelle, que ce soit en termes de taille ou de danger. Mais comme le disait un statisticien célèbre : « Il est impossible que l'improbable n'arrive jamais. » Le feu de Gonfaron, en août 2021, en est un bon exemple : même si les services n'ont pas été désorganisés, dès lors qu'il faut traiter 80 kilomètres de lisière, on ne peut plus protéger toutes les habitations.

Les OLD, la culture du risque, l'information des populations sont des sujets importants. Je suis effaré de voir que les médias ne nous sollicitent qu'en été, au cœur de la saison des feux. Je leur demande souvent de me contacter en amont, pour inciter les gens à mettre en œuvre leurs OLD en hiver ou au printemps – bien évidemment, aucun journaliste ne m'a jamais rappelé.

M. Grégory Allione. – Je n'emploie pas non plus le terme de « mégafeux », qui relève du sensationnel. On a tendance à parler lorsque le feu monte en intensité de « virulent ». Je préfère parler de « feux agressifs », qui se propagent par l'avant, avec des sautes d'un kilomètre, et qui deviennent explosifs en se propageant également de manière latérale quand bien même le vent le dirige vers l'avant.

Un feu agressif, qui peut nous piéger, représente une réelle contrainte pour les services de secours et pour tout ce qui concerne l'interface de la lutte contre l'incendie. Il est plus facile de s'organiser pour combattre un feu dans un espace forestier sans habitation, plutôt que de devoir protéger des maisons. L'urbanisation est venue compliquer notre tâche.

Nos concitoyens doivent savoir que nous ne disposerons jamais d'un camion pour chaque habitation.

M. Bruno Belin. – Ancien président de conseil départemental, et accessoirement toujours membre de services de santé et de secours médical (3SM), j'estime que le secours à la personne doit être maintenu. Quelles solutions pouvons-nous mettre en place pour assurer la présence de moyens humains sur l'ensemble du territoire ?

Pensez-vous qu'une forme de récompense – déduction fiscale ou bonus sur la dotation globale de fonctionnement pour les collectivités territoriales, déduction fiscale pour les entreprises... – contribuerait à dégager ces moyens humains ?

M. Jean-Marc Boyer. – Les SDIS sont financés à 95 % par les conseils départementaux, par les communes et par les intercommunalités. La défense incendie d'une commune relève, quant à elle, de la responsabilité du maire. Quels moyens financiers de l'État envisagez-vous pour soutenir cette politique et bâtir une prévention efficace ? Nous avons en effet pris la mauvaise habitude, dans notre pays, d'imposer des obligations aux conseils départementaux et aux communes sans leur transférer les crédits correspondants.

Mme Angèle Prévile. – Lorsque les températures sont très élevées et que les matières deviennent très inflammables, des alertes spécifiques sont-elles données ? Un dispositif particulier pourrait être envisagé. Ces derniers jours, alors qu'il n'y avait pas de vent, le feu s'est propagé très rapidement.

Par ailleurs, il faut renforcer la sensibilisation, dont j'ai cru comprendre qu'elle avait été mise un peu entre parenthèses, alors qu'elle fait partie de la prévention. Pourriez-vous nous donner des chiffres concrets concernant l'origine des feux ? Si 95 % des feux sont d'origine humaine, quelles sont les parts des actes accidentels et des actes volontaires ?

M. Daniel Gremillet. – Je suis assez surpris que le représentant de l'Inrae nous dise que la déprise agricole n'a pas fait évoluer le risque d'incendies. Lorsque j'étais un jeune agriculteur, dans les années 1980, le CNJA (Centre national des jeunes agriculteurs) avait mené un travail approfondi en réponse à une demande forte des pompiers, du ministère de l'agriculture et des forestiers, pour que les agriculteurs débroussaillent. Une politique de reconquête de la production bovine et ovine avait été lancée, car on considérait, à cette époque, que la déprise agricole était un facteur de risque aggravant.

Je suis également surpris par ce qui a été dit des scolytes. Venant des Vosges, où des attaques de scolytes ont lieu depuis longtemps, je peux vous assurer que le problème ne concerne pas que les Américains. Seulement, la réponse a changé : il y a cinquante ans, le propriétaire d'un arbre devait couper l'arbre non quand il était mort, mais alors qu'il était encore habité par les scolytes, avant de l'éplucher et de le brûler, afin de lutter contre la propagation de ces insectes.

Aujourd'hui, on compte les morts sans soigner les blessés. Il y a quatre ans, j'avais interpellé le ministère de l'agriculture : les scolytes sont particulièrement implantés dans l'est de la France, en Bourgogne-Franche-Comté. À l'époque, nous avons estimé que des centaines de milliers d'hectares étaient touchés, mais le ministre avait considéré que nous exagérions, car de telles surfaces n'apparaissent pas à l'observation satellitaire. Or cette dernière fausse la réalité : le satellite ne voit que les arbres morts, mais ne permet pas de percevoir les attaques en cours. Seule l'observation humaine dans la forêt permet d'intervenir.

D'autres problèmes sont posés par les réserves d'eau et la cartographie, mais je n'ai pas le temps de les aborder. En tant que vice-président Forêt de la commission Agriculture de Régions de France, et vice-président du groupe d'études Forêt et filière bois, nous aurons peut-être l'occasion de discuter plus longtemps.

M. Grégory Allione. – Je vais peut-être vous choquer, mais il y a trois mois, j'ai demandé aux officiers du corps départemental que je dirige de réfléchir aux manières d'éteindre les feux sans eau. Cette contrainte est réelle : l'eau est un élément rare, et les sapeurs-pompiers utilisent de l'eau potable, ce qui me choque en tant que citoyen. Il faut trouver des techniques opérationnelles permettant d'utiliser de l'eau brute. Lorsque j'ai commencé ma carrière de sapeur-pompier, nous apprenions à éteindre les feux avec beaucoup moins d'eau, en particulier parce que les camions pouvaient moins en porter. Nous devons utiliser des techniques ancestrales, comme le contrôle de contre-feux, c'est-à-dire de feux tactiques et dirigés. Il s'agit d'un sujet de préoccupation tant pour les soldats du feu que pour les maires.

Un autre élément important est le volontariat. Les 3SM ont été notre force de frappe durant la crise du Covid, pendant laquelle nous avons vacciné 25 % de la population. Le volontariat est une force du quotidien, qui nous permet de réagir aux situations exceptionnelles. Il faut le favoriser et le défendre.

Je suis en discussion avec l'Assemblée des départements de France (ADF) au sujet d'une nouvelle prestation de fidélité et de reconnaissance. Aujourd'hui, un sapeur-pompier volontaire s'étant engagé pendant 30 ans verra sa retraite augmentée de 70 euros par mois. Il s'agit d'un vrai sujet : une véritable politique publique doit reconnaître l'engagement tant des volontaires que des entreprises et des collectivités leur permettant de se libérer.

Les précédents présidents de la fédération se désolaient que ce message ne soit porté que par la FNSPF. Il s'agit pourtant d'un véritable sujet de politique publique, qui permet que nos territoires soient résilients au quotidien, que cela soit au niveau du Secours d'urgence aux personnes (SUAP) ou lors de catastrophes naturelles.

Au sujet du soutien de l'État, il faut évidemment davantage accompagner les collectivités. L'accompagnement des territoires dans la mise en œuvre de la Défense extérieure contre l'incendie (DECI) ne relève pas de mes compétences. Les maires sont contraints par la limitation de leurs capacités fiscales, et je comprends le débat à ce sujet. Cependant, en tant que citoyen, je pense que des manœuvres fiscales peuvent permettre d'agir dans les territoires.

Pour autant, au sujet des crédits qui abondent les SDIS, la solidarité nationale doit s'exprimer. La crise que nous traversons et les situations d'urgence vécues par la protection civile doivent relever du « quoi qu'il en coûte ». Ce terme fait certes réagir, au sortir de la crise du Covid, alors que la question de l'endettement de notre pays se pose à nouveau. Aujourd'hui, face au dérèglement et à l'urgence climatique, il est nécessaire de maintenir un « bouclier » d'intervention rapide – je reprends à mon compte l'expression de M. Bacci –, qui nous permet d'éviter que les feux ne deviennent de gros feux : il faut davantage de moyens, humains et financiers.

Les feux d'aujourd'hui sont particuliers, car ils n'ont plus besoin de vent pour se propager. Nous devons davantage travailler pour que nos concitoyens ne mettent pas le feu. Une grande majorité des feux, à hauteur de 70 %, est liée à de l'imprudence : ils sont dus en

particulier à des mégots de cigarettes jetés dans les aires d'autoroutes, ou à des travaux réalisés à proximité de zones à risque, des disqueuses ou des soudeuses projetant des étincelles. Le plus gros feu de 2016 dans les Bouches-du-Rhône, qui a menacé Vitrolles et Marseille, aurait ainsi été provoqué par quelqu'un qui coupait du carrelage.

Nous travaillons donc pour informer le public du comportement à observer dans leur environnement. À hauteur de 30 %, les feux sont dus à de la malveillance, pour diverses raisons – par exemple, les gens mettent sciemment le feu lors de conflits de voisinage, pour chasser ou encore pour détruire les preuves d'un délit. Seules la police et la répression judiciaire peuvent empêcher ces gens-là de mettre le feu.

M. François Pimont. – Pour répondre à la question de Mme Prévaille sur les températures, Météo-France prévoit le niveau de danger quotidien à partir de différents indicateurs.

Nos recherches tentent de mieux comprendre les effets de la sécheresse et de la température sur l'état hydrique des végétaux, qui est un facteur déterminant : la quantité d'eau dans les végétaux va influencer sur la virulence des feux. Une meilleure connaissance de l'hydraulique des plantes et les données satellitaires de surveillance permettent de cartographier plus précisément les risques.

Actuellement, le pilier du suivi de l'état de la végétation est le Réseau hydrique. Organisé par l'ONF, il mesure toutes les semaines l'état hydrique des végétaux dans une trentaine de sites en France. Sa situation budgétaire est extrêmement tendue, alors que les sommes en jeu pour financer ce réseau sont presque négligeables par rapport au coût des incendies de forêt. Ainsi, le nombre de points de mesure a dû être réduit, et les mesures commencent de plus en plus tard, le budget n'étant pas suffisant pour couvrir l'ensemble de la saison – aujourd'hui, les relevés n'ont toujours pas commencé, alors que des feux se déclarent déjà dans les Bouches-du-Rhône ou dans le Gard. Un meilleur suivi de la végétation est nécessaire.

Ces mesures sont croisées avec les observations satellitaires, afin d'étendre spatialement les informations. Des choses doivent encore être développées avant que cela ne puisse devenir opérationnel.

Je voudrais revenir sur la question des mégots, qui représentent entre 2 % et 3 % des causes d'incendies, pour 6 % des surfaces brûlées. Certains endroits souffrent clairement d'un déficit d'information : sur les aires d'autoroutes traversant le Var, aucune information concernant les feux de forêt n'est disponible, et certaines personnes en transit peuvent facilement ne pas s'apercevoir qu'elles se trouvent dans un territoire à risque. Aux États-Unis, dans tous les territoires à risque, un panneau avec un camembert indique le niveau de danger dans chaque commune. En France, il y a un déficit d'information : il faut sensibiliser le public au fait que nous nous trouvons dans une période à risque, même si la saison des feux peut désormais s'étendre tout au long de l'année.

Concernant la déprise agricole, il faut prendre en compte le contexte des observations. Notre étude – qui reste une étude préliminaire – montre qu'à l'échelle de l'ensemble du Sud-Est, la déprise agricole ne peut pas être considérée comme un facteur décisif de la variation des activités de feu. Cela ne veut pas dire que, plus localement, elle n'a aucun effet. Par exemple, dans l'Aude ou les Pyrénées-Orientales, nous suspectons que la

déprise agricole liée à la vigne a des effets sur les incendies. Nous creusons actuellement la question avec la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de l'Aude.

Si j'ai parlé des États-Unis au sujet des scolytes, c'est que l'interaction entre les scolytes et les feux existe déjà là-bas. En France, il y a des scolytes depuis de nombreuses années dans l'Est de la France, mais ils étaient relativement peu présents dans les zones à risque de feux de forêt. Pour cette raison, j'ai indiqué que cette interaction scolytes-feux avait été relativement peu considérée jusqu'à maintenant.

Mais il faut reconsidérer la question. Les attaques massives de scolytes, très amplifiées par la sécheresse, pourraient favoriser d'importantes activités de feux dans de nouvelles zones à risque. Aux États-Unis, les études montrent que les scolytes font doubler le niveau de danger. On peut rapidement basculer d'un côté à l'autre du seuil : des centaines d'hectares connexes roussis par les scolytes peuvent être le lieu d'un incendie important. Il s'agit donc d'un point de vigilance, à ajouter aux feux agricoles dans les facteurs de « sauts » en discontinuité de la tache d'huile.

M. Chistian Pinaudeau. – Sans m'étendre sur la question, je voudrais simplement souligner qu'en matière forestière, s'il y a deux contre-exemples qui nous montrent ce qu'il ne faut pas faire, ce sont les États-Unis et le Portugal.

Je ne vais pas insister sur l'efficacité de la prévention et de la lutte contre les incendies dans le Sud-Ouest, mais il pourrait y avoir davantage d'échanges d'expériences. M. Pimont nous dit que la stratégie de la station de recherche d'Avignon est désormais ciblée sur les zones à risque à partir de la géolocalisation des départs de feu, alors qu'une telle stratégie a été mise en place dans le Sud-Ouest à partir des années 1980.

Des marges de manœuvre importantes existent en matière de prévention, mais il ne faut pas pour autant baisser la garde en matière de lutte. Le sujet est politiquement complexe : il faut *a minima* conserver les mêmes moyens concernant la lutte, et peut-être espérer une légère augmentation, notamment par l'appui des volontaires. Mais il ne faut surtout pas baisser la garde.

En matière de prévention locale, nous avons un modèle avec les associations syndicales autorisées (ASA). Ces structures présentent l'avantage d'être obligatoires, quelle que soit la taille de la propriété. Elles y ont été développées après que la moitié des terres forestières avait brûlé, entre 1940 et 1950. Au départ, il y a certes eu des hurlements des propriétaires, car les associés devaient payer pour s'organiser collectivement. Mais il est désormais hors de question d'empêcher les propriétaires forestiers et agricoles de diriger leurs ASA de DFCI. L'astuce a été de confier ces associations aux propriétaires eux-mêmes, et non aux représentants d'une autorité. Dans le Sud-Est, il me semble qu'une marge de manœuvre énorme existe pour permettre de limiter les risques de cette manière.

Concernant le financement des mesures, une modification de la taxe de séjour me semble possible. Comme le risque est socialisé, il ne serait pas aberrant que les personnes traversant ou séjournant dans des territoires à risque payent pour la préservation de ces territoires. Une augmentation de la taxe de séjour d'un euro par jour permettrait de réaliser de nombreuses actions, si les revenus de cette augmentation étaient dédiés à la prévention, selon la définition que j'ai donnée plus tôt, c'est-à-dire à l'aménagement du terrain, et non à des campagnes de communication et de promotion. Pour le Sud-Ouest, cela représenterait une augmentation des recettes de 5 millions d'euros par an. Si l'on ajoute la taxe additionnelle du

conseil départemental sur la taxe de séjour, cela représente un joli budget, qui permettrait par exemple de réaliser des kilomètres de pistes ou des points d'eau naturels.

Au niveau national, je propose la mise en place d'un fonds de garantie sur les risques incendie et phytosanitaires, alimenté tant par les ministères compétents que par les régions. Ce fonds viendrait cofinancer les initiatives locales, et permettrait également de faciliter les demandes de cofinancements européens, aujourd'hui quasiment inaccessibles pour les acteurs de terrain.

La valeur des forêts n'est pas comptabilisée. La forêt est invisible : on ne la voit que quand elle tombe ou brûle. Or de nombreux travaux ont été menés, en particulier par M. Chevassus-au-Louis, qui évalue les fonctions environnementales de la forêt à environ 1 000 euros par hectare. Donner une valeur à l'espace forestier lui donne une signification pour les assureurs et pour les financeurs. Il faut comptabiliser cette valeur, car l'État considère aujourd'hui que seules les maisons doivent être remboursées lors d'un incendie de forêt. Il y a un travail à mener sur cette question.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nous vous remercions de ces précisions. Je laisse la parole à nos collègues pour une dernière série de questions.

M. Guillaume Chevrollier. – D'ici à 2050, compte tenu du dérèglement climatique, 50 % des forêts françaises seront soumises à un risque important d'incendie. Il y a urgence à agir, en particulier en raison des impacts des feux sur la qualité de l'air ou l'état des ressources en eau.

Vous avez dit qu'il fallait commencer par appliquer les lois – cela tombe bien, car le Sénat veille justement à l'application des lois.

Peut-on estimer le nombre d'hectares de forêts dégradées en France, afin de prévenir les feux ? Quel serait l'investissement nécessaire pour la restauration de ces hectares ?

Par ailleurs, connaît-on l'efficacité de la technique du brûlage dirigé, c'est-à-dire d'un débroussaillage fait par de petits incendies volontaires, permettant d'assainir les forêts et de prévenir la survenue de grands feux ? Cette technique est-elle suffisamment employée en France ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Dans un rapport de février dernier sur l'évolution des feux dans le monde commandé par le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), les chercheurs ont recommandé d'utiliser les connaissances des populations locales sur les reliefs de leurs territoires et la végétation pour prévenir et lutter contre les feux de forêt. En France, dans les régions les plus concernées, ce type de consultation a-t-elle eu lieu ?

Ma deuxième question concerne la faune. Les incendies en Australie en 2019 et en 2020 ont entraîné la mort de plusieurs milliards d'animaux, ainsi qu'une destruction de 13 millions d'hectares. Est-il possible de mesurer les conséquences des feux sur la biodiversité en France ? Des espèces animales sont-elles menacées par l'augmentation de la fréquence des incendies ?

M. Ronan Dantec. – À la fin de 2023 ou au début de 2024, nous verrons arriver une nouvelle occasion d’aborder ces sujets dans un texte législatif - avec le nouveau projet de loi de programmation Énergie-climat. Pour la première fois, nous pourrions remonter le Plan national d’adaptation au changement climatique (PNACC) dans la loi, au même niveau que la programmation pluriannuelle de l’énergie et la stratégie bas-carbone.

Il s’agira d’un moment important si l’on veut faire évoluer la législation, en particulier en ce qui concerne les assurances. Le Sénat doit se mettre en ordre de bataille pour faire converger les propositions législatives des différents groupes de travail, car il ne faudra pas rater cette échéance.

Nous avons parlé des Canadair et de la flotte des bombardiers d’eau, mais nous avons du mal à avancer sur ce sujet. Une mutualisation européenne semblerait logique, compte tenu des enjeux d’investissement et du mauvais état de la flotte, mais pourquoi les choses continuent-elles de bloquer ?

Par ailleurs, nous devons faire le lien entre le débroussaillage, la gestion de la biomasse et les filières de production d’énergie concernées. Y a-t-il des croisements entre ces enjeux ? Je suppose que cela n’est pas le cas, mais cela souligne qu’il faut une approche cohérente de la totalité de ces questions relatives à la forêt.

M. Denis Bouad. – Dans mon département, un record de température pour un mois de juin vient d’être battu : il a fait 37,2 degrés à Nîmes. J’habite dans une petite commune où plus de 20 hectares ont brûlé lundi après-midi – si l’on considère l’ensemble des quatre incendies ayant sévi aux alentours, en quelques heures, plus de 200 hectares sont partis en fumée.

Madame la préfète a pris depuis maintenant plus d’une semaine un arrêté sécheresse sur l’ensemble du département du Gard, et la situation est très compliquée.

J’ai présidé pendant près de six ans le conseil départemental, j’ai participé pendant vingt ans à ses travaux, et je peux dire que le financement des SDIS est problématique. Je suis étonné d’entendre M. Allione dire que les SDIS payent la TICPE : la charge est considérable, d’autant plus que ces structures sont également chargées du secours à la personne.

Nous avons besoin de prévention. Le fonctionnement des Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) de défense de la forêt contre l’incendie (DFCI) n’est peut-être pas assez coordonné avec les SDIS. Beaucoup d’argent public est dédié à la réalisation de pistes permettant aux pompiers de lutter contre les incendies, mais encore faudrait-il avoir les moyens de les entretenir .

Il y a deux ans, un incident dramatique a eu lieu, et les *Trackers* de la flotte de défense aérienne ont été mis en arrêt, car ils n’étaient plus adaptés aux normes de sécurité actuelles. Aujourd’hui, Nîmes a été retenue pour constituer une base aérienne de défense contre les incendies. Dans les départements du Sud, il est difficile d’entretenir la forêt, et la flotte aérienne est particulièrement importante. Le moment n’est-il pas venu de la renforcer, ce qui relève bien des compétences de l’État ?

Mme Marta de Cidrac. – Je voudrais revenir sur le facteur humain. Comme M. Allione l’a mentionné, alors que les besoins sont estimés à 250 000 bénévoles, il n’y aurait

que 196 000 sapeurs-pompiers. Pascal Martin a relevé notre manque de culture du risque. Nos trois invités ont également parlé de l'encouragement au volontariat.

Aujourd'hui, sous l'égide de l'éducation nationale, il existe le Service national universel (SNU), d'une durée d'un mois. Pourrait-il inspirer un service de la protection civile citoyenne ? Que signifie s'engager comme volontaire aujourd'hui ? Une formation spécifique est nécessaire, pour informer et sensibiliser à ces sujets sur le terrain.

M. Patrick Chaize. – Concernant l'utilisation des moyens numériques de surveillance et d'anticipation des feux, des réflexions et des expérimentations ont-elles lieu ? Quels seraient les moyens à mettre en œuvre ?

M. Daniel Salmon. – Dans le renouvellement de nos forêts, y a-t-il des réflexions sur les espèces et les essences à favoriser ? Y a-t-il une corrélation entre la présence de résineux et les risques d'incendie ? Les mono-cultures connaissent-elles des risques plus importants, ou ces risques sont-ils au contraire réduits ?

Mme Sylviane Noël. – Parmi les causes de la déprise agricole, l'abandon des vignes a été mentionné. Je voudrais rajouter la prédation du loup : la pression sur les élevages est parfois telle que des secteurs non pâturés tombent dangereusement en friche. Il me semble qu'il s'agit d'une raison supplémentaire pour reconsidérer rapidement le statut du loup, et envisager une meilleure régulation de ce prédateur.

M. Franck Montaugé. – Ma circonscription est touchée par la diminution des zones de polyculture et d'élevage. Dans une perspective de prévention des risques, pensez-vous qu'il serait pertinent de considérer ces espaces regagnés par la nature comme des biens communs ? Ces espaces auront du mal à être exploités, pour des raisons de rendements agricoles et d'évolution de la société. La notion de bien commun pourrait justifier, auprès des collectivités et de la population, une intervention publique et des financements adaptés.

M. François Pimont. – Plusieurs questions tournent autour de l'entretien du paysage. De manière générale, l'entretien du paysage vise à empêcher le développement d'une strate arbustive continue favorisant la propagation des feux, et il est évidemment favorable.

Le brûlage dirigé est une bonne solution. Il est utilisé pour une gestion extensive de la problématique des incendies de forêt : on fait partir des feux dans des conditions peu sévères, ils brûlent une partie du territoire sans trop d'impacts. Il est utilisé en France, mais il ne peut pas être utilisé partout. Des parcs naturels ou des zones de montagne s'y prêtent bien. À l'inverse, les zones plus densément peuplées, ou celles où les conditions météo propices à la propagation sans trop d'impacts de feux dirigés en hiver sont rares, cette technique ne peut pas être une solution unique. Elle n'en demeure pas moins intéressante.

Le développement de mesures agropastorales, en œuvre à une époque avant d'être abandonnées, serait utile pour réduire l'embroussaillage, les troupeaux pâturant des zones de coupure. Il serait intéressant de relancer ce type de mesures, mais cela ne relève pas de mon domaine d'expertise.

Concernant les impacts environnementaux des feux, dans le Sud-Est, entre 2 % et 3 % du territoire brûle tous les ans. De grands feux ont touché des réserves naturelles, comme le feu de Gonfaron qui a mis en danger la tortue d'Hermann, mais le taux de survie semble

avoir été important. Je n'ai pas l'impression que les feux de forêt sont la principale pression qui pèse sur les écosystèmes, même s'ils pourraient le devenir avec un triplement de leur fréquence.

Je ne suis pas expert concernant la question du choix des essences de bois. Les connaissances ne sont pas si nombreuses : le réseau mixte technologique Adaptation des forêts au changement climatique (Aforce) fournit des informations aux propriétaires et aux gestionnaires forestiers, afin d'améliorer la connaissance de la vulnérabilité des essences face au risque d'incendie. Un appel à projets a été lancé, afin de permettre l'élaboration d'informations supplémentaires.

De nombreuses observations sont réalisées, notamment par l'ONF. La littérature scientifique se penche sur ces questions, notamment en Espagne. Il est certain que les incendies sont plus fréquents dans les zones de conifères, mais en même temps ces arbres sont davantage présents dans des terrains secs. Il n'est pas évident de dissocier l'effet relatif à la sécheresse du milieu de celui relatif aux conifères. Selon les territoires, les éléments sont différents. Nous manquons de connaissances dans ces domaines, et nous essayons de synthétiser les informations disponibles, mais il n'y a pas actuellement de réponse à cette question.

M. Grégory Allione. – Pour revenir sur les conséquences des feux sur la faune et la flore, il faut prendre en compte la répétition des feux de forêt sur un même territoire, qui change par nature la flore et la faune.

La ressource en eau représente une réelle difficulté pour nous. Il est nécessaire de se réapproprier les techniques dites « ancestrales », du brûlage tactique et dirigé, qui m'ont été apprises dès mon plus jeune âge lorsque mon père nettoyait ses châtaigniers. Il me livrait cette phrase : « Dans une châtaignerie, il faut que tu voies une souris courir. » Aujourd'hui, dans le massif des Maures, je pense qu'il faut chercher la souris.

Le vrai sujet est l'exploitation et la rentabilité des massifs. Il faut prendre en compte la parole de ceux qui vivent de ces massifs, et en particulier du monde agricole. L'exploitation touristique n'est pas suffisante pour que nos forêts soient rentables, et il faut une exploitation agricole. Il faut trouver des débouchés, mettre en place des filières, pour que la forêt soit valorisée et entretenue.

C'est autour de ces questions de rentabilité et d'entretien de nos forêts qu'est faite la consultation des populations locales.

Au sujet des vecteurs législatifs, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) me semble constituer un levier sur lequel vous pourrez intervenir, notamment au sujet des ressources humaines et matérielles, en particulier concernant la flotte des avions bombardiers d'eau.

La mutualisation européenne est une évidence. La base de Nîmes a été reconnue comme un pôle d'excellence par l'Union européenne, mais le renouvellement de la flotte ne progresse pas assez vite par rapport au dérèglement climatique. Pour autant, l'ensemble de la flotte a été remplacé. De gros efforts ont été faits par l'État, et nous disposons de six *Dash*. Un Canadair coûte de l'ordre de 25 millions d'euros, et le remplacement de la flotte de *Trackers* a coûté 80 millions d'euros.

Lorsque vous voyez passer un groupe d'intervention spécialisé dans les feux de forêt composé de quatre camions, cela représente un million d'euros pour les collectivités. Les gros camions des Bouches-du-Rhône coûtent chacun 480 000 euros.

Pour le service que je dirige, les 200 millions d'euros injectés dans le budget du SDIS des Bouches-du-Rhône représentent 4,8 milliards d'euros de « sauvé ». Avec les sapeurs-pompiers, c'est comme avec l'assurance de votre voiture ou de votre habitation ; on peut faire ce qu'on veut, mais il faut en assumer les conséquences.

Au sujet des ressources humaines, le volontariat est un élément important pour cultiver la culture du risque. Vous avez parlé du SNU, mais il faudrait le rendre obligatoire et rallonger sa durée. J'ai évoqué la question avec un collaborateur du président de la République lors de sa venue à Marseille. La jeunesse d'aujourd'hui est ouverte et agile, mais il lui manque un élément important : un cap, la faculté de savoir se fixer un objectif et des limites. À notre époque, nous sommes passés par des systèmes qui nous ont donné un cap et des limites : l'éducation parentale, l'instruction nationale et le service national.

Les moyens numériques permettent de développer la prévention et la détection. L'intelligence artificielle nous permet de travailler sur les prises d'appels, de cartographier numériquement les parcours de feu, d'anticiper davantage à l'aide de simulateurs qui participent à la formation des professionnels. Les SDIS investissent dans l'innovation, et il y aura toujours à faire dans ce domaine. En revanche, je pousse un cri d'alerte : il ne faut pas que l'innovation soit un prétexte pour systématiquement mettre aux normes des équipements, qui induit des coûts importants et une augmentation des charges.

Je n'ai pas les compétences pour répondre au sujet des pâturages, mais je sais que lorsque l'on abandonne un territoire, il tombe en friche, et que les friches sont dangereuses pour les incendies.

M. Chistian Pinaudeau. – L'usage des technologies numériques est largement développé, tant en matière de prévention que chez les sapeurs-pompiers : nous disposons de systèmes de prévision des risques tout à fait stupéfiants, et nous avons la capacité technique d'organiser localement des préventions plus efficaces.

Les résineux se situent sur les terrains les moins riches, les plus secs, et brûlent donc plus que les feuillus, qui se trouvent dans des stations géographiques et climatiques différentes. Il est possible d'imaginer changer les espèces pour réduire le risque d'incendies de forêt, mais réaliser un tel changement prendrait une centaine d'années. D'ici là, la forêt aura brûlé plusieurs fois. Si la perspective est peut-être intéressante pour des chercheurs, cela n'est pas le cas pour les forestiers et les pompiers, qui aujourd'hui sont dans une situation d'urgence.

Le calcul de M. Allione sur la valeur du « sauvé » est très juste : dans le Sud-Ouest, la filière bois a le même chiffre d'affaires que le secteur des vins de Bordeaux – 5 milliards d'euros par an –, et cela sans même comptabiliser les revenus de secteurs afférents, comme le tourisme, ou la valeur environnementale de la forêt.

Il faut donner de la valeur aux choses : la rentabilité est là, le rendement de la surveillance et de la prévention est incontestable.

La monoculture ne peut pas se faire dans n'importe quelles conditions, mais il s'agit peut-être du lieu où les risques sont les plus faibles et les mieux gérés, contrairement à des discours que l'on peut entendre loin du terrain, mais qui ne répondent absolument pas à la réalité.

Enfin, concernant la question des biens communs, je n'ai pas le temps de développer, mais je pense qu'il s'agit de la pire solution possible pour nos forêts.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je vous remercie pour ces interventions très riches.

Nous avons de quoi préciser des recommandations opérationnelles qui, si elles ne sont peut-être pas directement transférables dans une proposition de loi, seront transposables dans une loi de programmation pluriannuelle des moyens. Les besoins financiers supplémentaires de la protection civile pourront être concrétisés au moyen d'amendements lors de l'examen des prochains projets de loi de finances.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Mercredi 29 juin 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mission d'information sur l'information des consommateurs - Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous commençons nos travaux par notre premier point à l'ordre du jour, l'examen du rapport de la mission d'information sur l'information des consommateurs.

M. Fabien Gay, rapporteur. – Madame la présidente, mes chers collègues, je souhaite présenter en quelques mots la genèse de ce rapport et sa raison d'être.

La quantité d'informations apportées au consommateur augmente de façon exponentielle. D'un côté, les informations obligatoires sont de plus en plus nombreuses, ce qui est parfaitement justifié compte tenu des impératifs de protection de la santé et de l'environnement : affichage environnemental, origine des produits alimentaires, étiquette énergie, demain le rémunérascoré. De l'autre côté, les informations facultatives sont, elles aussi, en forte augmentation ; par principe, elles sont quasiment toutes autorisées, dès lors qu'elles ne sont pas trompeuses. Il existe aujourd'hui 400 labels environnementaux.

Les consommateurs sont en demande de nouvelles informations, pour orienter leurs choix d'achat, et les fabricants en apportent de plus en plus. L'offre pourrait satisfaire la demande, mais ce n'est pas le cas. Nombre de consommateurs déclarent manquer de confiance concernant ces informations. De toute évidence, il ne suffit pas de multiplier les informations, même si elles sont attendues, pour éclairer le choix des consommateurs.

Nous avons exploré l'hypothèse suivante : dans certains cas, la qualité, la lisibilité et l'accessibilité de l'information ne sont pas au rendez-vous. La profusion d'informations, de labels, de mentions et d'allégations ne dit en effet rien de leur qualité et de leur fiabilité. De fait, la qualité des informations diffusées est très variable d'un produit à un autre, ou d'un fabricant à un autre.

En moyenne, le consommateur passe soixante-dix secondes dans un rayon. Il traite rarement plus de deux ou trois données pour un achat. Quand le consommateur doit faire face à une jungle d'informations, il se trouve souvent démuni pour comprendre ces multiples données, d'importance d'ailleurs inégale. La profusion conduit à la confusion, et la confusion à la méfiance.

Nous avons donc souhaité faire le point sur ce qui empêche concrètement les consommateurs d'orienter leurs achats en fonction de ces informations et proposer des mesures pour y remédier.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Mes chers collègues, nous nous sommes rendus compte au fil de nos nombreuses auditions que l'information des consommateurs était à la fois une fin en soi, les producteurs et distributeurs répondant à la forte demande de transparence exprimée par nos concitoyens, et un levier de l'action publique. Les pouvoirs publics prolongent les politiques environnementales ou de santé publique en incitant les consommateurs à choisir des produits plus sains et plus respectueux de l'environnement – il existe aussi d'autres objectifs, comme la rémunération des producteurs ou le bien-être animal.

C'est aussi, avant tout, une démarche commerciale de la part des producteurs. L'information est la condition *sine qua non* du bon fonctionnement des marchés, dans la formation du prix des produits, qui doit à la fois refléter leur qualité intrinsèque et récompenser les éventuelles démarches mieux-disantes du producteur.

Il existe une tendance irréversible à l'augmentation du nombre d'informations présentes sur les emballages. La question du prix de vente reste prépondérante, mais nous sommes partis à la recherche des causes de l'inefficacité de l'information et des raisons pour lesquelles plus d'information n'est pas toujours synonyme de changement des modes de consommation. Voyez « les bébés Coca », aux dents rongées par les caries, malgré toutes les mises en garde et autres informations sur la nécessité de modérer la consommation de ce produit, *a fortiori* chez les jeunes enfants.

Nos travaux ont montré que le premier facteur de cette inefficacité était l'illisibilité et l'insuffisante hiérarchisation, qui entraînent le brouillage du message véhiculé par et sur les produits. Cette « hyperinformation » ne permet plus de faire la part des choses entre le nécessaire, l'utile et l'accessoire, voire le futile. La distinction entre l'information objective et le marketing est parfois ténue.

Le développement pêle-mêle et foisonnant d'informations affichées sur la base du volontariat constitue notre principale marge de manœuvre.

Cela est particulièrement vrai s'agissant de ce qu'une association de consommateurs a qualifié de « jungle des labels » : il n'existe pas de définition suffisamment rigoureuse de ce qu'est un label et aucune disposition n'oblige, en dehors de quelques exceptions certifiées par l'État, comme les signes officiels de la qualité et de l'origine, à

publier leur cahier des charges. Aussi, l'une de nos préconisations consiste à définir ce qu'est un label et à rendre systématiquement public leur cahier des charges.

Au-delà des labels, une difficulté supplémentaire provient des mentions amélioratives et des allégations nutritionnelles et de santé ou environnementales, qui sont difficilement comparables les unes avec les autres – « neutre en carbone », « riche en calcium » ou « naturel » –, si bien qu'il est difficile de fonder son choix sur des données objectives. Le droit européen encadre uniquement certaines allégations.

Nous devons donc aller plus loin, notamment en réservant l'utilisation de certaines mentions – comme les produits « sans », à l'instar des « sans conservateurs » ou « sans sucres » – à des produits qui peuvent dans leur ensemble se prévaloir d'une qualité supérieure.

Nous avons ensuite étudié l'opportunité de nous passer de certaines informations sur les emballages, parmi les douze rendues obligatoires par le règlement concernant l'information du consommateur sur les denrées alimentaires (INCO), comme la liste des ingrédients, le tableau nutritionnel, la quantité, etc. Toutefois, il est ressorti très clairement de nos échanges qu'il n'était pas imaginable de retirer des informations obligatoires sans dommage pour les consommateurs, même en prévoyant qu'elles soient consultables en ligne. C'est par exemple le cas pour la liste des allergènes.

En revanche, le numérique est clairement un allié précieux pour entrer dans une phase « mature » de l'information, après, si vous me passez l'expression, une forme de « crise d'adolescence ». Certaines informations facultatives non essentielles pourraient être renvoyées à une page internet, accessible au moyen d'un QR code, et être au passage très largement enrichies. Nous encouragerions ainsi la personnalisation de l'information pour les consommateurs, largement attendue par ces derniers, et donc normalement un plus fort impact. Ces informations « enrichies » seront par exemple des données sur le cahier des charges du label, son contrôle, sur les éléments de l'exploitation que l'agriculteur souhaite mettre en avant, sur l'impact environnemental des différentes étapes de production, etc. Le QR code offre en outre des perspectives plus riches que les codes-barres en matière de traçabilité des produits, la grande distribution s'orientant déjà vers sa généralisation aux États-Unis. Il pourrait même être envisagé de rendre obligatoires en ligne certaines informations aujourd'hui uniquement facultatives, comme l'origine des produits transformés. L'avenir est sans aucun doute au développement de ce mode d'information.

J'en viens maintenant aux applications de notation et d'évaluation des produits, à l'image de Yuka, application la plus utilisée. Il est démontré que ces applications ont un rôle utile, en orientant les choix des consommateurs vers des produits meilleurs pour leur santé et l'environnement. Nombre de fabricants ont amélioré leurs recettes dans ce sens. Un quart des foyers français les ont utilisées au moins une fois dans l'année. Si les utilisateurs actifs sont moins nombreux, ces outils exercent un effet dissuasif, qui complète utilement l'action des pouvoirs publics et des associations de consommateurs.

Cependant, précisément parce qu'elles ont su gagner la confiance des consommateurs, qui déclarent se conformer à leurs recommandations dans plus de 90 % des cas, ces applications ont acquis un grand pouvoir, qui implique de grandes responsabilités. Cela est d'autant plus vrai que vont se poser de plus en plus des questions de protection des données personnelles, certaines applications proposant une personnalisation. C'est pourquoi nous proposons une certification des applications par les pouvoirs publics sur deux aspects : la

fiabilité des bases de données utilisées, puis la scientificité des critères de notation. Sur ce premier aspect de la fiabilité des données, nous complétons notre proposition par l'obligation pour les fabricants de consigner leurs informations obligatoires dans une base de données en open data, sous réserve de respecter le secret professionnel. Toutes les applications qui voudraient se développer pourraient y avoir accès.

Surtout – c'est la première fois que les pouvoirs publics se saisissent du sujet –, nous proposons un guide d'une dizaine de bonnes pratiques pour encadrer ces applications, afin qu'elles se développent dans un cadre harmonieux et que les relations avec les producteurs soient transparentes et non conflictuelles. Nous dessinons ainsi un cadre équilibré, qui pourra servir de base aux travaux qu'entame la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au sujet de ces applications, au service de l'information des consommateurs. Nous ne doutons pas que plusieurs de ces bonnes pratiques seront reprises par le régulateur. Nous proposons par exemple que les labels des produits soient affichés sur l'application, et que l'utilisateur soit informé lorsque la composition d'un produit qu'il a scanné dans le passé et qui était mal noté a été améliorée par la suite. Ainsi, nous valorisons les progrès des fabricants. Nous suggérons également d'éviter une note synthétique qui mélangerait plusieurs dimensions hétérogènes, comme la santé, l'environnement, la nutrition, car une telle note perd en lisibilité. Nous suggérons de privilégier plutôt des notes synthétiques, pour chacune de ces dimensions. De plus, il nous semble important que toute application fasse figurer clairement les éventuels liens qu'elle pourrait avoir avec telle industrie ou telle association.

Je cède maintenant la parole à Françoise Férat, qui va vous parler du deuxième frein à l'efficacité de l'information, à savoir le manque de moyens de contrôle de sa fiabilité, ainsi que du sujet particulier de l'origine des produits.

Mme Françoise Férat, rapporteur. – Mes chers collègues, je vais m'intéresser à une information en particulier, qui est très demandée mais encore mal comprise ou trop restrictive : l'origine des produits, qu'ils soient alimentaires ou non. C'est une des principales attentes des consommateurs ; elle croît constamment. Dans les enquêtes d'opinion, elle vient juste après le prix et la composition du produit. Or la situation en matière d'étiquetage de l'origine n'est pas satisfaisante.

Concernant les produits alimentaires, cette réglementation est très complexe.

Le principe général est que l'indication du pays d'origine est obligatoire si son omission est de nature à induire en erreur le consommateur. Il existe donc quelques réglementations sectorielles, qui concernent les fruits et légumes, la viande bovine ou encore le miel. Au-delà de ces règles, les marges de manœuvre des États européens sont très réduites.

Si la France veut rendre obligatoire cet affichage pour d'autres aliments, il faut démontrer, d'une part, que les consommateurs sont en attente de cette information, ce qui est plutôt facile, et, d'autre part, qu'il existe un lien avéré entre l'origine d'un produit et ses caractéristiques, par exemple son goût. Voilà qui est très contraignant, car ce lien avéré est difficile à démontrer ; c'est pourquoi une expérimentation française d'un affichage de l'origine du lait avait été annulée par le juge.

Certes, une évolution récente a eu lieu dans la loi EGalim 2, grâce au Sénat : si l'origine d'un produit alimentaire est différente de celle de son ingrédient primaire, il faut le dire au consommateur et l'indiquer clairement. Une autre avancée récente a eu lieu par

décret : dans la restauration hors foyer, les viandes fraîches ou congelées issues d'ovins, caprins, porcins ou volailles verront désormais leur origine obligatoirement affichée, et non plus uniquement la viande bovine. Malgré ces avancées, le sujet est loin d'être épuisé.

Alors que l'origine est une information largement demandée par les consommateurs, certaines viandes ne sont pas concernées, comme le lapin ou le canard, ainsi que des produits comme le lait. En outre, dès lors qu'un produit est transformé, toute la réglementation sur l'origine des produits tombe : il n'y a quasiment aucune règle d'étiquetage, compte tenu du fait que nombre d'ingrédients peuvent entrer dans la composition d'un produit transformé.

Nous recommandons donc deux choses, puisque les règles européennes en la matière vont bientôt être révisées. D'une part, cette réforme doit être l'occasion d'étendre l'étiquetage de l'origine des produits à toutes les viandes, ainsi qu'au lait. D'autre part, les produits transformés ne peuvent être laissés indéfiniment à l'écart de cette évolution. Les approvisionnements d'un produit multi-ingrédients peuvent changer, ce qui rend complexe l'affichage de l'origine sur le produit physique : la dématérialisation, *via* un QR code, est alors utile.

Quant aux produits non alimentaires, l'étiquetage de leur origine est encore plus « permissif » : la règle est que ce n'est pas obligatoire, mais que si un fabricant souhaite tout de même afficher l'origine du produit, il doit respecter la définition du mot « origine » qui figure dans le code des douanes de l'Union européenne. Or cette définition est bien peu satisfaisante : l'origine correspond au pays où a eu lieu la dernière transformation substantielle, économiquement justifiée, du produit. Tous les fabricants et tous les juges n'ont pas forcément la même définition de ce qu'est une transformation substantielle.

Pour limiter la confusion et la mauvaise information du consommateur, nous proposons donc que lorsque l'origine d'un produit non alimentaire est affichée, l'étape de transformation en question, qui octroie son origine au produit, soit indiquée à côté de l'origine. Par exemple : « chaussure *Made in France* », puis à côté « pour l'assemblage » ou « fabrication de la semelle ».

Il ne suffit pas qu'une information soit apportée au consommateur pour qu'elle soit fiable. Un tiers doit garantir la véracité de ces informations. La confiance n'exclut pas le contrôle et force est de constater, au vu des nombreuses tromperies et des fréquents manquements constatés, que ce contrôle n'a jamais été aussi nécessaire.

Si le flux d'informations gagne tous les ans en ampleur, les moyens dédiés au contrôle ne font que diminuer. En plus de tout ce qu'elle contrôle déjà, la DGCCRF devra bientôt vérifier l'affichage environnemental, l'indice de durabilité, l'indice de réparabilité, peut-être le rémunérascoré. Or les moyens de la politique de protection des consommateurs ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Certains chiffres sont tout à fait alarmants : les effectifs de la DGCCRF ont été réduits de 450 postes entre 2010 et 2021. Pour le contrôle de la conformité des informations, ne restent que 145 agents pour toute la France. Nous avons ainsi découvert qu'il n'y avait qu'un seul inspecteur pour tous les Hauts-de-France, 11 inspecteurs pour la région Grand Est, 8 inspecteurs pour la Bretagne et 34 en Île-de-France, pour contrôler l'information apportée à 12 millions de consommateurs !

Ainsi, le nombre annuel de contrôles de conformité des informations est en chute libre : il est passé de 105 000 en 2012 à 73 000 en 2021, soit 30 % de contrôles en moins en dix ans. En outre, les enquêtes de la DGCCRF montrent un taux de non-conformité élevé : la chute des effectifs et des contrôles ne peut donc qu'éloigner la « peur du gendarme » et conduire à l'augmentation des manquements et tromperies.

Parallèlement, les associations de protection des consommateurs ne peuvent servir de relais, puisque leurs financements ont également fortement diminué : moins 18 % en quatre ans, alors que les consommateurs font de plus en plus appel à elles.

Le flux d'informations obligatoires et facultatives grandit, et le contrôle diminue parallèlement ; il ne peut qu'en résulter une moins bonne protection du consommateur. Cette politique nous semble irresponsable. Ce n'est qu'en ayant confiance dans les informations qu'ils reçoivent que les consommateurs accepteront de les prendre en compte lors de leurs achats. Baisser la garde sur les tromperies et contournements de la loi, c'est prendre le risque que les informations erronées jettent le discrédit sur toutes les informations fiables, ce qui serait contre-productif et irait à rebours des efforts de transparence et des votes du législateur. C'est pourquoi nous insisterons sur la hausse des moyens de la DGCCRF dans le prochain projet de loi de finances, conformément aux mises en garde régulièrement formulées au sein de cette commission.

Il nous paraît nécessaire que cette hausse des contrôles s'accompagne également d'un renforcement de l'encadrement des pratiques commerciales trompeuses. Nous constatons en effet de nouvelles façons de faire, comme mettre en avant une caractéristique d'un produit pour faire croire à sa qualité particulière par rapport aux produits des concurrents, alors qu'il s'agit là du simple respect de la loi : certains fabricants se vantent de ne pas tester les cosmétiques sur des animaux, alors que c'est simplement la loi qui l'interdit !

Nous avons donc prévu une rédaction qui permette d'étoffer le régime des pratiques trompeuses, afin que le droit réponde à ces nouveaux contournements.

Pour conclure, je remercie mes corapporteurs pour leur excellente collaboration et leur sens de l'équité.

M. Fabien Gay, rapporteur. – Nous avons largement identifié au cours de nos travaux un besoin fort de simplicité, de synthèse et de lisibilité de la part des consommateurs. Les scores et les affichages simplifiés et synthétiques semblent souvent emporter leur adhésion, sous réserve qu'ils soient fiables et cohérents.

Par exemple, il est clair que la méthode de l'analyse du cycle de vie utilisée dans le cadre de l'affichage environnemental n'est pas suffisante en elle-même. Dans le domaine agricole, par exemple, elle sous-estime les impacts positifs de certains modes d'élevage agricoles, par exemple en termes de biodiversité ou de stockage de carbone. L'affichage environnemental devra donc en tenir compte et opter pour une méthodologie qui intègre correctement ces bienfaits. Par ailleurs, une fois mis en place, il serait dommage que l'affichage environnemental tombe dans les travers que nous avons identifiés pour nombre de produits, à savoir une jungle de logos, de couleurs ou de lettres. Nous recommandons notamment que la diversité de logos entre catégories de produits soit encadrée : ce faisant, les consommateurs connaîtront bien ce logo, s'y habitueront et sauront l'utiliser.

Le Nutri-score est à la jonction de ces préoccupations : d'un côté, la nécessité de « faire simple » pour que le consommateur puisse traiter l'information, et, de l'autre côté, l'importance de bien expliquer l'utilité et les limites du score.

Ce dernier, facultatif, est désormais appliqué dans sept pays européens. Il simplifie la compréhension du tableau nutritionnel qui est à l'arrière des emballages et le synthétise sous forme d'une lettre de A à E et d'un code couleur.

Le Nutri-score est considéré comme ayant atteint ses objectifs informationnels par tous les acteurs que nous avons entendus, y compris les industriels. Quelques exceptions persistent concernant des filières particulièrement mal notées, mais 93 % des Français le connaissent. Il a poussé certains fabricants à améliorer la recette de leurs produits et il est appliqué sur presque 60 % des produits alimentaires mis en vente. Le ratio est quasiment de 100 % pour les marques de distributeur (MDD).

Nous avons pu également nous rendre compte lors de nos travaux qu'il fallait continuer la communication autour du Nutri-score et plus largement l'éducation à l'alimentation, pour que les consommateurs ne surestiment pas non plus son message. Le Nutri-score n'est ni une interdiction ni un blanc-seing. Il ne dit pas qu'un produit est mauvais et qu'un autre est bon. Il dit avant tout qu'il est préférable de consommer tel produit avec modération, et que tel autre produit peut être mangé en plus grande quantité. Il apporte un supplément d'information compte tenu de la complexité des données nutritionnelles « brutes », mais il ne dit pas qu'il ne faut pas manger de produit E, ou qu'il est sain de ne manger que des produits A. Pour le dire autrement, le Nutri-score ne remplace pas l'éducation à l'alimentation, il ne remplace pas le nutritionniste, il ne remplace pas l'éducation au goût.

Bien entendu, le Nutri-score n'est pas parfait, et il existe quelques exemples de notation qui semblent paradoxaux ou un peu déroutants, comme un jus de pomme pressé 100 % fruit noté C contre une bouteille de Coca Zéro notée B.

De même, certaines filières, comme le fromage, considèrent être mal notées, car le calcium qu'ils procurent ne serait pas assez pris en compte. Le fait de calculer le Nutri-score sur une portion de 100 g ou de 100 ml est parfois également déploré, car personne ne consomme 100 ml d'huile d'olive par jour.

Des adaptations ont déjà eu lieu pour améliorer la notation de certains produits. Les fromages ont vu leur note s'améliorer lorsque la méthodologie de calcul a été modifiée pour mieux intégrer le calcium. D'ailleurs, les chiffres des ventes de fromage continuent de progresser depuis l'entrée en vigueur du Nutri-score. Une étude a, du reste, montré que les deux tiers des produits dits « du terroir » obtenaient de bonnes notes.

L'enjeu autour du Nutri-score n'est pas tant son existence que la nécessité que les consommateurs sachent s'en servir et, surtout, que les citoyens disposent d'une éducation au goût, à l'alimentation et à la nutrition. Qu'est-ce qu'un repas équilibré ? À quelle fréquence tel ou tel produit devrait-il être consommé ? Quel est le rôle de l'huile d'olive ? Autant de questions qui trouveraient une réponse grâce à cette meilleure formation du consommateur.

Ce sujet est d'autant plus important que le Nutri-score est appelé à se généraliser, ce qui nécessitera toujours plus de compréhension et d'éducation. La Commission européenne va en effet généraliser fin 2022 un affichage nutritionnel simplifié. Plusieurs scores rivalisent

pour devenir le score européen. Compte tenu du fait qu'il a déjà été choisi dans sept pays, le Nutri-score « à la française » sera très probablement retenu *in fine*.

Nous y sommes favorables. D'une part, il est maintenant bien connu des consommateurs et surtout des industriels. Pour ces derniers, un autre choix pourrait les conduire à revoir leurs procédés de fabrication. D'autre part, il a déjà été adapté pour tenir compte des spécificités de filières comme le fromage. Il reste du chemin à faire cependant. Le Nutri-score français va, par exemple, encore être modifié d'ici peu pour mieux tenir compte des spécificités des produits de la mer, ce qui témoigne de sa capacité d'adaptation. Nous pourrions d'ailleurs plaider pour des adaptations supplémentaires de son mode de calcul, notamment pour l'adapter aux portions moyennes effectivement consommées par les Français.

Ce dispositif est utile au consommateur. C'est pourquoi il nous semblerait préférable que, quand un fabricant appose le Nutri-score sur son produit, il en fasse autant sur ses publicités, où il est encore facultatif.

Ce que je vous indiquais en parlant du Nutri-score est en réalité applicable à tous les produits alimentaires : rien ne remplace l'éducation, que ce soit à la maison, en classe ou à la cantine. Malheureusement, c'est souvent uniquement à la cantine que les enfants issus de milieux aux revenus modestes bénéficient d'un repas équilibré, avec des produits de qualité. L'école a donc un rôle important à jouer pour que le consommateur devienne un citoyen averti.

Nombreuses sont les questions qui doivent être abordées dans le cadre d'une éducation alimentaire : éducation au goût et à l'équilibre nutritionnel, éducation à la sécurité sanitaire, notions de coût et de qualité, etc. Il faut apprendre que l'on peut manger de tout, mais en quantités raisonnables, et apprendre à savoir placer le curseur.

Traiter des flux d'information nécessite que le consommateur soit doté de certains réflexes et connaissances : par exemple, connaître les principaux labels et signes de qualité, qui permettent de mieux valoriser les productions de nos territoires. Être consommateur, c'est aussi un métier, cela s'apprend. Il faut lui donner les clefs pour ne pas être à la merci des simples techniques de marketing et pour être capable d'orienter ses achats en fonction de ses attentes personnelles.

Or un très grand nombre d'acteurs entendus en audition nous ont alertés sur le fait que très peu de temps était consacré, à l'école, à ces sujets.

Il faut agir résolument dans cette voie, en prévoyant des moments spécifiquement dédiés, sur le modèle de la semaine du goût, des interventions de professionnels extérieurs et un enrichissement des programmes, et en multipliant les campagnes publiques de communication dans les médias autour des principaux labels.

Il existe d'autres voies, expérimentées par d'autres pays. Le Royaume-Uni, par exemple, n'autorise les publicités à la télévision pour les produits très gras, salés et sucrés, qu'à partir de 21 heures, pour éviter d'y exposer les enfants. Une telle solution ne saurait être envisagée sans un sérieux travail en amont avec les acteurs de santé publique, mais il faudrait au moins engager une réflexion sur ce sujet.

Voilà, mes chers collègues, les différentes solutions que nous esquissons pour fiabiliser l'information apportée au consommateur. Parfois, il convient de créer de nouvelles informations, comme sur l'origine ; parfois, il convient de les dématérialiser ; mais toujours, il s'agit de pouvoir contrôler, puis de réprimer les tromperies. Enfin, il s'agit d'apprendre au citoyen à identifier les informations fiables et trouver son chemin dans cette jungle d'informations.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le travail a été réalisé de manière très collégiale. M. Véran m'interrogeait sur l'atmosphère qui régnait au sein de la commission : je lui ai répondu que quand on s'écoute, tout se passe bien.

Le tableau des propositions a été distribué : il vous indique, conformément aux nouvelles méthodes de travail proposées par le Bureau du Sénat, qui sont les organismes et acteurs chargés de leur mise en œuvre, à savoir l'État, les législateurs ou les acteurs privés. Il permet aussi un meilleur suivi de ces propositions.

M. Laurent Duplomb. – Je suis partagé : voter contre ce rapport ou m'abstenir ? Voter contre serait peut-être trop radical.

Certains points me conviennent, comme l'obligation d'indiquer l'origine des produits, qui mettrait fin à notre naïveté coupable vis-à-vis du consommateur. Pour les autres recommandations, je suis dubitatif. Nous ajoutons encore des contraintes : voyez tout ce qu'impliquent les QR codes pour les entreprises agroalimentaires en matière de dépense, de suivi, de communication, etc. Les entreprises n'embauchent plus que pour tracer, pour se justifier, pour des tâches administratives ou de communication. Dans la situation de notre pays, avec une inflation réelle de 7,5 % et une faible industrialisation, être compétitif reste la priorité. Ces contraintes sont en fait des demandes d'enfants gâtés, qui, faute de contrôles, ne protègent pas le consommateur et nous pénalisent sur tous les marchés.

Avec Pierre Louault, nous sommes en train d'établir un rapport sur la compétitivité agricole. L'exemple du secteur de la pomme est probant. Nous exportons 700 000 tonnes de pommes il y a dix ans, et en importons 100 000. Aujourd'hui, nous exportons 340 000 tonnes et en importons 250 000. Notre manque de compétitivité a fait que nous avons divisé par six le rapport entre importations et exportations en dix ans. Le coût de la main-d'œuvre est un facteur explicatif, mais la Pologne, notre principal concurrent, rencontre des conditions réglementaires bien plus favorables pour produire ce fruit, du fait des surtranspositions françaises. Nous n'avons pas vu que nous menions notre production dans le mur.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il faudrait se centrer sur le thème du rapport, qui est l'affichage et l'information au consommateur.

M. Laurent Duplomb. – Nous pensons que l'affichage implique une montée en gamme. La réalité, c'est que la compote que mangent nos enfants est faite de pommes importées, chargées de molécules interdites en France. Ces étiquetages et labels, peuvent contribuer à accentuer nos défauts.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ce travail est très important. Monsieur Duplomb, vous mettez plutôt en cause la distorsion entre les normes et la réalité de la production et le manque de contrôles dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, et non l'étiquetage.

Dans les recommandations, il faudrait dire plus clairement qu'il est nécessaire d'augmenter le nombre d'agents à la DGCCRF et des associations de consommateurs. À ce titre, notre commission devrait déposer un amendement dans le projet de loi de finances.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est l'objet de la proposition n° 17.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Très bien. Il faudrait que notre commission recense tous les contrôles qui ne sont pas réalisés.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous n'aurions pas assez d'un quinquennat !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il nous faut contrer la mise en doute de la légitimité de l'État, et les discours ambiants sur la collusion entre État et multinationales. La crise est majeure, il faut donner des moyens pour contrôler.

M. Franck Montaugé. – En amont des QR codes, se pose la question de la *blockchain*, qui permet une meilleure traçabilité, plus fiable. La DGCCRF travaille sur ce point.

J'ai deux questions. Premièrement, savez-vous ce que coûte à la collectivité nationale la mauvaise alimentation d'une partie toujours plus grande de la population, notamment des jeunes ? Deuxièmement, est-il possible de bien s'alimenter quand les fins de mois sont difficiles ?

M. Daniel Gremillet. – Ce travail fait débat au sein de notre commission, mais il pose un problème essentiel, à la croisée de nombreux questionnements sur les produits alimentaires qui circulent au sein du marché européen et de notre système de libre-échange : cela n'est pas nouveau.

QR code, code-barres, peu importe, mais il faut trancher. Il ne s'agit que de systèmes. N'oublions pas l'entreprise, la vie au quotidien et la lecture du consommateur final, qui doit pouvoir s'approprier l'information. Le QR code doit être compris par tous, et pouvoir être assumé financièrement par les entreprises.

Nous devons prolonger le travail sur l'origine des produits. Le Sénat était à la manœuvre, mais l'élan a été stoppé au niveau européen. La France doit s'appuyer sur votre travail pour être offensive au niveau communautaire ; sinon nous nous tirons une balle dans le pied.

J'en viens aux contrôles. Aujourd'hui, à la suite des nouvelles réglementations européennes, l'entreprise est responsable des contrôles avant la mise sur le marché, et non plus les services vétérinaires. L'ordre est inversé. Qu'en sera-t-il pour le contrôle de l'information ?

Enfin, les entreprises sont contrôlées en permanence. Nous laissons penser que les entreprises font ce qu'elles veulent, mais ce n'est pas le cas.

Pour ce qui concerne l'étiquetage et les emballages, je souhaite que votre travail assume une véritable dimension européenne.

Mme Sophie Primas, présidente. – La Commission européenne est souvent citée dans le rapport !

M. Daniel Gremillet. – Il est absolument nécessaire d’agir au niveau européen. L’information doit être uniforme au niveau communautaire.

Enfin, l’éducation est un enjeu majeur. En France, nous avons beaucoup de chance, mais l’absence de culture sur la nourriture, dans beaucoup de familles, pose problème.

Je ne ferai pas un procès d’intention au Nutri-score. S’il faut une harmonisation européenne, autant choisir le système français. En revanche, dans certains territoires, mal noter un produit, c’est potentiellement voir l’effondrement de toute une économie. Vous le constatez, le spectre des interrogations est vaste.

M. Franck Menonville. – Les deux sujets sont complémentaires. Votre rapport permet de clarifier et d’ordonner un certain nombre d’informations. Vous proposez une voie de simplification, voilà l’essentiel.

Nous devons continuer à travailler sur l’étiquetage et maintenir les contrôles.

Nous devons aussi communiquer sur le Nutri-score, pour le positionner correctement : c’est avant tout un outil qui doit être bien compris.

Renforcer l’éducation à l’alimentation auprès des enfants est aussi nécessaire, en travaillant au niveau des collectivités locales. Il est réducteur de lier trop vite pouvoir d’achat et qualité de l’alimentation. Les plats préparés, qui coûtent cher, sont aussi les plus nocifs.

Enfin, une démarche coordonnée au niveau européen est nécessaire.

M. Pierre Louault. – Je salue ce travail, très complet. Certes, trop d’information tue l’information. Le QR code reste réservé aux initiés et le Nutri-score est assez efficace, même si parfois il faut aussi s’en méfier, par exemple pour le fromage.

Voilà où nous en sommes : aux Restos du cœur, les clients ne veulent même plus de légumes et préfèrent emporter des plats préparés.

Les contrôles sont de la responsabilité de l’État. Nous ne contrôlons pas les importations, alors que les agriculteurs sont contrôlés au moins une fois par an. Que la moitié de la police environnementale se consacre à des tâches de contrôles aux frontières ! À force de contrôles, plus personne ne veut devenir paysan, et la France va devoir bientôt importer des denrées alimentaires.

Mme Patricia Schillinger. – Ce sujet est très complexe et touche le quotidien des Français. L’histoire agroalimentaire française est une des meilleures, nous pouvons nous en féliciter ! En Allemagne, il n’y a pas de cantines, alors qu’en France elles proposent d’excellents produits, souvent issus du terroir.

La pédagogie est très importante. La semaine dernière, une lycéenne m’a dit que depuis qu’elle avait eu un cours sur l’alimentation, elle ne mangeait plus ni poisson ni viande. Cela est navrant.

Lorsque je fais moi-même les tests de QR Code, je suis souvent stupéfaite : les notations sont orientées pour que le consommateur achète tel ou tel produit. Une réglementation est nécessaire.

Ce rapport transpartisan est le bienvenu. Nous le voterons.

Mme Amel Gacquerre. – Je partage votre approche très transversale. Il s’agit avant tout de mieux prioriser l’information, et de mieux contrôler. Nous sommes unanimes aussi sur la pédagogie.

Internet a une influence grandissante sur les questions de l’alimentation. Une étude d’Harris interactive montrait que l’influence numérique, celle des blogs et des réseaux sociaux, était deux fois plus importante que celle des autres moyens de communication. Les préconisations doivent aussi prendre cet élément en compte.

M. Alain Cadec. – Effectivement, trop d’information tue l’information. Je suis favorable à l’affichage de l’origine des produits, mais certains produits sont plus difficiles à tracer que d’autres. « Pêché en Atlantique Nord-Est », que cela veut-il dire ? Au Parlement européen, j’avais travaillé sur un écolabel indiquant par exemple les ports de pêche et les techniques de pêche, mais voilà qui est difficile à mettre en œuvre.

Je suis d’accord, l’étiquetage ne peut se faire qu’au niveau européen. De plus, en matière d’importation, chacun devrait respecter les mêmes règles.

Le Nutri-score pourrait pénaliser un certain nombre de produits : je partage les inquiétudes de M. Duplomb en la matière.

M. Fabien Gay, rapporteur. – Ce rapport concerne l’étiquetage des produits alimentaires.

M. Duplomb, nous avons certains points d’accord, sur le libre-échange, sur les agriculteurs, etc. Mais ce n’est pas l’objet de notre rapport ! Idem sur la prévention de l’obésité.

Contrôle des cahiers des charges, contrôles sanitaires et contrôle des informations, voilà trois sujets différents. Nous nous sommes intéressés aux contrôles de l’étiquetage par la DGCCRF : il est clair que de moins en moins d’agents se consacrent à cette tâche de vérification des informations.

Sur la vérification du poids des produits, par exemple, les représentants de la DGCCRF nous ont expliqué que, après avoir beaucoup agi voilà plusieurs années, ils n’agissaient plus. D’où notre recommandation n° 17 visant à renforcer les moyens dévolus au contrôle de l’information – en faveur également des associations de consommateurs.

Peut-être n’insistons-nous pas suffisamment dans notre rapport sur le vrac, qui est amené à se développer et à gagner de nouveaux produits. Nous tenons à ce que des informations minimales soient affichées. C’est le sens de notre recommandation n° 12.

En ce qui concerne le QR code, notre approche a beaucoup évolué. Il faut trouver un équilibre entre l’information des consommatrices et des consommateurs et l’absence d’alourdissement pour les agro-industriels et la grande distribution. Il faut aussi garder à l’esprit la fracture numérique.

Dans la mesure où nous devons, d’une part, réduire le suremballage pour des raisons environnementales et, d’autre part, anticiper la rupture à venir de papier et de carton, le QR code peut constituer, alors que les informations deviennent de plus en plus nombreuses

et en dépit de ses contraintes et limites, une solution. Il pourrait devenir obligatoire à l'horizon 2027. Aux États-Unis, la grande distribution l'impose déjà à un nombre croissant d'industriels.

Nous n'imposons rien – sur ce sujet comme sur les autres –, mais proposons, notamment aux industriels, de préparer l'avenir. Mieux vaut franchir ce pas dans les mois et les années à venir que de subir une éventuelle contrainte d'ici à trois, quatre ou cinq ans, voire même plus rapidement.

Je suis bien conscient des limites du Nutri-score – je pense notamment au fromage, à la charcuterie et aux bonbons –, mais une majorité de filières l'ont adopté, alors qu'il n'est pas obligatoire. Par ailleurs, les scientifiques qui ont conçu le NutriNet nous ont bien rappelé que, pour eux, une classification en E ou en rouge ne signifie pas qu'il faut cesser de consommer le produit. Quoi qu'il arrive, il y aura toujours des produits trop gras, sucrés ou salés.

Nous recommandons une généralisation, étant entendu que, à la fin de l'année, la Commission européenne imposera un système. Nous proposons de soutenir le Nutri-score à la française, auquel nos industriels sont habitués, plutôt que les voir forcés de s'adapter à un autre système. Voyez les céréales : les industriels ont fait un gros travail pour réduire les sucres, au point que certains produits autrefois notés D ou E sont aujourd'hui notés B ou C. Si un autre système est retenu au niveau européen, il faudra refaire tout le boulot...

Sans nitrite, il n'y a pas de charcuterie. Or on sait que le nitrite est potentiellement cancérigène. Il faut donc accompagner la recherche d'une alternative. Il existe déjà des jambons sans nitrite, mais la généralisation n'est pas pour demain.

Le Nutri-score est aujourd'hui le système le plus scientifiquement établi. Reste que sa généralisation doit s'accompagner d'une éducation au goût et d'un effort de prévention. Les scientifiques nous l'ont bien dit : ces systèmes de notation ne remplacent pas un nutritionniste. Il faut, bien sûr, continuer à manger du fromage, de la charcuterie et de la viande rouge ; le tout est de savoir en manger en quantités raisonnables sur une semaine ou un mois.

Enfin, j'insiste : aucune de nos recommandations n'alourdit les coûts des agriculteurs.

Sur l'information et l'origine, nous avons un combat à poursuivre, qui, je pense, peut être collectif et transparent.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je remercie nos rapporteurs pour leur travail.

Je crois, à titre personnel, à la responsabilité du consommateur, dont le libre arbitre doit s'exercer à la lumière d'une information accessible et lisible.

Vos propositions ne consistent pas à surtransposer, mais à anticiper la réglementation européenne en espérant l'orienter dans le sens que nous souhaitons pour le bien de nos industriels et donc de nos agriculteurs.

L'information est aujourd'hui un maquis, qu'il s'agit d'éclaircir. Nos rapporteurs font des propositions en ce sens.

Madame Schillinger, leur première recommandation porte sur l'évaluation des systèmes de notation libre. Je crois à la libre entreprise et considère que toute entreprise doit pouvoir élaborer un système de notation, si elle le souhaite. Mais le sérieux et la transparence de certains systèmes devront être certifiés, du point de vue notamment de l'absence de conflits d'intérêts.

Je remercie les rapporteurs pour leur écoute, car nos échanges ont fait quelque peu évoluer les recommandations.

Les recommandations sont adoptées et la commission autorise la publication du rapport d'information.

« Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France » - Présentation du rapport d'information fait au nom de la mission d'information « Excellence de la recherche/innovation » (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Patrick Chaize rapporteur sur la proposition de résolution européenne de Mmes Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly relative au Programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030.

La réunion est close à 12 h 00.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 29 juin 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 30.***France compétences - Examen du rapport d'information**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons Frédérique Puissat, Corinne Féret et Martin Lévrier, qui nous présentent leur rapport d'information sur France compétences et font du même coup un bilan de l'application d'une loi emblématique du quinquennat, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a profondément réformé la formation professionnelle et l'apprentissage, en laissant davantage de liberté aux individus et de responsabilité aux entreprises. Au cœur du nouveau système se trouve France compétences, établissement public de l'État chargé depuis 2019 de réguler, de financer et d'évaluer les principaux dispositifs, dont l'apprentissage et le compte personnel de formation.

Après trois années de mise en œuvre, le nouveau système a enclenché une dynamique considérable en faveur de la formation professionnelle et de l'alternance. Toutefois, les besoins de financement induits par cette croissance n'ont pas été anticipés, ce qui appelle des ajustements budgétaires et stratégiques. Il n'est aujourd'hui plus question de bouleverser le cadre fixé en 2018, mais de trouver des leviers de régulation, afin d'assurer le juste financement de dispositifs qui pourraient être recentrés sur les objectifs d'employabilité et d'insertion professionnelle.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Concernant l'apprentissage, la réforme a connu un indéniable succès quantitatif : le nombre de contrats d'apprentissage signés chaque année est passé de 321 000 en 2018 à 732 000 en 2021. Près de 1 500 centres de formation d'apprentis (CFA) ont ainsi été créés depuis la réforme.

Cette dynamique s'est appuyée sur une libéralisation de l'apprentissage. Financé par les opérateurs de compétences aux niveaux de prise en charge fixés par les branches professionnelles, l'apprentissage peut s'appuyer sur des CFA qui s'implantent librement sur le territoire, sous réserve d'être certifiés, et bénéficier d'aides de l'État largement amplifiées depuis la crise sanitaire.

Si cette progression est observée dans toutes les régions et pour tous les niveaux de formation, elle a surtout bénéficié à l'enseignement supérieur : 62 % des contrats signés en 2021 concernaient une formation post-baccalauréat, alors qu'ils ne représentaient que 38 % des contrats d'apprentissage en 2018. Il faut se féliciter de cette dynamique, mais nous considérons que les formations en apprentissage de niveaux inférieurs au baccalauréat pourraient être davantage soutenues, ces niveaux de qualification étant associés à de plus importantes difficultés d'insertion professionnelle.

Le compte personnel de formation (CPF) a également connu une forte croissance à la suite de sa rénovation par la loi du 5 septembre 2018. Le nombre de formations financées

a quasiment doublé chaque année : de 517 000 en 2019 à 984 000 en 2020 et plus de 2 millions en 2021.

Le recours au CPF a été stimulé par sa désintermédiation au moyen de l'application « Mon compte formation », par l'alimentation des comptes en euros plutôt qu'en heures et par la simplification de l'éligibilité des formations.

Toutefois, ce recours porte de moins en moins sur les formations les plus qualifiantes et les plus adaptées aux besoins de compétences des entreprises. Ainsi, les formations les plus demandées en 2020 étaient les langues vivantes, la préparation au permis de conduire et les actions de formation destinées aux créateurs et repreneurs d'entreprise - lesquelles ont souvent un faible lien avec l'entrepreneuriat. Une petite minorité de formations vise à l'obtention d'une certification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

Le conseil en évolution professionnelle (CEP) connaît pour sa part une évolution conforme aux attentes, même s'il reste relativement peu connu : plus de 140 000 actifs occupés ont mobilisé le dispositif en 2021 contre 100 937 en 2020.

D'autres dispositifs relevant d'enveloppes fermées sont trop peu dotés, à l'image du projet de transition professionnelle (PTP) qui a succédé au congé individuel de formation : moins de 20 000 dossiers de PTP ont été pris en charge en 2021 dans le cadre d'une enveloppe totale de 553 millions d'euros.

De même, alors que les entreprises de 50 à 299 salariés ont été exclues du bénéfice des fonds mutualisés, les montants alloués au plan de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés - 540 millions d'euros en 2022 - ne sont pas à la hauteur des enjeux d'adaptation des compétences à venir.

Par conséquent, les dispositifs de formation professionnelle font désormais la part belle à l'initiative des individus, au détriment des besoins des entreprises.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – La réforme a placé au centre de ces dispositifs une structure de régulation et de financement unique. France compétences, créé par la loi du 5 septembre 2018, réunit dans un même établissement public les missions précédemment dévolues à quatre structures : le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop), le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (Copanef), le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), ainsi que la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

France compétences a notamment pour mission d'assurer la répartition et le versement des fonds issus des contributions des employeurs au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

En matière de régulation et de contrôle, il revient notamment à l'établissement d'organiser le CEP des actifs occupés, d'établir le RNCP et le répertoire spécifique, et d'émettre des recommandations sur le niveau de prise en charge des formations en alternance.

France compétences a également un rôle d'observation et d'évaluation, notamment en matière de transparence des coûts et de qualité des actions de formation.

Les attributions de France compétences n'en font pas le pilote du système, qui reste complexe et émiétté. Elles permettent cependant à l'établissement d'être en relation technique et financière avec les principaux acteurs de la formation professionnelle et de l'alternance : l'État, qui en assure la tutelle et bénéficie d'un concours financier pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi ; la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du CPF ; les onze opérateurs de compétences (OPCO), qui, dans leur champ économique respectif composé de plusieurs branches professionnelles, assurent le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation, apportent un concours au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés, ainsi qu'un appui technique aux branches professionnelles.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Placé au centre des nouveaux circuits financiers mis en place par la loi du 5 septembre 2018, France compétences prend en particulier en charge deux postes de dépenses ouverts dans une logique de guichet. Il s'agit, d'une part, des dotations versées aux OPCO pour répondre à leurs besoins de financement des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation ; et, d'autre part, de la dotation versée à la Caisse des dépôts et consignations pour assurer le financement du CPF.

La large ouverture de ces dispositifs, qui ne s'est pas accompagnée de nouveaux moyens de financement, a créé des besoins non couverts par les ressources de France compétences. Ces dernières proviennent essentiellement du produit de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa), ainsi que de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) et de la contribution dédiée au financement du CPF pour les titulaires d'un CDD, qui sont désormais toutes collectées par les Urssaf et les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA). La montée en puissance, au-delà des anticipations, de l'apprentissage et du recours au CPF n'a fait que creuser un déséquilibre structurel, présent depuis la réforme et centralisé au niveau de France compétences.

Le déficit de France compétences pourrait ainsi avoisiner 5,9 milliards d'euros en 2022, après avoir atteint 4,6 milliards d'euros en 2020 et 3,2 milliards d'euros en 2021.

Or France compétences ne dispose que de leviers de régulation très limités pour juguler les dépenses, notamment celui des recommandations aux branches en vue de la détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et celui du renouvellement de l'enregistrement des certifications professionnelles.

Les dotations exceptionnelles de l'État votées en lois de finances, à hauteur de 2,7 milliards d'euros en 2021, au demeurant insuffisantes, ne constituent pas une solution pérenne. De même, le recours croissant à l'emprunt bancaire, qui fait peser sur l'établissement une charge d'intérêts de près de 5 millions d'euros en 2022, n'est pas soutenable. Ces mesures ponctuelles devront donc rapidement céder le pas à des décisions structurelles.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – En matière de gouvernance du système de formation professionnelle et d'apprentissage, la place de France compétences fait l'objet de malentendus.

Le conseil d'administration de l'établissement, conçu comme une instance de gouvernance quadripartite, réunit des représentants de l'État, des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel et des régions, ainsi que des personnalités qualifiées. Toutefois, cet organe est actuellement moins une instance de décision

qu'un espace d'information et d'échanges, les décisions politiques étant prises en amont par l'État, ce qui est source de frustrations.

En tant que parties prenantes à la gouvernance et au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, les partenaires sociaux et les conseils régionaux demandent légitimement à être davantage associés à la réflexion et aux décisions stratégiques.

Plutôt que de créer une nouvelle structure qui se superposerait à France compétences, nous préconisons d'associer de manière plus systématique les principaux acteurs de la formation professionnelle, dont les partenaires sociaux, à la définition des objectifs et des orientations stratégiques pour les atteindre, sous la forme de réunions avec le ministre du travail. Autrement dit, nous préférons mettre en place un « cheveu-léger » plutôt qu'une « grosse cavalerie ». Ces réunions pourraient aboutir, à partir de diagnostics partagés, à la définition d'une trajectoire pluriannuelle de retour à l'équilibre financier du système. L'assemblée générale de France compétences, qui est plus large que le conseil d'administration et qui est actuellement peu mobilisée, pourrait voir son rôle renforcé en matière de discussion des orientations qui seraient ainsi définies.

Le conseil d'administration a mis en place des commissions spécialisées qui produisent, selon les organisations qui y sont représentées, des travaux intéressants qui ne peuvent pas suffisamment être exploités par les administrateurs. Il conviendrait de renforcer leurs moyens et de remonter plus systématiquement leurs travaux aux administrateurs en amont des délibérations.

Afin de responsabiliser les principaux acteurs, y compris l'État, il serait souhaitable que le conseil d'administration soit effectivement associé à la régulation financière du système. Or, le cadre réglementaire actuel ne le permet pas.

Tout d'abord, les administrateurs de France compétences doivent composer avec le fléchage réglementaire de certaines dépenses. En particulier, le montant de la dotation pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi, affectée au plan d'investissement dans les compétences (PIC), a été fixé par décret pour les années 2019 à 2022.

En outre, France compétences n'a pas de marge de manœuvre sur les postes de dépenses qui relèvent d'une logique de guichet, comme les dotations pour l'apprentissage et le CPF.

Le cadre réglementaire actuel prévoit que le conseil d'administration de France compétences affecte le produit des contributions qui sont reversées à l'établissement aux différents dispositifs qu'il finance dans les limites de fourchettes prédéterminées, exprimées sous forme de pourcentage des ressources. Ce système a rapidement montré ses limites, si bien que les fourchettes initiales ont été élargies dès décembre 2020. Surtout, cet exercice restera vain tant que les recettes de France compétences seront insuffisantes pour financer les dépenses : en 2022, les seules dépenses liées à l'alternance pourraient représenter plus de 100 % des recettes.

Il ne paraît donc pas pertinent de maintenir la référence à des fourchettes. En revanche, le conseil d'administration devrait être en capacité de délibérer et de se prononcer par un vote sur un budget global.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Par ailleurs, il serait légitime que les branches professionnelles soient associées au pilotage du système. La réforme de 2018 a conféré aux branches un rôle important en matière de fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage comme en matière de certification professionnelle. Toutefois, celles-ci ne participent pas en tant que telles à la gouvernance de France compétences, puisque les partenaires sociaux sont représentés au conseil d'administration au niveau interprofessionnel.

Les relations entre France compétences et les branches apparaissent limitées et à sens unique. En pratique, l'opérateur s'adresse souvent aux OPCO lorsqu'un dialogue avec les branches est nécessaire.

Il paraît possible de mieux prendre en compte les particularités des branches professionnelles. Les principales branches pourraient ainsi être entendues une fois par an par la commission Recommandations de France compétences sur les orientations stratégiques de leur politique de formation. Il serait également opportun d'instituer un dialogue plus régulier et plus ouvert entre les services de l'établissement et les branches concernant la procédure de révision des coûts-contrats.

En matière de gouvernance territoriale, la réforme semble avoir complexifié la situation.

La réforme de 2018 revient pour une large part à un dessaisissement des régions. En matière d'apprentissage, celles-ci ont vu la majeure partie de leurs compétences transférées aux branches professionnelles et aux OPCO. Concernant la formation professionnelle, la loi confie toujours à la région une compétence d'organisation et de financement, qui s'apparente néanmoins à un rôle d'animation sans véritables prérogatives.

Les comités régionaux de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles (Crefop) restent les instances quadripartites de coordination locale. Ils fonctionnent de manière très variable selon les régions. En outre, il n'existe pas à ce jour de relation structurée entre les Crefop et France compétences, qui ne joue pas le rôle d'animation anciennement dévolu au Cnefop.

Les territoires et, plus spécifiquement, les bassins d'emploi sont néanmoins des échelons pertinents de définition des politiques en matière de formation professionnelle. Dans cette perspective, les Crefop devraient pouvoir disposer des études prospectives et des données, émanant notamment des branches, qui leur permettraient de produire une réflexion stratégique. Les priorités ainsi fixées par les Crefop pourraient servir de base à des expérimentations régionales menées avec le soutien de France compétences.

Les OPCO ont succédé aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) avec des compétences nouvelles. Ils ont également dû continuer d'assurer jusqu'en 2021, à titre transitoire, la collecte des contributions des employeurs à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Ils ont ainsi été soumis, au cours de leurs premières années de fonctionnement, à des défis humains et organisationnels.

Bien qu'ils soient des opérateurs nationaux, les OPCO doivent pouvoir garantir des services de proximité aux entreprises et à leurs salariés. Leur présence dans les territoires est toutefois inégale. Nous considérons, au regard de l'exemple probant de l'OPCO des entreprises de proximité, que l'implantation locale des OPCO pourrait être développée à

travers une présence opérationnelle, ainsi qu'une présence d'élus sous forme de commissions paritaires régionales.

Nos auditions ont fait apparaître que les OPCO tendent à se substituer aux branches comme interlocuteurs des pouvoirs publics, tandis que leur offre de services aux entreprises n'a pas encore trouvé le bon positionnement. Nous proposons que les OPCO soient recentrés sur leur mission première d'accompagnement des entreprises, ce qui pourrait passer par une modification de leur accord constitutif.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Pour retrouver des marges de manœuvre afin de prolonger la logique de la réforme, il convient d'abord d'adapter le financement mutualisé de la formation professionnelle aux besoins du marché du travail.

Sans remettre en cause la liberté des actifs d'accéder à la formation professionnelle de leur propre initiative à l'aide du CPF, il paraît possible de mieux maîtriser son pilotage et de le recentrer sur les enjeux d'employabilité et de parcours professionnels.

Afin de responsabiliser les bénéficiaires et d'élever l'intérêt des formations prises en charge, nous proposons d'instaurer un reste à charge pour l'utilisateur du CPF, même modique, en cas de formation ne débouchant pas sur une certification inscrite au RNCP. Seraient ainsi concernées certaines des formations les plus demandées dans le cadre du CPF, telles que la préparation au permis de conduire ou les formations en langues étrangères.

Le reste à charge que nous proposons d'instaurer pour les utilisateurs du CPF pourrait cependant être supprimé, d'une part, en cas de co-financement par l'employeur, afin de promouvoir la co-construction des parcours de formation ; d'autre part, en cas de validation du projet de formation dans le cadre d'un CEP, afin d'améliorer l'accompagnement des utilisateurs.

Afin de développer les pratiques d'abondement du CPF par l'employeur, qui restent marginales, la négociation collective apparaît comme un levier pertinent. Nous préconisons donc d'encourager la conclusion d'accords collectifs prévoyant des mesures d'abondement en inscrivant ce thème de négociation au titre des dispositions d'ordre public dans le code du travail et en étendant cette négociation obligatoire à toutes les entreprises de 50 salariés et plus.

Il convient par ailleurs de renforcer la lutte contre la fraude au CPF et le démarchage abusif, même si leur impact financier reste à ce jour limité : environ 15 000 comptes ont été atteints au total, d'après la Caisse des dépôts et consignations.

Le mode de financement de la formation des demandeurs d'emploi mérite également d'être réévalué. Les fonds mutualisés de la formation professionnelle y contribuent pour une large part, à travers France compétences, dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Cette contribution est rattachée au budget de l'État par le biais d'un fonds de concours. Son montant a été fixé à 1,632 milliard d'euros pour 2021 et 1,684 milliard d'euros pour 2022.

La légitimité de ces versements est contestée : le pilotage du plan étant maîtrisé par l'État, en s'inscrivant pour partie dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), les entreprises ont le sentiment d'être « payeurs aveugles » sur ce volet où elles ne voient pas de retour sur investissement. Dans un référé d'avril 2021, la

Cour des comptes avait relevé le « fort éparpillement » des actions financées par le PIC. Parmi celles-ci figure par exemple la Garantie jeunes, remplacée depuis le 1^{er} mars dernier par le contrat d'engagement jeune.

Les partenaires sociaux appellent ainsi à distinguer, au sein du PIC, ce qui relève de dispositifs apportant des réponses concrètes aux besoins de compétences des entreprises, que peuvent financer les contributions des employeurs, et les priorités d'ordre national relevant de la responsabilité financière de l'État.

Cette clarification devrait conduire à plafonner la dotation de France compétences au PIC à un montant fixé par accord entre les partenaires sociaux. En outre, il nous semblerait cohérent que cette dotation diminue concomitamment à l'amélioration de la situation du marché du travail. La contribution de France compétences au PIC pourrait évoluer, de manière contra-cyclique, en fonction de l'évolution du taux de chômage.

En sens contraire, il serait souhaitable, et plus transparent, d'améliorer le recours des demandeurs d'emploi au CPF, qui est lui aussi alimenté par la contribution formation des employeurs.

Nous soulignons également l'importance de prendre en compte, le moment venu, les observations du comité scientifique chargé de l'évaluation du PIC.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Il convient en outre de mieux réguler l'apprentissage, sans freiner son développement.

Tout d'abord, la détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage – le « coût-contrat » – pourrait être davantage encadrée.

La réforme de 2018 a confié aux branches professionnelles le soin de déterminer les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, sous la supervision de France compétences, qui doit assurer la convergence de ces niveaux et contribuer à l'équilibre financier du système. Les opérateurs de compétences financent ensuite les CFA selon les niveaux de prise en charge définis pour chaque formation en apprentissage.

Afin d'assurer la convergence des coûts, France compétences émet des recommandations aux branches professionnelles lorsque celles-ci proposent des niveaux de prise en charge trop divergents. Si les branches ne prennent pas en compte ces recommandations, le niveau de prise en charge concerné est déterminé par décret.

Le premier exercice de détermination des niveaux de prise en charge a été lancé en 2019. France compétences a constaté que 70 % des valeurs fixées par les branches étaient convergentes. Ses recommandations, émises sur les valeurs non convergentes, ont été suivies à 98 % par les branches professionnelles.

Un nouvel exercice de détermination des coûts-contrats a été engagé à la fin de 2021, en prenant en compte l'observation des charges moyennes des CFA qui ont pu être collectées grâce à la remontée de leurs comptes analytiques au titre de l'année 2020. Ces données comptables ont révélé un écart d'environ 20 % entre le coût moyen observé et la moyenne des niveaux de prise en charge.

France compétences a donc invité les branches à ajuster leurs niveaux de prise en charge pour qu'ils soient plus proches des coûts réels des CFA, sur la base des données

collectées. Cet exercice a nécessité un délai plus important qu'envisagé, car France compétences a considéré que ces coûts observés n'avaient pas été suffisamment pris en compte par les branches dans leurs premières propositions de niveaux de prise en charge.

Après ces deux exercices de détermination des coûts-contrats, nous considérons que les leviers de régulation de l'apprentissage doivent être renforcés pour assurer sa soutenabilité. En particulier, les recommandations de France compétences doivent pouvoir mieux prendre en compte l'observation des coûts.

Nous proposons donc qu'une concertation soit menée entre France compétences et les branches, afin d'engager un mouvement général de diminution des niveaux de prise en charge, pour les rapprocher des coûts réels des CFA.

Il conviendra d'élaborer une démarche qui préserve la viabilité des CFA et la dynamique en faveur de l'apprentissage, tout en assurant le juste financement et la soutenabilité du système. Dans ce cadre, il faut accorder davantage de temps aux branches pour faire évoluer ces coûts-contrats, et il convient de mieux les accompagner dans cet exercice.

Le maintien d'une formation en apprentissage de qualité dans un contexte de forte croissance des effectifs passe par le renforcement du soutien aux investissements des CFA. Les représentants des CFA que nous avons entendus estiment le besoin de financement en investissement à 700 millions d'euros pour 2022.

Il existe, pour soutenir ces dépenses d'investissement, des enveloppes budgétaires à la main des conseils régionaux. France compétences finance ainsi deux enveloppes : l'une pour le fonctionnement, à hauteur de 138 millions d'euros, l'autre pour l'investissement, à hauteur de 180 millions d'euros. Les conseils régionaux disposent ensuite de ces enveloppes pour soutenir les CFA. Alors que l'enveloppe consacrée au soutien du fonctionnement était sous-consommée, le Gouvernement a autorisé par décret la fongibilité des enveloppes, ce qui permet de donner plus de latitude aux régions pour soutenir les investissements des CFA.

Nous proposons d'aller plus loin en prévoyant que les montants alloués par l'État varient en fonction de l'évolution des effectifs d'apprentis, car les dotations fixées en 2018 ne semblent plus adaptées à la croissance de l'apprentissage.

Les besoins spécifiques pourraient en outre être mieux identifiés dans le cadre de la prise en charge des contrats d'apprentissage. À cet égard, nous considérons qu'une étude doit être menée par France compétences pour évaluer les besoins spécifiques des apprentis et des CFA dans les territoires d'outre-mer, afin de s'assurer de la bonne adaptation des dispositifs et de proposer, le cas échéant, les ajustements nécessaires.

Par ailleurs, nous regrettons que la part de personnes handicapées parmi les nouveaux entrants en apprentissage stagne depuis 2015, malgré les dispositifs de soutien existants. Celles-ci pourraient bénéficier d'un soutien renforcé grâce à l'enveloppe régionale d'aide au fonctionnement des CFA.

Ensuite, en complément de la régulation des coûts, il est possible d'agir sur les ressources destinées au financement de l'apprentissage.

La taxe d'apprentissage a été intégrée à la contribution unique pour la formation professionnelle et l'apprentissage (Cufpa) depuis la réforme de 2018. Elle est fixée à 0,68 %

de la masse salariale. Sa part principale (0,59 %) finance l'apprentissage et son solde (0,09 %) des formations initiales technologiques et professionnelles hors apprentissage.

Cette taxe connaît toutefois de nombreuses exemptions et exonérations. Certains secteurs d'activité ou catégories d'employeurs ne sont pas redevables de la taxe d'apprentissage : associations, fondations, coopératives agricoles, mutuelles, organismes HLM, secteur de l'enseignement, etc. En outre, les entreprises d'Alsace et de Moselle sont assujetties à des taux réduits.

Ces exemptions sont le fruit d'une sédimentation de mesures de soutien sectorielles dont la pertinence n'apparaît plus forcément justifiée. En effet, tous les employeurs de droit privé peuvent recruter des apprentis et bénéficier à ce titre des aides de l'État s'ils y sont éligibles. On pourrait donc envisager, au nom d'un principe d'équité, que tous les employeurs privés participent au développement de l'apprentissage, qui favorise l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Ce principe a été défendu par les partenaires sociaux dans leur accord-cadre du 14 octobre 2021 sur l'adaptation de la réforme.

Nous proposons donc qu'une concertation soit engagée avec les employeurs aujourd'hui dispensés de taxe d'apprentissage pour que, à terme, et selon une application progressive, tous les employeurs de droit privé susceptibles d'accueillir des apprentis soient redevables de cette taxe.

Cette extension devra être précédée d'une évaluation de ses impacts sur les acteurs économiques et les territoires concernés, en veillant à ne pas mettre en péril certains secteurs d'activité. Les exonérations aujourd'hui prévues pour les petites entreprises pourraient ainsi être maintenues, afin de ne pas les fragiliser.

Enfin, nous identifions un dernier levier à actionner en matière d'apprentissage : la modulation du coût-contrat pour les formations qui bénéficient d'autres sources de financement public. La loi a prévu la possibilité d'une telle modulation, mais le Gouvernement ne l'a, à ce stade, pas utilisée.

L'objectif de cette modulation serait d'atténuer le niveau de prise en charge versé à des organismes de formation publics compte tenu des financements ou avantages matériels dont ils peuvent bénéficier par ailleurs et qui leur permettent de réduire leur coût par apprenti. C'est en particulier le cas des lycées ou établissements d'enseignement supérieur publics accueillant un public mixte d'étudiants et d'apprentis.

Il serait donc opportun d'évaluer précisément les coûts et les sources de financement des organismes bénéficiant à la fois de la prise en charge au contrat et d'autres financements publics, afin d'engager, sur cette base, une modulation du coût-contrat pour éviter une différence de traitement selon les CFA.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – France compétences dispose par ailleurs d'un levier de régulation des formations en tant que gestionnaire des répertoires des diplômes et titres à finalité professionnelle.

En effet, les diplômes et les titres délivrés au nom de l'État sont enregistrés de droit dans les répertoires, qu'il s'agisse du répertoire national de la certification professionnelle (RNCP) ou du répertoire spécifique (RS).

L'enregistrement dans ces répertoires des autres certifications professionnelles, qui émanent d'organismes privés ou des branches, est soumis à l'avis conforme de France compétences. À défaut d'enregistrement de leurs certifications, les organismes de formation ne peuvent bénéficier des fonds mutualisés, notamment ceux du CPF. France compétences détient ainsi une prérogative déterminante pour réguler les certifications et contrôler la qualité de la formation professionnelle.

L'établissement s'est engagé dans cette mission dès 2019 et a réalisé un travail de qualité, qui a été salué par les acteurs de la formation. Face au nombre de demandes d'enregistrement, ses délais de traitement se sont toutefois allongés considérablement. Ils se sont établis à six mois en 2021 et au début de l'année 2022, mais France compétences s'est donné pour objectif de ramener ce délai à cinq mois pour la fin 2022, puis entre trois et quatre mois en 2023. Nous considérons que France compétences doit atteindre, à compter de 2023, un délai moyen de traitement des demandes de trois mois et qu'il ne devrait pas dépasser un délai de six mois pour y répondre, compte tenu des attentes des acteurs et de l'importance de cette mission pour la qualité des formations.

Enfin, nous avons examiné les moyens et les missions de France compétences en tant qu'établissement public, pour s'assurer qu'il pouvait exercer ses activités dans de bonnes conditions.

L'établissement a dû, dès sa création, structurer son organisation interne, afin de se mettre en état d'assurer les missions qui lui ont été confiées par la loi. France compétences disposait alors d'un plafond d'emplois de 70 équivalents temps plein (ETP), mais ce niveau ne tenait pas compte des missions supplémentaires qui lui avaient été confiées et qui n'étaient pas assurées par les instances qui l'ont précédé. L'établissement a donc dû assurer ses missions avec de fortes contraintes d'effectifs associées à des difficultés de recrutement. Ces difficultés sont progressivement levées grâce à l'augmentation du plafond d'emplois accordés à France compétences, qui a été fixé à 86 ETP par la loi de finances pour 2022. Cette augmentation est bienvenue pour que France compétences puisse assurer ses missions dans de bonnes conditions et renforcer ses capacités de régulation.

Pour financer ses dépenses de fonctionnement et d'investissement, France compétences bénéficie du produit d'une fraction des contributions des entreprises pour la formation professionnelle et l'apprentissage. Alors qu'il est un établissement public administratif sous tutelle de l'État, France compétences ne bénéficie pas de crédits du budget de l'État, ce qui est atypique. Ainsi que le recommande la Cour des comptes dans son rapport sur France compétences, paru la semaine dernière, nous considérons que les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'établissement devraient être financées par une subvention pour charge de service public issue du budget de l'État.

Après presque quatre ans d'existence, une revue des missions de l'établissement pourrait également être engagée. Nous invitons donc le ministère du travail, en concertation avec France compétences, à identifier les missions pour lesquelles l'établissement n'est pas l'opérateur le plus efficient ou adapté, afin que celui-ci puisse se concentrer sur ses principales missions de financement et de régulation.

France compétences est notamment chargé de la gestion du système d'information des associations « Transition Pro », alors que l'établissement n'a pas de lien juridique avec ces associations et qu'il est le régulateur des projets de transition professionnelle mis en œuvre par ces associations. Cette mission pourrait donc lui être retirée.

Nous avons également examiné le rôle de la médiatrice de France compétences, qui est chargée d'instruire les réclamations individuelles des usagers du conseil en évolution professionnelle (CEP) et des projets de transition professionnelle (PTP).

Les demandes adressées à la médiatrice sont en progression, mais celle-ci n'est pas encore assez visible pour les usagers. Plus largement, les différents médiateurs intervenant dans le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage souffrent aussi de ce manque de visibilité. Nous proposons donc la mise en place d'un registre public des médiateurs compétents en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

En outre, pour certains dispositifs, l'offre de médiation est inexistante. Le médiateur de France compétences n'est par exemple pas compétent pour traiter des projets de reconversion professionnelle des salariés démissionnaires, dispositif pourtant très proche des PTP qui figurent déjà dans son périmètre. Le médiateur de France compétences pourrait donc élargir son champ d'action à ce dispositif.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – En conclusion, le système mis en place par la réforme de 2018 a ouvert la voie à un développement quantitatif remarquable de l'apprentissage et à une démocratisation de la formation professionnelle, mais il doit désormais être piloté et financé.

À cette fin, les décisions structurelles qui doivent être prises relèvent de deux ordres.

D'une part, il est nécessaire d'assurer un meilleur pilotage stratégique de cette politique en faveur du développement des compétences professionnelles des actifs. Des choix structurels de financement s'imposent également, et devront être faits par le Gouvernement en concertation avec les partenaires sociaux.

D'autre part, le rôle et les moyens de France compétences doivent être confortés, pour lui permettre d'assurer effectivement sa mission de régulateur.

La préservation de la dynamique lancée par cette réforme nécessite que l'ensemble des acteurs se mobilisent pour assurer la soutenabilité et la performance du système.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci pour ce rapport très complet sur un sujet particulièrement technique.

M. Philippe Mouiller. – Ce rapport était attendu par les acteurs de l'apprentissage. Il apporte des réponses aux questions que nous avons posées au moment de l'examen de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, et qui portaient sur les missions, l'organisation et le financement de France compétences.

Une partie importante de ce rapport est consacrée aux difficultés de financement de l'établissement, le déficit s'élevant à 5,9 milliards d'euros en 2022. Comment envisagez-vous l'avenir ? En effet, si la réussite de l'apprentissage est à saluer, son financement est en complet décalage avec les besoins.

Le rapport propose des pistes de financement complémentaires, qui consisteraient notamment à élargir le champ des employeurs assujettis à la taxe d'apprentissage. Toutefois, faut-il aussi modifier les taux de la Cufpa, de la CSA ou du financement complémentaire du

CPF pour les CDD ? Autrement dit, sera-t-il nécessaire de créer des charges supplémentaires pour les entreprises ? L'économie générale du système est en jeu. Certaines structures ne risquent-elles pas d'avoir à s'acquitter de charges très lourdes ?

Un autre volet porte sur l'orientation du montant des coûts-contrats. Est-elle judicieuse ? En effet, un certain nombre de CFA qui étaient inquiets de la réforme se portent en réalité mieux que jamais.

Quant au conseil d'administration de France compétences, il avait donné lieu à d'abondantes discussions lors de l'examen de la loi tant en ce qui concerne sa composition que son orientation et ses missions. L'inquiétude portait sur le fait que le Gouvernement finisse par travailler sans associer l'établissement. Or, votre rapport préconise noir sur blanc que le ministre organise des réunions, ce qui revient à constater que le dialogue entre le Gouvernement et les OPCO opère de manière directe, sans intermédiaires. Quelle place pour les partenaires sociaux et les régions ?

Une autre question porte sur le financement des OPCO. Où en est-on ?

Enfin, concernant le handicap, l'enjeu est-il celui du financement ou bien celui de l'adaptation des structures de formation à l'accueil des personnes handicapées ? La réforme prévoyait la mise en place de référents handicap dans les CFA ; ces référents existent sur le papier, mais qu'en est-il en réalité ?

M. Olivier Henno. – Merci aux rapporteurs pour la qualité de leur travail, qui fera date.

Lors de l'examen de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, un certain nombre d'objectifs avaient été fixés, en particulier celui de ne pas éloigner de la décision les partenaires sociaux et les conseils régionaux. Le Gouvernement avait tenté de nous rassurer sur ce point, mais la promesse n'a pas été tenue.

En matière de financement et de régulation du système, les résultats ne sont pas là.

La gouvernance, rassemblée autour de France compétences, devait donner lieu à une décision claire et limpide. On craignait là une forme de recentralisation, et nous n'avions pas tort.

Par conséquent, compte tenu de l'absence de résultats, considérez-vous qu'il faudrait régler et adapter la loi telle qu'elle est ou bien que nous devrions remettre l'ouvrage sur le métier et légiférer à nouveau sur la formation professionnelle, même si on l'a déjà beaucoup fait ?

Mme Michelle Meunier. – Vous dites qu'il faut une décision structurelle pour améliorer la gouvernance de France compétences. En outre, M. Lévrier a précisé que les décisions se prenaient en amont du conseil d'administration de l'établissement, en mentionnant la possibilité d'un élargissement du rôle de l'assemblée générale. Le rapport comporte-t-il des recommandations précisant cette possibilité ?

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Le rapport a été le fruit d'un consensus entre les rapporteurs. Chacun d'entre nous se montrera certainement plus libre dans les réponses qu'il fera maintenant.

Monsieur Mouiller, le rapport était d'autant plus attendu que le système est en péril – il faut avoir le courage de le dire. Les dettes s'accroissent, et les déficits accumulés depuis le 1^{er} janvier 2019, date à laquelle l'instance a été créée, sont importants. En outre, la crise liée à l'épidémie de covid-19 a eu pour effet de diminuer les recettes de l'établissement. Le récent rapport de la Cour des comptes sur France compétences a eu un certain retentissement.

Comment donc juguler le déficit de 5,9 milliards d'euros ? Pour l'heure, le seul outil dont dispose le directeur général de France compétences est le recours à l'emprunt, à hauteur de 5 milliards d'euros. Pourtant, dès 2020, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF) avaient tiré la sonnette d'alarme.

Concernant les économies que l'on pourrait réaliser, il convient de rappeler l'existence de charges qui s'imposent à France compétences, en particulier le PIC. Les partenaires sociaux considèrent que, sur les 9,6 milliards d'euros de recettes affectées à France compétences, 1,6 milliard d'euros relève du « hold-up », car il est capté par l'État pour financer des actions qui échappent à la politique des employeurs finançant l'établissement. La révision des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ne sera donc pas suffisante pour atteindre l'équilibre.

Quant au conseil d'administration de France compétences, faut-il donner plus ou moins de voix aux partenaires sociaux ? Compte tenu de l'ampleur du déficit et de l'insuffisance des ressources, réviser la pondération des voix ne suffirait pas. Cela est d'autant plus vrai que France compétences est une instance de régulation et non une instance stratégique. Par conséquent, nous avons considéré que l'unique possibilité de développer une stratégie sur la formation est de se positionner au-dessus de France compétences, au niveau du ministre, de façon que les décisions prises en concertation avec les partenaires sociaux contribuent à réguler le fonctionnement de l'établissement tout en lui garantissant un équilibre financier. Le débat sur ces orientations se ferait dans le cadre de l'assemblée générale, plus large que celui du conseil d'administration de France compétences.

Monsieur Henno, vous nous demandez si les partenaires sociaux et les conseils régionaux sont encore dans la boucle : non, ils ne le sont plus. Je ne crois pas non plus qu'il puisse y avoir une instance qui soit en mesure de réguler les financements. Quant à la gouvernance, je considère qu'elle n'est pas limpide. En effet, lors de son audition, le directeur général de France compétences nous a clairement laissé entendre que le président de France compétences ne s'en laisserait certainement pas conter par un fonctionnaire d'État.

Or, parmi toutes les personnes que nous avons entendues, il n'y avait aucun élu - à une exception près -, et le président de France compétences ne s'est jamais manifesté. Ceci donne l'impression que l'instance est complètement gérée par des fonctionnaires. Les résultats ne sont donc pas au rendez-vous en ce qui concerne la gouvernance.

Enfin, le nombre d'apprentis en situation de handicap augmente, et nous en sommes tous satisfaits. Toutefois, par rapport à l'évolution globale du nombre de contrats d'apprentissage, la tendance est à la baisse. Sans doute faut-il réactiver le dispositif du référent handicap. L'enjeu est important, tout comme celui de l'apprentissage dans les outre-mer.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Les objectifs fixés lors de l'examen de la loi ont-ils été atteints ? Il s'agissait de former plus d'apprentis et de développer la formation

continue. Or l'apprentissage s'est envolé, puisque l'on est passé de 300 000 à 700 000 contrats et que plus de 2 millions de personnes se forment désormais par le biais du CPF. L'objectif de la loi est donc parfaitement atteint. En revanche, les moyens manquent, puisque le déficit frôle les 6 milliards d'euros. Il est temps que l'État prenne ses responsabilités et que la solution soit recherchée ailleurs que dans un recours à l'emprunt.

Le coût-contrat a son importance, car il existe effectivement une distorsion entre ce qui a été envisagé de manière théorique et la réalité, la différence pouvant atteindre 20 %. Si l'on choisit de baisser les coûts, il faudra diminuer les redevances, ce qui conduira à une économie d'échelle, certainement insuffisante, mais qu'il convient d'analyser, car il ne faudrait pas que l'apprentissage devienne un lieu de bénéfices exorbitants pour les CFA.

Pour ce qui est de la recentralisation, mon approche est différente de celle de mes collègues. En politique, la recentralisation vise à redonner la main à l'État ; or la réforme visait à privilégier les branches pour la création des CFA, des certifications professionnelles, etc. Certes, les régions ont perdu en responsabilité, mais cela au profit des branches et pas de l'État. D'où l'envol de l'apprentissage, avec un doublement du nombre de centres de formation.

Il est vrai que les partenaires sociaux, en particulier les employeurs, ont déploré un manque de visibilité sur le PIC. Toutefois, quand une entreprise forme un salarié, le bénéficiaire n'est pas uniquement pour elle-même et il n'y a rien de choquant à ce que ce salarié la quitte après sa formation. Le PIC sert aussi à former des demandeurs d'emploi, de sorte que son manque de visibilité n'a rien de choquant. L'essentiel est que les formations conduisent les personnes à l'emploi.

Dans les économies induites et non chiffrées, il faut prendre en compte le fait que les jeunes en apprentissage ne sont pas inscrits dans d'autres formations, comme l'université, qui ont un coût réel pour l'État. Comment intégrer ces économies réalisées par d'autres ministères ?

Enfin, sur le handicap, une réponse facile consisterait à dire que l'envolée de l'apprentissage concerne surtout un public post-baccalauréat, qui compte peu d'étudiants en situation de handicap. Ce n'est pas complètement faux, mais je rappelle que le nombre des jeunes en apprentissage au niveau du baccalauréat a doublé, sans que la proportion des personnes en situation de handicap augmente. Le sujet de leur accès à l'apprentissage mérite donc d'être creusé.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Nous avons cherché à privilégier une approche consensuelle, sans pour autant rogner sur nos convictions concernant cette réforme.

Le titre que nous avons retenu pour ce rapport d'information reflète l'équilibre que nous recherchions : « France compétences face à une crise de croissance ». Le nombre d'apprentis a considérablement progressé, ce dont nous pouvons nous réjouir, mais l'établissement est confronté à des difficultés financières, d'organisation et de fonctionnement, y compris dans ses relations avec le ministère, les OPCO et les entreprises. Nous voulions montrer que nous nous interrogeons sur le bien-fondé de cette loi et l'évolution de son application.

La part d'apprentis en situation de handicap stagne à 1,1 % ou 1,2 %, malgré l'obligation d'un référent handicap dans les CFA. C'est bien trop peu. Un progrès s'impose.

Sur le CPF, nous avons souligné la nécessité de renforcer la lutte contre la fraude et le démarchage abusif. Le phénomène est inacceptable. Notre rapport est complexe mais se veut extrêmement concret, et nous avons détaillé les moyens de lutter contre ces deux fléaux. Une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale à ce sujet. Nous préconisons de légiférer pour limiter ce démarchage abusif, qui peut conduire des demandeurs d'emploi à se précipiter vers le CPF sans être correctement informés.

Enfin, nous avons fait un point dans le rapport sur la situation dans les outre-mer. L'une de nos propositions vise à mener une étude spécifique sur le coût de l'apprentissage dans ces territoires, en tenant compte des particularités locales.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je sou mets au vote l'ensemble des recommandations des rapporteurs, ainsi que le titre du rapport.

Les recommandations des rapporteurs et le titre du rapport sont adoptés.

La commission des affaires sociales autorise la publication du rapport d'information.

Lutte contre l'obésité - Rapport d'information

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous en venons à l'examen du rapport d'information sur la lutte contre l'obésité, qui nous est présenté par Mmes Chantal Deseyne, Brigitte Devésa et Michelle Meunier.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur. – À chaque chose malheur est bon : l'épidémie de covid-19 aura au moins eu le mérite de rappeler l'importance du surpoids et de l'obésité, qui figurent parmi les premières comorbidités associées au virus.

Du fait que le phénomène nous touche relativement moins que d'autres et qu'il semble se stabiliser, nous pourrions être tentés de nous en accommoder. Or l'Organisation mondiale de la santé (OMS) n'a pas tort de renouveler ses alertes, car les conséquences sanitaires, sociales et économiques de la surcharge pondérale se payent cher, et pendant longtemps. À ce propos, et s'il faut vraiment les chiffrer, rappelons que le ministère de l'économie, en 2012, avait estimé à 20 milliards d'euros le coût social du surpoids, comparable à celui du tabac ou de l'alcool.

Le dernier rapport spécifiquement consacré à la question par le Sénat datant de 2005, nous avons souhaité faire un nouvel état des lieux du problème. Depuis janvier dernier, nous nous sommes donc attelées à réunir des éléments permettant de dresser un constat de la situation aussi complet que possible, de produire une analyse de ses causes et de dégager des solutions. Notre travail appelle trois observations préalables.

Tout d'abord, nous avons choisi d'aborder ce sujet, très vaste, sous l'angle prioritaire de l'alimentation, donc de la prévention du surpoids et de l'obésité par la politique nutritionnelle. Nous n'avons pas abordé avec le même souci de précision tous les aspects du problème : ainsi, la prise en charge sanitaire, l'activité physique ou la lutte contre les discriminations mériteraient sans doute des développements spécifiques.

Ensuite, le phénomène étant mondial, nous avons voulu examiner de plus près un certain nombre d'expériences étrangères. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité

attirer votre attention sur le dernier rapport de l'OMS relatif à l'obésité en Europe. Nous avons en outre examiné les dispositifs britanniques de fiscalité progressive sur les boissons sucrées ou d'encadrement réglementaire des quantités achetées ou du positionnement des produits dans les magasins.

Nous avons enfin regardé avec intérêt l'exemple chilien, en auditionnant M. Guido Girardi, médecin, ancien président du Sénat chilien et auteur de la proposition de loi d'opposition devenue depuis 2016 le dispositif modèle en Amérique du Sud. Parlementaire d'un pays où un tiers des enfants sont en surpoids avant d'entrer à l'école primaire, M. Girardi a dû mener ce qui s'apparente à un véritable bras de fer contre l'industrie agroalimentaire au Chili.

Enfin, nous avons retiré de nos auditions une conviction transversale : l'autonomie des individus dans le changement de leurs comportements alimentaires est limitée ; la lutte contre le surpoids et l'obésité implique par conséquent moins de responsabiliser nos concitoyens que de réunir pour eux les conditions d'un environnement plus sain.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'Organisation mondiale de la santé a repéré le danger en mentionnant dès 1997 une « épidémie d'obésité ». L'institution évoquait alors la « première épidémie non infectieuse de l'histoire de l'humanité [...], reflet des problèmes sociaux, économiques et culturels majeurs auxquels sont actuellement confrontés les pays en développement et les pays nouvellement industrialisés ».

Le terme d'« épidémie » pour qualifier la dynamique de l'obésité n'est pas galvaudé. En 2016, près de 2 milliards d'adultes, soit 39 % de la population mondiale, étaient en surpoids et, sur ce total, plus de 650 millions étaient obèses, soit 13 % de la population mondiale. Les prévalences sont néanmoins très diverses en fonction des régions du globe : 40 % de la population des États-Unis sont obèses, mais seulement 4,2 % des Japonais sont touchés.

Si l'on adopte un point de vue comparatif, la position française en Europe et dans le monde est plutôt rassurante en matière de surcharge pondérale. Elle ne saurait néanmoins être un motif de fierté nationale, car le phénomène, bien qu'assez mal mesuré, reste préoccupant : un adulte sur deux est en surpoids, et 17 % des adultes sont obèses, ce qui est à peu près stable sur la brève période, mais en augmentation depuis vingt ans.

Ces chiffres globaux dissimulent une certaine hétérogénéité dans la distribution sociale de la maladie : l'obésité est systématiquement plus fréquente en bas de l'échelle sociale. Et ces inégalités s'accroissent en France depuis les années 1990 : selon l'enquête Obépi-Roche de 2020, en vingt-trois ans, le taux d'obésité s'est en effet accru de quatre points chez les cadres, mais de plus de neuf points chez les ouvriers et de dix points chez les employés. Les enfants d'ouvriers sont quatre fois plus touchés par l'obésité que les enfants de cadres.

En outre, le phénomène n'est pas homogène géographiquement : le taux national d'obésité est de 17 %, mais il atteint 22 % dans les Hauts-de-France, 20 % dans le Grand Est et 14,4 % en Pays de la Loire. Il est surtout très élevé dans certains territoires d'outre-mer : 31 % dans les Antilles, et 47 % à Mayotte.

Enfin, nos travaux interviennent alors que la pandémie de covid-19 a laissé des traces. Une étude réalisée par Santé publique France dans le Val-de-Marne en avril 2021 souligne le rôle délétère des mesures prises pour freiner l'épidémie. La part des enfants obèses a presque doublé entre la période de 2018 à 2019 et celle de 2020 à 2021, pour atteindre 4,6 % des élèves. Ce constat est partagé en Europe, ainsi que nous l'ont dit les représentants du bureau Europe de l'OMS.

Pis encore, selon l'organisation, pas un seul État de la région ne serait en voie d'atteindre l'objectif de diminuer l'augmentation de cette prévalence d'ici à 2025.

Quoi qu'il en soit, la mesure du phénomène en France reste beaucoup trop imprécise. Notre rapport formule donc une première recommandation consistant à financer des suivis de cohortes réguliers.

Les auditions de notre mission d'information nous ont permis d'établir l'extraordinaire complexité de notre objet d'étude, qui tient à son caractère multifactoriel.

Le premier élément d'explication se résume dans l'idée d'un déséquilibre de la balance énergétique, c'est-à-dire un apport excessif de calories au regard d'une dépense calorique insuffisante. D'après les études INCA, nous consommons chaque jour 2 200 kilocalories, soit un tiers de plus qu'en 1970, d'une alimentation probablement trop grasse – de 80 % plus grasse qu'en 1970 – et, surtout, trop sucrée. Par parenthèse, l'histoire de la place croissante du sucre dans nos régimes alimentaires est déjà bien exploitée par les historiens et les anthropologues, qui y voient une conséquence de la révolution industrielle et de la nécessité de recharger la force de travail toujours plus efficacement.

Ce déséquilibre est ainsi, en quelque sorte, déterminé par un environnement que l'on peut qualifier d'obésogène. Le temps destiné à la préparation des repas ayant été réduit de 25 % en un quart de siècle, l'industrie n'a cessé d'enrichir l'offre alimentaire pour répondre à la demande d'une alimentation à moindre coût et à moindre perte de temps. On estime par exemple que 46 % des calories ingérées par les enfants proviennent d'aliments ultra-transformés, c'est-à-dire dont la matrice alimentaire a été affectée par des procédés industriels ou qui contiennent des substances d'origine industrielle.

Or les produits ultra-transformés sont en moyenne plus denses énergétiquement – c'est ce que l'on attend d'eux – et contiennent des additifs nocifs ; ils agissent sur la biodisponibilité des nutriments, la mastication, la satiété, la réaction hormonale, ou encore la vitesse de prise alimentaire. Modifiant notre manière de nous alimenter, ils sont en outre fortement soupçonnés d'entraîner des risques plus élevés de surpoids et d'obésité, ainsi que d'autres pathologies chroniques.

Notre rapport examine encore d'autres causes, tels les pesticides et les perturbateurs endocriniens, et plaide pour un soutien plus franc à la recherche sur ces dimensions.

Sur l'autre plateau de la balance énergétique repose l'insuffisance de la dépense calorique, par le double effet d'un défaut d'activité physique et d'une sédentarité excessive. Mesurée généralement d'après le temps passé quotidiennement devant un écran, cette dernière a considérablement augmenté et, chez les enfants, concerne là encore davantage les enfants d'ouvriers que les enfants de cadres. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de

l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) estime que seuls 5 % des adultes ont une activité physique suffisante pour être protectrice.

Nous ne devons enfin pas négliger d'autres facteurs individuels, tels que les déterminants génétiques – certains chercheurs estimant l'héritabilité de l'obésité à 70 % –, le rôle du microbiote, ainsi que les facteurs psychologiques traumatiques, au premier rang desquels les violences sexuelles. Ces dernières pourraient porter les victimes à la prise de poids, selon différentes hypothèses, soit par souci de protection, soit à la suite d'un état dissociatif à l'instar de celui provoquant des conduites addictives, ou bien encore par le jeu de mécanismes neurobiologiques déterminant le métabolisme.

La complexité de l'objet se répercute sur l'action des pouvoirs publics : d'abord, parce que le caractère multifactoriel du phénomène invite plutôt à une action globale sur les déterminants environnementaux du surpoids plutôt que sur la responsabilisation des individus ; ensuite, parce que lire l'état du consensus scientifique à travers le brouillard des conflits d'intérêts entretenus par l'industrie agroalimentaire reste une tâche difficile.

Malgré tout, la France a structuré assez rapidement une action contre le surpoids et l'obésité qui repose essentiellement sur le programme national nutrition santé (PNNS), lancé en 2001 pour cinq ans, puis reconduit trois fois. Le quatrième PNNS, lancé pour la période 2019-2024, prévoit 55 mesures pour, notamment, « diminuer de 15 % l'obésité et stabiliser le surpoids chez les adultes » et « diminuer de 20 % le surpoids et l'obésité chez les enfants et les adolescents ».

Les évaluateurs des premiers plans ont déploré le foisonnement des mesures, la mauvaise articulation avec les autres politiques publiques, la difficile déclinaison sur le terrain des actions menées et, surtout, la difficulté à mesurer les résultats obtenus d'actions qui consistent à diminuer d'un facteur précis la consommation de tel ou tel nutriment. Compte tenu de la complexité énoncée, nous pouvons douter que la mise en œuvre du dernier plan s'écarte franchement de ces constats. Surtout, il nous a semblé que les politiques menées minoreraient la dimension sociétale de la maladie et qu'il fallait au contraire engager des mesures systémiques ambitieuses.

Il faudra certainement faire mieux pour améliorer la prise en charge de la maladie. Le covid l'a suffisamment rappelé : l'obésité est une maladie grave, à laquelle sont associées de nombreuses pathologies et qui réduit singulièrement l'espérance de vie. Or les médecins généralistes sont encore insuffisamment formés, la réforme des études de santé n'a guère renforcé la place de la nutrition et les structures de repérage existantes ne sont pas assez soutenues par les pouvoirs publics. Surtout, nous proposons de renforcer la prise en charge par l'assurance maladie des soins des personnes en situation d'obésité, par exemple en en faisant une affection de longue durée.

Enfin, l'intervention des industriels dans l'orientation des politiques publiques est l'une des questions épineuses que nous soulevons dans notre rapport. Sans avoir encore de recommandations à formuler pour prévenir les conflits d'intérêts dans le domaine de la nutrition, il conviendra de garder à l'esprit la grande habileté du secteur agro-alimentaire pour organiser à son profit le débat public par le financement de recherches choisies, la création de fondations ou, plus simplement, un lobbying intense.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur. – Notre fil conducteur a donc été celui du rééquilibrage des efforts : nous pensons que ceux qui sont demandés aux individus sont

excessifs et que la lutte contre le surpoids et l'obésité passe d'abord par la promotion de préférences favorables à la santé, sans culpabiliser les individus.

Le Nutri-score est devenu l'emblème des politiques nutritionnelles en France. Sa mise en place n'a été possible qu'au terme d'une bataille de six ans ayant opposé les concepteurs du dispositif à l'industrie agroalimentaire. Sa généralisation obligatoire à l'échelle européenne est l'une des mesures prioritaires du dernier PNNS. Il est donc devenu très difficile d'en faire la moindre critique sans risquer de prêter le flanc à l'accusation de défaitisme, d'hostilité à la science ou de capitulation devant les intérêts industriels.

Il y a pourtant beaucoup à dire. D'abord, il est vrai que le Nutri-score est un outil simple, qui a prouvé son efficacité en conditions expérimentales par rapport à d'autres dispositifs d'étiquetage, bien connu des utilisateurs et adopté de plus en plus largement par les industriels, sur la base du volontariat, et dans un nombre croissant de pays. Son objectif est double : encourager les consommateurs à faire des choix plus sains et inciter les industriels de l'agroalimentaire à reformuler leurs produits. Les résultats sur ces deux aspects sont encore imprécisément mesurés. On sait, en revanche, que les fabricants de produits bien notés sont les plus enclins, en régime facultatif, à apposer le Nutri-score sur leurs emballages...

Cela étant, que faut-il en attendre ? Sans doute pas de miracle : le Nutri-score agit comme un *nudge*, c'est-à-dire un dispositif de guidage des comportements, qui ne touche guère aux préférences. Il ne modifiera donc probablement pas le panier des personnes qui achètent, par réconfort, des produits mal notés, ou qui arbitrent sur les prix, c'est-à-dire les plus pauvres et les plus touchés par le surpoids.

Ce dispositif se heurte surtout à une critique de fond : le Nutri-score étant fondé sur l'analyse des nutriments, il fait peu de cas du caractère naturel, peu transformé, bio ou de la provenance des produits, bref de l'insertion de l'aliment dans un usage. Les scientifiques critiques du « nutritionnisme », c'est-à-dire de la réduction de la science de l'alimentation aux aspects quantitatifs des nutriments contenus dans les aliments, y voient un outil superflu en ce qu'il permet de présenter comme sains des produits qui ne méritent leur score « A » qu'à la faveur de procédés industriels peu appétissants, qui leur ont ajouté ceci ou retiré cela.

Dernière critique qui nous semble recevable : au fond, ne vaut-il pas mieux éduquer les plus jeunes à s'alimenter correctement et à refaire du repas une activité sociale, plutôt qu'à décrypter des étiquettes ?

Pour autant, le Nutri-score n'est pas sans vertu et mérite de figurer dans l'arsenal de lutte contre les mauvaises habitudes. De plus, il peut être remédié à la critique de fond : comme l'a admis le Pr Serge Hercberg, concepteur du dispositif, il suffirait, pour la bonne information des consommateurs, de compléter l'algorithme et d'entourer d'un bandeau noir le Nutri-score des produits ultra-transformés, ce que nous proposons également, à l'instar du dispositif retenu au Chili, qui a préféré miser sur la stigmatisation des mauvais produits plutôt que sur la distribution de bons et de mauvais points, en imposant un logo noir de bonne taille sur les produits trop riches.

Nous pensons qu'il faut éduquer les enfants à l'alimentation dès le plus jeune âge. Un tel rôle doit être aussi celui de l'école obligatoire, afin de mieux connaître les aliments et de pouvoir reconnaître ceux qui ont été ultra-transformés. Songez, chers collègues, qu'en 2013, quelque 87 % des 910 enfants interrogés en région PACA par un réseau de 2 500 médecins ignoraient ce qu'est une betterave, un tiers ce que sont les poireaux, artichauts

et courgettes, et que seuls 28 % d'entre eux avaient une idée de la composition des pâtes. Je rappelle que le repas français et ses rituels ont été classés au patrimoine immatériel de l'Unesco voilà douze ans...

Nous songeons également à un enseignement pratique obligatoire, qui inclurait une initiation à la cuisine. Qu'on l'appelle « atelier culinaire », « enseignement ménager » ou « économie domestique », peu importe, du moment qu'il enseigne sur le plan pratique la fonction alimentaire, presque aussi sociale que biologique. Ceux qui voient d'un mauvais œil le retour d'une classe ayant autrefois servi à cantonner les filles dans la sphère privée seraient peut-être surpris d'apprendre que certains pays, comme la Finlande, l'ont rétabli avec l'objectif de promouvoir l'égalité des rôles dès le plus jeune âge. C'est en outre un vecteur de créativité et de lutte contre les inégalités de santé.

Éduquer au goût imposera également de protéger les enfants des séductions de l'industrie agroalimentaire. Le modèle en la matière est également chilien : là-bas, le marketing destiné aux enfants est largement interdit, ce qui inclut, par exemple, la publicité à la télévision et l'association à un produit alimentaire d'une vaste gamme de dispositifs de captation de l'attention.

Vous connaissez sans doute, chers collègues, le grand tigre sportif qui sert de mascotte à cette variété répandue de céréales du petit-déjeuner, ou avez déjà peiné, vous aussi, à assembler le jouet qui garnit les œufs en chocolat d'une célèbre marque italienne... Il n'est pas question d'interdire de manger des céréales ou des œufs en chocolat, mais de limiter le conditionnement psychologique qui, en dernière instance, nuit à la santé des très jeunes consommateurs. Les petits Chiliens ne s'en portent que mieux : n'attendons pas d'atteindre leur niveau d'obésité infantile pour nous y résoudre. Les propositions d'encadrement ont déjà été faites par le Haut Conseil de la santé publique, en complément de la loi Gattolin sur la publicité à la télévision : il reste à nous en saisir.

Nous nous sommes également penchées sur les dispositifs de soutien aux ménages modestes. Créé en 2012, le « programme Malin » vise à favoriser l'accès des enfants en bas âge, issus de familles en situation de fragilité socio-économique, à une alimentation équilibrée et de qualité, grâce à des conseils, recettes et astuces au quotidien, mais aussi grâce à des bons de réduction pour des produits choisis par des pédiatres. De tels dispositifs doivent être généralisés, notamment par l'expérimentation de la distribution de chèques alimentaires ciblés sur les ménages les plus précaires, afin de les aider à acheter des produits frais et sains. C'est un sujet d'actualité dont les aspects pratiques sont encore en discussion, mais qui mériterait d'être considéré aussi sous le rapport de la lutte contre le surpoids et l'obésité.

Enfin, après les dispositifs destinés aux enfants et aux consommateurs, nous avons examiné les dispositifs de prévention généralistes destinés à tous les citoyens, tels que les recommandations nutritionnelles. Aujourd'hui assez bien connues, ces dernières sont perçues différemment selon les milieux sociaux et les latitudes. Le fait qu'elles soient actualisées et précisées ne contribue pas à améliorer leur appropriation par la population. Elles gagneraient à être mieux adaptées localement, pour être plus efficaces.

Mme Brigitte Devésá, rapporteure. – Nos premières recommandations ont porté sur la demande alimentaire, avec, comme fil conducteur, la volonté de munir les citoyens et les consommateurs d'outils de défense appropriés pour faire des choix éclairés. Toutefois, cette approche ne saurait suffire si nous ne tentons pas d'agir sur l'environnement en transformant l'offre alimentaire de manière plus déterminée.

Les premières politiques nutrition-santé négligeaient l'offre alimentaire. Il faut attendre le second volet du PNNS pour que des mesures visent à rendre les produits alimentaires moins riches en sucres ajoutés, en matières grasses et en sel. La voie retenue a été celle d'une incitation des industriels à s'engager. Deux instruments ont été utilisés à cette fin : les chartes d'engagement volontaire formalisent les efforts d'une entreprise, tandis que les accords collectifs doivent entraîner tout un secteur vers une reformulation des produits.

Douze ans après son amorce, notre rapport dresse un bilan très mitigé de la méthode choisie. Après une vague de contractualisation entre les entreprises et les pouvoirs publics, le mouvement s'est essouffé. Les résultats obtenus en termes de reformulation des produits alimentaires ont été limités par le manque d'ambition des objectifs originels et par un nombre trop faible d'entreprises concernées pour représenter des parts de marché significatives. En outre, l'évaluation des accords collectifs, pourtant confiée à l'Observatoire de la qualité de l'alimentation, a été quasiment inexistante.

Les nouveaux PNNS et le programme national de l'alimentation (PNA) ambitionnent de mettre en place une nouvelle génération d'accords collectifs avec une approche plus volontariste. Un premier accord a été signé sur la réduction du sel dans le secteur de la boulangerie après trois ans de négociations. Nous nous en réjouissons, mais que de temps perdu !

Nous demeurons sceptiques quant à la capacité des industriels à jouer le jeu de la recomposition nutritionnelle de leurs produits. L'autorégulation de l'offre alimentaire nous paraît être une chimère. Il convient de mener des politiques publiques plus contraignantes pour les industriels.

Plutôt que des encouragements à l'autorégulation, nous recommandons de fixer par voie législative et réglementaire des teneurs maximales en acides gras saturés et en sucres ajoutés pour obliger aux reformulations. Cette définition pourra se fonder sur l'expertise de l'Anses, qui a produit des recommandations de consommations maximales et des scénarios intégrant les différentes options de seuils nutritionnels.

Ensuite, notre rapport formule des recommandations sur l'environnement marketing qui biaise la rationalité des consommateurs, même sensibilisés, par des stratégies commerciales agressives. Nous estimons que la France pourrait s'inspirer de l'exemple anglais en la matière. Le plan du gouvernement de Boris Johnson prévoit de restreindre fortement les promotions alimentaires et les stratégies marketing mises en œuvre par la grande distribution pour inciter les consommateurs à acheter des produits trop gras ou trop sucrés.

Sur leur exemple, nous proposons d'interdire la vente de produits malsains aux abords des caisses de paiement, qui incitent aux achats impulsifs, et d'interdire les promotions commerciales comme « un paquet acheté, un paquet gratuit » sur les produits trop gras et trop sucrés – je pense aux confiseries industrielles, aux chips ou aux sodas. Un rapport montre que ces offres de réduction sont à l'origine en Angleterre d'une hausse de 6 % de la consommation de sucres par des produits trop sucrés. Ces offres commerciales devraient au contraire être réorientées vers les produits de bonne qualité nutritionnelle.

Nous avons également évalué le recours à l'outil fiscal pour transformer l'offre alimentaire, dans le sillage des travaux menés par la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) de notre commission en 2014. Dans leur rapport sur la fiscalité comportementale, la présidente Catherine Deroche et notre ancien collègue Yves Daudigny

dressaient des constats et formulaient des propositions qui conservent toute leur pertinence. Nous déplorons que certaines des recommandations, pourtant prioritaires, soient toujours inappliquées aujourd'hui. Je pense notamment au régime de la TVA, qui offre des avantages fiscaux à des produits malsains : les boissons trop sucrées bénéficient d'un taux réduit à 5,5 %, alors même qu'elles sont frappées d'une taxe nutritionnelle depuis 2012. Cette incohérence perdure depuis trop longtemps.

D'autres innovations fiscales pourraient voir le jour. Si la responsabilité de l'ultra-transformation, pointée lors de nos auditions, se confirme par les travaux de recherche que nous appelons de nos vœux, il conviendra d'envisager une taxe sur les aliments ultra-transformés qui soit progressive selon les marqueurs présents de l'ultra-transformation.

Cette taxe aurait deux bénéfices et serait soumise à une condition. Les économistes que nous avons entendus nous ont expliqué que les aliments ultra-transformés bénéficient d'un avantage prix, acquis grâce à l'innovation, en comparaison des aliments peu transformés. Cette taxe permettrait de rééquilibrer les prix en faveur des aliments bruts. Par ailleurs, son caractère progressif inciterait les industriels à une reformulation des produits en réduisant les marqueurs de l'ultra-transformation. Dans un contexte inflationniste, cette taxe ne pourrait être mise en place que comme corollaire à un chèque en faveur des aliments bruts, comme nous proposons de l'expérimenter.

Notre rapport appelle enfin à une transformation locale de l'environnement obésogène. Les collectivités territoriales ont un rôle majeur dans la prévention nutritionnelle de l'obésité. Je pense tout d'abord aux projets alimentaires territoriaux, à travers lesquels les collectivités peuvent organiser un approvisionnement local de produits bruts dans la restauration scolaire. Toutefois, il ressort de nos travaux que ne sont plus exceptionnels les cas de lycéens, voire de collégiens, déjeunant régulièrement à l'extérieur dans des fast-foods, au lieu du restaurant scolaire. Les efforts menés à l'intérieur des établissements risquent de se trouver neutralisés par la baisse de la fréquentation scolaire si une réflexion n'est pas menée pour réguler l'offre de fast-foods à proximité des écoles.

De même, l'aménagement urbain doit prendre toute sa part pour inciter les populations à l'activité physique et sportive. L'aménagement de pistes cyclables, mais également d'espaces réservés et sécurisés pour les piétons – trottoirs larges, éclairage public... – est primordial.

Nous nous penchons spécifiquement sur la situation en outre mer, où l'offre alimentaire est particulièrement dégradée. La loi Lurel de 2013 a mis sur le devant de la scène l'enjeu des teneurs en sucre des produits transformés sur les marchés ultra-marins. Elle garantit que les produits vendus en outre-mer ne soient pas plus sucrés que les produits similaires vendus dans l'Hexagone.

Aux produits disponibles s'ajoutent des préférences locales plus marquées pour certains produits sucrés. Ainsi, les consommations journalières moyennes de boissons sucrées en Martinique et en Guadeloupe sont près de trois fois supérieures à celles de la France hexagonale.

À elle seule, la loi Lurel ne garantit pas aux territoires ultra-marins une offre de produits sucrés n'accroissant pas les inégalités de santé entre les populations ultra-marines et hexagonales. La DGCCRF, qui a évalué la législation sur les boissons sucrées sans constater d'inapplication de la loi, a souligné plusieurs difficultés. D'une part, la loi se fonde sur une

comparaison entre les produits commercialisés en outre-mer et ceux mis en vente dans l'Hexagone. Or un bon nombre de produits spécifiques aux outre-mer ne trouvent pas d'équivalent dans l'Hexagone. D'autre part, la notion de sucres ajoutés n'est pas nécessairement la plus pertinente pour limiter le taux de sucre global des boissons sucrées, qui contiennent souvent des jus de fruits naturellement fort sucrés.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la fixation par voie législative et réglementaire de seuils maximaux de teneur en sucre et en matières grasses, sans possibilité de les substituer par des additifs, serait beaucoup plus efficace et appropriée.

Mes chers collègues, notre rapport n'est pas des plus optimistes, ni sur les constats de la maladie ni sur le bilan des politiques menées jusqu'à présent – qui ont tout de même le mérite d'exister. Il sera, nous l'espérons, une alerte prise au sérieux par les citoyens, les pouvoirs publics, les professionnels de santé et les industriels de l'agroalimentaire. Les cris d'alarme se multiplient sur l'obésité : nous devons changer radicalement notre méthode.

Mme Corinne Imbert. – Alain Milon, qui a dû quitter notre réunion, m'a demandé de rappeler qu'il avait travaillé, en 2005, avec Sylvie Desmarescaux, ancienne sénatrice du Nord, à la mise en place d'un plan nutrition-santé qui avait permis à des collectivités locales de financer des postes de nutritionnistes dans les cantines centrales. Ce dispositif avait permis d'obtenir de très bons résultats. Ces postes ont aujourd'hui disparu. Vous avez évoqué le rôle des collectivités dans le choix et l'achat des produits, mais l'élaboration des menus est tout aussi essentielle.

L'obésité est une maladie chronique face à laquelle il ne faut pas baisser les bras. Comme vous le rappelez, d'autres maladies en découlent : hypertension artérielle, diabète, apnée du sommeil, maladie du foie gras... Nous avons rencontré hier, avec Catherine Deroche, des chercheurs du centre de recherche des cordeliers travaillant sur la stéatose hépatique ou maladie du foie gras. Ils ont souligné que la « malbouffe » était l'une des premières causes de l'apparition de cette pathologie gravissime. Il faut éduquer nos concitoyens au bien manger et au bien bouger.

L'allaitement maternel est parfois présenté comme un facteur de prévention du surpoids et de l'obésité. Vos travaux confirment-ils cette affirmation ?

M. Martin Lévrier. – Que pensez-vous d'une taxe dont le taux varierait en fonction du Nutri-score ?

Par ailleurs, vous avez évoqué le marketing et la publicité de certaines marques de produits, mais pas de certaines chaînes de restauration, qui ont également recours aux jouets pour attirer les enfants. Est-il envisageable de réguler ces publicités ?

M. Philippe Mouiller. – Vos préconisations sont percutantes et constituent assurément des pistes intéressantes pour améliorer le système. Toutefois, je m'interroge, et ce de manière générale, sur l'efficacité des taxes et des contraintes : d'une part, je ne pense pas que le produit de la taxe permettrait de changer grand-chose au problème ; d'autre part, en termes de marketing, les entreprises sont de grands spécialistes pour contourner les sujets.

Par contre, les enjeux d'éducation sont fondamentaux : c'est là que tout se joue et qu'il faut engager des moyens. Peut-être faut-il mener un dialogue avec le Gouvernement pour traduire concrètement vos préconisations et aller encore plus loin.

M. Bernard Jomier. – La question de l'épidémie de surpoids et d'obésité, qui ne concerne pas que la France, est d'une grande complexité.

Quelle est votre analyse des causes des perturbations endocriniennes ? Le sujet est aujourd'hui bien documenté, même s'il est toujours compliqué de pondérer précisément la place de chaque facteur dans l'obésité.

En ce qui concerne le Nutri-score, on attribue souvent trop d'honneur ou trop d'indignité à un dispositif qui n'est qu'un outil parmi d'autres. La polémique entourant le Nutri-score est entretenue par des industriels qui n'en veulent pas. Plus fondamentalement, il s'agit de déterminer la place de l'information dans la nutrition. Il ne faut pas prendre les consommateurs pour des idiots : ce n'est pas parce que le roquefort est moins bien classé qu'un autre fromage que nos concitoyens ne vont plus en manger.

Certes, le Nutri-score ne dit rien du caractère bio des produits ou de leur transformation, mais telle n'est pas sa vocation. On peut trouver des aliments issus de l'agriculture biologique mais très gras ou produits à l'autre bout de la planète : aucun outil ne reflète la diversité et la complexité de la problématique que nous évoquons. Je souhaitais donc savoir si vous partagiez cette analyse et si finalement vous pensiez que le Nutri-score est un bon outil.

Vous avez eu raison de souligner à plusieurs reprises l'importance de responsabiliser les industriels de l'alimentation transformée. L'approche comportementale individuelle ne peut, à elle seule, constituer une réponse à l'épidémie d'obésité. Nous vivons dans une société du trop-plein où l'on trouve partout de quoi manger. Il suffit d'ailleurs que les pots de moutarde viennent à manquer pour traumatiser tout le monde ! Comment peut-on réguler une telle société sans s'appuyer sur les industriels ? Pensez-vous profiter de la prochaine séquence budgétaire pour faire des propositions concrètes ?

Mme Frédérique Puissat. – Une question brève pour ma part sur un dossier que nous avons suivi ces dernières années. Vous êtes-vous penchées sur la question du transport bariatrique ?

M. Alain Duffourg. – Merci aux rapporteuses pour ce travail très intéressant et très dense. Comme vous l'avez indiqué, un tiers des enfants sont obèses dans certains pays en développement mais les pays industrialisés souffrent aussi désormais de ce phénomène. Quelle réponse faut-il apporter ? Alors que la France est plutôt exemplaire s'agissant des campagnes de promotion d'une alimentation saine, je ne pensais pas qu'autant de nos enfants puissent ne pas connaître les fruits et légumes que vous avez cités.

Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il y a un manque d'encadrement législatif des industriels. Il faudrait mener un travail pour les contraindre à respecter certaines normes à commencer par le Nutri-score.

Enfin, je partage votre avis ; les collectivités locales peuvent mener une action tout à fait intéressante. Dans les cantines du Gers, nous nous efforçons de faire consommer aux enfants des produits locaux et bio.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Les chercheurs du centre de recherche des cordeliers nous ont montré hier une carte des parties du monde les plus touchées par l'obésité : on y retrouvait bien évidemment le continent américain, mais aussi toute l'Europe

et toute l'Asie. En Chine ou au Vietnam, on constate aujourd'hui énormément d'obésité infantile en raison d'habitudes de vie comparables à celles des Américains.

Mme Brigitte Devésa, rapporteure. – Notre rapport met en exergue un vrai danger en termes de santé publique. Nous sommes tous conscients de l'importance de cet enjeu.

Aujourd'hui, rien ne semble en mesure d'inverser la dynamique du surpoids et de l'obésité. Il va falloir redoubler d'efforts et infléchir la logique à l'œuvre davantage par l'éducation qu'en culpabilisant les individus, même si les parents sont toujours les premiers éducateurs. Il faudra aussi rendre l'environnement urbain moins propice au développement de l'obésité.

Pour répondre à Madame Imbert, l'allaitement maternel est bien soutenu par l'OMS, qui cite de nombreuses études soulignant la corrélation entre durée de l'allaitement et surpoids ultérieur. L'encouragement à l'allaitement est l'une des mesures du PNNS dont la mise en œuvre pourrait être accélérée, même s'il s'agit d'un choix éminemment personnel.

Nous partageons les interrogations de Monsieur Mouiller sur le recours à l'outil fiscal. C'est la raison pour laquelle nous ne formulons pas de proposition sur la taxe touchant les boissons sucrées, qui fait actuellement l'objet d'une évaluation. Il convient d'attendre ces éléments pour ne pas faire de recommandations à la légère. En ce qui concerne la fiscalité sur les produits ultra-transformés, notre proposition est conditionnée à des recherches supplémentaires sur la responsabilité de ces aliments dans l'épidémie d'obésité. Enfin, pour ce qui est de notre préconisation sur la TVA, il s'agit simplement de mettre fin à un régime incohérent que la commission avait déjà eu l'occasion de souligner.

Monsieur Duffourg, tout le sens de notre rapport est de compléter l'approche incitative par des mesures obligatoires. Le Nutri-score a le mérite d'exister en dépit des critiques que nous avons soulignées. Rendre cet étiquetage obligatoire relève du droit de l'Union européenne et la France soutient cette mesure. Il faudra en tout cas monter d'un cran pour obliger les industriels à jouer le jeu sur beaucoup d'autres aspects.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Sur la question de Monsieur Jomier de savoir si, en définitive, le Nutri-score est un bon outil, notre conviction est que, face à l'aspect multifactoriel et multidimensionnel de la maladie, il ne peut y avoir une seule réponse. Nous n'avons pas écarté le Nutri-score car il commence à entrer dans les habitudes d'achat d'une certaine catégorie de consommateurs bien avertis. Les enfants s'y intéressent aussi, grâce aux enseignements qu'ils peuvent suivre à l'école. Ce dispositif peut sans doute être amélioré, notamment pour ce qui est du dosage et des fréquences de consommation. Le Nutri-score d'un paquet de gâteaux peut être satisfaisant, mais rien n'indique qu'il faut éviter d'en manger cinq à la suite... Encore une fois, il n'est qu'un outil parmi d'autres, et ne pourra pas accomplir de miracle à lui-seul.

En ce qui concerne les perturbateurs endocriniens, certains spécialistes ont souligné qu'ils agissaient parfois sur l'effet de satiété, ce qui pouvait pousser au grignotage.

Vous avez raison Madame Imbert d'insister sur les nombreuses pathologies associées à l'obésité. On en dénombre près d'une vingtaine.

Il me semble également essentiel de déstigmatiser la personne obèse en cessant de la culpabiliser. Elle doit bien évidemment repenser ses habitudes alimentaires, mais il faut surtout agir sur l'environnement au sens large – politiques commerciales, publicité...

Il faut également améliorer la prise en charge de cette maladie, dont on ne reconnaît toujours pas le caractère de longue durée, ce qui pose problème pour le remboursement de certains soins ou de certains conseils en nutrition et évince, *de facto*, une grande partie de la population.

Monsieur Duffourg, tout concourt à l'amélioration de la situation, y compris l'aménagement du territoire. Les collectivités peuvent agir non seulement sur les équipements – pistes cyclables... –, mais aussi sur la conception des bâtiments : ne faudrait-il pas placer l'escalier avant l'ascenseur dans les halls, par exemple ?

Mme Chantal Deseyne, rapporteur. – Nous reconnaissons tous que l'obésité est une maladie. Il ne s'agit pas de stigmatiser les personnes qui en sont atteintes. Il me semble toutefois qu'il est possible de considérer le surpoids et l'obésité comme une forme d'addiction et en particulier au sucre. L'histoire nous enseigne que la consommation de sucre est concomitante de l'essor industriel anglais, les ouvriers y trouvant une manière efficace de se rassasier, voire de se doper. Sans prise de conscience ni réelle détermination pour changer les comportements alimentaires, aucun dispositif ne pourra fonctionner.

Je rejoins les propos de Monsieur Mouiller sur les doutes légitimes que l'on peut avoir sur l'efficacité des taxes. Nous rappelons dans le rapport qu'elles touchent les plus précaires, sans pour autant modifier forcément leurs habitudes de consommation. Les fabricants ou distributeurs de sodas, par exemple, peuvent aussi choisir d'imputer le surcoût à leurs marges pour conserver leur part de marché.

Par ailleurs, dans les milieux précaires, qui ne sont pas autant sensibilisés aux questions de nutrition, pouvoir offrir à ses enfants un soda ou une viennoiserie constitue aussi une forme de satisfaction.

Notre rapport retient donc une approche équilibrée sur les questions de fiscalité. Taxer les industries agroalimentaires pour les inciter à reformuler les recettes de leurs produits ultra-transformés me semblerait par exemple très pertinent. Le produit de cette fiscalité pourrait servir à financer d'autres dispositifs, comme les chèques alimentation, et diriger ainsi les consommateurs vers des produits sains.

Madame Puissat, le transport bariatrique ne fait pas du tout l'objet de notre rapport. Mme la présidente me dit que les choses n'ont en revanche pas bougé sur ce sujet...

Au-delà de la vingtaine de maladies chroniques induites par le surpoids et l'obésité, cette pathologie entraîne aussi des retards de dépistage de cancer, notamment chez la femme, qui souffre de l'image dévalorisante de son corps... Il faut aussi tenir compte de nombreux aspects psychologiques.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Bravo pour le travail très complet que vous avez mené. Je vais maintenant demander à la commission de se prononcer sur l'ensemble des recommandations et d'autoriser la publication de ce rapport d'information, dont je précise le titre : « Surpoids et obésité, l'autre pandémie ».

La commission approuve les recommandations et autorise la publication du rapport.

La réunion est close à 11 h 40.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 15 juin 2022

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Prévention et lutte contre l'intensification et l'extension du risque d'incendie – Audition de représentants des sylviculteurs, des sapeurs-pompiers de France et de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Nous voici réunis pour une table ronde sur la prévention des mégafeux et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque d'incendie. La mise en place de cette mission a été décidée par le bureau de notre commission le 16 février dernier ; nous avons alors décidé d'y associer la commission des affaires économiques, compétente en matière de forêt. Le 10 mai dernier, nos deux commissions ont désigné MM. Jean Bacci et Pascal Martin, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Olivier Rietmann rapporteurs de cette mission d'information. Je remercie Mme la présidente Sophie Primas pour cette collaboration, qui nous permettra d'enrichir notre travail.

Nous ne partons pas de zéro : un rapport *flash* sur la prévention des incendies de forêt et de végétation a été publié en début d'année par nos collègues de l'Assemblée nationale. Deux rapports sénatoriaux, adoptés en 2019 et en 2021, ont également traité de la lutte contre les incendies.

Mais l'originalité de notre mission de contrôle tient dans l'angle choisi : analyser nos politiques publiques à l'aune du risque grandissant induit par le changement climatique. Le changement climatique, combiné à la déprise agricole et à l'urbanisation croissante, expose en effet le territoire national à une augmentation du risque d'incendie, notamment de forêts. Les feux, historiquement contenus en France et concentrés dans le sud du pays, pourraient se diffuser au nord ; leur ampleur et leur intensité pourraient s'accroître, au point de faire craindre l'arrivée en France de mégafeux, incendies extrêmes particulièrement difficiles à maîtriser comme l'ont récemment expérimenté l'Australie ou les États-Unis. Cette menace nous a notamment été rappelée par les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dont des représentants seront à nouveau entendus par notre commission à la fin du mois.

L'objectif de notre mission est clair : formuler des propositions pour adapter notre stratégie de prévention du risque d'incendie au contexte du changement climatique, et faire évoluer le comportement des usagers et les pratiques des professionnels face à cette menace grandissante.

Pour mener à bien cette mission, les rapporteurs mènent un large cycle d'auditions et se rendront, le 11 juillet prochain, dans la plaine des Maures, un an après l'incendie particulièrement dévastateur ayant touché le massif.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – J'ajouterai seulement à ce que vient de dire Jean-François Longeot que l'objectif de nos quatre rapporteurs est d'aboutir, le cas échéant, à une proposition de loi, qui pourrait être déposée dès la rentrée. C'est la raison pour laquelle nous serons très attentifs aux propositions d'améliorations concrètes de notre stratégie de prévention du risque d'incendies de forêt.

Les causes des feux sont multiples, et les forêts sont des écosystèmes complexes, imbriqués dans des espaces naturels, agricoles et urbains ; ainsi, trois personnes ne nous ont pas paru de trop pour nous éclairer ce matin. Nous avons souhaité convier des profils complémentaires, car sur un tel sujet il est essentiel de croiser les approches – c'est d'ailleurs pour cette raison que nos deux commissions unissent leurs capacités d'analyse.

Monsieur François Pimont, vous êtes chercheur spécialisé en écologie des forêts méditerranéennes à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae). Vos travaux portent sur la modélisation de la propagation des feux de forêt en fonction des flux d'énergie et de l'hétérogénéité de la végétation. Vous nous aiderez à répondre à la question, non encore tranchée, de savoir si des mégafeux pourraient advenir en France à moyen ou long terme.

Monsieur Christian Pinaudeau, vous êtes sylviculteur, représentant d'une vision productive de la forêt – ce n'est pas un gros mot dans ma bouche ! Vous avez été pendant quarante ans secrétaire général du syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest, implanté dans le massif des Landes de Gascogne, caractérisé par la monoculture du pin maritime. Aussi avez-vous développé une expertise de terrain, dont vous avez tiré un livre, *Échec aux feux de forêt*, dans lequel vous soulignez le rôle de la gestion sylvicole dans la politique de défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

Monsieur Grégory Allione, vous présidez la Fédération nationale des sapeurs-pompier de France (FNSPF) et représentez, à ce titre, le dernier maillon de la chaîne, vital, celui de la lutte contre l'incendie. La prise en charge précoce des départs de feux par les pompiers explique en partie que l'on compte deux fois moins de surfaces brûlées en France qu'il y a cinquante ans, et quatre fois moins qu'au Portugal, en Espagne ou en Italie. Il faut toutefois veiller à la bonne articulation de la lutte contre l'incendie avec la prévention du risque qui nous préoccupe dans le cadre de ces travaux.

L'état de nos forêts se dégrade, vous le savez. À cet égard, je vous poserai une unique question, très ouverte : comment, face à la montée et à la mutation des risques d'incendie, améliorer notre stratégie de prévention ?

M. François Pimont, ingénieur de recherche en écologie des forêts méditerranéennes à l'Inrae. – Je travaille depuis une vingtaine d'années sur les incendies de forêt. J'ai commencé ma carrière en étudiant le comportement du feu, c'est-à-dire sa vitesse de propagation et sa puissance en fonction de différents facteurs : météo, topographie, caractéristiques du combustible forestier. Mes travaux ont porté en particulier sur l'impact des traitements réalisés sur la végétation pour réduire les activités de feux ; les obligations légales de débroussaillage (OLD), notamment, sont un facteur clé pour réduire les sollicitations thermiques – flux radiatifs et convectifs – dans le voisinage des bâtiments à défendre.

Nos travaux montrent que la distance légale de 50 mètres n'est pas de trop pour permettre aux personnels de lutte d'intervenir en toute sécurité, compte tenu des puissances de feu enregistrées en fonction de la quantité de combustible. Nous avons testé plusieurs distances et modélisé leurs effets respectifs sur la réduction des flux : 10 mètres, 30 mètres et 50 mètres. Ce n'est qu'à partir de 50 mètres que l'on obtient, dans des conditions de propagation sévères, la diminution nécessaire des flux radiatifs et convectifs. La mise en œuvre des OLD, aujourd'hui insuffisante, constitue donc une priorité.

Plus récemment, nous avons orienté nos recherches vers les activités de feu, c'est-à-dire le rapport entre nombre d'incendies et surfaces brûlées, d'une part, et facteurs météorologiques, d'autre part. Nous intégrons à nos modèles des indices de danger météorologiques régionaux et des facteurs locaux – empreinte agricole, densité routière – afin de déterminer leur influence sur la probabilité que des feux « échappent », c'est-à-dire dépassent le seuil critique d'un hectare, puis des seuils successifs, 10 hectares, 100 hectares, 1000 hectares.

Ce type d'approche nous permet d'analyser rétrospectivement l'évolution des activités de feux au cours des dernières décennies. Dans un contexte où les indices de danger climatique ont augmenté de 20 % environ, dont au moins la moitié est scientifiquement imputable au changement climatique, une diminution très importante des activités de feux a pourtant été constatée ces trente dernières années. Elle a eu lieu en deux temps : d'abord dans les années 1990, puis immédiatement après la crise de 2003. Nous démontrons qu'elle est exclusivement liée à la division par deux du nombre de feux d'un hectare permise par les efforts de prévention et de suppression, la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ayant mis au cœur du dispositif la stratégie d'attaque rapide des feux naissants. En revanche, nous n'avons pas constaté d'amélioration quant à notre capacité à éviter que des feux déjà partis deviennent très grands.

Cette transition, autour de la crise de 2003, a conduit à une baisse considérable du nombre de feux, mais peu de progrès ont été réalisés par la suite à niveau de danger équivalent, même concernant les feux naissants. Cela signifie qu'il ne sera pas aisé de continuer à améliorer ces résultats, qui sont d'ailleurs très contrastés entre l'est de la vallée du Rhône, où l'amélioration a été très importante, et l'ouest, où la situation s'est plutôt dégradée à niveau de danger équivalent. Notre interprétation du phénomène, qui ne vaut pas démonstration, est que la DFCI a pu rencontrer des difficultés à encaisser cette augmentation du danger climatique dans la partie ouest du bassin, qui, historiquement, avait connu moins de grands feux que la partie est.

Ni la déprise agricole ni l'augmentation de la surface forestière sur l'ensemble de la zone, dont nous avons testé l'influence, n'apparaissent pour le moment parmi les facteurs explicatifs de ces changements, même s'ils ont pu augmenter la probabilité de petits feux dans l'ouest du bassin.

Je résume : d'un côté, le changement climatique explique l'augmentation du nombre de feux, et, de l'autre, la prévention et la lutte ont permis des gains globaux, en particulier après 2003 sur les petits feux.

L'autre volet de nos travaux consiste à réaliser des projections climatiques.

Nous avons reçu une commande en ce sens, de la part des trois ministères concernés, dans le cadre de l'actualisation du rapport Chatry. Quelques mots, tout d'abord, sur

l'augmentation générale attendue : en 2050, on attend une augmentation des surfaces brûlées au sein de la zone sud-est d'environ 80 %. Le chiffre attendu à la fin du siècle, quant à lui, dépend énormément de ce qui se passera à l'échelle globale en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Dans le scénario pessimiste, les activités de feux seraient triplées, quand le scénario intermédiaire de réduction des émissions, dit RCP 4.5, permettrait, s'il se réalisait, de les maintenir à 80 % après 2050.

En conséquence, la zone à risque, qui couvre environ 30 % de la zone sud-est aujourd'hui, s'étendrait à 50 % en 2050, puis jusqu'aux deux tiers à la fin du siècle. Cette expansion spatiale, considérable, peut sembler spectaculaire, mais deux tiers des nouvelles activités de feu auraient lieu dans la zone à risque historique, par intensification. Si des adaptations de la prévention et de la lutte seront bel et bien nécessaires dans des territoires actuellement peu exposés à ce risque, l'expansion, contenue par des franges de montagne, devrait se faire à la marge et non sur des centaines de kilomètres.

Se profile surtout un allongement considérable de la haute saison dans les zones où le risque existe déjà : concentrée aujourd'hui du 15 juillet au 24 août, elle irait désormais du 15 juin au 15 septembre, soit un quasi triplement. Là encore, le gros des activités sera attendu dans le cœur de la saison historique, ce qui exigera des interventions simultanées beaucoup plus nombreuses et plus intenses, entraînant usure et fatigue chez les professionnels.

M. Grégory Allione, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France. – Au-delà de mon rôle au sein de la FNSPF, qui m'a valu d'être invité aujourd'hui, je tiens à préciser que j'ai connu les feux de 1990, 2003 et 2016, que j'ai réalisé plusieurs missions en renfort sur le territoire national, notamment à La Réunion, ainsi qu'en Australie en janvier 2020.

Les perspectives tracées par François Pimont sont éloquentes. L'expansion du risque sur le territoire national aura des conséquences sur la sollicitation des personnels. Depuis que s'applique le principe de solidarité introduit par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, il est devenu habituel que les pompiers du nord de la France viennent aider ceux du Sud pour lutter contre les feux.

Je plaide pour que l'on arrête de parler de « saison des feux » : en tant que directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Bouches-du-Rhône, je peux vous dire que nous intervenons sur des dépôts de feux depuis le mois de janvier. Autrement dit, malgré une intensité particulière sur certains crêneaux, la saison des feux, c'est du 1er janvier au 31 décembre, car la sécheresse est chronique !

Depuis 2019-2020, le dérèglement climatique, nous le vivons au quotidien. Avant-hier, je me trouvais dans le Gard pour des feux qui dépassent l'entendement – 10, 20, puis très rapidement 100 hectares –, malgré un faible vent. Ces feux ne sont pas « à taille humaine », leur intensité est telle qu'en l'absence de végétation entre la forêt et les éléments de lutte il est tout simplement impossible d'aller au contact. La puissance dont nous parlons se mesure en mégawatts : ce sont des centrales nucléaires qui se déplacent.

Au-delà du constat, je vous proposerai quatre axes de réflexion en vue de nourrir un éventuel texte législatif.

Premier axe : il faut un renforcement du soutien de l'État à l'investissement des SDIS, aujourd'hui assumé en très grande partie par les collectivités, hormis quelques

subventions de l'Etat et le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). La loi de 2004, qui a instauré le principe de solidarité « Nord-Sud », l'avait assorti du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS, permettant aux départements de former le personnel concerné. Ce fonds, doté de plus de 300 millions d'euros entre 2004 et 2012, a fondu à 32 millions en 2016, puis à 7 millions aujourd'hui, orientés sur le seul projet NexSIS, logiciel d'alerte commun à tous les SDIS.

L'État doit faire bien davantage pour accompagner les collectivités, notamment en finançant les aménagements de défense extérieure contre l'incendie (DECI) pour l'accès à l'eau, ainsi que les aménagements de DFCI.

Je vous livre au passage deux observations. Lorsqu'un SDIS achète un véhicule pour commander la lutte contre les feux de forêt, mais ne contenant pas d'eau, il doit payer un malus qui augmente le prix de presque 50 %. De même, lorsque nos camions partent en opération, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) s'applique aux carburants utilisés, quand d'autres, parce qu'ils partent à la guerre, en sont exemptés. Voilà des pistes pour substituer des baisses de charges aux subventions, en déclin, dont dépendent les collectivités.

Deuxième axe : l'accroissement des moyens aériens de la sécurité civile. Il est prévu que le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) intègre un volet consacré à la sécurité civile ; c'est une première dans l'histoire de notre pays. On y trouve des éléments très intéressants, qu'il s'agira probablement de renforcer par voie d'amendement. Je veux croire à une prise de conscience.

Notre flotte – hélicoptères, avions bombardiers d'eau – est actuellement dotée pour couvrir une zone de risque déterminée. Or l'intensification des feux et leur déplacement sur le territoire national, voire au-delà, vont rompre le contrat opérationnel. Nous devons augmenter nos capacités, notamment en acquérant des hélicoptères bombardiers lourds, car un Canadair, utile sur la frange côtière, ne l'est pas en Bourgogne–Franche-Comté... Il serait par ailleurs intéressant de travailler au niveau européen afin de mutualiser les moyens. Les sapeurs-pompiers français sont par exemple partis en renfort en Suède. Le Groenland brûle, la Norvège brûle ; tout le continent est désormais touché.

Il est par ailleurs indispensable de moderniser nos infrastructures, à commencer par les logiciels — je pense en particulier à NexSIS et au Réseau radio du futur. Je vais vous donner un exemple pour bien comprendre l'utilité de ces outils : si un camion de pompiers arrive du Vaucluse pour intervenir en curatif dans les Bouches-du-Rhône, il n'est pas géoréférencé dans le logiciel opérationnel du département ; il est alors impossible de le secourir s'il est piégé par le feu. Ces nouveaux outils le permettront et éviteront des drames.

Je pense également au dispositif FR-Alert, car la population a un rôle à jouer. En Australie, il existe des applications pour informer la population sur la situation des feux et des voies de communication en temps réel en cas d'incendies.

Troisième élément sur lequel je souhaite insister : en France, lorsqu'il faut réunir des financements, le réflexe est de solliciter les fonds publics, ceux des collectivités notamment. Nous avons modélisé, avec l'École d'économie de Toulouse et AgroParisTech, la valeur économique du « sauvé ». L'action des sapeurs-pompiers préserve en effet des vies, mais aussi le patrimoine forestier et l'activité économique. Dans le seul département des Bouches-du-Rhône, en 2019, la lutte contre 202 feux de forêt a permis de préserver une valeur

de 1,4 milliard d'euros ; dans l'Hérault, la valeur « sauvée » était de 367 millions d'euros en 2021. De ce point de vue, le monde assurantiel a certainement un rôle à jouer, ce qui n'est pas sans lien avec le sujet des OLD.

Quatrième axe : le positionnement des sapeurs-pompiers dans la gestion de la sécurité civile. Nous sommes en pleine canicule : précisément, on ne parle des sapeurs-pompiers qu'en cas de catastrophe. C'est une politique en dessous des radars au quotidien. Dorénavant, toutes nos politiques publiques font une place à l'écologie, y compris lorsqu'une collectivité passe un marché, et il existe un ministère de l'écologie de plein exercice. Il s'agirait probablement de faire de même pour la sécurité civile. La Grèce, qui a subi des drames ces dernières années, l'a fait en créant un ministère de la protection civile et de la gestion des situations d'urgence.

Cette politique doit aussi impliquer la population dans la lutte contre les feux. Quant à doter la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises d'une véritable « direction métiers », je laisserai le sénateur Pascal Martin, en tant qu'ancien officier de sapeurs-pompiers, vous en dire plus. Nous gagnerions, en outre, à ce que l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers devienne un véritable institut national de sécurité civile : il faut former nos décideurs, préfets, maires, etc., à la gestion du risque et à la gestion opérationnelle.

Il faut une véritable politique des ressources humaines. J'ai évoqué une rupture du contrat opérationnel sur le matériel, mais il faut aussi évoquer, à la suite de notre collègue chercheur, la fatigue des personnels. Lorsque vous lutez contre les feux de forêt, une force civile intervient : les 196 000 sapeurs-pompiers volontaires. Leur nombre est constant depuis au moins vingt ans, alors que les sollicitations augmentent. Actuellement, la crise des urgences conduit à oublier totalement cette force essentielle au quotidien ; la mission *flash* actuellement menée sur ce sujet se concentre sur les personnels médicaux, alors que les sapeurs-pompiers contribuent également à répondre aux urgences médicales. Or ces mêmes pompiers répondent dans le même temps aux sollicitations qui sont au cœur de leur métier, à savoir canicule et feux de forêt.

Il est nécessaire aussi de renforcer les sapeurs-pompiers volontaires. C'est l'épine dorsale de la sécurité civile. D'ici à 2027, fixons-nous l'objectif de 250 000 volontaires. En Autriche, sur 9 millions d'habitants, on compte 242 000 sapeurs-pompiers volontaires ; en Pologne, pour 38 millions d'habitants, ils sont 260 000 – même s'ils n'ont pas tous les mêmes missions que les nôtres.

Il faut préserver cette force essentielle, faire en sorte que l'Europe considère l'engagement citoyen comme une véritable force. Nous attendons toujours la directive européenne sur ce sujet, même si, récemment, une motion du Conseil européen appelle à protéger l'engagement citoyen.

Ceux que l'on appelait les soldats du feu sont, par le biais des secours apportés en urgence aux personnes, les soldats de la vie : ce sont les mêmes qui, en ce moment, sont les soldats du climat.

M. Christian Pinaudeau, ancien secrétaire général du Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest. – L'expression de « mégafeux » est issue de la presse. Elle ne correspond à aucune définition scientifique. Les mégafeux seraient compris entre 1 000 et 10 000 hectares, ce qui voudrait dire, comme le disait le président de la FNSPF, que ces

« mégafeux », en France, ont toujours existé. Quand on entend ce terme, on pense d'abord aux grands feux de Sibérie, du Québec ou des États-Unis parce qu'ils sont devenus totalement incontrôlables. Aucun moyen humain ne peut les arrêter : il n'y a plus qu'à prier. Seuls une pluie très forte, un fleuve, une montagne ou l'océan peuvent les arrêter.

Les mégafeux ne sont pas le vrai sujet. L'enjeu est de savoir comment éviter les risques, ou, en tout cas, les réduire, dans une approche préventive.

La politique de sécurité civile est fondée depuis longtemps sur un triptyque, quels que soient les secteurs : dans l'ordre hiérarchique, la prévention est première, puis vient la prévision et, enfin, la lutte. Le rapport *flash* de l'Assemblée nationale indique : « il est évident que le bon fonctionnement de la lutte contre les incendies dépend fortement de leur prévention. » La multiplication des moyens de lutte n'est pas la solution – nous le saurions, sinon, depuis longtemps. Il s'agit d'une solution très coûteuse ; les moyens ne sont pas infinis. La prévention et la prévision sont faiblement développées en milieu forestier, voire ne le sont pas du tout ; étant à la retraite, mes affirmations ne coûteront rien à ma carrière.

Certains constats sont partagés par tous les acteurs de la lutte contre les incendies. Seule la foudre est une cause naturelle : l'homme, directement ou non, est derrière tous les autres départs de feux. Le grand incendie en Sibérie, toujours pas éteint, provient d'une rupture de câble électrique. Près de 95 % des feux sont d'origine anthropique. Le réchauffement climatique, indiscutable, conduit à une augmentation des risques ; une autre cause est la densification démographique. Pour le dire simplement, le feu suit l'homme. Cette extension des risques est cartographiée, depuis le rapport Chatry de 2010 : à échéance 2030 et 2060, on sait, globalement, quelles zones seront menacées. Nous ne pourrions pas dire que nous n'étions pas au courant.

Les solutions techniques, également, sont connues. Elles reposent sur une politique de prévention systématique à l'échelle de chaque massif forestier. À l'exception de la forêt de Gascogne, il n'y a pas de politique de prévention systématique dans les autres régions, seulement quelques expériences. Pourquoi ? La forêt, comme les pompiers, est invisible : on la voit seulement quand elle tombe ou qu'elle brûle. Entretemps, il ne se passe rien.

Le cœur du sujet est d'ordre politique, et non technique, car les solutions opérationnelles existent déjà. Le danger de l'expression « mégafeux » se trouve précisément dans cette espèce de connotation qui conduit à penser que le phénomène est inévitable, naturel, et donc que nous ne pouvons rien, si ce n'est fuir. Cela fournit un dangereux alibi supplémentaire pour ne rien décider politiquement. Étant donné le contexte actuel, la protection de la forêt devrait être une priorité nationale : cela n'est pas encore le cas.

Ce contexte est connu : réchauffement climatique, augmentation des populations, en particulier dans certaines zones en période estivale... De fait, l'intensification du risque suit les migrations de populations. Dans le Sud-Ouest, nous avons développé une technologie de géolocalisation des départs de feux : la corrélation est absolument parfaite avec la carte des infrastructures, que ce soient les routes, les autoroutes, les lignes de chemin de fer ou les lotissements.

Il faudrait engager la responsabilité de ceux qui veulent laisser faire la nature en forêt.

Une politique de prévention systématique est tout à fait possible : les modèles existent et sont opérationnels ; une décision politique suffit à les engager.

Toutes les conditions pour leur mise en œuvre sont connues.

La première est l'application des textes. Nous avons un arsenal juridique complet. J'ai cru entendre que vous vouliez préparer une proposition de loi...

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – ...si nécessaire !

M. Christian Pinaudeau. – Tous les pays envient notre arsenal juridique en matière de lutte contre les incendies de forêt... sauf qu'il n'est pas appliqué. La loi spécifie qu'une fois une forêt classée, les préfets doivent mettre en place des associations syndicales autorisées (ASA). Les forêts sont classées depuis cinquante ans : dans le Sud-Ouest, les ASA ont été mises en place avant même cette loi ; dans le Sud-Est, ce n'est toujours pas le cas : aucun préfet ni aucun directeur de l'agriculture et de la forêt ou des territoires n'a engagé ce processus. Il ne faut donc pas s'étonner des conséquences.

Une deuxième priorité est de définir ce qu'est la prévention en milieu forestier. Tout le monde en parle, mais personne ne parle de la même chose. La prévention consisterait à distribuer des dépliants aux rencontres avec les élèves... Pour nous, forestiers, la véritable prévention se passe sur le terrain : développement de points d'eau, de pistes d'accès pour les sapeurs-pompiers... À partir du moment où cette définition de la prévention est resserrée, nous pouvons organiser un quadrillage en conséquence, suivant la géolocalisation des départs de feu.

Troisièmement, il faut constituer un interlocuteur responsable. Dans le Sud-Ouest, dans chaque commune, il y a une ASA de DFCI, dirigée et présidée par les propriétaires forestiers. Ils sont responsables de ce qu'ils font et ils la financent. Voilà ce que j'entends par constituer localement un interlocuteur responsable. Certes, d'autres personnes s'occupent localement du risque d'incendie. Le maire, en particulier, responsable dans sa commune de la sécurité des biens et personnes, est confronté à tous les événements locaux, ce qui n'est pas une sinécure. Des bénévoles peuvent s'occuper de ce risque, mais sans interlocuteur responsable en forêt, il ne se passera rien. Selon un rapport de la Cour des comptes de 2000, dans le Sud-Est, environ 30 % environ des pistes financées par des fonds publics avaient disparu, chiffre en deçà de la réalité.

Enfin, je vous transmettrai un dossier formulant des propositions de financement.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire. – Je vous remercie pour ces interventions enrichissantes.

M. Jean Bacci, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire. – La prévention des feux non contrôlés, qu'on a qualifiés peut-être injustement de « mégafeux », et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, dans le contexte du réchauffement climatique, sont un sujet majeur qui dépasse largement la période estivale.

Ce que nous avons entendu depuis le début des auditions que nous menons est particulièrement inquiétant. Comme l'ont notamment rappelé les rapports du GIEC avec le réchauffement climatique, les conditions deviennent davantage propices aux feux de forêt et

de végétation sur l'ensemble du territoire national métropolitain, ainsi qu'à une intensification et une augmentation de l'ampleur de ces feux, lesquels ont un impact sur la qualité de l'air et la capacité de la forêt à stocker le carbone. Cela affaiblit nos plans de réduction et d'absorption des gaz à effet de serre, au moment où notre stratégie nationale bas-carbone (SNBC) nous engage dans des efforts budgétaires considérables.

Pour faire face à cette terrible menace, nous disposons d'un bouclier exceptionnel, celui des forces de sécurité civile, dont le travail remarquable sert d'exemple à nos voisins européens et à nos partenaires internationaux. Ce bouclier très puissant nous permet d'agir selon la doctrine française, fondée sur une attaque systématique, rapide et massive des feux naissants. Le réchauffement climatique va malheureusement accroître considérablement la pression exercée sur ce bouclier : nous n'avons pas d'autre choix que de renforcer drastiquement nos politiques de prévention, conjointement à un soutien continu à nos forces de lutte contre les incendies. Sans quoi le bouclier cédera, et les feux deviendront incontrôlables.

Heureusement, améliorer les actions de prévention nous semble envisageable : aménagement du territoire par un maillage de points d'eau, de pistes et de fossés, réduction des interfaces habitat-forêt, politique de sylviculture durable, mobilisation des activités agricoles pour couper la biomasse combustible, adaptation et extension des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRif) et des plans communaux de sauvegarde, application effective et simplification des obligations légales de débroussaillage autour des habitations, renforcement de la sensibilisation...

Sur quels leviers pouvons-nous agir de manière prioritaire et quels sont ceux sur lesquels nous sommes le plus en retard, et qui mériteraient une attention particulière ? Les premières auditions me laissent penser que c'est en matière de prévention au sens de l'aménagement du territoire, mais aussi de communication et de sensibilisation que nous disposons des plus grandes marges d'amélioration. Partagez-vous ce point de vue ? Les moyens alloués à cette politique de prévention sont-ils suffisants ? Pourraient-ils être évalués à l'aune des dommages sociaux et écologiques évités et de la « valeur du sauvé » ?

Par ailleurs, l'extension progressive du risque d'incendie à l'ensemble du territoire national et l'intensification des feux nécessitent de consolider les moyens de prévention, de surveillance et de lutte contre les incendies. Faut-il envisager d'autres niveaux de financement de ces politiques ? Avez-vous des recommandations en matière de gestion de la forêt, de planification territoriale et de responsabilisation des citoyens ?

Enfin, le feu de Gonfaron dans le Var, l'an passé, nous apprend qu'une meilleure coordination entre les règles issues du droit de l'environnement et du code forestier pourrait rendre plus efficace la prévention des incendies. Une application plus pragmatique du code de l'environnement aurait par exemple facilité la réalisation de débroussaillages, indispensables à la limitation de la propagation du feu. Qu'en pensez-vous ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour la commission des affaires économiques, présidente du groupe d'études "Forêt et filière bois". – Il existe une approche en amont, la prévention, et une en aval, une fois le feu déclaré. Sur l'amont, vous avez mis en exergue l'enjeu de la bonne gestion des espaces naturels et l'impact que peut avoir l'urbanisme, ce qui renvoie au « zéro artificialisation nette », sujet d'actualité pour nos territoires. Cela nous incite aussi à avoir une gestion forestière plus territorialisée, par massif.

Monsieur Allione, nous comprenons à quel point il faut renforcer les moyens humains et matériels de lutte contre les incendies, selon une stratégie nationale et européenne, et mesurons au quotidien le déficit humain dans les centres de secours sur nos territoires. La stratégie d'attaque rapide sur feux naissants a fait ses preuves. Mais comment s'adapter localement pour réagir rapidement aux feux ? Que pensez-vous des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ? Sont-ils en cours d'adaptation sur l'ensemble du territoire ? Que pensez-vous des plans communaux de sauvegarde ? Peut-on adapter leur volet incendie ?

Monsieur Pinaudeau, les aires protégées et la libre évolution des forêts font débat. Moins les forêts sont gérées, plus elles sont vulnérables aux incendies. Quel est votre avis sur les documents de gestion durable pour les forêts privées – plan simple de gestion (PSG) à partir de 25 hectares, code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) en dessous ? Faut-il revoir ces documents pour que moins de petites parcelles échappent à la non-gestion et soient sources de départs d'incendie ?

M. Pascal Martin, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire. – Cette audition complète le travail engagé depuis quinze jours. Je me centrerai sur le cœur de notre mission, la politique de prévention, à travers la problématique de la nouvelle cartographie du risque.

Les PPRif, un des fondements de cette politique, ne sont prévus que dans les « zones où la protection contre les incendies les rend nécessaires », c'est-à-dire principalement dans le Sud de la France, et particulièrement dans l'arc méditerranéen. Or, avec le réchauffement climatique, les conditions deviennent davantage favorables aux feux de forêt et de végétation sur l'ensemble du territoire national métropolitain. La réalisation d'un plan de prévention devrait-elle être projetée dans les zones réputées actuellement comme non exposées, voire sur l'ensemble du territoire national ? Cela permettrait de préparer le pays entier au risque et de trouver les réponses appropriées à chaque territoire – il est évident que les mesures prescrites dans le Sud-Est de la France n'ont pas vocation à être reprises à l'identique dans le reste du pays.

Plus largement, devrions-nous renforcer la prise en compte du risque d'incendie dans les documents d'urbanisme – schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU), cartes communales ? Le cadre posé par la loi Climat et résilience en matière de recul du trait de côte pourrait nous servir d'exemple : nous avons prévu que les PLU définissent dans les zones particulièrement exposées les actions et les opérations nécessaires pour réorganiser le territoire au regard du risque d'inondation, ainsi que leur échéancier prévisionnel. Quel regard portez-vous sur cette piste, adaptée cette fois au risque d'incendie de forêt ?

Les OLD sont un sujet récurrent de nos auditions. Cette mesure de prévention est particulièrement efficace, puisqu'elle protège les habitations des feux et limite en même temps les risques de départ d'incendies à proximité des habitations. Malheureusement, ces obligations ne sont respectées que dans 30 % des cas environ. Face à l'accroissement du risque dans le contexte du réchauffement climatique, cette situation ne peut pas perdurer. Il semble y avoir deux solutions : soit nous maintenons une responsabilité individuelle de débroussaillage, reposant sur les propriétaires, en mettant en place des incitations ou en renforçant les sanctions pour s'assurer de la bonne application de l'obligation, soit nous instaurons – même si je sais le sujet particulièrement sensible – une maîtrise d'ouvrage

collective des opérations de débroussaillage, sous l'autorité par exemple des collectivités territoriales. Quelle option vous semble la plus souhaitable ?

M. Olivier Rietmann, rapporteur pour la commission des affaires économiques. – Je salue particulièrement M. Pimont, originaire de ma commune en Haute-Saône.

J'aimerais vous interroger sur l'aspect interministériel de notre politique de prévention du risque d'incendie, sujet déjà évoqué. Lors de nos précédentes auditions, j'ai été surpris de voir un grand nombre d'acteurs, ayant parfois des logiques différentes, voire antagonistes, mais pas d'autorité chargée d'intégrer ces logiques pour assurer la cohérence de cette politique. Jusqu'à quatre ministères sont concernés par le sujet ! Vous me direz que l'interministérialité, localement, c'est le rôle du préfet, mais ne manque-t-on pas d'un délégué interministériel au niveau de l'administration centrale et d'un document de planification nationale conciliant plus clairement ces logiques ?

Je suis élu d'un territoire rural, la Haute-Saône, qui a été durement affecté par la crise des scolytes. Quand je lis dans un article de presse, écrit l'été dernier, que « les Vosges flamberont comme une torche australienne », cela m'inquiète énormément. En quoi les dépérissements créent-ils un risque d'incendie spécifique ? Dans quelle mesure la prévention et la lutte doivent-elles être appréhendées d'une façon différente, dans un massif touché par des dépérissements ? L'Office national des forêts (ONF) nous fait remarquer qu'à terme, 30 % des arbres seront en inconfort dans leur station forestière...

Un autre sujet qui me tient à cœur est l'imbrication croissante entre feux de forêt, feux de récolte et feux de végétation. Dans mon département, il est de plus en plus difficile d'en faire des risques à part. Comment aménager les interfaces entre ces milieux ? Des aménagements à l'obligation de replanter en cas de défrichement seraient-ils souhaitables pour créer des coupures de végétation ?

Notre politique de prévention du risque d'incendie doit être articulée à nos moyens de lutte contre l'incendie. Il est nécessaire de repenser la répartition de nos forces de sécurité civile à l'aune de l'extension des zones à risque d'incendie dans la moitié nord de la France. Jusqu'à maintenant, si nous sommes les « champions du monde » de la lutte contre l'incendie, c'est parce que nous avons un système de prévention et d'intervention des plus rapides et efficaces, qui repose sur un équilibre fragile, notamment au niveau des forces en présence. Les pompiers du nord de la France venaient pendant la saison des feux pour aider leurs collègues du sud, à travers les fameuses « colonnes de renfort ». Demain, cela sera-t-il encore possible ? Ne serait-ce qu'en Haute-Saône, nous avons régulièrement une équipe de renfort qui partait dans le Sud ; avec les feux toujours plus importants de végétation et de culture, lors des récoltes, avec l'extension de la période et de la zone à risque, avec l'obligation croissante pour les pompiers de porter secours aux personnes, tout amène à penser que demain, ces renforts ne seront plus disponibles.

Hier, en audition, l'Office national des forêts (ONF) nous présentait trois scénarios possibles pour les SDIS : leur accorder davantage de moyens, libérer des effectifs pour lutter contre les incendies en confiant les missions de secours d'urgence aux personnes par d'autres ou enfin mieux identifier les causes de départ de feu pour lutter plus efficacement. De ces scénarios, lesquels vous paraissent les plus susceptibles d'être mis en œuvre ?

M. Christian Pinaudeau. – On dénombre 2 500 départs de feux dans la forêt de Gascogne, soit un territoire d'environ deux départements et demi, pour 2 000 hectares brûlés en moyenne chaque année. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, on compte un peu plus de 500 départs de feu en moyenne par an pour près de 4 000 hectares brûlés.

Les pompiers girondins et landais ne sont pas plus efficaces que ceux du Sud-Est. La différence réside dans l'aménagement de ces territoires et dans la prévention. Je suis certain qu'une prévention systématique à l'échelle des massifs réalisée dans le sud-est de la France permettrait de réduire les risques de départ de feu et d'améliorer la lutte contre les incendies. Pour cela, la logique doit être poussée à son terme.

Un autre exemple : un incendie est en cours au bord d'une autoroute dans l'Aude. Si l'absence d'entretien des lignes de chemin de fer par la SNCF ou des aires d'autoroutes par les concessionnaires – sources connues de départ de feu – donnait lieu à un procès en vue d'une indemnisation comme nous le faisons systématiquement dans le Sud-Ouest, je vous assure que l'entretien de ces zones à risque serait fait régulièrement.

La prévention doit être bien définie et mise en place. En effet, il est dangereux de communiquer ou de donner des informations sur un système de prévention et de lutte contre les incendies qui ne serait pas verrouillé. Cela peut susciter dans le cerveau de certaines personnes l'envie de mettre le feu. L'immense majorité de la population française respecte les consignes de sécurité ; nous travaillons tous à la mise en place de la meilleure sécurité possible pour les 0,5 % de personnes qui déclenchent des feux.

Ainsi, en 1975, année de forts incendies lors de laquelle la Direction de la sécurité civile avait rédigé un rapport sur les risques liés à l'urbanisation, des enfants avaient tenté de mettre le feu pour regarder les Canadiens en action. De même, l'expression « mégafeux » renforce les sentiments d'anxiété, de peur, mais aussi l'attrance pour le spectacle du feu.

Dans les années 1940 et 1950, dans le Sud-Ouest, nous avons mené des actions de communication sans, pour autant, que cela empêche les départs de feux. Nous avons alors abandonné la publicité et commencé un travail de fourmi sur le terrain. Aujourd'hui, nous maîtrisons les départs de feux.

Vous évoquiez l'action des ministères qui souhaiteraient s'occuper de tout. Les administrations centrales s'affrontent en permanence pour délimiter leurs domaines de compétences. En 2007, une circulaire du responsable de la sous-direction de la forêt détaillait la liste des compétences du ministère de l'agriculture en matière de prévention – soit à peu près toutes les compétences possibles. Six mois plus tard, le ministère de l'environnement publiait une circulaire pour rétablir son champ de compétences, tout comme la direction de la sécurité civile, qui ne voulait pas être en reste. Mais, pendant ce temps, il ne se passe rien sur le terrain !

À l'échelle nationale, nos interlocuteurs sont si brillants et compétents qu'il est inutile de leur poser la moindre question. Nous devons travailler localement.

Déjà, Haroun Tazieff, dans un rapport de 1983, déclarait que le ministère de l'environnement faisait de la « prévention réglementaire ».

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Vous parlez de décentralisation, ce qui nous fait plaisir.

M. Christian Pinaudeau. – Je suis un adepte de la décentralisation : il faut réfléchir et agir localement. Cela aide à développer une réflexion à l'échelle nationale. Il faut bien évidemment procéder à un nettoyage du code forestier et du code de l'environnement.

La meilleure façon de protéger les espaces consiste à bien gérer les risques. Il n'est pas possible de craindre le réchauffement climatique, l'augmentation des risques qu'il induit et ne rien faire pour lutter contre les feux, c'est-à-dire laisser faire la nature.

Autant il est possible de laisser brûler 900 000 hectares dans le nord du Québec, peu habité, autant la situation est différente dans les environs de Marseille, de Bordeaux, d'Arcachon ou de Los Angeles, où la densité de population est très importante. Nous ne sommes plus dans des environnements naturels et il n'existe donc pas de solutions naturelles pour ces zones. À Lacanau, dont la population passe de 7 000 habitants à 70 000 habitants pendant trois mois, des structures adéquates de gestion des risques sont mises en place. Si nous voulons limiter les risques, nous devons les gérer.

M. Grégory Allione. – Sur cette question des risques et des dangers, il nous semble nécessaire de mettre en place une stratégie nationale et une application et une tactique locales, ce qui permet de répondre à cette volonté à la fois de déconcentration et de décentralisation.

Monsieur Bacci, nous avons du retard sur les actions prioritaires. Le contrat opérationnel est aujourd'hui en rupture. Il est essentiel de renforcer nos ressources humaines et nos capacités matérielles. Comme le sénateur Rietmann le soulignait, l'urgence est là. Face au réchauffement climatique et aux épisodes de canicule que nous subissons actuellement, se contenter de dire qu'il faut penser à se rafraîchir et éviter tout risque de départ de feu ne sert pas à grand-chose.

Notre politique globale de protection civile marque le pas. Aujourd'hui, en dehors des maires et des personnes en charge de cette politique, personne n'est impliqué. Or les premiers concernés sont nos concitoyens. J'ai déjà souligné l'importance du portage politique : aucune politique globale n'est aujourd'hui mise en œuvre en termes de prévention des risques. J'ai entendu parler d'un délégué ministériel ; parlons peut-être d'un ministère !

En cas de feu de forêt, vous devez rester confinés dans votre habitation si le terrain est débroussaillé. Or tout le monde s'en va ! C'est bien le signe d'un échec en matière de prévention et d'information. De même, en cas d'inondation, il faut partir, mais tout le monde reste ! Est-il normal qu'un incendie, rue Erlanger, dans le XVI^e arrondissement de Paris, provoque la mort de dix personnes, en 2019, dans un bâtiment des années 1970 ? La politique globale de protection civile est en péril, parce qu'elle n'a tout simplement pas débuté. Vous me demandiez, M. Bacci, où nous avons du retard. Il s'agit d'un bel axe de travail pour le législateur.

Madame Loisier, il est évident que pour anticiper les SDACR doivent intégrer le risque incendie. La question du feu dans les espaces naturels doit être prise en compte dans l'ensemble de nos documents structurants dans nos territoires. Elle a des incidences aussi bien sur les personnels et les matériels amenés à lutter contre les incendies que sur les plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde et sur les réserves communales de sécurité civile. Le sénateur Bacci pourrait, par exemple, évoquer les comités communaux « feux de forêt », composés de connaisseurs de l'environnement qui nous guident dans notre action. Il

existe une vraie synergie entre les SDIS et les maires, chargés de développer une véritable politique au service de nos concitoyens.

Le modèle français de protection civile est particulier, sinon exceptionnel. Il n'a pas d'équivalent à l'échelle européenne ou dans le monde anglo-saxon. Les sapeurs-pompiers assurent à la fois le secours d'urgence aux personnes et la réponse au feu. Sans eux, les déserts médicaux seraient encore plus nombreux. Il ne s'agit pas de recruter à tort et à travers, mais nous avons besoin et de sapeurs-pompiers professionnels, qui constituent la colonne vertébrale de la protection civile, et de sapeurs-pompiers volontaires, citoyens engagés.

À l'heure du service national universel ou du service civique, il faut demander aux jeunes de s'engager dans cette démarche. Pour reprendre les mots d'un Président de la République, « notre maison brûle ». Nous avons besoin de citoyens engagés dans les forces de sécurité civile, aux côtés des pompiers professionnels et des militaires, pour prendre en charge les actions sanitaires quotidiennes et répondre aux événements exceptionnels. Les feux sont le sujet de l'été, mais je vous donne déjà rendez-vous à l'automne pour parler des épisodes méditerranéens.

Il existe un vrai sujet assurantiel à propos des OLD. De manière générale, les gens n'agissent qu'à partir du moment où l'on touche à leur porte-monnaie !

Les maires ne doivent pas être laissés seuls. À une certaine époque, les forces de l'ONF accompagnaient les élus dans la mise en œuvre d'une politique non seulement d'aménagement du territoire et de gestion de l'espace forestier, mais aussi de prévention, voire de répression. Réduit comme peau de chagrin, l'ONF ne peut plus accompagner les élus sur le terrain.

Quand la prévention et la sensibilisation ont échoué vient le temps de la répression, qui doit être graduée. Dans ce dernier cas, les maires doivent être accompagnés par le pouvoir régalien afin de sanctionner les individus qui refusent de s'intégrer dans le dispositif collectif et qui nous mettent tous en péril.

Quant à l'interministérialité, Monsieur Rietmann, la politique s'étiole aujourd'hui entre les différents ministères. Je n'incrimine pas les personnes, mais notre organisation, qui ne permet pas la transmission des informations.

M. François Pimont. – Les études les plus récentes conduites au niveau européen et français nous montrent que cette extension de la zone à risque est une sorte de tache d'huile. À deux exceptions près que je mentionnerai après, les territoires ne vont pas changer profondément d'un seul coup. Il s'agit de zones faiblement à risque qui vont devenir davantage à risque. À l'échéance de 2050, l'essentiel des efforts est à porter sur les zones en marge des actuelles zones à risque élevé.

Pour déterminer les zones d'intérêt, il est possible de s'appuyer sur les bases de données recensant les feux, même s'il faut mener un effort de systématisation des déclarations, afin de détecter les endroits où les risques de feux de forêt émergent. Il y a maintenant une base de données gérée par l'IGN, ayant permis de réaliser d'importants progrès en la matière, mais il faut poursuivre en ce sens.

La première des deux exceptions que j'évoquais concerne les scolytes. Ce problème est récent en France, mais bien connu aux États-Unis depuis des années. À court

terme, les scolytes font roussir sur pied les peuplements, ce qui non seulement disperse la végétation, et donc le combustible, mais l'assèche aussi. Or un peuplement complètement asséché équivaut à un doublement de la vitesse du vent. Ainsi, des zones qui n'étaient pas ou peu sensibles au risque incendie, le deviennent fortement. Ce sont autant de points de vigilance particuliers.

La seconde exception est liée à l'agriculture : les feux de chaume, qui partent des zones agricoles, se propagent à la forêt située à proximité. Ces phénomènes se sont accentués ces dernières années. Il s'agit aussi d'un point de vigilance.

Des outils existent pour cartographier ces zones. Le ministère de l'écologie nous a commandé une carte d'occurrence à l'échelle du Sud-Est. S'appuyer sur ce type d'outils permet de mieux déterminer les zones d'émergence des risques pour y concentrer l'essentiel des mesures.

La prévention joue un rôle essentiel. Des aménagements forestiers, comme des pistes, par exemple, permettent d'éviter que beaucoup de feux ne détruisent plus d'un hectare. Il faut être conscient que la zone Sud-Est connaît déjà des indices de danger sans commune mesure avec ceux observés en Grèce, au Portugal ou en Californie. Or ces indices vont continuer d'augmenter sous l'effet du changement climatique. Une politique de lutte et de prévention très efficace nous a permis de réduire le nombre de feux qui nous échappent à environ 200 par an dans la zone Sud-Est. Mais nous ne réalisons que peu de progrès en matière de lutte contre les feux qui nous ont échappé. On dénombre aujourd'hui six à sept feux de plus de 100 hectares par an, treize lors de grosses saisons. À la fin du siècle, on anticipe qu'il y en aura quarante par an. Il faut donc dès aujourd'hui diviser par quatre le nombre de petits feux pour en rester au même niveau de grands feux. On pourra sans doute réduire leur nombre, mais jamais les prévenir totalement. Il est donc très important de développer des mesures pour défendre les habitations, car des feux extrêmes – je préfère cette expression à celle de « mégafeux » – se déclencheront partout, quelles que soient les mesures de prévention. Un feu extrême est statistiquement exceptionnelle, que ce soit en termes de taille ou de danger. Mais comme le disait un statisticien célèbre : « Il est impossible que l'improbable n'arrive jamais. » Le feu de Gonfaron, en août 2021, en est un bon exemple : même si les services n'ont pas été désorganisés, dès lors qu'il faut traiter 80 kilomètres de lisière, on ne peut plus protéger toutes les habitations.

Les OLD, la culture du risque, l'information des populations sont des sujets importants. Je suis effaré de voir que les médias ne nous sollicitent qu'en été, au cœur de la saison des feux. Je leur demande souvent de me contacter en amont, pour inciter les gens à mettre en œuvre leurs OLD en hiver ou au printemps – bien évidemment, aucun journaliste ne m'a jamais rappelé.

M. Grégory Allione. – Je n'emploie pas non plus le terme de « mégafeux », qui relève du sensationnel. On a tendance à parler lorsque le feu monte en intensité de « virulent ». Je préfère parler de « feux agressifs », qui se propagent par l'avant, avec des sautes d'un kilomètre, et qui deviennent explosifs en se propageant également de manière latérale quand bien même le vent le dirige vers l'avant.

Un feu agressif, qui peut nous piéger, représente une réelle contrainte pour les services de secours et pour tout ce qui concerne l'interface de la lutte contre l'incendie. Il est plus facile de s'organiser pour combattre un feu dans un espace forestier sans habitation, plutôt que de devoir protéger des maisons. L'urbanisation est venue compliquer notre tâche.

Nos concitoyens doivent savoir que nous ne disposerons jamais d'un camion pour chaque habitation.

M. Bruno Belin. – Ancien président de conseil départemental, et accessoirement toujours membre de services de santé et de secours médical (3SM), j'estime que le secours à la personne doit être maintenu. Quelles solutions pouvons-nous mettre en place pour assurer la présence de moyens humains sur l'ensemble du territoire ?

Pensez-vous qu'une forme de récompense – déduction fiscale ou bonus sur la dotation globale de fonctionnement pour les collectivités territoriales, déduction fiscale pour les entreprises... – contribuerait à dégager ces moyens humains ?

M. Jean-Marc Boyer. – Les SDIS sont financés à 95 % par les conseils départementaux, par les communes et par les intercommunalités. La défense incendie d'une commune relève, quant à elle, de la responsabilité du maire. Quels moyens financiers de l'État envisagez-vous pour soutenir cette politique et bâtir une prévention efficace ? Nous avons en effet pris la mauvaise habitude, dans notre pays, d'imposer des obligations aux conseils départementaux et aux communes sans leur transférer les crédits correspondants.

Mme Angèle Prévile. – Lorsque les températures sont très élevées et que les matières deviennent très inflammables, des alertes spécifiques sont-elles données ? Un dispositif particulier pourrait être envisagé. Ces derniers jours, alors qu'il n'y avait pas de vent, le feu s'est propagé très rapidement.

Par ailleurs, il faut renforcer la sensibilisation, dont j'ai cru comprendre qu'elle avait été mise un peu entre parenthèses, alors qu'elle fait partie de la prévention. Pourriez-vous nous donner des chiffres concrets concernant l'origine des feux ? Si 95 % des feux sont d'origine humaine, quelles sont les parts des actes accidentels et des actes volontaires ?

M. Daniel Gremillet. – Je suis assez surpris que le représentant de l'Inrae nous dise que la déprise agricole n'a pas fait évoluer le risque d'incendies. Lorsque j'étais un jeune agriculteur, dans les années 1980, le CNJA (Centre national des jeunes agriculteurs) avait mené un travail approfondi en réponse à une demande forte des pompiers, du ministère de l'agriculture et des forestiers, pour que les agriculteurs débroussaillent. Une politique de reconquête de la production bovine et ovine avait été lancée, car on considérait, à cette époque, que la déprise agricole était un facteur de risque aggravant.

Je suis également surpris par ce qui a été dit des scolytes. Venant des Vosges, où des attaques de scolytes ont lieu depuis longtemps, je peux vous assurer que le problème ne concerne pas que les Américains. Seulement, la réponse a changé : il y a cinquante ans, le propriétaire d'un arbre devait couper l'arbre non quand il était mort, mais alors qu'il était encore habité par les scolytes, avant de l'éplucher et de le brûler, afin de lutter contre la propagation de ces insectes.

Aujourd'hui, on compte les morts sans soigner les blessés. Il y a quatre ans, j'avais interpellé le ministère de l'agriculture : les scolytes sont particulièrement implantés dans l'est de la France, en Bourgogne-Franche-Comté. À l'époque, nous avons estimé que des centaines de milliers d'hectares étaient touchés, mais le ministre avait considéré que nous exagérions, car de telles surfaces n'apparaissent pas à l'observation satellitaire. Or cette dernière fausse la réalité : le satellite ne voit que les arbres morts, mais ne permet pas de percevoir les attaques en cours. Seule l'observation humaine dans la forêt permet d'intervenir.

D'autres problèmes sont posés par les réserves d'eau et la cartographie, mais je n'ai pas le temps de les aborder. En tant que vice-président Forêt de la commission Agriculture de Régions de France, et vice-président du groupe d'études Forêt et filière bois, nous aurons peut-être l'occasion de discuter plus longtemps.

M. Grégory Allione. – Je vais peut-être vous choquer, mais il y a trois mois, j'ai demandé aux officiers du corps départemental que je dirige de réfléchir aux manières d'éteindre les feux sans eau. Cette contrainte est réelle : l'eau est un élément rare, et les sapeurs-pompiers utilisent de l'eau potable, ce qui me choque en tant que citoyen. Il faut trouver des techniques opérationnelles permettant d'utiliser de l'eau brute. Lorsque j'ai commencé ma carrière de sapeur-pompier, nous apprenions à éteindre les feux avec beaucoup moins d'eau, en particulier parce que les camions pouvaient moins en porter. Nous devons utiliser des techniques ancestrales, comme le contrôle de contre-feux, c'est-à-dire de feux tactiques et dirigés. Il s'agit d'un sujet de préoccupation tant pour les soldats du feu que pour les maires.

Un autre élément important est le volontariat. Les 3SM ont été notre force de frappe durant la crise du Covid, pendant laquelle nous avons vacciné 25 % de la population. Le volontariat est une force du quotidien, qui nous permet de réagir aux situations exceptionnelles. Il faut le favoriser et le défendre.

Je suis en discussion avec l'Assemblée des départements de France (ADF) au sujet d'une nouvelle prestation de fidélité et de reconnaissance. Aujourd'hui, un sapeur-pompier volontaire s'étant engagé pendant 30 ans verra sa retraite augmentée de 70 euros par mois. Il s'agit d'un vrai sujet : une véritable politique publique doit reconnaître l'engagement tant des volontaires que des entreprises et des collectivités leur permettant de se libérer.

Les précédents présidents de la fédération se désolaient que ce message ne soit porté que par la FNSPF. Il s'agit pourtant d'un véritable sujet de politique publique, qui permet que nos territoires soient résilients au quotidien, que cela soit au niveau du Secours d'urgence aux personnes (SUAP) ou lors de catastrophes naturelles.

Au sujet du soutien de l'État, il faut évidemment davantage accompagner les collectivités. L'accompagnement des territoires dans la mise en œuvre de la Défense extérieure contre l'incendie (DECI) ne relève pas de mes compétences. Les maires sont contraints par la limitation de leurs capacités fiscales, et je comprends le débat à ce sujet. Cependant, en tant que citoyen, je pense que des manœuvres fiscales peuvent permettre d'agir dans les territoires.

Pour autant, au sujet des crédits qui abondent les SDIS, la solidarité nationale doit s'exprimer. La crise que nous traversons et les situations d'urgence vécues par la protection civile doivent relever du « quoi qu'il en coûte ». Ce terme fait certes réagir, au sortir de la crise du Covid, alors que la question de l'endettement de notre pays se pose à nouveau. Aujourd'hui, face au dérèglement et à l'urgence climatique, il est nécessaire de maintenir un « bouclier » d'intervention rapide – je reprends à mon compte l'expression de M. Bacci –, qui nous permet d'éviter que les feux ne deviennent de gros feux : il faut davantage de moyens, humains et financiers.

Les feux d'aujourd'hui sont particuliers, car ils n'ont plus besoin de vent pour se propager. Nous devons davantage travailler pour que nos concitoyens ne mettent pas le feu. Une grande majorité des feux, à hauteur de 70 %, est liée à de l'imprudence : ils sont dus en

particulier à des mégots de cigarettes jetés dans les aires d'autoroutes, ou à des travaux réalisés à proximité de zones à risque, des disqueuses ou des soudeuses projetant des étincelles. Le plus gros feu de 2016 dans les Bouches-du-Rhône, qui a menacé Vitrolles et Marseille, aurait ainsi été provoqué par quelqu'un qui coupait du carrelage.

Nous travaillons donc pour informer le public du comportement à observer dans leur environnement. À hauteur de 30 %, les feux sont dus à de la malveillance, pour diverses raisons – par exemple, les gens mettent sciemment le feu lors de conflits de voisinage, pour chasser ou encore pour détruire les preuves d'un délit. Seules la police et la répression judiciaire peuvent empêcher ces gens-là de mettre le feu.

M. François Pimont. – Pour répondre à la question de Mme Prévile sur les températures, Météo-France prévoit le niveau de danger quotidien à partir de différents indicateurs.

Nos recherches tentent de mieux comprendre les effets de la sécheresse et de la température sur l'état hydrique des végétaux, qui est un facteur déterminant : la quantité d'eau dans les végétaux va influencer sur la virulence des feux. Une meilleure connaissance de l'hydraulique des plantes et les données satellitaires de surveillance permettent de cartographier plus précisément les risques.

Actuellement, le pilier du suivi de l'état de la végétation est le Réseau hydrique. Organisé par l'ONF, il mesure toutes les semaines l'état hydrique des végétaux dans une trentaine de sites en France. Sa situation budgétaire est extrêmement tendue, alors que les sommes en jeu pour financer ce réseau sont presque négligeables par rapport au coût des incendies de forêt. Ainsi, le nombre de points de mesure a dû être réduit, et les mesures commencent de plus en plus tard, le budget n'étant pas suffisant pour couvrir l'ensemble de la saison – aujourd'hui, les relevés n'ont toujours pas commencé, alors que des feux se déclarent déjà dans les Bouches-du-Rhône ou dans le Gard. Un meilleur suivi de la végétation est nécessaire.

Ces mesures sont croisées avec les observations satellitaires, afin d'étendre spatialement les informations. Des choses doivent encore être développées avant que cela ne puisse devenir opérationnel.

Je voudrais revenir sur la question des mégots, qui représentent entre 2 % et 3 % des causes d'incendies, pour 6 % des surfaces brûlées. Certains endroits souffrent clairement d'un déficit d'information : sur les aires d'autoroutes traversant le Var, aucune information concernant les feux de forêt n'est disponible, et certaines personnes en transit peuvent facilement ne pas s'apercevoir qu'elles se trouvent dans un territoire à risque. Aux États-Unis, dans tous les territoires à risque, un panneau avec un camembert indique le niveau de danger dans chaque commune. En France, il y a un déficit d'information : il faut sensibiliser le public au fait que nous nous trouvons dans une période à risque, même si la saison des feux peut désormais s'étendre tout au long de l'année.

Concernant la déprise agricole, il faut prendre en compte le contexte des observations. Notre étude – qui reste une étude préliminaire – montre qu'à l'échelle de l'ensemble du Sud-Est, la déprise agricole ne peut pas être considérée comme un facteur décisif de la variation des activités de feu. Cela ne veut pas dire que, plus localement, elle n'a aucun effet. Par exemple, dans l'Aude ou les Pyrénées-Orientales, nous suspectons que la

déprise agricole liée à la vigne a des effets sur les incendies. Nous creusons actuellement la question avec la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de l'Aude.

Si j'ai parlé des États-Unis au sujet des scolytes, c'est que l'interaction entre les scolytes et les feux existe déjà là-bas. En France, il y a des scolytes depuis de nombreuses années dans l'Est de la France, mais ils étaient relativement peu présents dans les zones à risque de feux de forêt. Pour cette raison, j'ai indiqué que cette interaction scolytes-feux avait été relativement peu considérée jusqu'à maintenant.

Mais il faut reconsidérer la question. Les attaques massives de scolytes, très amplifiées par la sécheresse, pourraient favoriser d'importantes activités de feux dans de nouvelles zones à risque. Aux États-Unis, les études montrent que les scolytes font doubler le niveau de danger. On peut rapidement basculer d'un côté à l'autre du seuil : des centaines d'hectares connexes roussis par les scolytes peuvent être le lieu d'un incendie important. Il s'agit donc d'un point de vigilance, à ajouter aux feux agricoles dans les facteurs de « sauts » en discontinuité de la tache d'huile.

M. Chistian Pinaudeau. – Sans m'étendre sur la question, je voudrais simplement souligner qu'en matière forestière, s'il y a deux contre-exemples qui nous montrent ce qu'il ne faut pas faire, ce sont les États-Unis et le Portugal.

Je ne vais pas insister sur l'efficacité de la prévention et de la lutte contre les incendies dans le Sud-Ouest, mais il pourrait y avoir davantage d'échanges d'expériences. M. Pimont nous dit que la stratégie de la station de recherche d'Avignon est désormais ciblée sur les zones à risque à partir de la géolocalisation des départs de feu, alors qu'une telle stratégie a été mise en place dans le Sud-Ouest à partir des années 1980.

Des marges de manœuvre importantes existent en matière de prévention, mais il ne faut pas pour autant baisser la garde en matière de lutte. Le sujet est politiquement complexe : il faut *a minima* conserver les mêmes moyens concernant la lutte, et peut-être espérer une légère augmentation, notamment par l'appui des volontaires. Mais il ne faut surtout pas baisser la garde.

En matière de prévention locale, nous avons un modèle avec les associations syndicales autorisées (ASA). Ces structures présentent l'avantage d'être obligatoires, quelle que soit la taille de la propriété. Elles y ont été développées après que la moitié des terres forestières avait brûlé, entre 1940 et 1950. Au départ, il y a certes eu des hurlements des propriétaires, car les associés devaient payer pour s'organiser collectivement. Mais il est désormais hors de question d'empêcher les propriétaires forestiers et agricoles de diriger leurs ASA de DFCI. L'astuce a été de confier ces associations aux propriétaires eux-mêmes, et non aux représentants d'une autorité. Dans le Sud-Est, il me semble qu'une marge de manœuvre énorme existe pour permettre de limiter les risques de cette manière.

Concernant le financement des mesures, une modification de la taxe de séjour me semble possible. Comme le risque est socialisé, il ne serait pas aberrant que les personnes traversant ou séjournant dans des territoires à risque payent pour la préservation de ces territoires. Une augmentation de la taxe de séjour d'un euro par jour permettrait de réaliser de nombreuses actions, si les revenus de cette augmentation étaient dédiés à la prévention, selon la définition que j'ai donnée plus tôt, c'est-à-dire à l'aménagement du terrain, et non à des campagnes de communication et de promotion. Pour le Sud-Ouest, cela représenterait une augmentation des recettes de 5 millions d'euros par an. Si l'on ajoute la taxe additionnelle du

conseil départemental sur la taxe de séjour, cela représente un joli budget, qui permettrait par exemple de réaliser des kilomètres de pistes ou des points d'eau naturels.

Au niveau national, je propose la mise en place d'un fonds de garantie sur les risques incendie et phytosanitaires, alimenté tant par les ministères compétents que par les régions. Ce fonds viendrait cofinancer les initiatives locales, et permettrait également de faciliter les demandes de cofinancements européens, aujourd'hui quasiment inaccessibles pour les acteurs de terrain.

La valeur des forêts n'est pas comptabilisée. La forêt est invisible : on ne la voit que quand elle tombe ou brûle. Or de nombreux travaux ont été menés, en particulier par M. Chevassus-au-Louis, qui évalue les fonctions environnementales de la forêt à environ 1 000 euros par hectare. Donner une valeur à l'espace forestier lui donne une signification pour les assureurs et pour les financeurs. Il faut comptabiliser cette valeur, car l'État considère aujourd'hui que seules les maisons doivent être remboursées lors d'un incendie de forêt. Il y a un travail à mener sur cette question.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nous vous remercions de ces précisions. Je laisse la parole à nos collègues pour une dernière série de questions.

M. Guillaume Chevrollier. – D'ici à 2050, compte tenu du dérèglement climatique, 50 % des forêts françaises seront soumises à un risque important d'incendie. Il y a urgence à agir, en particulier en raison des impacts des feux sur la qualité de l'air ou l'état des ressources en eau.

Vous avez dit qu'il fallait commencer par appliquer les lois – cela tombe bien, car le Sénat veille justement à l'application des lois.

Peut-on estimer le nombre d'hectares de forêts dégradées en France, afin de prévenir les feux ? Quel serait l'investissement nécessaire pour la restauration de ces hectares ?

Par ailleurs, connaît-on l'efficacité de la technique du brûlage dirigé, c'est-à-dire d'un débroussaillage fait par de petits incendies volontaires, permettant d'assainir les forêts et de prévenir la survenue de grands feux ? Cette technique est-elle suffisamment employée en France ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Dans un rapport de février dernier sur l'évolution des feux dans le monde commandé par le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), les chercheurs ont recommandé d'utiliser les connaissances des populations locales sur les reliefs de leurs territoires et la végétation pour prévenir et lutter contre les feux de forêt. En France, dans les régions les plus concernées, ce type de consultation a-t-elle eu lieu ?

Ma deuxième question concerne la faune. Les incendies en Australie en 2019 et en 2020 ont entraîné la mort de plusieurs milliards d'animaux, ainsi qu'une destruction de 13 millions d'hectares. Est-il possible de mesurer les conséquences des feux sur la biodiversité en France ? Des espèces animales sont-elles menacées par l'augmentation de la fréquence des incendies ?

M. Ronan Dantec. – À la fin de 2023 ou au début de 2024, nous verrons arriver une nouvelle occasion d’aborder ces sujets dans un texte législatif - avec le nouveau projet de loi de programmation Énergie-climat. Pour la première fois, nous pourrions remonter le Plan national d’adaptation au changement climatique (PNACC) dans la loi, au même niveau que la programmation pluriannuelle de l’énergie et la stratégie bas-carbone.

Il s’agira d’un moment important si l’on veut faire évoluer la législation, en particulier en ce qui concerne les assurances. Le Sénat doit se mettre en ordre de bataille pour faire converger les propositions législatives des différents groupes de travail, car il ne faudra pas rater cette échéance.

Nous avons parlé des Canadair et de la flotte des bombardiers d’eau, mais nous avons du mal à avancer sur ce sujet. Une mutualisation européenne semblerait logique, compte tenu des enjeux d’investissement et du mauvais état de la flotte, mais pourquoi les choses continuent-elles de bloquer ?

Par ailleurs, nous devons faire le lien entre le débroussaillage, la gestion de la biomasse et les filières de production d’énergie concernées. Y a-t-il des croisements entre ces enjeux ? Je suppose que cela n’est pas le cas, mais cela souligne qu’il faut une approche cohérente de la totalité de ces questions relatives à la forêt.

M. Denis Bouad. – Dans mon département, un record de température pour un mois de juin vient d’être battu : il a fait 37,2 degrés à Nîmes. J’habite dans une petite commune où plus de 20 hectares ont brûlé lundi après-midi – si l’on considère l’ensemble des quatre incendies ayant sévi aux alentours, en quelques heures, plus de 200 hectares sont partis en fumée.

Madame la préfète a pris depuis maintenant plus d’une semaine un arrêté sécheresse sur l’ensemble du département du Gard, et la situation est très compliquée.

J’ai présidé pendant près de six ans le conseil départemental, j’ai participé pendant vingt ans à ses travaux, et je peux dire que le financement des SDIS est problématique. Je suis étonné d’entendre M. Allione dire que les SDIS payent la TICPE : la charge est considérable, d’autant plus que ces structures sont également chargées du secours à la personne.

Nous avons besoin de prévention. Le fonctionnement des Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) de défense de la forêt contre l’incendie (DFCI) n’est peut-être pas assez coordonné avec les SDIS. Beaucoup d’argent public est dédié à la réalisation de pistes permettant aux pompiers de lutter contre les incendies, mais encore faudrait-il avoir les moyens de les entretenir .

Il y a deux ans, un incident dramatique a eu lieu, et les *Trackers* de la flotte de défense aérienne ont été mis en arrêt, car ils n’étaient plus adaptés aux normes de sécurité actuelles. Aujourd’hui, Nîmes a été retenue pour constituer une base aérienne de défense contre les incendies. Dans les départements du Sud, il est difficile d’entretenir la forêt, et la flotte aérienne est particulièrement importante. Le moment n’est-il pas venu de la renforcer, ce qui relève bien des compétences de l’État ?

Mme Marta de Cidrac. – Je voudrais revenir sur le facteur humain. Comme M. Allione l’a mentionné, alors que les besoins sont estimés à 250 000 bénévoles, il n’y aurait

que 196 000 sapeurs-pompiers. Pascal Martin a relevé notre manque de culture du risque. Nos trois invités ont également parlé de l'encouragement au volontariat.

Aujourd'hui, sous l'égide de l'éducation nationale, il existe le Service national universel (SNU), d'une durée d'un mois. Pourrait-il inspirer un service de la protection civile citoyenne ? Que signifie s'engager comme volontaire aujourd'hui ? Une formation spécifique est nécessaire, pour informer et sensibiliser à ces sujets sur le terrain.

M. Patrick Chaize. – Concernant l'utilisation des moyens numériques de surveillance et d'anticipation des feux, des réflexions et des expérimentations ont-elles lieu ? Quels seraient les moyens à mettre en œuvre ?

M. Daniel Salmon. – Dans le renouvellement de nos forêts, y a-t-il des réflexions sur les espèces et les essences à favoriser ? Y a-t-il une corrélation entre la présence de résineux et les risques d'incendie ? Les mono-cultures connaissent-elles des risques plus importants, ou ces risques sont-ils au contraire réduits ?

Mme Sylviane Noël. – Parmi les causes de la déprise agricole, l'abandon des vignes a été mentionné. Je voudrais rajouter la prédation du loup : la pression sur les élevages est parfois telle que des secteurs non pâturés tombent dangereusement en friche. Il me semble qu'il s'agit d'une raison supplémentaire pour reconsidérer rapidement le statut du loup, et envisager une meilleure régulation de ce prédateur.

M. Franck Montaugé. – Ma circonscription est touchée par la diminution des zones de polyculture et d'élevage. Dans une perspective de prévention des risques, pensez-vous qu'il serait pertinent de considérer ces espaces regagnés par la nature comme des biens communs ? Ces espaces auront du mal à être exploités, pour des raisons de rendements agricoles et d'évolution de la société. La notion de bien commun pourrait justifier, auprès des collectivités et de la population, une intervention publique et des financements adaptés.

M. François Pimont. – Plusieurs questions tournent autour de l'entretien du paysage. De manière générale, l'entretien du paysage vise à empêcher le développement d'une strate arbustive continue favorisant la propagation des feux, et il est évidemment favorable.

Le brûlage dirigé est une bonne solution. Il est utilisé pour une gestion extensive de la problématique des incendies de forêt : on fait partir des feux dans des conditions peu sévères, ils brûlent une partie du territoire sans trop d'impacts. Il est utilisé en France, mais il ne peut pas être utilisé partout. Des parcs naturels ou des zones de montagne s'y prêtent bien. À l'inverse, les zones plus densément peuplées, ou celles où les conditions météo propices à la propagation sans trop d'impacts de feux dirigés en hiver sont rares, cette technique ne peut pas être une solution unique. Elle n'en demeure pas moins intéressante.

Le développement de mesures agropastorales, en œuvre à une époque avant d'être abandonnées, serait utile pour réduire l'embroussaillage, les troupeaux pâturant des zones de coupure. Il serait intéressant de relancer ce type de mesures, mais cela ne relève pas de mon domaine d'expertise.

Concernant les impacts environnementaux des feux, dans le Sud-Est, entre 2 % et 3 % du territoire brûle tous les ans. De grands feux ont touché des réserves naturelles, comme le feu de Gonfaron qui a mis en danger la tortue d'Hermann, mais le taux de survie semble

avoir été important. Je n'ai pas l'impression que les feux de forêt sont la principale pression qui pèse sur les écosystèmes, même s'ils pourraient le devenir avec un triplement de leur fréquence.

Je ne suis pas expert concernant la question du choix des essences de bois. Les connaissances ne sont pas si nombreuses : le réseau mixte technologique Adaptation des forêts au changement climatique (Aforce) fournit des informations aux propriétaires et aux gestionnaires forestiers, afin d'améliorer la connaissance de la vulnérabilité des essences face au risque d'incendie. Un appel à projets a été lancé, afin de permettre l'élaboration d'informations supplémentaires.

De nombreuses observations sont réalisées, notamment par l'ONF. La littérature scientifique se penche sur ces questions, notamment en Espagne. Il est certain que les incendies sont plus fréquents dans les zones de conifères, mais en même temps ces arbres sont davantage présents dans des terrains secs. Il n'est pas évident de dissocier l'effet relatif à la sécheresse du milieu de celui relatif aux conifères. Selon les territoires, les éléments sont différents. Nous manquons de connaissances dans ces domaines, et nous essayons de synthétiser les informations disponibles, mais il n'y a pas actuellement de réponse à cette question.

M. Grégory Allione. – Pour revenir sur les conséquences des feux sur la faune et la flore, il faut prendre en compte la répétition des feux de forêt sur un même territoire, qui change par nature la flore et la faune.

La ressource en eau représente une réelle difficulté pour nous. Il est nécessaire de se réapproprier les techniques dites « ancestrales », du brûlage tactique et dirigé, qui m'ont été apprises dès mon plus jeune âge lorsque mon père nettoyait ses châtaigniers. Il me livrait cette phrase : « Dans une châtaignerie, il faut que tu voies une souris courir. » Aujourd'hui, dans le massif des Maures, je pense qu'il faut chercher la souris.

Le vrai sujet est l'exploitation et la rentabilité des massifs. Il faut prendre en compte la parole de ceux qui vivent de ces massifs, et en particulier du monde agricole. L'exploitation touristique n'est pas suffisante pour que nos forêts soient rentables, et il faut une exploitation agricole. Il faut trouver des débouchés, mettre en place des filières, pour que la forêt soit valorisée et entretenue.

C'est autour de ces questions de rentabilité et d'entretien de nos forêts qu'est faite la consultation des populations locales.

Au sujet des vecteurs législatifs, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) me semble constituer un levier sur lequel vous pourrez intervenir, notamment au sujet des ressources humaines et matérielles, en particulier concernant la flotte des avions bombardiers d'eau.

La mutualisation européenne est une évidence. La base de Nîmes a été reconnue comme un pôle d'excellence par l'Union européenne, mais le renouvellement de la flotte ne progresse pas assez vite par rapport au dérèglement climatique. Pour autant, l'ensemble de la flotte a été remplacé. De gros efforts ont été faits par l'État, et nous disposons de six *Dash*. Un Canadair coûte de l'ordre de 25 millions d'euros, et le remplacement de la flotte de *Trackers* a coûté 80 millions d'euros.

Lorsque vous voyez passer un groupe d'intervention spécialisé dans les feux de forêt composé de quatre camions, cela représente un million d'euros pour les collectivités. Les gros camions des Bouches-du-Rhône coûtent chacun 480 000 euros.

Pour le service que je dirige, les 200 millions d'euros injectés dans le budget du SDIS des Bouches-du-Rhône représentent 4,8 milliards d'euros de « sauvé ». Avec les sapeurs-pompiers, c'est comme avec l'assurance de votre voiture ou de votre habitation ; on peut faire ce qu'on veut, mais il faut en assumer les conséquences.

Au sujet des ressources humaines, le volontariat est un élément important pour cultiver la culture du risque. Vous avez parlé du SNU, mais il faudrait le rendre obligatoire et rallonger sa durée. J'ai évoqué la question avec un collaborateur du président de la République lors de sa venue à Marseille. La jeunesse d'aujourd'hui est ouverte et agile, mais il lui manque un élément important : un cap, la faculté de savoir se fixer un objectif et des limites. À notre époque, nous sommes passés par des systèmes qui nous ont donné un cap et des limites : l'éducation parentale, l'instruction nationale et le service national.

Les moyens numériques permettent de développer la prévention et la détection. L'intelligence artificielle nous permet de travailler sur les prises d'appels, de cartographier numériquement les parcours de feu, d'anticiper davantage à l'aide de simulateurs qui participent à la formation des professionnels. Les SDIS investissent dans l'innovation, et il y aura toujours à faire dans ce domaine. En revanche, je pousse un cri d'alerte : il ne faut pas que l'innovation soit un prétexte pour systématiquement mettre aux normes des équipements, qui induit des coûts importants et une augmentation des charges.

Je n'ai pas les compétences pour répondre au sujet des pâturages, mais je sais que lorsque l'on abandonne un territoire, il tombe en friche, et que les friches sont dangereuses pour les incendies.

M. Chistian Pinaudeau. – L'usage des technologies numériques est largement développé, tant en matière de prévention que chez les sapeurs-pompiers : nous disposons de systèmes de prévision des risques tout à fait stupéfiants, et nous avons la capacité technique d'organiser localement des préventions plus efficaces.

Les résineux se situent sur les terrains les moins riches, les plus secs, et brûlent donc plus que les feuillus, qui se trouvent dans des stations géographiques et climatiques différentes. Il est possible d'imaginer changer les espèces pour réduire le risque d'incendies de forêt, mais réaliser un tel changement prendrait une centaine d'années. D'ici là, la forêt aura brûlé plusieurs fois. Si la perspective est peut-être intéressante pour des chercheurs, cela n'est pas le cas pour les forestiers et les pompiers, qui aujourd'hui sont dans une situation d'urgence.

Le calcul de M. Allione sur la valeur du « sauvé » est très juste : dans le Sud-Ouest, la filière bois a le même chiffre d'affaires que le secteur des vins de Bordeaux – 5 milliards d'euros par an –, et cela sans même comptabiliser les revenus de secteurs afférents, comme le tourisme, ou la valeur environnementale de la forêt.

Il faut donner de la valeur aux choses : la rentabilité est là, le rendement de la surveillance et de la prévention est incontestable.

La monoculture ne peut pas se faire dans n'importe quelles conditions, mais il s'agit peut-être du lieu où les risques sont les plus faibles et les mieux gérés, contrairement à des discours que l'on peut entendre loin du terrain, mais qui ne répondent absolument pas à la réalité.

Enfin, concernant la question des biens communs, je n'ai pas le temps de développer, mais je pense qu'il s'agit de la pire solution possible pour nos forêts.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je vous remercie pour ces interventions très riches.

Nous avons de quoi préciser des recommandations opérationnelles qui, si elles ne sont peut-être pas directement transférables dans une proposition de loi, seront transposables dans une loi de programmation pluriannuelle des moyens. Les besoins financiers supplémentaires de la protection civile pourront être concrétisés au moyen d'amendements lors de l'examen des prochains projets de loi de finances.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Mercredi 29 juin 2022

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

« Adapter la France au dérèglement climatique et réduire ses émissions pour sauver l'Accord de Paris » - Audition d'experts français du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (sera publiée ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Changement de l'intitulé d'une mission de contrôle

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, je vous informe de la volonté des rapporteurs de la mission de contrôle consacrée aux incendies de changer légèrement l'intitulé de leur mission.

Initialement, le titre faisait référence à la notion de « mégafeux ». Les auditions menées par les rapporteurs et notre audition plénière conjointe avec la commission des affaires économiques du 15 juin dernier ont mis en lumière que cette notion était peu robuste scientifiquement et ne correspondait pas, à ce jour, à une réalité tangible sur le territoire national, bien que le risque de voir des feux extrêmes et difficilement contrôlables se développer sur le territoire national doive malheureusement s'accroître dans les années et décennies à venir.

Je vous propose donc de retenir l'intitulé suivant : « mission conjointe de contrôle relative à la prévention et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque d'incendie ». *(Il en est ainsi décidé.)*

La réunion est close à 12 h 05.

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

Mardi 14 juin 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 – Audition de représentants de la SNCF et de la RATP

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous poursuivons nos auditions avec la commission de la culture, présidée par M. Laurent Lafon, sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai dernier.

Nous recevons, pour la SNCF, M. Christophe Fanichet, président-directeur général de SNCF Voyageurs, et Mme Sylvie Charles, directrice de Transilien, et, pour la RATP, M. Philippe Martin, directeur général adjoint en charge des opérations de transport et de maintenance, et M. Jérôme Harnois, directeur chargé de la préparation aux crises, des enjeux de sûreté, de conformité et des affaires institutionnelles.

Cette audition est retransmise en direct par le Sénat sur son site internet.

La France accueille régulièrement des grands événements sportifs ; elle a la capacité de le faire. Vous êtes en première ligne pour assurer le bon déroulement de ces événements. Le 28 mai dernier, lors de la finale de la Ligue des champions, vous étiez engagés dans l'organisation. Or nous avons vu des incidents avec un fort impact médiatique et qui ont remis en cause notre capacité, en tant que Français, à pouvoir organiser de grands événements sportifs dans d'excellentes conditions.

Plusieurs sujets nous interrogent. D'abord, un grand nombre de personnes ont été concentrées au même moment à un même endroit, ce qui a posé des problèmes de filtrage et de capacité d'accueil autour du stade ; il semble qu'une partie des billets présentés étaient faux, mais cela ne vous concerne pas directement ; enfin, il y aurait eu des difficultés de communication entre les organisateurs, parfois même à la dernière minute, notamment en raison de la grève annoncée sur le RER B. Il a été décidé de transférer les flux sur le RER D, mais peut-être avec un manque d'anticipation. Nous attendons vos réponses sur ces sujets, qui nous ont été remontés par les personnes que nous avons précédemment reçues.

Nous nous interrogeons sur le nombre de personnes transportées à l'aller et au retour du Stade, sur la coordination avec les autorités de police et la Fédération française de football (FFF), sur la gestion des flux. Comment cela a-t-il été organisé ? Quelle est votre vision des événements ? De nombreux incidents de sécurité publique ont également eu lieu à l'encontre des voyageurs et de vos personnels, dans les gares et les transports, avec des actes délinquants commis massivement – et je n'utilise pas le conditionnel, car c'est incontestable. Nous avons besoin de vos éclaircissements.

Qu'en est-il de la conservation des images ? Nous nous sommes particulièrement intéressés à ce sujet la semaine dernière. Le Stade de France n'aurait conservé aucune image, contrairement à la préfecture de police, dont nous attendons de voir les enregistrements. Quelles images avez-vous conservées, et dans quelles conditions ? *A priori*, vous n'avez pas reçu de réquisition pour les conserver ?

M. Christophe Fanichet, président-directeur général de SNCF Voyageurs. – Je vous remercie de votre invitation. SNCF Voyageurs est la société du groupe SNCF qui regroupe toutes les activités de transport ferroviaire de voyageurs. Dans le cadre de notre activité Transilien, dirigée par Mme Sylvie Charles, nous exploitons pour le compte d'Île-de-France Mobilités la ligne D du RER et nous coexploitons la ligne B avec la RATP. L'infrastructure sud jusqu'à la gare du Nord relève de la RATP, la partie nord depuis la gare du Nord relève de SNCF Voyageurs.

Notre rôle dans ce type d'événement consiste à acheminer les voyageurs dans de bonnes conditions jusqu'à la gare d'arrivée proche du lieu où se tient l'événement ; cela veut dire un plan de transport adapté à la fréquentation attendue, en toute sécurité et avec la bonne information. Notre rôle commence et s'arrête donc aux bornes de nos gares. La préfecture de police et les organisateurs gèrent quant à eux l'orientation des spectateurs entre les gares et le Stade de France – il est essentiel de le rappeler.

Nous avons une longue expérience des événements au Stade de France ; à chaque fois, nous nous adaptons aux particularités de l'événement – par exemple la provenance du public – mais aussi aux circonstances de l'événement – les flux de passagers habituels, les travaux ou encore les éventuels mouvements sociaux.

S'agissant du dispositif du 28 mai dernier, 80 000 spectateurs étaient attendus, dont une grande partie était comme habituellement acheminée en transports en commun par les lignes B et D du RER, mais également par les lignes 12 et 13 du métro. Cet événement comprenait deux éléments de complexité : d'une part, les provenances multiples des spectateurs anglais et notamment de la *fan zone* depuis le cours de Vincennes, d'autre part, une grève RATP sur la ligne B que nous coexploitons.

Pour cet événement, nous avons dû mettre en place un dispositif à la fois habituel par son ampleur et inédit dans ses modalités. C'était un dispositif habituel car, comme à chaque événement de cette nature, un dispositif spécifique est mis en œuvre sous l'autorité des pouvoirs publics, en présence des organisateurs – la FFF, l'Union des associations européennes de football (UEFA), le Stade de France, Île-de-France Mobilités, la RATP, Transilien. C'est aussi un dispositif inédit en raison de la grève de la RATP sur la ligne B, annoncée dès le 23 mai, qui a eu pour conséquences la suspension de l'interconnexion gare du Nord et donc l'obligation pour les voyageurs de changer de train dans cette gare.

Cette grève nous a conduits à adapter, avec la RATP, notre offre de transports en proposant d'orienter prioritairement les voyageurs vers la ligne D. Ce choix était aussi motivé par la prise en compte de la localisation de la *fan zone* cours de Vincennes, qui nous a conduits à renforcer cette même ligne D parce qu'il y avait un passage par la gare de Lyon. Le choix du plan de transport adapté a été pris entre opérateurs de transport, concerté avec Île-de-France Mobilités, partagé en réunion présidée par les autorités dès le 25 mai et communiqué publiquement le 26 mai. L'information aux voyageurs sur le plan de transport, invitant à utiliser de préférence la ligne D, a été faite de façon renforcée sur tous les supports – réseaux sociaux, annonces sonores, etc. – dès le jeudi 26 mai, à la suite de la réunion de la veille.

Concernant l'offre de transport, comme pour tout événement au Stade de France à jauge pleine de 80 000 spectateurs, nous avons assuré un plan de transport spécifique à partir de H-3 avant le match et jusqu'à 1 heure 35 du matin, horaire du dernier train de retour. À chaque événement ayant lieu au Stade de France, un représentant de la SNCF est présent dans le poste de commandement (PCO) du Stade de France. Il assure le lien en temps réel avec notre groupe et les autorités. Notre salle de crise régionale était également activée toute la journée du 28 mai. Nous avons mis en place un dispositif d'information renforcée avec plus d'une centaine d'effectifs supplémentaires pour orienter les flux dans les grandes gares concernées, sur les quais et les parvis.

Je reviens sur le détail du dispositif mis en place le soir du 28 mai. Le matériel roulant était utilisé en unités multiples, ce qui veut dire des rames jointives, soit une capacité par train du RER B de 2 700 places et pour le RER D de 2 400 places. Nous avons assuré un plan de transport sur le RER B partie nord, malgré l'interconnexion suspendue, avec six trains supplémentaires à l'aller, en plus des dix trains prévus par heure, et huit trains supplémentaires au retour, en plus des huit trains prévus vers Paris. Des trains supplémentaires par rapport à un soir d'événement au Stade de France ont également été mis en circulation sur la ligne du RER D, compte tenu du report vers le RER D, avec trois trains supplémentaires à l'aller, en plus des huit par heure, et dix trains supplémentaires au retour, en plus des deux trains prévus. Les rames supplémentaires ont été mises en circulation en fonction de l'arrivée des flux de voyageurs. À la suite de l'affluence de voyageurs souhaitant revenir à Paris pendant le match, le dispositif d'accueil en gare de La Plaine-Stade de France, sur le RER B, a été remis en place après la fin de la première mi-temps à 22 heures 52.

Le dispositif de prolongation, qui consiste à retarder d'environ une heure les navettes prévues sur les lignes B et D, a été déclenché, compte tenu de l'heure tardive de la fin de l'événement ; cela a permis que le dernier train parte de La Plaine-Stade de France vers 1 heure 35. Pour la première fois, l'aéroport Charles-de-Gaulle, depuis Paris Nord, a été desservi par quatre rames navettes à l'issue du match.

Selon nos comptages, le dispositif a permis d'acheminer le soir du match 37 000 spectateurs par le RER D et 6 200 spectateurs par le RER B. Par comparaison, pour ce type d'événement, le RER B achemine habituellement en moyenne 21 600 personnes et le RER D 9 600 personnes. Nous avons transporté au total près de 40 % de voyageurs supplémentaires par rapport à d'habitude, soit 43 200 personnes contre 31 200 personnes. Nos comptages ont été effectués manuellement, uniquement à l'aller, par des agents affectés à cette mission dans nos gares.

Il n'y a pas eu d'incident majeur en matière de sûreté à l'intérieur des emprises SNCF lors de cette soirée, à l'exception de quelques événements, notamment d'une rixe d'après-match en gare de Saint-Denis avec un supporter anglais blessé. Nous avons constaté, en revanche, de nombreux faits de délinquance aux abords de nos emprises lors de l'après-match et du retour des voyageurs vers nos gares de la Plaine Saint-Denis. Compte tenu de l'événement, une centaine d'agents de sûreté SNCF ont été engagés sur notre réseau.

Aux yeux du transporteur que nous sommes, le dispositif de transport a été adapté aux besoins de cet événement et s'est déroulé dans de bonnes conditions, sans congestion anormale. Cela tient à la fois au dispositif d'information, tant en nombre qu'en positionnement, à la bonne performance de la production du RER D et, pour le retour, à la bonne coordination pour l'envoi des rames en fonction des flux de supporters sur le RER B.

Je souligne la mobilisation et le professionnalisme de toutes les équipes de Transilien, en lien avec nos collègues de la RATP, pour réaliser ce plan de transport, pour prolonger la circulation des trains jusqu'à une heure tardive et pour assurer l'information des voyageurs.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Avez-vous conservé des images des lieux qui sont sous votre responsabilité ?

Mme Sylvie Charles, directrice de Transilien. – Habituellement, les images de vidéosurveillance dans les gares ou aux abords immédiats sont conservées 72 heures, pour des raisons de stockage. Dans ce cas précis, et avec un léger décalage, comme nous avons eu un incident en gare de Saint-Denis – or, souvent, Saint-Denis est confondu avec la gare La Plaine-Stade de France –, la Sûreté ferroviaire a bloqué l'effacement des images, comme la loi l'y autorise : elle peut les conserver jusqu'à trente jours. Le 1^{er} juin, dans l'après-midi, la Sûreté ferroviaire a reçu un appel de la brigade territoriale des transports demandant de bloquer les images, mais une partie avait commencé à être effacée, notamment celles de La Plaine Saint-Denis ; mais pas tout. Nous avons donc conservé, comme la loi nous le permet, les images. Nous avons reçu des réquisitions en deux temps vendredi dernier, le 10 juin.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Vous avez donc conservé partiellement ces images. La réquisition est arrivée la semaine dernière, soit en réalité au moment où nous-mêmes avons soulevé ce problème, jeudi dernier, lorsqu'on nous a indiqué que le Stade de France n'avait conservé aucune image.

M. Philippe Martin, directeur général adjoint en charge des opérations de transport et de maintenance de la RATP. – Merci de votre invitation dans le cadre de vos auditions pour faire la lumière sur les événements du 28 mai.

La RATP et la SNCF, en tant qu'opérateurs de transport, ont un rôle essentiel dans la gestion des grands événements. M. Christophe Fanichet vous a expliqué comment fonctionnait la ligne B. En temps normal, la ligne est interconnectée : les trains continuent et les voyageurs n'ont pas de rupture de charge. Cette spécificité a conduit la RATP et la SNCF à travailler ensemble au sein d'une structure commune dédiée à la ligne, *via* une direction de ligne unifiée, ce qui nous permet de mieux collaborer étroitement lors de l'organisation de grands événements.

Pour préparer celui-ci, nous avons tenu des réunions fréquentes depuis mars avec les organisateurs – l'UEFA, la FFF, la préfecture de police, les différents acteurs de transports –, afin d'affiner l'organisation. Nous avons communiqué à l'ensemble des parties prenantes, dont la FFF, l'information sur la grève et notamment le plan de transport. Une dépêche AFP du 26 mai indiquait clairement que la RATP invitait les voyageurs à utiliser prioritairement la ligne D. Cela figurait dans les consignes qui avaient été envoyées par courriel et confirmées à l'UEFA, à la FFF et à la préfecture de police. Nous avons collaboré ensemble.

La RATP devait régler trois problèmes : bien sûr, nous devons acheminer l'ensemble des voyageurs au Stade de France, *via* le RER B, la ligne 13 et un peu la ligne 12. Nous devons aussi gérer les flux autour de la *fan zone* et rapatrier un certain nombre de supporters anglais, qui étaient dans la *fan zone* mais munis de billets et qui voulaient se rendre au Stade de France. Enfin, nous devons aussi gérer la grève afin de limiter au maximum l'impact sur l'acheminement des supporters. Ce dispositif a été validé dès le 24 mai et a été

transmis. Nous avons communiqué notamment sur le fait qu'il y aurait une rupture d'interconnexion sur la ligne B : dans ce cas, lorsqu'un voyageur arrive en gare souterraine de la ligne B nord, il doit remonter deux niveaux pour aller prendre un train de la ligne B en gare de surface : c'est un itinéraire peu facile, encore plus pour des étrangers non habitués des lieux. Alors qu'en face, les trains de la ligne D vont directement au Stade de France. Cela explique en quelque sorte l'évasion des voyageurs vers la ligne D. Les voyageurs venant de la ligne sud du RER B arrivant gare du Nord avaient donc le choix entre les deux itinéraires, ligne B ou D.

La délégation interministérielle aux grands événements sportifs (Diges) a aussi tenu plusieurs réunions, et notamment une réunion de terrain le vendredi 27 mai à 10 heures, sous l'égide du sous-directeur régional de la police des transports (SDRPT) de la préfecture de police de Paris, afin d'organiser l'acheminement des flux de la *fan zone* vers le Stade de France. Nous avons privilégié le fait que les supporters prendraient la ligne A et que, arrivés à Gare de Lyon, une partie des voyageurs seraient dirigés vers la ligne D – les équipes de la préfecture de police ont mis des agents de police, en plus de nos agents de sécurité, afin de canaliser les flux –, puis qu'à Châtelet-les Halles ils prendraient la ligne B.

En ce qui concerne l'exploitation des réseaux, des renforts d'offre ont été mis en place afin d'assurer le passage de 80 % des trains, en dépit de la rupture de charge : six navettes supplémentaires aller-retour entre 19 heures 30 et 20 heures 30, dix-neuf trains supplémentaires sur la ligne 13 du métro et vingt-neuf trains supplémentaires sur les lignes 2, 4, 6, 9 et 12, pour la desserte des fan zones notamment. Nous avons mobilisé également 300 agents de station et 300 prestataires, ainsi que 150 agents de sécurité placés à Châtelet-Les Halles, Gare de Lyon, Nation et Porte de Saint-Denis.

Concernant la coordination avec la préfecture de police le jour de l'événement, la RATP était présente au centre de coordination opérationnelle de sûreté (CCOS) et les stations les plus critiques étaient sous couverture vidéo constante.

Pour ce qui est de la communication avec la préfecture de police et avec la Fédération française de football, la réunion du 24 mai a clairement précisé les choses : la décision a été prise de reporter une partie des flux de la ligne B vers la ligne D. Au cours de cette réunion, la FFF a demandé que l'on fasse passer des messages aux supporters anglais et espagnols afin que les flux soient dissociés entre les RER B et D, d'une part, et la ligne 13, d'autre part ; ce fut chose faite à grand renfort de communication sonore et de flyers.

Le 27 mai, nous avons fait un point de situation avec la FFF sur le plan de transport ; bien entendu, nous n'avions pas, alors, d'idée claire quant au flux de report de la ligne B vers la ligne D.

Le samedi 28 mai, notre directrice de la permanence générale, qui supervise l'ensemble des réseaux, a eu au moins six échanges téléphoniques avec le correspondant de la Fédération française de football. Ces échanges ont concerné l'évacuation de la fan zone de Nation, la situation constatée sur nos réseaux et la gestion des flux. Puis, à partir de 21 heures, le coup d'envoi étant retardé, deux discussions téléphoniques ont eu lieu concernant la prolongation des dispositifs opérationnels.

Nous considérons donc que les échanges avec l'ensemble des parties prenantes ont été constants avant, pendant et après l'événement. Je précise que nous avons reçu, le 1er juin, un courriel de la FFF dont voici la teneur : « Je voulais vous remercier pour tous nos

échanges ces deux dernières semaines et nos conversations récentes sur votre vécu [...] en termes de transport samedi 28 mai. » Aussi avons-nous été quelque peu surpris par les déclarations de la Fédération française de football...

Pour ce qui est de la grève, la rupture d'interconnexion a incontestablement perturbé l'organisation, nous forçant à nous adapter pour gérer les flux – reports sur la ligne D et sur la ligne 13, l'information des voyageurs étant revue en conséquence. Comme à chaque fois qu'un tel mouvement de grève survient, nous avons mis en œuvre un plan de mobilisation de toutes nos ressources internes en mettant à contribution l'ensemble de nos agents formés à conduire des RER.

Quelques mots sur le déroulé de la soirée : nous avons constaté un flux important de supporters au départ de la fan zone de Nation entre 17 heures et 18 heures 30, mais ces déplacements se sont faits dans le calme. Les trains du RER A ont bien absorbé la charge, et la répartition, à Châtelet-Les Halles, entre les trains de la ligne B et ceux de la ligne D s'est faite sans surcharge importante d'un côté ou de l'autre.

Sur la ligne 13, entre 16 heures et 21 heures, nous avons compté 36 000 voyageurs arrivant au Stade de France – je précise que le comptage est manuel et la marge d'erreur de 5 %. Quant à la ligne B, 10 500 voyageurs l'ont empruntée pour arriver à Gare du Nord, et 6 200 pour arriver à Saint-Denis. La gestion des flux a été maîtrisée. Le dispositif de « stop and go » mis en place avec les forces de sécurité pour la fin du match était rodé ; il a permis d'éviter la thrombose dans nos espaces via des retenues en amont de l'entrée dans nos réseaux : tout s'est bien passé à la sortie de la fan zone comme à l'entrée de la ligne 13.

Nous n'avons eu à déplorer, en outre, aucun incident technique pendant la période critique. De manière générale, la forte fréquentation n'a engendré aucun incident. Nous considérons que les voyageurs ont été acheminés sans difficulté vers leur station d'arrivée. Aucune agression n'a eu lieu dans nos espaces.

Quant aux images de vidéosurveillance, elles restent stockées 72 heures avant d'être écrasées. N'ayant constaté aucun incident et ces images n'ayant fait l'objet d'aucune réquisition avant le vendredi 10 juin, nous ne les avons pas conservées.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Je commencerai par vous interroger sur l'impact de la grève et sur les adaptations qu'elle a rendues nécessaires. La grève est annoncée à J-4 ; le 25 mai, lors d'une réunion à la préfecture de police en présence de la FFF, vous décidez d'orienter les usagers vers la ligne D au détriment de la ligne B.

Il semble que la grève ait été moins suivie qu'on ne l'envisageait : quatre trains sur cinq sur la ligne B à partir de 17 heures, trois sur quatre auparavant. Le 25 mai, j'imagine que vous vous attendiez à un taux de grévistes plus important. Devant la réalité du mouvement de grève, le jour J, n'avez-vous pas cherché à rééquilibrer les flux entre les deux lignes ?

M. Philippe Martin. – Cette grève a été fortement suivie. Beaucoup de conducteurs se sont déclarés grévistes au dernier moment.

Il faut savoir qu'en vertu de la loi les agents n'ont à déclarer leur intention de se mettre en grève que 48 heures avant le jour dit, et ont encore 24 heures pour changer d'avis. Le plan de mobilisation n'a donc pu être finalisé avant le 26 mai. Vu le nombre de grévistes attendu, nous avons mobilisé d'autres agents qualifiés de l'entreprise, des agents d'encadrement pour la plupart, pour qu'ils conduisent les trains ; mais l'offre de transport était fortement réduite et la rupture d'interconnexion a permis d'économiser des moyens.

Quant aux navettes supplémentaires, elles ont toutes été affrétées par la SNCF.

Mme Sylvie Charles. – Je précise que l'infrastructure est gérée par la RATP jusqu'à Gare du Nord, par SNCF Réseau ensuite. En tant que transporteurs, en revanche, nous coexploitons la ligne et nos conducteurs, en temps normal, vont de bout en bout de la ligne. Quand les grévistes sont nombreux, sachant qu'on ne le sait que 48 heures avant le jour dit, nous essayons d'anticiper. En l'espèce, vu les rumeurs, nous avons pris le parti de supprimer l'interconnexion. À la RATP, tous les encadrants conduisent, mais seulement sur la partie RATP. Conduire sur les deux infrastructures, RATP et SNCF, c'est un métier très spécifique : de part et d'autre, en particulier, les signalisations diffèrent.

C'est pourquoi, dans ce genre de situations, nous sommes conduits à rompre l'interconnexion : les trains du sud vont jusqu'à Gare du Nord, où ils se retournent, et la SNCF prend le relais en gare de surface. C'est ce qui nous a permis de faire ce que nous faisons d'habitude, à savoir assurer le passage de dix trains par heure.

À ces trains nous avons ajouté quelques trains traversants – interconnectés, pour le coup – conduits par des conducteurs SNCF, qui sont partis de Denfert-Rochereau pour aller jusqu'à La Plaine-Stade de France.

Voilà le dispositif qui a été mis en place. Comme l'a dit Philippe Martin, à supposer que vous voyagiez depuis le sud de Paris par la ligne B, vous arrivez, à Gare du Nord, en gare souterraine et il est plus facile, si votre destination est le Stade de France, de traverser le quai pour prendre le RER D que de monter de deux niveaux pour poursuivre sur la ligne B en gare de surface.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – *Quid* d'une possible réorientation de la ligne D vers la ligne B le jour du match ?

Ce jour-là, les trains de la ligne B étaient-ils pleins ou aurait-il été possible, compte tenu du nombre de trains en circulation, de les remplir davantage ?

M. Philippe Martin. – Les supporters n'étaient pas seuls à emprunter le RER B, qui achemine également des voyageurs du quotidien et des touristes. Les trains étaient pleins, mais aucune surcharge n'a été signalée.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – C'est un point important. Tout le problème est que les spectateurs sont arrivés en grand nombre par le RER D, ce qui a produit l'engorgement des points de filtrage. Compte tenu des informations obtenues en temps réel, aurait-il été possible de transporter davantage d'usagers sur la ligne B ?

M. Philippe Martin. – Je ne peux pas vous répondre précisément.

Nous avons un correspondant au CCOS, des représentants au PC sécurité du Stade de France, des contacts avec la FFF ; à aucun moment l'alerte n'a été donnée à propos d'un quelconque problème sur la sortie du RER D. Le cas échéant, nous aurions pu réorienter les flux en temps réel. Nous aurait-on demandé de dévier ou de retenir des trains, nous l'aurions fait : nous savons faire...

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Que s'est-il dit exactement les 25 et 27 mai sur la question du trajet entre sortie du RER D et points de filtrage ? Vingt points de filtrage à la sortie du RER B, dix seulement à la sortie du RER D, pour des raisons « physiques » : il eût fallu s'interroger. Il semble que la Fédération française de football n'était pas représentée à la réunion du 27, mais avez-vous évoqué l'option consistant à créer des zones de délestage à la sortie du RER D ?

M. Philippe Martin. – La réunion du 27 mai était une réunion de sécurité avec la préfecture de police. À l'issue de cette réunion, nous avons informé la FFF des décisions prises concernant le report des flux sur la ligne D.

Sur l'organisation des filtrages et de l'accueil et sur les mesures d'aiguillage, je n'ai pas d'éléments précis à vous communiquer.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Les spectateurs arrivant par le RER D étaient 3,5 fois plus nombreux que ceux qui arrivaient par le RER B. La question de leur orientation à la sortie de la gare avait-elle été évoquée lors des réunions du 25 et du 27 mai ?

M. Philippe Martin. – À ma connaissance, non.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – L'après-midi du 28 mai, avez-vous échangé avec la FFF sur ce point ?

M. Philippe Martin. – Le jour même, nous avons eu six contacts téléphoniques avec le correspondant de la FFF, qui nous a même remerciés après coup, mais à aucun moment une difficulté, quelle qu'elle soit, n'a été portée à notre connaissance. Si la préfecture de police ou les organisateurs nous avaient demandé de prendre des mesures pour adapter le dispositif, nous l'aurions fait, en concertation avec la SNCF.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Enfin, les chiffres que vous avez indiqués ont été repris par le préfet de police dans sa note publiée le lendemain du match par le ministre de l'intérieur. Or les préfets Didier Lallement et Michel Cadot déclarent maintenant que le nombre de spectateurs sans billets ou avec de faux billets est moins important. Confirmez-vous donc vos chiffres ? Pour ce qui est du comptage manuel, il aurait selon vous été effectué par des agents expérimentés. Quelle est la fiabilité de ces données ? La marge d'erreur est pour vous de 5 %, pas plus, soit 110 000 utilisateurs sur les différentes lignes d'accès, y compris la ligne 13. Cela signifie-t-il que l'estimation des 30 000 à 40 000 spectateurs supplémentaires pourrait être issue de vos chiffres ?

M. Philippe Martin. – Nous avons donné les chiffres, pour la ligne B, de 10 500 voyageurs partis du sud et arrivés à Gare du Nord et, pour la ligne 13, de 36 000 voyageurs de 16 heures à 21 heures.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Vous confirmez ces chiffres, avec une marge d'erreur de 5 % ?

M. Philippe Martin. – Oui.

Mme Sylvie Charles. – Les 10 500 voyageurs sont ceux qui arrivent à Gare du Nord. Côté Transilien, les passagers des RER B et D sont comptés à l'arrivée, c'est-à-dire à Stade de France-Saint-Denis pour le RER D et à La Plaine-Stade de France pour le RER B. À la sortie du RER B, nous avons compté 6 200 personnes – il y a une « évaporation » assez logique, car tout le monde ne se rend pas au Stade de France –, soit le tiers de ce que nous transportons habituellement. À la station Stade de France-Saint-Denis, nous en avons compté plus de 37 000, plus de trois fois le nombre habituel sur le RER D.

M. David Assouline. – J'aurai trois questions.

Le ministre nous a dit – et vous l'avez un peu confirmé – que 30 000 à 40 000 personnes supplémentaires, sans billet ou avec un faux billet, étaient arrivées aux alentours du Stade de France. Il avance comme preuve la demande visant à gérer les nombreux flux de retour avant la fin du match. Vous dites que la décision d'envoyer des trains supplémentaires a été prise à 22 heures 50. Cela me semble un peu étrange, car le match devait se terminer précisément à cette heure-là : le dispositif de retour devait donc déjà être installé.

S'agissant des images, le plus étonnant est que, au sein d'une chaîne d'acteurs aussi importante, personne n'ait eu le réflexe de dire qu'il fallait les conserver. D'autant que tout le monde avait ces images ! En les ayant conservées, la SNCF montre presque du doigt tous les autres, à commencer par ceux qui doivent réquisitionner et par le Stade de France. Comment avez-vous pris cette décision ? Dans chacune des entités concernées, quelqu'un a dû se poser la question et décidé de ne pas les garder. Laisser des images être écrasées ou engager une réflexion, ce n'est pas la même chose.

Vos propos démentent ce qu'ont formellement déclaré les représentants de la FFF. Selon eux, vous avez été alertés de l'afflux vers le RER D au moment de l'engorgement des filtrages. Vous dites, quant à vous, qu'ils étaient alertés nettement en amont de la réorientation des voyageurs et que, même pendant cet engorgement, à aucun moment ils ne vous ont alertés, ce qui aurait permis de remettre le dispositif en place. Ces deux témoignages sont totalement contradictoires. Confirmez-vous que la FFF ne nous a pas dit la réalité des choses ?

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Vous faites référence à des discussions entre la FFF et la RATP, alors que vous étiez les uns et les autres présents aux postes de commandement de la préfecture de police et du Stade de France, c'est-à-dire là où sont constatés les points d'engorgement...

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Selon vous, quelle autorité aurait dû vous ordonner de changer d'organisation ?

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Ces points sont importants pour la compréhension des événements et appellent des réponses.

Mme Sylvie Charles. – L'affluence dans les transports en milieu de match est rarissime. En l'occurrence, elle s'est produite vers 22 heures 50.

M. David Assouline. – Normalement, c'est l'heure de fin du match...

Mme Sylvie Charles. – En l’occurrence, on savait que ce n’était pas le cas. On savait depuis plusieurs heures que le début du match avait été retardé.

M. David Assouline. – Non. C’est à 21 heures que la décision a été prise de retarder le début du match à 21 heures 30.

Mme Sylvie Charles. – Nous avons une capacité d’adaptation à la demi-heure, voire au quart d’heure ces soirs de match. Nous savions que celui-ci ne se terminerait pas à l’heure prévue. Face à toutes les personnes sans billet qui repartaient vers Paris, aux alentours de 22 heures 45, nous avons décidé de remettre le dispositif en place à la gare de La Plaine-Stade de France où nos personnels, agents permanents ou en sous-traitance, orientaient les voyageurs vers le bon quai.

M. David Assouline. – Dans des proportions importantes ?

Mme Sylvie Charles. – Nous ne comptons pas, car nous devons réagir rapidement pour remettre le dispositif en place. Le début a été un peu chaotique, avec des trains qui n’étaient pas complètement remplis parce que sur le quai, des supporters regardaient sur leur smartphone comment évoluait la situation ; puis ils sont petit à petit montés dans les trains.

Pour ce qui est de la vidéosurveillance, comme de petits incidents s’étaient produits à la gare de Saint-Denis, la sûreté ferroviaire a bloqué les images. Dans les trains – hormis une rixe à la suite de laquelle un supporter a été blessé et est sorti du train –, nous n’avons constaté aucun incident. Toutes les images de vidéosurveillance à bord des rames ont donc été effacées. Ont été bloquées les vidéos des gares de Saint-Denis, La Plaine-Stade de France et Stade de France-Saint-Denis ; mais, dans ces deux dernières gares, l’effacement avait commencé.

M. David Assouline. – Il est donc naturel, pour une institution concernée, de conserver les vidéos en cas d’incidents au Stade de France, sur l’esplanade, etc.

Mme Sylvie Charles. – Nos dispositifs de vidéosurveillance ne filment que nos emprises, et non l’extérieur de celles-ci. Nous conservons les images quand un agent de la gare, *via* sa hiérarchie, fait remonter qu’un incident s’est produit à bord d’une rame ou, plus généralement, à la descente du train.

M. Philippe Martin. – Pour ce qui est de nos emprises, nous ne disposons que de la vidéosurveillance locale : soit, pour le secteur du Stade de France, les images filmées dans la station Saint-Denis-Porte de Paris, sur la ligne 13 ; aucune de nos caméras ne filme les alentours du stade. En l’absence d’incidents et de réquisition formelle, les images n’ont pas été conservées.

La FFF savait que nous allions réorienter les voyageurs de la ligne D, puisque l’information était clairement indiquée dans les dépêches, les communications publiques, les affichettes, les *flyers*. En revanche, elle ne pouvait pas plus que nous anticiper la part du flux qui allait être reportée du RER B vers le RER D. Je le maintiens. Je redis aussi que, le 28 mai, nous n’avons reçu aucune alerte de quiconque – Stade de France, FFF ou préfecture de police – sur les difficultés de la ligne D.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Dans les PC, vous regardez tous les écrans et vous voyez ce qui se passe !

M. Philippe Martin. – Nous étions au PC du CCOS, à la préfecture de police, qui traite les images relatives aux transports.

M. Jérôme Harnois, directeur chargé de la préparation aux crises, des enjeux de sûreté, de conformité et des affaires institutionnelles de la RATP. – La vocation du CCOS est de gérer la sécurité dans les transports. On ne nous renvoie pas d'images qui ne concernent pas les réseaux de transport.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Où était le préfet de police à ce moment-là ? On nous a dit qu'il avait pris la décision, à partir du CCOS, d'interrompre le pré-filtrage. Il disposait donc bien d'informations à ce moment-là...

M. Jérôme Harnois. – Je ne peux pas répondre à la place du préfet de police. Le CCOS a pour vocation de gérer la sécurité dans les transports. L'un de mes collaborateurs très proches, un commissaire détaché à la RATP, était présent.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Il apparaît clairement que, si une instruction avait dû être donnée pour modifier le dispositif, elle l'aurait été principalement par l'autorité préfectorale et pour des raisons de sécurité. Or rien n'est venu !

M. Michel Savin. – Aux dires de M. le ministre de l'intérieur, les 30 000 à 40 000 personnes sans billet ou détenant un faux billet présentes aux portes du Stade de France, et qui n'ont pas été autorisées à y entrer, auraient disparu après 21 heures 30, soit après le début du match. Il nous a indiqué que, dès 22 heures 45, selon la SNCF et sur la base des images de vidéosurveillance, les quais du RER, notamment ceux de la station La Plaine-Stade de France, étaient pleins de maillots rouges de Liverpool.

Or, selon Île-de-France Mobilités, il n'y aurait pas eu d'arrivées tardives massives à ladite heure. Et selon le communiqué de la SNCF, « rien de particulier n'a été constaté au niveau des retours à 22 heures en termes d'afflux, que ce soit au niveau du RER B ou du RER D ». La SNCF précisait même qu'aucun flux particulier ou plus important que d'habitude n'avait été enregistré dans l'autre sens après le début du match. Cela entre en contradiction avec les propos du ministre de l'intérieur. Pouvez-vous nous expliquer quelle était exactement la situation ?

Les 30 000 à 40 000 personnes qui n'ont pu entrer dans le stade ont-elles ensuite pris les transports en commun ? Les trains étaient-ils remplis ou non ? Ces questions appellent une réelle transparence.

M. Jacques Gasparrin. – Vous avez dit à plusieurs reprises que vous n'aviez reçu d'informations ni de la FFF ni de la préfecture de police, mais qu'une adaptation aurait été possible. Qui aurait dû vous prévenir des différents problèmes ?

La FFF avait préparé une signalétique à la suite de l'annonce de la grève à la RATP. La préfecture de police lui a demandé de démonter ces panneaux visant à orienter les voyageurs du RER D vers le RER B. Pourquoi ne les avez-vous pas réinstallés ? Qui aurait dû vous demander de le faire ? Les dispositifs d'information nous apparaissent clairement défectueux.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ma question porte sur la conservation des images, dont le seul intérêt est de comprendre ce qui s'est passé et de prévenir de telles

situations à l'avenir. À écouter les deux entreprises, la RATP n'a pas conservé d'images et la SNCF l'a fait, mais seulement – détail curieux ! – en raison d'un incident en gare de Saint-Denis. Quelque chose m'intrigue : alors que toutes les chaînes du monde montraient ce qui s'était passé, personne au sein de vos deux entreprises n'a décidé de garder les images. C'est incroyable ! Heureusement qu'un incident s'est produit à Saint-Denis... Je ne comprends pas que vous ayez été aussi inadaptés au contexte en n'ayant pas l'idée, de votre propre chef, de conserver ces images.

M. Jean-Jacques Lozach. – Depuis le début de ces auditions, les différents acteurs de la soirée du 28 mai semblent « se refiler la patate chaude », en se renvoyant les uns aux autres la responsabilité d'un certain désordre. J'aimerais revenir sur le problème de l'information. La directrice générale de la Fédération française de football a tenu des propos très fermes quant au manque d'information concernant le détournement des flux du RER B vers le RER D, qui aurait créé des problèmes d'engorgement. À la suite de cette audition, vous avez apporté un démenti. Le confirmez-vous devant nos deux commissions, ou bien y a-t-il réellement eu un manque d'information ?

En effet, depuis l'audition des représentants de la FFF, le préfet Michel Cadot a publié un rapport dans lequel il mentionne des « défaillances » du dispositif d'information et une « insuffisance » dans les échanges entre la RATP et le poste de commandement.

En outre – mon collègue Grosperin a déjà effleuré le sujet –, le rapport Cadot fait état d'un problème de signalétique pour le moins étonnant. La grève de la RATP et ses conséquences sur l'orientation des flux étaient connues, de sorte que la fédération avait préparé une signalétique d'orientation.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Cela figure à la page 11 du rapport.

M. Jean-Jacques Lozach. – Le préfet arrive à la conclusion selon laquelle « il aurait été souhaitable que cette signalétique soit réinstallée dès le risque de perturbation, en toute connaissance de cause ». Par conséquent, pourquoi n'a-t-on pas corrigé le tir au cours de la soirée ?

Enfin, ma dernière question rejoint l'une des préconisations du préfet. Il semble, en effet, que vous deviez appliquer un schéma d'organisation que vous pouvez réajuster en cas d'imprévu ou de difficultés. Le préfet propose donc – j'aimerais savoir ce que vous en pensez – de prévoir en amont plusieurs plans B, c'est-à-dire des scénarios différents que l'on pourrait mettre en place suffisamment tôt dans la journée ou dans la soirée. Là encore, le préfet Cadot formule un reproche assez fort quant au manque d'anticipation.

M. Loïc Hervé. – J'aimerais revenir sur la question des images de vidéoprotection. Premièrement, si le délai légal maximal est de trente jours, le délai inférieur de soixante-douze heures vous est-il imposé par le préfet, ou bien s'agit-il d'un délai technique lié à la capacité de vos serveurs à conserver ces images ? Autrement dit, est-ce une norme qui s'applique techniquement ou bien vous est-elle imposée de manière réglementaire ?

Deuxièmement – Dieu soit loué, vous avez conservé quelques images que vous pourrez fournir à l'autorité judiciaire si par hasard elle vous les demandait ! –, vous avez évoqué une procédure remontante dans le cas où un agent qui, constatant la commission d'un

délict ou un événement qui se passe dans une gare, ferait remonter l'incident au niveau hiérarchique, afin que l'on conserve les images utiles. Toutefois, n'existe-t-il pas dans vos processus internes une décision descendante ? En effet, plusieurs de nos collègues ont évoqué un tumulte médiatique, politique et judiciaire. Dans ce type de cas, ne pourrait-on pas envisager que, de manière descendante, quelqu'un dans la hiérarchie puisse prendre la décision de conserver telle ou telle image, le temps que l'autorité judiciaire, ou d'autres autorités, prenne l'initiative de vous demander ces images ?

Mme Sylvie Charles. – Il me semble qu'il y a une confusion entre ce qui relève du périmètre de nos emprises et de celui du Stade de France. En effet, notre système de vidéosurveillance ne s'applique que dans nos rames et dans le périmètre de nos installations. En outre, que ce soit par anticipation ou dans un mode opérationnel, nous nous contentons d'indiquer un plan de transport. Par conséquent, lorsque nous établissons que, pour des raisons tenant à la grève de la RATP et à l'installation d'une *fan zone* sur le cours de Vincennes, il y aura vraisemblablement davantage de fréquentation dans le RER D, nous ne sommes pas capables de prévoir de manière anticipée la montée en charge précise de cette affluence.

En revanche, d'un point de vue opérationnel, dans le cas précis de la soirée du 28 mai dernier, à compter de 18 heures, nous avons transmis toutes les demi-heures les informations au poste de commandement du stade : il a ainsi été informé du comptage à 18 heures 05, soit 8 660 personnes à la gare Stade de France-Saint-Denis et 1 210 personnes à celle de La Plaine-Stade de France, comptage qui a très rapidement permis de constater un gros écart de fréquentation entre la ligne D et la ligne B. Une demi-heure plus tard, le comptage était de 16 400 personnes à la gare Stade de France-Saint-Denis et de 2 200 personnes à celle de La Plaine-Saint-Denis.

Par conséquent, les informations dont disposait le transporteur quant aux flux de fréquentation ont été partagées, et nous n'avons reçu aucune alerte nous incitant à ralentir le RER D en raison de problèmes d'engorgement. Je vous confirme donc que nous n'avons reçu aucune alerte.

M. Philippe Martin. – En ce qui concerne le détournement des flux du RER B vers le RER D, le rapport Cadot, puisque vous le citez, indique à la page 11 que « la grève de la RATP était connue et ses conséquences sur l'orientation des flux aussi ». D'après cette enquête, l'ensemble des acteurs était donc au courant et connaissait les schémas précis. Nous avons beaucoup de plans dégradés et nous savons mobiliser des salles de crise. Notre ADN, c'est de gérer les incidents et les imprévus dans les transports en commun. Si donc un incident technique ou un problème intervient, nous avons toujours des plans de substitution à déployer. Lorsque le service fonctionne à 100 %, les marges sont plus faibles mais nous conservons notre capacité de réaction.

Quant aux panneaux sur lesquels vous nous interrogez, il me semble qu'ils étaient placés à l'extérieur, hors de nos emprises. Le rapport Cadot mentionne ainsi des problèmes de réorientation qui concernent la préfecture et la ville, mais pas le transporteur en tant que tel. Il s'agit en effet de la canalisation et de l'organisation des flux à la sortie des emprises de transport.

M. Jérôme Harnois. – Pour répondre à la question qui porte sur les images, la RATP dispose d'un parc de plus de 50 000 caméras, dont 15 000 sont dans les espaces fréquentés. Vous pouvez imaginer le volume de stockage quotidien que représentent ces

51 000 caméras, d'autant qu'il y en aura sans doute jusqu'à 100 000 dans quelques années, avec le Grand Paris, car à chaque fois qu'un nouveau matériel roulant arrive, il est équipé d'un dispositif de vidéo, alors que ce n'était pas le cas auparavant.

Par conséquent, pour des raisons techniques, qui concernent aussi la SNCF, nous limitons la capacité d'enregistrement de nos équipements à 72 heures. Cette limite est connue de tous, puisque nous traitons 7 000 réquisitions par an. Je rappelle en effet que nous sommes réquisitionnés jusqu'à 7 000 fois par an pour fournir des images vidéo. Notre capacité d'enregistrement est donc connue et la durée de conservation des images est habituelle, liée à des raisons techniques, comme je viens de vous l'expliquer. S'il nous faut à l'avenir allonger cette durée, l'autorité organisatrice devra procéder à des investissements conséquents pour que nous puissions conserver puis traiter ces images.

Pourquoi n'avons-nous pas conservé les images du soir du 28 mai ? Comme cela a été dit à plusieurs reprises, il n'y a eu aucun incident notable dans nos emprises. Nos caméras ne filment que nos réseaux. Au quotidien, dans une ville comme Paris et dans une région comme l'Île-de-France, des incidents interviennent à l'extérieur de nos espaces, dont nous ne conservons pas les images alors qu'elles pourraient être utiles. En revanche, quand la police ou les autorités judiciaires estiment que les images enregistrées par nos caméras peuvent éclairer un incident qui s'est produit en dehors de nos espaces, nous sommes réquisitionnés. D'où les 7 000 réquisitions dont je vous ai parlé, qui concernent des incidents dans le réseau et qui peuvent aussi parfois porter sur des incidents qui se sont produits hors de nos emprises, pour des raisons d'enquête.

En l'occurrence, dans la mesure où nous n'avons pas été réquisitionnés et où il n'y a eu aucun incident dans nos réseaux, nous n'avons pas de raison objective de conserver ces images. Je vous rappelle que la vidéoprotection est très encadrée par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Nous respectons les procédures qui ont été mises en place dans l'entreprise.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Il n'y a pas eu d'incidents à l'encontre de vos personnels ? Un certain nombre de témoignages et de bruits circulent à ce sujet.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Le rapport du préfet Cadot mentionne que « des équipes du Transilien SNCF se sont repliées temporairement pour ne plus être exposées à certains délinquants ». Pouvez-vous nous confirmer qu'il y a bien eu des incidents qui ont concerné le personnel ?

Mme Sylvie Charles. – Vers 23 heures 45 ou 23 heures 50, à La Plaine-Saint-Denis, sur la ligne du RER B, il y avait beaucoup de monde sur la grande esplanade, devant la gare. Dans ce type de cas, une rétention est exercée par les forces de l'ordre et les équipes de la sûreté ferroviaire, qui restent aux abords immédiats de la gare, de manière à ce que les voyageurs y entrent graduellement et descendent en toute sûreté sur les quais. Un procès-verbal de renseignement de la police des transports fait état de ce que nos agents ont observé des jets de projectiles, bouteilles et autres, sur la rampe ouest. Les agents – je parle bien d'eux et pas de la sûreté ferroviaire – se sont repliés près des automates et autres guichets, puis ils ont ouvert les tourniquets de validation parce qu'ils constataient que des supporters de Liverpool « très énervés » et « particulièrement avinés » bousculaient les gilets rouges ainsi qu'eux-mêmes.

Cela n'avait rien de grave, mais nos agents ont rapporté qu'ils avaient très rarement vu ce genre d'incidents à la sortie d'un match au Stade de France. L'autre élément qu'ils ont noté, c'est la forte présence de pickpockets sur les quais.

Par conséquent, la sortie du stade, à la fin du match, aux alentours de 23 heures 45, a été anormalement tendue.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Mais aucun agent n'a subi de violences ?

Mme Sylvie Charles. – Non. Nos agents en gare ont fait appel à la sûreté ferroviaire et aux forces de police, qui sont arrivées et qui ont rétabli l'ordre en un quart d'heure, afin que l'évacuation puisse se poursuivre dans des conditions correctes.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Il reste des questions auxquelles vous n'avez pas répondu. Jacques Groperrin, notamment, vous a interrogés sur la suppression de la signalétique. En ce qui concerne les images vidéo, certains collègues ont demandé des précisions sur vos processus internes pour savoir à qui revenait la décision de conserver les images. Enfin, d'autres questions portaient sur les différents scénarios de transport qui ont été mis en place.

Mme Sylvie Charles. – Sur le sujet des vidéos, pour préciser ce que j'ai déjà indiqué, comme il y avait eu une rixe signalée en gare de Saint-Denis, le dimanche 29 mai, à 10 heures 29, un agent, sur sollicitation du chef de salle du poste de commandement national sûreté (PCNS), était en charge d'assurer la protection des vidéos de la gare. Le même dispositif a été établi, le 31 mai, compte tenu des événements que je viens de relater, en gare de La Plaine-Stade de France. Ces deux types d'événements ont conduit le chef du PCNS à demander le blocage des vidéos.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Qu'en est-il de la signalétique ?

Mme Sylvie Charles. – La page 11 du rapport, à laquelle vous avez fait référence, monsieur le président, mentionne une signalétique qui n'est pas dans nos emprises. « La Fédération française de football avait préparé une signalétique d'orientation à cet effet. Elle relate qu'au cours d'une réunion à la préfecture de Seine-Saint-Denis, le 23 mai, la préfecture de police a demandé de faire démonter les panneaux prévoyant l'orientation des voyageurs sortant du RER D vers le cheminement de sortie du RER B » : tels sont les mots du rapport. On est donc vraiment sur la voie publique et hors de nos emprises.

M. David Assouline. – Le mercredi qui a suivi le match, lors de son audition, M. Darmanin, ministre de l'intérieur, a répondu à une question de Mme de La Gontrie qui portait sur l'estimation des flux et leurs lieux de passage. Il a dit textuellement qu'il existait des images de la RATP que nous pourrions visionner. Cette audition a eu lieu le mercredi, soit trois jours après les événements. Le ministre mentionnait des images qui étaient en train d'être écrasées et personne n'a réagi. Je trouve cela très étonnant.

Mme Sylvie Charles. – Je vous confirme, monsieur le sénateur, qu'à la suite d'initiatives internes dont je vous ai déjà parlé, dans l'après-midi du mercredi 1^{er} juin, à la demande de la sous-direction régionale de la police des transports (SDRPT), dans l'attente d'éventuelles réquisitions, les séquences vidéo des gares ont été préservées pour éviter leur

effacement automatique. Nous avons donc reçu, dans l'après-midi du 1^{er} juin, un appel de la SDRPT.

M. Jérôme Harnois. – Nous n'avons pas reçu le même appel, sinon nous aurions pris la même décision. Sans doute est-ce dû au fait que la gare la plus sensible, comme l'a rappelé Sylvie Charles, était celle du Stade de France, qui est exploitée par la SNCF.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Mais vous saviez que des incidents avaient eu lieu, comme tous ceux qui avaient regardé la télévision !

M. Jérôme Harnois. – Oui, bien sûr, mais l'usage de la vidéo est encadré par des procédures strictes qu'il est important que nous respections, quand elles sont mises en œuvre et si nous ne sommes pas réquisitionnés. On nous aurait reproché, à l'inverse, d'avoir stocké des images en outrepassant les procédures en place.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Pour être certain de bien comprendre, la territoriale des transports est une entité placée sous l'autorité du préfet de police. Cela signifie donc que le préfet de police, par son intermédiaire, a demandé à la SNCF de conserver les images, le mercredi suivant les événements.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Ma dernière question est de nature plus prospective, après cette expérience malheureuse. La France organise l'année prochaine la Coupe du monde de rugby, et dans deux ans les jeux Olympiques et Paralympiques. Que reprenez-vous comme améliorations à apporter dans le dispositif, tel qu'il a été vécu ?

M. Michel Savin. – J'aimerais avoir une réponse à ma question sur la communication discordante de la SNCF et du ministère de l'intérieur. L'une affirme n'avoir enregistré aucun flux d'une importance particulière après le début du match, l'autre indique que des milliers de personnes auraient repris les transports après le début du match. Qu'en est-il ?

Mme Sylvie Charles. – Je confirme que vers 22 heures 50, nous avons observé qu'il y avait plus de monde que d'habitude. Généralement, nous n'observons une telle affluence qu'une fois le match terminé, ce qui n'était pas le cas. Je pense que vous m'avez mal comprise, monsieur le sénateur.

J'en viens aux améliorations.

Nous avons un souci dans le cadre de l'exercice du droit de grève, mon collègue Philippe Martin y a fait allusion. En effet, la dernière loi en ce domaine est quelque peu contournée par des préavis dormants, qui sont parfois considérés comme valides par la chambre sociale de la Cour de cassation alors qu'il n'y a plus qu'un gréviste, voire aucun. Notre capacité d'anticipation n'est, de ce fait, pas très importante. À ma connaissance, le mouvement de grève à la RATP a d'ailleurs été déclenché sur le fondement d'un préavis dormant. Ce point pourrait faire l'objet d'améliorations.

Par ailleurs, nous avons été frappés par la différence entre la précision des anticipations effectuées par le Real Madrid et la non-précision, pour employer un euphémisme, de celles de Liverpool. En particulier, le nombre de supporters qui sont arrivés en avance et qui se sont rendus à la *fan zone*, afflux dont j'estime qu'il a été extrêmement bien géré, notamment par nos collègues de la RATP, n'a pas été anticipé.

De manière plus opérationnelle, la gestion des flux doit s'opérer jusqu'au stade et s'adapter à l'affluence. Il me semble que pour notre part, nous l'avons assez bien fait. Au regard des chiffres qui ont été transmis toutes les demi-heures à partir de 18 heures 05, on peut s'étonner que les dispositifs à l'entrée du Stade de France n'aient pas été adaptés à la plus forte fréquentation de la ligne D par rapport à la ligne B.

M. Philippe Martin. – Je partage ce qui vient d'être dit sur les préavis illimités. Nous en avons actuellement 21 à la RATP, sur lequel chaque agent peut se déclarer de lui-même et à tout moment. Le mouvement du 28 mai a ainsi été décidé au dernier moment par les agents. Nous travaillons avec l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) à allonger le délai de déclaration, de 48 à 72 heures, et celui de changement de date, de 24 à 48 heures, afin d'informer plus en amont les voyageurs et nos partenaires. C'est une première piste d'amélioration.

Le second sujet est celui de la chaîne de gestion des flux. Nous avons beaucoup communiqué sur notre plan de transport, nous avons bien travaillé avec la préfecture de police, et de fait, la sécurisation de nos espaces et de la *fan zone* n'ont pas posé de difficulté. En revanche, nous n'avons pas eu beaucoup de visibilité sur la gestion des flux ensuite, en particulier sur les doubles filtrages et les éléments pointés par le rapport Cadot. Une plus grande intégration de la chaîne serait souhaitable.

Enfin, je souhaite terminer sur une note d'optimisme. Nous avons su gérer tous les événements au Stade de France depuis plus de vingt ans : la Coupe du monde de football en 1998, la Coupe du monde de rugby en 2007, les championnats du monde d'athlétisme en 2003 et quantité de matchs. Tous ces événements ont réuni beaucoup de spectateurs, notamment étrangers.

Les délais très courts d'organisation de cette rencontre n'ont sans doute pas facilité le travail, notamment celui de la préfecture de police. En tout état de cause, le principal axe d'amélioration est d'encourager l'ensemble des acteurs à échanger encore davantage sur la gestion des flux. Nous le faisons déjà, par exemple dans le cadre de la mission de coordination axe Nord qui a permis de flécher des voyageurs sur la ligne 12 pour éviter des affluences trop importantes, mais nous devons le faire plus.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Je vous remercie de votre présence ce matin.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 10 h 25.

Mercredi 29 juin 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mission d'information sur l'état du patrimoine religieux en France - Situation matérielle des lieux de culte français - Audition de M. Stéphane Bern

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Stéphane Bern, chargé par le Président de la République depuis 2017 d'une mission sur le patrimoine en péril, sujet qui nous tient particulièrement à cœur.

Je salue nos collègues qui assistent à cette réunion par visioconférence.

Monsieur Bern, c'est un réel plaisir pour notre commission de vous recevoir une nouvelle fois. Nous vous avons déjà entendu il y a trois ans pour faire un premier bilan de votre mission, qui bénéficie, depuis 2018, des ressources issues du Loto du patrimoine.

C'est sur un sujet plus ciblé que nous vous avons sollicité ce matin, la sauvegarde du patrimoine religieux. Nos deux collègues, Anne Ventalon et Pierre Ouzoulias, nous présenteront la semaine prochaine le rapport qu'ils préparent depuis plusieurs mois, au nom de notre commission, sur le sujet. C'est pourquoi nous souhaitons bénéficier de votre expertise sur cette question.

Votre mission a en effet un double objectif : identifier le patrimoine en danger et contribuer à la restauration et à la valorisation de ce patrimoine. Nous savons que le patrimoine religieux représente une part importante des dossiers qui vous sont soumis chaque année.

D'où nos questions : dans quel état se trouve ce patrimoine selon vous ? Vous paraît-il véritablement menacé ? En quoi le Loto du patrimoine permet-il de contribuer à sa sauvegarde ? La pérennité du Loto est-elle désormais assurée ? Faut-il faire davantage pour sauver le patrimoine religieux et, le cas échéant, comment ?

M. Stéphane Bern, chargé par le Président de la République d'une mission sur le patrimoine en péril. – Je vous remercie de m'accueillir au sein de votre noble institution. J'ai constaté à plusieurs reprises que vous portiez un intérêt particulier aux questions relatives au patrimoine et à leurs impacts économiques sur les territoires.

Quelque 30 % des dossiers qui sont adressés à la mission Bern concernent le patrimoine religieux, qu'il soit classé ou non, protégé ou non, sacralisé ou désacralisé. En vue de la sélection que nous annoncerons à la fin de l'été, je me suis penché sur ces dossiers cette semaine et j'ai été choqué par le nombre de petites églises de nos campagnes qui se trouvent dans un état de déréliction avancé. C'est là une conséquence de la déchristianisation de notre pays : lorsque les églises ne sont plus fréquentées, elles ne sont plus entretenues.

De fait, dans les budgets des communes, la ligne « entretien du patrimoine » sert souvent à financer autre chose. Or si on n'entretient pas le patrimoine, celui-ci se dégrade peu à peu, et les coûts de restauration augmentent. Dans les petites communes, les maires se font réélire en s'engageant, non pas à sauver l'église, mais à construire un stade.

Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) aident les municipalités à hauteur de 30 % ou 40 %, mais bien souvent, les 20 % qui restent à la charge des communes ne sont pas financés.

Pourtant, dans bien des villages, l'église de campagne est le seul élément culturel qui reste. C'est de l'art et de la culture de proximité, ouverts à tous.

Les maires sont aussi confrontés à un manque de ressources en matière d'ingénierie administrative. J'avais proposé que l'on mette à leur disposition une assistance à la maîtrise d'ouvrage, mais cette proposition est restée lettre morte.

Nous devons faire cesser ce cercle vicieux de toute urgence, car nous sommes en état d'alerte.

Les présidents de communautés de communes, qui ont parfois sept ou dix églises à restaurer, m'expliquent qu'ils n'ont d'autre choix que d'en sacrifier certaines. Je me bats contre ce genre de discours, que l'on entend parfois au sein des plus hautes sphères de l'État, car j'estime qu'il y va du respect de notre histoire et de nos racines. Mais c'est aussi un non-sens économique, car l'église est le premier lieu où l'on se rend lorsqu'on visite un village.

On a tant attendu qu'aujourd'hui nous devons répondre à l'état de catastrophe dans lequel se trouvent de très nombreuses églises de campagne, si bien que sur sept ou huit typologies de patrimoines, 30 % des crédits de la mission Bern sont consacrés au patrimoine religieux.

Je précise d'ailleurs qu'aucune religion n'est mise de côté, puisque nous finançons la rénovation d'églises protestantes, de synagogues, notamment en Alsace, ou encore de temples tamouls et hindous sur l'île de La Réunion.

M. Pierre Ouzoulias, co-rapporteur de la mission d'information sur l'état du patrimoine religieux. – Je m'exprimerai en mon nom et en celui d'Anne Ventalon, qui ne peut pas assister à notre réunion.

Nous partageons l'essentiel de votre constat. Le patrimoine français compte 100 000 édifices religieux, dont 40 000 sont encore utilisés. Parmi ces derniers, seulement 15 000 sont protégés. Je parlerai pour ma part, non pas de déchristianisation, mais plutôt de baisse d'une certaine pratique religieuse. On observe aujourd'hui, notamment depuis le covid, des formes de pratique qui ne passent pas forcément par le culte dans un édifice.

Le ministère de la culture a abandonné tout travail dans ce domaine, mais on estime que 2 000 à 3 000 lieux de culte ne font l'objet que d'une fréquentation très sporadique, voire inexistante.

Nous constatons qu'il existe aujourd'hui un consensus général, y compris du clergé, pour resocialiser ces édifices, c'est-à-dire pour y développer des activités qui permettent de justifier que l'on finance leur restauration.

Nous constatons aussi que la restauration de ces édifices ne relève plus de l'État. Les DRAC nous ont clairement indiqué qu'elles ne pouvaient plus apporter d'aide à la maîtrise d'ouvrage aux collectivités pour la restauration du patrimoine non protégé.

Nous espérons pouvoir démontrer qu'il peut toutefois exister des solutions reposant sur la coopération des communes et des départements, et quelques ressources budgétaires.

Le moment n'est-il pas venu de retirer la compétence relative à l'entretien du patrimoine à l'État, qui ne l'exerce plus, et de la transférer aux départements et aux communes ? Les départements pourraient notamment apporter une aide administrative aux communes pour solliciter des subventions, car elles existent.

Je vous remercie d'avoir évoqué les synagogues alsaciennes, car il s'agit d'un sujet majeur. Du fait du Concordat, elles appartiennent non pas aux communes, mais aux établissements publics du culte. Or les communautés juives, notamment dans le Haut-Rhin, n'ont plus les moyens d'entretenir ce patrimoine qui est peu à peu vendu et transformé, le risque étant qu'il disparaisse complètement. Dans notre rapport, nous entendons indiquer avec solennité qu'un effort de solidarité nationale est nécessaire pour sauver ce patrimoine.

M. Stéphane Bern. – Vous avez raison sur la répartition des compétences. À Thiron-Gardais, l'église abbatiale est en travaux depuis dix ans, et les habitants, ne voyant pas les travaux avancer, s'en sont désintéressés. Avec notre association œuvrant à la préservation de ce lieu, nous avons donc décidé de la nettoyer. La DRAC dont nous dépendons, laquelle, depuis la création des grandes régions, se trouve à deux heures et demie de route, s'est contentée de nous donner des recommandations sur le type de chiffons que nous devons utiliser. Autrement dit, elle est totalement déconnectée de la réalité du terrain.

Dans cette église qui est spectaculaire, la messe n'est dite qu'une fois toutes les huit semaines et pour une vingtaine de personnes. Que l'on parle de déchristianisation ou de baisse du culte, il reste que, lorsque plus personne n'entre dans un édifice, plus personne ne voit les dégradations qui s'y produisent. C'est aussi le cas des palais archiépiscopaux, qui ne sont plus ouverts que pour les journées du patrimoine, et même des couvents et monastères, qui sont parfois vides.

Chaque année, les sœurs de Tréguier déposent un dossier de restauration auprès de la mission. Nous ne pouvons pas les aider tous les ans, mais nous l'avons fait en 2018, car elles avaient un projet de valorisation. Le patrimoine religieux pourrait être transformé en centres d'aide sociale ou de prise en charge de personnes autistes, handicapées ou dépendantes, par exemple. La restauration doit toujours permettre de redonner du sens au lieu.

Je pense comme vous que les compétences doivent être exercées par les départements et les communes, sous réserve toutefois que des experts y soient nommés, comme cela a été fait par le président de la région Normandie. Cela permettrait d'évaluer le patrimoine de manière pérenne et d'éviter que des erreurs dramatiques ne soient commises.

Lorsque la Catho de Lille a voulu détruire la chapelle Saint-Joseph pour construire des logements, j'ai alerté à la fois le Président de la République et le ministère de la culture. Cet édifice a pourtant été démoli, ce qui a provoqué un choc immense. Les Français ne fréquentent peut-être pas les églises, mais ils sont choqués quand on détruit le patrimoine religieux, car c'est un outrage à notre mémoire collective. Les synagogues d'Alsace et les églises protestantes en sont constitutives au même titre.

Il faut trouver des solutions ; nous sommes nombreux à nous mobiliser. En 2018, le maire de La Baussaine a jugé décevante la subvention qu'il a reçue dans le cadre du Loto

du patrimoine, mais comme je l'avais alors expliqué à la télévision, j'avais voulu soutenir cette année-là non pas 100, mais 250 projets. François Pinault m'a appelé, et il a payé la différence.

Pour la restauration de la synagogue de Verdun, j'ai élaboré un projet avec la Fondation du patrimoine. La Fondation du judaïsme français a complété le financement. Bien souvent, les projets servent de levier.

M. Olivier Paccaud. – Merci, monsieur Bern, de votre engagement et de votre foi dans notre patrimoine.

Dans le rapport que j'ai rédigé avec Else Joseph sur la réalité de la mise en œuvre du plan de relance en faveur des patrimoines, nous soulignons que la ruralité a été oubliée.

Dans l'Oise, la plupart des églises sont en bon état en raison de l'engagement du conseil départemental, de celui, plus récent, de la région et de l'État *via* la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de celui des communautés de communes. La communauté des Sablons a notamment rénové ses vingt églises. Je ne suis pas certain que la création d'un chef de filât pour la compétence entretien du patrimoine serait une bonne chose, car je constate que lorsque tout le monde s'y met, cela donne de bons résultats.

En matière de co-affectation, permettez-moi d'évoquer l'exemple de la commune de Catillon-Fumechon. Celle-ci étant le fruit de la fusion de deux communes, elle était dotée de deux églises, dont l'une a été transformée en mairie et en salle polyvalente.

Que pensez-vous d'une telle conversion ? Notre rapporteur indiquait précédemment qu'il avait constaté un consensus sur la nécessité de diversifier les usages des lieux de culte, mais je connais pour ma part des prêtres très réticents à l'idée que des concerts aient lieu dans leur église.

Mme Sonia de La Provôté. – Dans le rapport que j'ai rédigé avec Michel Dagbert sur les maires face au patrimoine historique architectural, nous indiquons que le patrimoine religieux est la première préoccupation de ces élus. En effet, l'État n'assure plus l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, qui constitue pourtant le nœud du problème, tandis qu'il est de plus en plus difficile de boucler les montages financiers.

Une grande partie du patrimoine religieux n'étant pas classée, elle échappe aux radars, mais pas tout à fait, car de nombreuses contraintes encadrent la restauration des édifices non classés, entraînant des démarches supplémentaires et des coûts prohibitifs. Il faut à mon avis imposer un régime d'urgence administrative.

Par ailleurs, les communes nouvelles ont parfois un patrimoine important : elles ont besoin d'un accompagnement de l'État pour le restaurer.

Comme pour d'autres typologies de patrimoines, le patrimoine religieux doit faire l'objet d'une veille afin d'éviter d'en arriver à l'arrêt de péril. Il conviendrait donc de doter les DRAC de budgets dédiés à l'entretien et à la protection des édifices religieux.

Enfin, les églises sont des musées. Elles abritent des tableaux de peintres flamands, du mobilier et des objets d'office et de culte, ainsi que de précieux registres. Il convient d'en faire l'inventaire, car certaines de ces pièces sont totalement méconnues et doivent être protégées.

Mme Sylvie Robert. – Le maire de La Baussaine vous est éternellement reconnaissant !

Je souhaite attirer votre attention sur le patrimoine mobilier. Beaucoup de collections de livres et d'archives de communautés religieuses et de diocèses sont devenues propriétés de l'État, mais sont restées dans les diocèses et sont en grand danger, faute de personnel pour les entretenir. J'ai notamment assisté à des ventes publiques de bibliothèques entières de séminaires diocésains à la limite de la légalité. C'est toute une partie de notre patrimoine national qui est en danger.

M. Bruno Retailleau. – Je remercie Stéphane Bern de mettre sa notoriété au service de l'intérêt général.

Le patrimoine religieux est une partie de notre patrimoine culturel, il nous relie à travers l'histoire aux générations qui nous ont précédées, mais il comporte aussi une dimension économique et une dimension urbanistique. Sans l'église au milieu du village, celui-ci serait déstructuré.

Les édifices menacés aujourd'hui sont les édifices non protégés, en particulier les églises du XIX^e siècle.

S'agissant de l'attribution de la compétence entretien du patrimoine, je demeure convaincu qu'il faut préserver la possibilité d'avoir plusieurs financements. En revanche, j'estime que la protection des archives religieuses relève clairement des archives départementales. De même, la protection des objets de culte et des œuvres d'art présents dans les édifices religieux doit être confiée aux départements.

Par ailleurs, j'estime que la déconcentration doit permettre de donner au préfet de département un rôle de coordination de toutes les administrations, y compris de la DRAC, car il dispose d'une finesse d'analyse qu'elles n'ont pas.

Enfin, il faut trouver des utilités nouvelles aux lieux de culte. Dans mon département, nous avons mis en valeur certains trésors de nos églises derrière des vitres blindées. De même, les églises peuvent accueillir des expositions.

Le patrimoine a une puissance de suggestion et de création qu'il nous faut préserver.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je ne suis pas certaine qu'il faille attribuer définitivement la compétence entretien du patrimoine à telle ou telle collectivité. Je constate que les communautés de communes et les départements interviennent sur les églises non protégées, tandis que les régions se chargent des très grands édifices qui nécessitent la mobilisation de fonds plus importants. Cela se fait assez naturellement.

Parallèlement, des comités régionaux du patrimoine pourraient voir le jour pour traiter en urgence les dossiers de restauration des édifices religieux. De même, la situation des édifices fermés ou en très grand péril justifierait la création d'un fonds d'urgence.

Par ailleurs, les fonds de cohésion européens ont vocation à soutenir cet effort dans le cadre de projets de territoire puisque rien ne l'interdit dans les traités européens.

Mme Monique de Marco. – L’incendie de Notre-Dame a suscité de nombreux dons de mécènes et de citoyens. Par quels leviers pourrait-on encourager un mécénat local ?

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Bien que l’entretien des édifices religieux incombe aux maires, ces derniers sont parfois impuissants. Nous devons leur donner des leviers d’action, d’autant que tous ne peuvent pas compter sur le soutien de leur conseil départemental. En 2017, vous aviez suggéré de faire payer l’entrée dans les cathédrales. Maintenez-vous votre proposition, et si oui, comment distinguer les touristes des croyants qui viennent se recueillir ?

Mme Sabine Drexler. – Je suis en Argentine, où il est actuellement 4 heures 30 du matin, mais je tenais à assister à cette réunion pour vous dire tout le respect qui est le mien pour votre engagement. Dans ma région, où l’engagement associatif est très fort, vous savoir à nos côtés nous donne de la force.

À dix minutes de chez moi, la commune d’Hirsingue a racheté la belle synagogue du village, qui était squattée. Malheureusement, faute de financement, aucune restauration n’est envisagée. La synagogue se dégrade et il faudra un jour la détruire.

Pour attirer de nouvelles familles, les maires doivent construire des écoles et des équipements culturels et sportifs. Comment soutenir les élus qui font le choix courageux de reconverter et d’intégrer le patrimoine culturel dans les projets de leur mandature tout en s’assurant de l’adhésion des habitants ?

M. Stéphane Bern. – Il ne faut surtout pas opposer les pierres aux hommes. Pour paraphraser Lamartine, on n’a pas un cœur pour les hommes et un cœur pour les pierres : on a du cœur ou on n’en a pas. Chaque pierre raconte une histoire.

Ce patrimoine religieux est notre histoire, que l’on soit croyant ou qu’on ne le soit pas. Aujourd’hui, 45 000 emplois sont directement liés aux métiers d’art. Le chantier de Notre-Dame aurait dû être une occasion de nous permettre de valoriser ces savoir-faire et de donner envie à des jeunes de se former à ces métiers. J’ai par exemple aidé l’association Acta Vista, qui œuvre à la réinsertion de personnes grâce aux chantiers du patrimoine.

Pour répondre à Mme Drexler, le programme « Action cœur de bourg » devrait permettre de recréer du lien social. Remettons l’église au cœur du village ! Les lieux de culte sont aussi des lieux de culture qui accueillent des œuvres d’art, du mobilier et des registres.

Il n’y a pas de raison de sauver uniquement les grands monuments comme Notre-Dame, pour lequel on trouve 900 000 millions d’euros. Les maires de communes rurales n’ont aucune prise directe sur la médiatisation. Dès que l’on franchit la grande couronne, on vaut tout de suite deux fois moins de dotations. C’est une forme d’injustice antirépublicaine.

J’en viens au droit d’entrée dans les cathédrales. En Italie, cette pratique est généralisée. Depuis 1905, le clergé affectataire entretient une rancune tenace envers l’État. Mais pourquoi faire payer pour l’entrée du Trésor, de la crypte ou des tours de Notre-Dame, qui appartiennent aussi à l’État ? J’ai demandé au cabinet du Président de la République que l’on réalise une étude sur toutes les dérogations qui existent. Je n’ai plus abordé ce sujet, mais j’ai pu mesurer à quel point il était épineux. En Allemagne, tous les édifices religieux sont très bien entretenus, car les cultes perçoivent un impôt.

Il est vrai qu'organiser des concerts dans les églises suppose de tordre quelque peu le bras au clergé affectataire. On peut comprendre que ce dernier privilégie les concerts religieux ou spirituels. Mais depuis 1905, plus de 250 églises ont été désacralisées. Celles-ci peuvent tout à fait être converties, comme vous le suggérez, monsieur Paccaud, sous réserve que nos concitoyens en soient d'accord, d'autant que dans nos campagnes, le cimetière se trouve souvent à proximité immédiate de l'église. Cela doit se faire dans le respect, y compris de nos morts.

J'en viens à la question de Mme de La Provôté sur l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour le patrimoine non protégé. Il est vrai que s'il n'a pas les moyens de vous aider, l'État a les moyens de payer des fonctionnaires qui vous demandent des comptes, ce qui a pour effet d'augmenter les factures. Sans parler de déréglementation, sans doute faudrait-il que l'État ait une sensibilité différente sur les métiers d'art.

Je n'étais pas favorable à la décision de rogner les ailes des architectes des bâtiments de France – eux non plus d'ailleurs ! –, car, autrefois, ils protégeaient les maires, qui pouvaient se défausser sur eux. Quand un administré voulait faire construire quelque chose d'horrible, le maire pouvait lui dire que l'ABF ne l'autorisait pas. Cela le protégeait, il gardait sa voix. Aujourd'hui, si le maire ne donne pas son autorisation, il perd sa voix. Dans le cas contraire, il « amoche » son village. Je visite ainsi de plus en plus de villages « amochés ».

Le patrimoine non protégé ne bénéficie que de la générosité publique, des collectes en ligne lancées pas la Fondation du patrimoine. De fait, nous aidons davantage les monuments non protégés, sachant que les monuments protégés recevront la manne financière du Loto du patrimoine.

J'espère d'ailleurs que la pérennité de ce loto est assurée. L'Autorité nationale des jeux, avec qui j'ai rendez-vous cet après-midi, veut en effet abaisser le prix du ticket du Loto du patrimoine, car elle trouve scandaleux que l'on ruine les gens en leur vendant des billets à 15 euros. Cela ne la gêne pas en revanche que les gens se ruinent en Bingos ! Le Loto du patrimoine a été décidé par le Président de la République, voté par le Parlement, mais je suis encore obligé de me battre pour qu'il soit maintenu, alors qu'il a permis de récolter près de 200 millions d'euros en cinq ans. Ce qui gêne l'Autorité, c'est que ces sommes soient fléchées.

C'est oublier que la loterie a été créée en Italie pour construire le patrimoine, puis importée en France par François 1^{er} à la Renaissance. L'Église s'y est opposée, mais Louis XV a repris l'idée, a fait construire l'église Sainte-Geneviève, qui deviendra le Panthéon. L'École militaire a également été construite avec l'argent de la loterie. Le loto doit aujourd'hui permettre de sauvegarder le patrimoine.

Il va falloir se battre, rien n'est jamais acquis dans ce pays, on ne peut jamais dormir tranquille !

Je pense qu'il est urgent de faire un inventaire complet du patrimoine : du patrimoine paysager, des zones auxquelles il n'est pas possible de toucher – pas d'éoliennes, pas de choses immondes qui dénatureraient nos paysages de carte postale –, du patrimoine bâti, religieux, castral, industriel et ouvrier. Je revendique le fait de défendre la mémoire ouvrière de notre pays. Je suis contre le fait de détruire du patrimoine industriel, où nos parents ou grands-parents ont trimé. C'est bien de revaloriser ce patrimoine, de le transformer en espace de coworking ou en écomusée.

Il faut aussi défendre toutes les bibliothèques. Des fonds entiers du patrimoine écrit de notre mémoire collective sont en train de partir à l'encan. Personne n'en parle jamais !

Par ailleurs, il faut créer une police du patrimoine. Au XIX^e siècle, Victor Hugo a écrit *Guerre aux démolisseurs* parce qu'il était choqué que l'on fasse du passé table rase, sans se préoccuper de l'histoire et de la sédimentation des siècles. Ce n'est plus possible aujourd'hui, d'abord parce qu'on est désormais conscient de l'importance du patrimoine pour notre histoire et notre identité, mais aussi pour notre portefeuille. Le patrimoine est parfois ce qui permet de faire vivre un village, dont le seul trésor est souvent le patrimoine religieux ou le château. C'est ce qui fait qu'il y ait encore un commerce, une auberge, qu'on puisse encore y acheter des cartes postales. C'est un non-sens de laisser détruire ce patrimoine. Une police du patrimoine devrait pouvoir édicter des règles.

Il faut entretenir le patrimoine, sinon le coût d'une restauration est exponentiel. Faute d'entretien, le patrimoine peut être déclaré vétuste et dangereux, puis détruit. Voilà comment on aboutit à la destruction d'un patrimoine d'une valeur inestimable.

Je le répète, il faut inventorier le patrimoine religieux non protégé.

Il faut également venir au secours du patrimoine religieux mobilier. Or les ministres de la culture m'ont autorisé à sauver le patrimoine bâti, mais m'ont interdit de toucher au patrimoine mobilier. J'ai insisté pour que la bibliothèque Fesch d'Ajaccio soit un site emblématique de la mission Bern, mais je n'ai pas le droit de m'occuper des livres. Nous avons donc sauvé l'enveloppe, mais à l'intérieur, tout pourrit et je ne peux rien faire !

Il faut se mobiliser pour les archives, pour les livres. À cet égard, l'idée de Bruno Retailleau concernant les archives départementales est très intéressante. Nous sauvons non pas des pierres, mais l'âme de gens qui ont vécu, aimé, souffert.

Souvent, ce sont les églises du XIX^e siècle qui sont en danger, car, à l'époque, on a mélangé les matériaux. Ainsi, dans la chapelle royale Saint-Louis de Dreux, l'acier s'érode, ce qui entraîne l'explosion des pierres. C'est beaucoup plus cher et compliqué de restaurer une église du XIX^e siècle. Il faut recenser ces églises, mais ne pas oublier le patrimoine du XX^e siècle.

J'ai beaucoup discuté d'un fonds européen avec Mariya Gabriele, commissaire européen. Europa nostra, la fédération européenne du patrimoine culturel, fait ce qu'elle peut, mais elle n'a pas de moyens. Elle ne fait que de la communication. Elle n'a pas d'argent pour sauvegarder le patrimoine religieux.

Il y a énormément de bonnes volontés, de gens qui veulent aider, il faut les mettre ensemble et créer un fonds commun, un fonds citoyen. Cette mission pourrait être assignée à la Fondation du patrimoine ou à l'Observatoire du patrimoine religieux. Il faut trouver des solutions pour que toutes les petites rivières confluent et permettent d'aider le patrimoine religieux.

Il ne faut pas oublier les églises ou les synagogues. J'ai été très touché par l'intervention de Mme Drexler sur la petite synagogue de son territoire. J'ai l'impression d'être dans un bateau qui prend l'eau et d'écoper avec une cuillère à soupe ! On m'appelle pour protéger ici une église, là une synagogue.

Contrairement à ce qu'a écrit très méchamment un journaliste du *Monde* au début de ma mission, je n'ai pas vocation à me substituer à la puissance publique. Je lui viens bénévolement en soutien, avec mon argent, mes moyens et sur mon temps.

Comment expliquer que toutes les demandes viennent vers moi ou soient adressées à la Fondation du patrimoine, qui est la cheville ouvrière de ma mission ? Ce n'est pas normal ! Cela signifie qu'il y a une déficience de l'État, comme le montre d'ailleurs la Cour des comptes dans son rapport. La politique de l'État dans le secteur du patrimoine soulève un certain nombre de questions.

Pour conclure, permettez-moi d'adresser une petite pique au clergé, qui n'est pas toujours notre allié. L'église est affectataire, mais elle doit respecter les règles du patrimoine. Je veux bien secourir le patrimoine religieux, mais il faut aussi que ceux qui en ont la gestion au quotidien le défendent.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour votre passion sur ce sujet, qui est également celle de l'ensemble des membres de la commission. Nous partageons également vos préoccupations.

Nous avons toujours plaisir à vous entendre et à travailler avec vous. Nous espérons que votre rendez-vous cet après-midi se conclura bien.

M. Stéphane Bern. – La Française des jeux m'a garanti que nous aurions entre 25 et 30 millions d'euros. Cette somme me sert de levier. Ensuite, les départements, les régions, les fonds européens, les parcs, les pays nous aident.

J'ajoute que nous devrions peut-être travailler sur les chemins, les chemins de Compostelle ou les chemins clunisiens. Une aide européenne permettrait d'intervenir sur les églises.

Je vous remercie de m'avoir écouté, j'ai plaisir à venir au Sénat, où je bénéficie d'une écoute attentive. Pardon d'être aussi passionné et engagé, je fais cela de tout mon cœur et je continuerai jusqu'à ce que mort s'ensuive !

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible *en ligne sur le site du Sénat*.

La réunion est close à 10 h 55.

Audition de Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture

La réunion est ouverte à 15 h 00.

M. Laurent Lafon, président. – Madame la ministre, nous sommes heureux de vous accueillir pour votre première audition devant notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication. C'est un honneur pour nous que vous ayez choisi le Sénat pour votre première intervention au Parlement. Nous tenons à vous adresser collectivement nos plus sincères félicitations pour votre nomination.

Je tiens à rappeler, mais vous le savez en raison de vos fonctions antérieures, qu'au cours du précédent quinquennat nous avons toujours travaillé de manière constructive

avec vos prédécesseurs, ce qui nous a permis d'aboutir le plus souvent à des textes communs. Le compromis est dans la culture du Sénat, ce qui peut se révéler précieux dans la période qui s'ouvre. Nous formons le vœu que nous pourrions continuer dans cette voie.

Les sujets sur lesquels vous allez devoir vous pencher ne manquent pas. Vos précédentes fonctions vous y ont parfaitement préparée. Vous savez l'intérêt que notre commission porte aux questions qui entrent dans le périmètre d'action de votre ministère. Nous veillerons à être force de propositions.

Concernant le secteur de l'audiovisuel, tout d'abord, nous avons regretté l'abandon en mars 2020 du projet de loi Riester, et l'impossibilité, au cours du précédent quinquennat, de conduire la réforme de la contribution à l'audiovisuel public. Notre commission était prête à faire aboutir ces deux chantiers.

Le contexte a sensiblement changé depuis lors. C'est pourquoi notre commission a adopté au début du mois les conclusions d'un rapport réalisé conjointement avec la commission des finances portant à la fois sur le financement et sur l'organisation du service public de l'audiovisuel. Les rapporteurs Roger Karoutchi et Jean-Raymond Hugonet pensent que le temps est venu de regrouper les forces de notre service public, comme l'ont fait tous les pays européens. Nous pensons également que la suppression de la CAP constitue une décision importante et qu'elle doit s'accompagner de garanties. Ils ont ainsi proposé la création d'une commission indépendante chargée d'évaluer les besoins financiers du service public. Quelles sont les intentions du Gouvernement à ce sujet ?

Les défis qui vous attendent dans le domaine des industries culturelles sont également nombreux.

Le monde de la presse est fragilisé, comme d'autres secteurs, par la hausse des coûts. Je pense en particulier au prix du papier, qui grève très lourdement les comptes des éditeurs. Le rapporteur pour avis des crédits de la presse, Michel Laugier, nous présentera prochainement ses conclusions sur la presse quotidienne régionale, qui souffre plus spécifiquement de cette situation.

Au-delà, et c'est un chantier de longue haleine, il faut poursuivre l'adaptation de notre exception culturelle au monde issu du numérique. Des étapes importantes ont déjà été franchies. Je pense à la transposition des directives Services de médias audiovisuels (SMA) et droits d'auteur, qui assurent un financement de la création française par les plateformes et un meilleur respect des droits des artistes. Cependant, beaucoup reste à faire, comme la question de la baisse de fréquentation des cinémas, qui constitue un réel sujet d'angoisse pour la filière, comme j'ai pu le mesurer à l'occasion du Festival de Cannes.

Le modèle de la création artistique et culturelle a été considérablement affecté par la crise sanitaire. Les lieux culturels ont tenu bon grâce au soutien sans faille de l'État, mais les inquiétudes demeurent nombreuses, et les attentes vis-à-vis de votre ministère sont immenses pour accompagner la transition en cours. Notre commission estime qu'une meilleure collaboration entre l'État et les collectivités territoriales pourrait bénéficier aux acteurs de la création et faciliter l'accès à la culture partout en France.

Le secteur des patrimoines fait lui aussi face à des défis de poids. Sans revenir sur les enjeux budgétaires, se pose la question de la protection des patrimoines dans le contexte de la transition écologique : l'articulation entre ces deux enjeux doit être travaillée, car ils ne

s'opposent pas, bien au contraire. Le modèle économique des musées est également fragilisé ; ces établissements sont confrontés à des questionnements éthiques de plus en plus nombreux, sur lesquels vous connaissez les travaux réalisés par nos collègues Catherine Morin-Desailly, Max Brisson et Pierre Ouzoulias.

Enfin, je termine sur un sujet qui nous tient à cœur : le financement du Centre national de la musique, le CNM, dont le rôle a été fondamental pendant la crise du covid. Quelles sont les ambitions du Gouvernement à son sujet ?

Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis très honorée d'être aujourd'hui devant votre commission. Pour avoir été conseillère du Président de la République en charge de la culture ces deux dernières années, je connais la qualité des travaux que vous menez. Vous avez su prouver qu'une coopération au-delà des sensibilités politiques était possible, en trouvant des consensus sur la culture. Je pense notamment aux travaux de Laure Darcos et de Sylvie Robert sur le livre. Cela me laisse de l'espoir en cette période si particulière : la culture peut nous rassembler au-delà des clivages habituels. Certes, la question du pouvoir d'achat préoccupe en premier lieu nos compatriotes, mais je suis convaincue qu'ils ne veulent pas seulement gagner plus ; ils veulent aussi vivre mieux, et la culture a un rôle primordial à jouer dans cette quête.

Le Sénat est la chambre des territoires. Aussi, je compte sur vous pour me faire remonter les préoccupations locales et identifier des acteurs locaux qui pourraient constituer des relais pour notre action. Je souhaite également refonder le pacte entre l'État et les collectivités locales autour de la culture.

Je vais maintenant esquisser quelques-unes de mes grandes priorités.

Depuis vingt ans, la révolution numérique a bouleversé le secteur de la culture, mais le contexte sanitaire que nous avons connu depuis deux ans a contribué à amplifier le phénomène. Cette évolution technologique apporte son lot d'opportunités, mais également de menaces, avec l'ombre menaçante des géants du numérique.

De surcroît, une fracture générationnelle s'est creusée. Il y a ceux qui se déplacent au cinéma, au musée, au concert, et ceux qui consomment depuis leur canapé. Il faut savoir qu'entre 3 ans et 17 ans, les jeunes passent trois heures en moyenne par jour sur leurs écrans. Ce constat est très préoccupant et nous pose un premier défi pour l'avenir : que vont devenir nos cinémas, musées, bibliothèques ? Pour quels publics ?

Pour répondre à ce défi, nous croyons beaucoup dans le pass Culture, dont la première étape a été un succès. Nous avons pour ambition de développer l'éducation culturelle et artistique dès le plus jeune âge, sans oublier la petite enfance. Nous souhaitons aussi étendre le pass Culture au collège, ce qui est un engagement fort du Président de la République. À partir de septembre 2023, je l'espère, main dans la main avec l'Éducation nationale, nous allons étendre le pass Culture pour son volet collectif en mobilisant les enseignants à partir de la classe de sixième, pour construire une jonction entre notre politique d'éducation artistique et le pass Culture, un peu comme la conduite accompagnée avant le permis.

L'enjeu est aussi dans la formation à l'éducation artistique. L'Institut national supérieur de l'éducation artistique et culturelle (Inseac) de Guingamp sera l'épicentre de cette ambition.

Le deuxième défi sera notre souveraineté culturelle. En d'autres termes, comment affirmer notre culture et notre langue dans cet océan numérique ? Comment adapter nos réglementations ? Pour ce faire, la priorité sera de renforcer nos industries culturelles et créatives. À cet égard, le plan d'investissements France 2030 est un véritable atout. Ce dernier doit nous permettre d'ancrer la création au plus près des territoires, mais aussi de soutenir la création dans le monde numérique, notamment à travers le métavers. Imaginons-nous un instant visiter le Louvre ou écouter un concert de l'Opéra de Paris dans ce nouvel espace...

Mon troisième défi concerne le patrimoine, dont la préservation est selon moi un enjeu de civilisation. Il y a environ 45 000 monuments historiques en France, sans compter le patrimoine de proximité, qui a son importance. Au-delà de la poursuite du Loto du patrimoine et de la mission Bern, je compte mettre l'accent sur un plan dédié aux métiers d'art et du patrimoine, pour perpétuer chez les jeunes ces savoir-faire en les ancrant dans l'avenir grâce aux innovations technologiques. On a beaucoup à faire sur les métiers du patrimoine. L'articulation de la préservation du patrimoine avec la transition écologique représente aussi un enjeu, comme l'a rappelé M. le président en introduction.

Mon quatrième défi sera de concilier information et démocratie. Nous vivons une véritable guerre internationale de l'information, qui peut contribuer à déstabiliser nos démocraties. Quel rôle peut jouer l'audiovisuel public à cet égard ? Comment assurer un véritable pluralisme ? Comment apprendre à nos concitoyens, notamment les plus jeunes, dès l'école, à décrypter l'information et à déjouer les *fake news* en cultivant leur sens critique ? Vous le savez, le Président de la République a annoncé la tenue d'états généraux de l'information qui devraient apporter des premières réponses.

Mon dernier défi sera de tenter d'apaiser les mémoires par la culture, en travaillant notamment à une conversion des regards avec l'Afrique. Il s'agira de rééquilibrer et de dépasser la place des mémoires, tant en France qu'à l'étranger. Dans ce cadre, l'Institut de la France et de l'Algérie préconisé par le rapport Stora, qui pourrait s'installer à Montpellier, est susceptible de constituer un premier jalon.

Permettez-moi de conclure sur une note poétique, avec les mots de Jean-Pierre Siméon :

« Oui je sais que
la réalité a des dents
pour mordre
que s'il gèle il fait froid
et que un et un font deux
je sais je sais
qu'une main levée
n'arrête pas le vent
et qu'on ne désarme pas

d'un sourire
 l'homme de guerre
 mais je continuerai à croire
 à tout ce que j'ai aimé
 à chérir l'impossible
 buvant à la coupe du poème
 une lumière sans preuves
 car il faut être très jeune
 avoir choisi un songe
 et s'y tenir
 comme à sa fleur tient la tige
 contre toute raison. »

M. Laurent Lafon, président. – Je cède maintenant la parole à un représentant par groupe politique. Les autres sénateurs pourront intervenir par la suite s'ils le souhaitent.

Mme Laure Darcos, pour le groupe Les Républicains. – Madame la ministre, nous partageons vos vues sur l'éducation artistique et culturelle dès la maternelle. Quel serait le rôle de votre ministère face à la toute-puissante Éducation nationale ? À mon sens, il faudrait créer un véritable référent culture auprès des rectorats.

Sur le livre, je vous remercie d'avoir fait référence aux travaux que nous avons menés, Sylvie Robert et moi-même. Nous nous soucions particulièrement des relations auteurs-éditeurs. Nous avons appris, juste avant la suspension des travaux parlementaires, que la mission de Pierre Sirinelli était prolongée. Concernant le sujet épineux de la rémunération des auteurs, je crois savoir qu'un accord était sur le point d'être trouvé. Où en sommes-nous ?

À titre personnel, j'avais fait des propositions sur les frais de port des libraires, mais il semblerait que l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) souhaite revenir, finalement, au modèle d'Amazon. Cela ne me satisfait pas, et je crois que le Parlement devra être vigilant sur ce sujet.

Enfin, il semblerait que le décret « Son » pose des problèmes aux organisateurs de festivals cet été. Que pouvez-vous nous en dire ?

M. David Assouline, pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. – Madame la ministre, je pense que le Président de la République ne vous a pas fait un cadeau en vous laissant assumer une telle rupture sur le financement de l'audiovisuel public. C'est à notre sens un mauvais coup pour la culture que de mettre à bas cette digue qui la préservait des arbitrages budgétaires. Cette contribution à l'audiovisuel public représentait un cordon entre les citoyens et l'audiovisuel, une sorte d'actionnariat populaire. Mais tout cela est fini !

Certes, on nous annonce un financement équivalent à l'euro près, mais je n'y crois pas à moyen et long termes. Que se passera-t-il si des partis extrémistes, dont certains ont d'ores et déjà déclaré leur volonté de supprimer l'audiovisuel public, arrivent au pouvoir ?

Vous le savez, nous avons travaillé en début d'année sur les concentrations dans les médias et avons formulé un certain nombre de propositions. Qu'est-ce que le Gouvernement compte en faire ? Malgré nos divergences, nous sommes tous tombés d'accord sur un point : il faut dans notre pays un audiovisuel public très fort, avec un financement assuré. Comment assumez-vous cette volonté du Président de la République ? Quels projets avez-vous concernant les aides à la presse ?

Mme Catherine Morin-Desailly, pour le groupe Union Centriste. – Madame la ministre, je vous souhaite beaucoup de réussite dans vos nouvelles fonctions.

Le ministère de la culture s'est beaucoup investi dans la présidence française de l'Union européenne, notamment en organisant des colloques avec nos partenaires européens. De toutes ces rencontres est ressorti le même constat sur l'importance d'une redevance pour assurer l'indépendance et le pluralisme des médias audiovisuels. Je dois vous dire que je ne comprends absolument pas l'annonce de cette suppression, présentée comme une mesure de pouvoir d'achat. Je suis perplexe sur cet argument.

Sont également avancées les difficultés de Bercy pour collecter la redevance, mais c'est à chaque fois la même chose avec cette administration.

Madame la ministre, ce qui m'inquiète dans cette histoire, c'est la reconcentration à Bercy de toutes les décisions touchant la culture, y compris celles sur les taxes finançant le cinéma. Je suis personnellement très hostile à cette omnipotence.

Enfin, nous avons tous été choqués par la mise en examen de Jean-Luc Martinez, ancien directeur du Louvre, dans le cadre d'un trafic international d'antiquités. L'agence France Muséums semble être dans le collimateur de la justice.

Nous avons beaucoup travaillé sur la circulation et la restitution des œuvres et nous sommes inquiets des répercussions de cette affaire sur les plans culturel et diplomatique. J'étais voilà quelques semaines en Égypte et je puis vous dire que les autorités culturelles locales sont furieuses contre la France et souhaitent mettre fin à un certain nombre d'opérations archéologiques communes.

Il faut absolument clarifier cela et offrir un cadre juridique plus clair et plus sûr à nos musées pour gérer les achats d'œuvres.

M. Julien Bargeton, pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants. – Madame la ministre, j'approuve totalement vos réflexions sur l'irruption du numérique dans le monde de la culture.

Comment comptez-vous renforcer les industries culturelles et créatives ? Avez-vous une feuille de route ?

Le pass Culture est un succès, les deux millions d'utilisateurs ayant été atteints dimanche dernier. Comment envisagez-vous la suite ?

M. Pierre Ouzoulias, pour le groupe Communiste républicain citoyen et écologiste. – Madame la ministre, j’aimerais tout d’abord saluer votre parcours, qui joint les deux rives de la Méditerranée. Il vous honore et il honore notre République.

Je veux centrer mon intervention sur le problème des collections : les collections muséales, les œuvres spoliées, les objets archéologiques, les édifices religieux, les restes humains, le patrimoine, classé ou non. J’ajoute la question des archives, pour regretter que le Parlement ait détricoté la loi de 1978. C’est très mauvais pour le travail de mémoire de réduire l’accès aux archives. Il y a un travail de fond à réaliser sur les collections, sur toutes les collections. C’est l’ancien conservateur du patrimoine qui vous le dit. Vous devez envoyer un message très clair au monde de la conservation.

Il y a notamment un travail à faire sur la provenance des œuvres et des biens et une grande opération de recollement des biens, mobiliers et immobiliers. Nous avons été horrifiés d’apprendre que des crânes humains de victimes du génocide arménien étaient encore détenus au Muséum d’histoire naturelle.

Nous sommes aveugles si nous ne faisons pas cet inventaire, mais cela nécessite des investissements.

Je conclurai par ces mots de Malraux : « L’avenir est un présent que nous fait le passé ».

M. Bernard Fialaire, pour le groupe du Rassemblement Démocratique, Social et Européen. – Madame la ministre, nous ne faisons pas du maintien de la CAP quelque chose d’indiscutable. Je ne désespère pas que nous trouvions un consensus pour sacrifier les revenus de l’audiovisuel public.

Je veux vous parler des jeunes des territoires ruraux, qui subissent une double peine : difficultés d’accès à la culture et absence de stimuli. Cette jeunesse ressent un fort sentiment d’abandon, ce qui a pu se traduire dans les urnes les semaines passées.

Je souhaite que l’on continue à réfléchir à cette notion d’universalité et d’inaliénabilité de certains biens culturels. La France doit être pionnière en la matière.

Enfin, on ne pourra pas faire l’impasse d’un travail sur la déontologie des journalistes. Nos concitoyens ont du mal à savoir qui s’adresse à eux, et à quel titre, avec la multiplication des canaux de diffusion.

Mme Monique de Marco, pour le groupe Écologiste-Solidarité et Territoires. – Madame la ministre, j’y reviens, un rapport sénatorial présenté au début du mois préconise la fusion de France Télévisions et de Radio France. À notre sens, cela va affaiblir l’audiovisuel public. Vous avez dit que le débat devait avoir lieu. Pouvez-vous préciser votre pensée ?

Quelles sont vos propositions pour le financement de l’audiovisuel public ?

Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture. – Mesdames, messieurs les sénateurs, s’agissant de l’audiovisuel public, il nous revient de dresser un certain nombre de constats, pour bien poser les enjeux auxquels nous sommes confrontés.

Je l'ai dit en introduction, les 4-14 ans regardent de moins en moins la télévision. La radio a perdu dix points d'audience en dix ans chez les moins de 25 ans.

En parallèle, l'audiovisuel en général évolue beaucoup, avec la perspective de la fusion TF1-M6 et la montée en puissance des plateformes, qui s'est accélérée avec les confinements successifs. Dans ce contexte de plus en plus concurrentiel, quelle peut être la place de l'audiovisuel public ? À mon sens, une des voies à explorer serait de se rapprocher des Français en parlant plus du local.

J'en viens au financement. Vous le savez, monsieur Assouline, madame de Marco, nos concitoyens sont victimes d'une crise du pouvoir d'achat. La CAP était jusque-là liée à la taxe d'habitation, qui est sur le point d'être totalement supprimée. Par ailleurs, elle est liée à la possession d'un poste de télévision ; or il y a de moins en moins de téléviseurs, car ceux-ci sont remplacés par les ordinateurs, tablettes et autres smartphones. Il apparaît donc indispensable de trouver une autre source de financement.

Le Président de la République a été très clair : il y aura une visibilité pluriannuelle, et aucune régulation infra-annuelle ne sera possible. Enfin, une commission *ad hoc* pourrait faire office de vigie de l'indépendance.

Des économies sur l'audiovisuel public ont déjà été faites depuis quatre ans, pour un montant de 190 millions d'euros. Or France Télévisions n'a pas perdu d'audience, l'information n'a pas perdu en qualité et France 4 a été réorientée vers la jeunesse. Il y avait donc des marges d'économies possibles.

Comment avancer ? Toutes les options doivent pouvoir être discutées, y compris la fusion, qui est effectivement sur la table, mais sans exclusive aucune. Ainsi, il est peut-être possible d'imaginer d'autres synergies sans fusion.

Je vous l'assure, l'indépendance sera préservée. D'ailleurs, je vous rappelle que c'est non pas le Gouvernement, mais l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) qui nomme les dirigeants de l'audiovisuel public.

En ce qui concerne la concentration dans les médias, votre commission a très bien travaillé et formulé des propositions intéressantes pour modifier la loi de 1986. Il faudra en discuter dans le cadre des états généraux de l'information.

Madame Darcos, la mission Sirinelli a effectivement été relancée pour aboutir à un accord. Il y a demain une assemblée générale du syndicat des éditeurs, et l'on y verra plus clair ensuite.

Concernant l'Arcep, c'est bien son rôle de fixer les tarifs, mais si c'est pour revenir en arrière, cela pose problème. J'attends ses propositions argumentées pour me prononcer sur ce point.

S'agissant du décret « Son », il est sans doute nécessaire d'instaurer un cadre de dialogue et de concertation en amont avec les préfets. J'en profite pour revenir au pass Culture, qui va permettre à de nombreux jeunes d'aller dans les festivals cet été, notamment grâce à une offre combinée transportaccès festival.

Mon ambition est de réfléchir à ce que l'on peut construire autour du pass pour que les jeunes deviennent des acteurs de la culture et ne soient plus seulement des spectateurs.

Je pourrais citer une initiative intéressante du festival Rencontres de la photographie d'Arles, qui a organisé un concours labellisé pass Culture.

Monsieur Fialaire, le dispositif « Été culturel » cible les zones rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour démocratiser la culture partout. Je souhaite amplifier ce programme.

S'agissant des biens culturels, madame Morin-Desailly, monsieur Ouzoulias, je connais votre engagement. Une acquisition comporte toujours une part de risque. La France a les meilleurs experts et les meilleures formations, mais nous sommes confrontés à des pratiques criminelles de plus en plus sophistiquées. J'ai donc proposé à trois personnalités indépendantes du monde de la culture de me faire des propositions à la rentrée pour sécuriser le cadre juridique des acquisitions. C'est l'urgence de l'été. Je souhaite à cet égard rassurer nos amis égyptiens et émiriens.

Par ailleurs, la loi-cadre sur la restitution est en préparation sous l'impulsion de Jean-Luc Martinez. Le travail n'en est qu'à ses prémices, et nous comptons bien vous y associer prochainement. Je crois beaucoup à cette notion d'universalisme partagé. Il faut que les œuvres puissent circuler dans le cadre du dialogue des cultures.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur Martinez n'a pas été très coopératif lorsque nous l'avons auditionné !

Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture. – Le plan d'investissement pour les industries culturelles et créatives se déploiera sur trois axes : développer nos infrastructures de production – studios de tournage et studios d'effets visuels – dans des régions de France qui ont un réel potentiel pour cela, comme la région Sud dans le cadre du plan « Marseille en grand », les Hauts-de-France ou l'Île-de-France ; former de nouveaux talents, qu'ils soient techniques ou créatifs, pour répondre à l'appel d'air créé par les plateformes dans la création cinématographique et audiovisuelle française ; dans le domaine des expériences immersives et du Métavers, soutenir l'écosystème, des start-up aux champions, pour porter la voix de la France dans le monde numérique.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je suis heureux de constater que vous faites preuve d'une belle énergie, d'une passion sereine et résolue.

Le président Lafon l'a dit, notre commission travaille sur l'audiovisuel public et a nourri le projet de loi – désormais enterré – de Franck Riester. Roselyne Bachelot a indiqué que les dirigeants de l'audiovisuel public n'en voulaient pas ; cela avait le mérite d'être clair ! La volonté du Président de la République de supprimer la contribution à l'audiovisuel public et la nécessité pour ce secteur de poursuivre les économies posent inévitablement la question du périmètre de ses missions.

Avec Roger Karoutchi, désigné par la commission des finances, j'ai produit un rapport qui préconise la fusion des entités. Dans le cadre de nos auditions, vos services ont reconnu la nécessité de ce regroupement, qu'ils ont même qualifié d'indispensable. Mais ils nous ont indiqué que l'État n'avait pas les moyens de forcer les structures de l'audiovisuel public français. La présidente de Radio France a pris la parole dans un grand quotidien pour dire tout le mal qu'elle en pensait – prise de parole surprenante à quelques mois de la fin de son mandat...

Mes questions sont donc simples : qui dirige l’audiovisuel public en France ? L’État a-t-il encore les moyens de faire prévaloir l’intérêt général sur les intérêts corporatistes ?

Par ailleurs, quelles suites comptez-vous donner à la note structurelle et extrêmement intéressante de la Cour des comptes, en date du 14 décembre 2021 et intitulée « Recentrer les missions du ministère de la culture ».

Mme Sylvie Robert. – Il y a de grandes incertitudes sur le retour à la rentrée de nos concitoyens dans les salles de cinéma et de spectacle, ainsi que dans les espaces consacrés aux arts visuels. Renoueront-ils avec des pratiques qu’ils plébiscitaient en 2019, mais qu’ils semblent avoir en partie abandonnées depuis lors ? La rentrée sera compliquée, avec l’inflation, notamment concernant le prix de l’énergie, qui pèse lourd dans les modèles économiques.

Les labels ont mis en place des cartes, chacun essaie de trouver des solutions, mais le « quoi qu’il en coûte » va se terminer. Comptez-vous aider les acteurs les plus fragiles en activant certains leviers, et si oui, lesquels ?

Dans le rapport sur le plan de relance que Sonia de la Provôté et moi avons écrit, nous avons observé que les outils de gouvernance, de coopération – même si le terme est impropre – entre État, directions régionales des affaires culturelles (DRAC), collectivités et acteurs locaux, étaient insuffisants. Personne ne s’y retrouve !

Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture. – C’est vrai !

Mme Sylvie Robert. – Constatant que certains projets, portés par les seuls élus, sont ignorés des DRAC, nous avons émis une recommandation iconoclaste : réserver 10 % des budgets de ces dernières à des projets menés en coopération avec les collectivités, à la condition que celles-ci ne baissent pas leur budget consacré à la culture. Une telle proposition pourrait-elle être approfondie ?

La culture ne peut pas échapper à la transition écologique. En Bretagne, beaucoup de choses se font dans ce sens. Le ministère – sans doute en coopération avec le ministère de la transition écologique – pourrait conditionner certaines aides à des changements de fonctionnement dans un sens plus écologique.

De nombreux festivals de cet été vont bien se dérouler. Les travaux du département des études de la prospective et des statistiques (DEPS) sont très intéressants, mais parviennent souvent à contretemps, ce qui est normal pour des études de long terme. Mais nous aurions besoin de données immédiates qui pourraient notamment nous aider à préparer l’examen de la loi de finances.

Mme Sonia de La Provôté. – Vous avez commencé votre présentation par une mention à la diversité culturelle ; il faut la garantir notamment s’agissant des festivals. Notre groupe d’études s’est réuni hier pour dresser un bilan avant la saison estivale et a l’intention de faire un état des lieux à la rentrée. La situation reste compliquée, la fréquentation n’ayant pas atteint le niveau de 2019. Les événements les plus modestes sont en grande difficulté financière. Le modèle économique exige désormais une fréquentation de 93 % et non plus de 80 %.

Lors des derniers états généraux des festivals, une redéfinition de la politique de l'État dans le domaine était apparue nécessaire et un fonds Festivals de 10 millions d'euros avait été annoncé. L'inflation engendrera forcément des dépenses supplémentaires ; les cachets des artistes, notamment des Français, ont augmenté – c'est une bonne nouvelle, mais cela pèse sur les budgets. Les festivals rencontrent aussi des problèmes structurels de ressources humaines : il y a un besoin massif de formation de techniciens. Le fonds Festivals sera-t-il maintenu ? Pensez-vous le renforcer, au moins pour 2023 ?

Le financement du Centre national de la musique (CNM) mérite d'être examiné. Vous avez évoqué le rôle des plateformes, des Gafam ; ceux-ci participeront-ils à son modèle économique, qui ne doit pas dépendre du seul budget de l'État ? Les revenus des artistes proviennent désormais essentiellement de la diffusion *live*. Cela ne saurait être un modèle pérenne.

Sylvie Robert a évoqué la diversité culturelle, les petites structures, les petits événements. S'agissant des arts visuels, qui ne sont pas les mieux accompagnés financièrement dans le budget de la culture, vous avez annoncé le maintien de l'appel à projets « Mondes nouveaux », qui les concerne, mais pas seulement – ce qui a pu décevoir. La commande publique ne saurait toutefois être la seule voie pour maintenir l'activité. Les artistes sont très présents dans l'éducation artistique et culturelle, ainsi que dans les territoires, où ils se font des passeurs de culture. Ils ont besoin d'être aidés. Ils ont fait l'effort de se structurer *via* des schémas d'orientation pour les arts visuels (Sodavi) ; c'est au ministère désormais de leur tendre la main.

S'agissant du patrimoine, le maintien du loto est une bonne nouvelle. Il y a cependant un véritable besoin d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les petites collectivités, et pas seulement pour les églises. Elles ont besoin de faire les choses bien, et donc de la compétence de l'État, dont le manque se fait cruellement sentir sur le terrain.

Dans le dialogue interministériel, nous attendons aussi que vous ayez une voix forte pour défendre les paysages, les paysages urbains, la présence des arbres – tout ce qui fait la beauté de nos territoires. L'éolien est certes nécessaire pour l'environnement ; mais cette question a trop pris le pas sur l'esthétique. Une étude est en cours sur les écoles d'architecture ; celles-ci ont en tout cas grand besoin d'être assistées, car les architectes sont justement à la croisée des chemins sur ce sujet.

Mme Céline Brulin. – La journée d'action d'hier de l'audiovisuel public a été assez massive. Vous avez évoqué le changement de son mode de financement. C'est là que le bât blesse : quel autre financement peut-on imaginer qu'un versement du budget de l'État, ce qui implique de prendre le risque de perdre un arbitrage ?

Des pays européens ont trouvé des modes de financement qui tiennent compte du pouvoir d'achat et du fait que les consommateurs ont accès aux contenus sur d'autres vecteurs que leur poste de télévision ou de radio. Êtes-vous prête à les envisager ?

La Bibliothèque nationale de France (BnF) est aujourd'hui secouée par un mouvement social à cause d'une situation financière compliquée et d'effectifs qui ont fondu, ce qui augmente le délai d'accès aux ouvrages. Quelle réponse prévoyez-vous ?

Vous avez sollicité notre aide pour mobiliser les élus locaux au service de la culture. N'oublions pas que les collectivités territoriales représentent 70 % des dépenses

publiques culturelles : ce n'est pas négligeable ! En retour, je me permets de faire appel à vous pour plaider en leur faveur auprès du Président de la République. Celui-ci a annoncé qu'il envisageait de leur imposer un plan d'économies de 10 milliards d'euros, alors qu'elles ont besoin du soutien de l'État pour mener des politiques culturelles audacieuses.

M. Michel Laugier. – Le président Lafon a évoqué les difficultés de la presse écrite, notamment le doublement du prix du papier représentant un surcoût de 200 à 250 millions d'euros.

Au-delà des actions de long terme pour reconstituer une filière en France, comptez-vous apporter un soutien immédiat à la presse ? Comme écrivait Khalil Gibran : « Tous peuvent entendre, mais seuls les êtres sensibles comprennent. »

Mme Samantha Cazebonne. – Julien Bargeton a rappelé tout à l'heure que le cap des deux millions d'inscrits au pass Culture était atteint : nous ne pouvons que nous en féliciter, mais ce pass n'est toujours pas accessible pour les jeunes Français de l'étranger, qui pourraient pourtant l'utiliser en France pendant les vacances scolaires ou pour acquérir des biens numériques. Serait-il possible d'élargir ses conditions d'obtention pour maintenir et renforcer le lien avec la France de ces jeunes ?

M. Laurent Lafon, président. – Vous avez confirmé que la suppression de la contribution à l'audiovisuel public figurerait dans le projet de loi de finances rectificative. Quand les états généraux du droit à l'information auront-ils lieu, et quel serait le calendrier d'une réorganisation ?

Enfin, une remarque qui n'appelle pas forcément de réponse : je crois que nous sommes un certain nombre à nous étonner que Jean-Luc Martinez soit maintenu dans ses fonctions.

Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture. – Concernant Jean-Luc Martinez, la présomption d'innocence prévaut. Avec la ministre des Affaires étrangères, nous avons décidé de circonscrire sa mission pour éviter les interférences avec l'enquête judiciaire en cours, en lui retirant la partie liée à la lutte contre le trafic illicite de biens culturels.

Nous restons attachés au pluralisme et à l'indépendance de l'audiovisuel public, et toutes les garanties dans ce sens seront maintenues, et même renforcées, avec la création d'une nouvelle commission. Plusieurs pays européens ont remplacé leur redevance par une dotation d'État, que ce soit l'Espagne, les Pays-Bas ou la Belgique. Dans tous les cas, quel que soit le mécanisme qui sera adopté, cela passe par le budget de l'État.

Ce qui est important, c'est de définir les grands enjeux, les ambitions, ce que les Français sont en droit d'attendre du service public de l'audiovisuel, et de déterminer ensuite le mode d'organisation et la trajectoire financière qui conviennent.

Je ne serais pas aussi négatif que M. Hugonet sur le dialogue entre l'État et les groupes de l'audiovisuel public. Certes, leurs patrons ne sont pas nommés par l'État, ils sont indépendants dans leur ligne éditoriale et dans leur choix des programmes, mais les contrats d'objectifs et de moyens qui les lient et qui sont soumis à votre approbation définissent les grands enjeux, et nous menons avec eux un dialogue stratégique quotidien.

J'en veux pour preuve un certain nombre de rapprochements, de projets communs, comme France Info, les matinales communes à France 3 et France Bleu et, moins visibles, les

plans d'achats communs sur quatre ans, les coopérations en matière informatique ou le rapprochement des enjeux immobiliers de France Télévisions et de Radio France. Je crois vraiment que les différentes entreprises souhaitent regrouper leurs forces pour une information plus fiable, forte et pluraliste, pour toucher la jeunesse, continuer à soutenir la création et aller au plus près des Français.

Nous avons effectivement besoin de données arrivant plus rapidement que celles qui sont présentées dans les études du DEPS, qui constituent des photographies structurelles de l'évolution des pratiques et du secteur. J'ai là un état des lieux – je pourrai vous le transmettre – plus optimiste que ce qu'on a pu entendre sur les festivals de printemps. À titre d'exemple, le festival Art Rock de Saint-Brieuc a eu quasiment la même fréquentation qu'en 2019, à 20 000 personnes près. Nous en tirerons un bilan à la fin de l'été.

Le fonds Festivals a comporté 10 millions d'euros en 2022, mais n'oublions pas que l'État, en 2020 et 2021, a déployé au total plus de 40 millions d'euros.

Je veux ici saluer Roselyne Bachelot, qui, entre autres chantiers, a lancé celui des états généraux des festivals, qui étaient très attendus et qui ont été structurants grâce aux trois sessions d'échanges dans trois villes de France. Ils ont notamment fait émerger une meilleure connaissance de la diversité de ces festivals et de tous les enjeux qui se posent, que ce soit la transition écologique ou la place des femmes, dont nous n'avons pas suffisamment parlé, ce que je regrette. Mais nous y reviendrons après le bilan de l'été.

Ma méthode consiste à partir d'expérimentations, de projets concrets avec des collectivités volontaires et particulièrement engagées pour la culture, à travers un fonds d'innovation territoriale qui sera géré par la nouvelle Délégation générale aux territoires, à la transmission et à la démocratie culturelle et qui sera doté de trois millions d'euros à ce stade ; cela peut vous sembler modeste, mais c'est déjà bien pour lancer les premières expérimentations.

Nous devons également renouveler nos pratiques et nos méthodes par rapport à une histoire très riche, mais sédimentée. J'ai entamé un cycle de rendez-vous et de rencontres avec tous les représentants des collectivités ; mais n'hésitez pas à m'indiquer, comme vous l'avez fait aujourd'hui, toutes les préoccupations et les suggestions dont vous avez connaissance.

Le plan de filière presse a été l'un de ceux sur lesquels j'ai le plus travaillé quand j'étais conseillère du Président de la République ; je vais continuer en tant que ministre. Ce plan représente plus de 300 millions d'euros pour accompagner la transition numérique du secteur, la transition écologique et la réforme du modèle économique. De nombreux enjeux sont apparus après la crise sanitaire, tels que la hausse du prix du papier, qui oblige certains titres à réduire le nombre de pages ou à réduire la taille des caractères. J'ai commencé à discuter avec Bruno Le Maire des dispositions européennes que nous pourrions mobiliser. Si nous n'y arrivons pas, je déterminerai rapidement quels autres leviers nous avons à notre disposition pour aider conjoncturellement ce secteur, mais aussi celui du livre, dont les représentants devraient attirer à leur tour notre attention sur ce problème à Angers dimanche prochain.

Les 20 000 ou 30 000 étudiants des écoles d'architecture sont effectivement un vivier passionnant : très préoccupés par ces enjeux, ils feront vivre concrètement des projets dans leurs écoles, mais aussi *in situ*. Dans le cadre de l'Olympiade culturelle, par exemple, les

folies de la Villette deviendront des « archi-folies », où des étudiants en architecture construiront de petits espaces modulables en prévision des jeux Olympiques.

Sur le financement du CNM et de la filière musicale en général, il nous reste des travaux à mener pour examiner concrètement toutes les options sur la table, qu'il s'agisse de l'élargissement de taxes existantes ou de la création d'une taxe sur le streaming... Le CNM a heureusement pu être créé juste à temps avant que la pandémie ne nous tombe sur la tête. Cette maison commune de la musique était attendue depuis dix ans ; elle fonctionne bien, en fédérant toute la filière, et nous pouvons collectivement en être fiers.

Hélas, ouvrir le pass Culture aux Français de l'étranger n'est pas évident, ne serait-ce que parce que les partenaires culturels sont en France. Nous pourrions effectivement regarder ce qu'on pourrait faire dans le cadre de séjours en France ; je vous avoue que ce chantier n'est pas encore sur la table, mais je serais ravie d'en reparler avec vous, madame Cazebonne.

La note de la Cour des comptes était malgré tout très courte, très rapide, alors que le ministère de la culture s'est énormément réformé ces dernières années. J'ai parlé de la nouvelle délégation qui agit dans les territoires. Il y a eu également une déconcentration vers les DRAC, ainsi que de nouvelles initiatives, comme la mission Bern, qui a créé une nouvelle manière de travailler sur le Patrimoine. À ce propos, notre budget socle pour le patrimoine, c'est 326 millions d'euros par an – certes abondés par le loto du Patrimoine, mais celui-ci apporte surtout une adhésion des citoyens et une mobilisation dans tous les territoires. Avec « Mondes nouveaux », le ministère a aussi inventé une nouvelle manière de faire de la commande. Le ministère est parfaitement capable de se réinventer pour faire face aux nouveaux usages, conquérir la jeunesse et soutenir les artistes dans ces mutations que le monde numérique nous apporte.

Les arts visuels seuls représentent un tiers des projets de « Mondes nouveaux », soit le montant inédit de 30 millions d'euros. Mais les artistes d'arts visuels eux-mêmes dépassent cette catégorie et travaillent avec des musiciens, des écrivains, des designers, des architectes. Une grande partie des projets retenus sont ainsi des projets de collectifs interdisciplinaires. Il y a eu également une commande de photos portée par la BnF et déployée dans le cadre du plan de relance.

Concernant justement la BnF, il y aura dans les jours qui viennent des ajustements pour trouver le juste milieu entre la réforme engagée par la présidente de l'établissement et les revendications des usagers. Un conseil d'administration se tient demain, et il y sera proposé de limiter à l'après-midi la plage horaire où les chercheurs peuvent bénéficier de la communication directe des documents.

M. Laurent Lafon, président. – « En toutes choses, il faut considérer la fin », écrivait La Fontaine. Nous vous remercions pour ce premier échange, que nous espérons vivement renouveler à l'avenir.

Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo *disponible en ligne sur le site du Sénat*.

La réunion est close à 16 h 55.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 22 juin 2022****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 9 h 35.***Contrôle budgétaire - Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) -
Communication**

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons aujourd'hui une communication de nos collègues Georges Patient et Teva Rohfritsch, rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer », sur le fonds exceptionnel d'investissement outre-mer.

Je vous informe par ailleurs, en ce qui concerne l'agenda de la commission, que nous essayons, avec M. le rapporteur général, d'organiser assez rapidement une table ronde sur le thème de l'inflation, la problématique ayant sensiblement évolué depuis notre dernière réunion sur le sujet.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Le fonds exceptionnel d'investissement outre-mer (FEI) avait fait l'objet d'un précédent rapport de la commission des finances du Sénat, publié en 2016, rapport qui formulait alors dix recommandations. Le présent contrôle a donc été l'occasion de réaliser un suivi de ces recommandations, mais également d'analyser l'évolution du FEI sur la période 2016-2022 et les problèmes persistant dans sa gestion et sa gouvernance.

Pour mémoire, le FEI a été créé en 2009 avec pour objectif principal d'apporter une aide financière de l'État aux personnes publiques qui réalisent, en outre-mer, des investissements portant sur des équipements publics collectifs.

En effet, de manière structurelle, les infrastructures publiques en outre-mer présentent des déficits et défaillances qui s'expliquent par plusieurs facteurs, notamment la topographie des territoires qui rend difficiles les travaux de construction et d'entretien, les risques naturels qui nécessitent des normes de construction spécifiques et des investissements passés très insuffisants.

Ainsi, les besoins d'équipements publics concernent aujourd'hui quasiment tous les domaines : les infrastructures de transport, les réseaux d'eau et d'assainissement, les logements, les équipements scolaires et les établissements de santé, pour ne citer que les plus importants.

Si, dans de rares domaines, comme les maternités ou les structures d'enseignement, les taux d'équipements en outre-mer sont équivalents voire très légèrement supérieurs à ceux de la métropole, quand ils sont ramenés aux besoins réels de la population au regard de l'évolution démographique et de la pyramide des âges des territoires d'outre-mer, les taux sont alors nettement inférieurs à ceux constatés en métropole.

Ce constat général de besoins en équipements publics est ancien. Il avait d'ailleurs déjà été établi par l'inspection générale de l'administration (IGA) dans un rapport de 2012, ainsi que dans le précédent rapport fait au nom de notre commission.

Aussi, force est de constater que malgré les outils d'aide à l'investissement développés depuis plus de dix ans, dont fait partie le FEI, que nous saluons, les besoins d'investissement sont toujours importants, avec des écarts avec la métropole qui peinent à se réduire.

De surcroît, malgré un niveau de dépenses d'équipement global plus élevé en outre-mer qu'en métropole, les investissements réalisés ne suffisent pas pour faire face aux besoins réels des populations. Cette situation s'explique par les retards importants en matière d'équipements publics en outre-mer, qui nécessitent un surplus d'investissements par rapport à la métropole, mais également par des coûts de construction et d'entretien des équipements publics supérieurs dans les territoires ultramarins, qui renchérissent le coût des investissements.

Aussi, en raison d'une situation financière dégradée des collectivités d'outre-mer, il est indispensable d'accroître les moyens permettant aux collectivités de poursuivre et même d'amplifier leurs investissements.

Le FEI est donc un outil indispensable qui doit permettre un rattrapage de niveau en équipements publics entre les territoires d'outre-mer et la métropole.

Pour ces raisons, il nous paraît indispensable de pérenniser cet instrument. En 2018, le Gouvernement s'était engagé à mobiliser près de 500 millions d'euros sur le quinquennat en faveur du FEI. Si cet engagement a été tenu, il existe aujourd'hui une incertitude importante sur les montants qui seront ouverts lors des prochains projets de loi de finances. Il est impératif de fixer une nouvelle trajectoire pluriannuelle, pour le prochain quinquennat en fonction des besoins réels constatés dans les collectivités outre-mer.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial. – Pour atteindre les objectifs qui ont présidé à sa création, le FEI doit évoluer.

Premièrement, la consommation des crédits ouverts au titre du fonds doit être améliorée.

En effet, les quatre dernières années d'exécution (2018-2021) révèlent une consommation inférieure aux objectifs, avec 246,9 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 180,3 millions en crédits de paiement (CP) consommés, soit en moyenne, respectivement, 66,7 % et 79 % des crédits ouverts. Ainsi, 123 millions d'euros d'AE et 47,7 millions d'euros de CP n'ont pas été consommés.

Cette sous-consommation s'explique en large partie par la pratique de redéploiements, quasi systématiques à compter de 2019, destinés à financer des opérations d'investissement ne relevant pas du FEI ou des dépenses supplémentaires apparues en cours de gestion. Entre 2019 et 2021, ces redéploiements se sont élevés à 74 millions d'euros en AE. Or le FEI ne peut pas être considéré comme une variable d'ajustement lors des arbitrages ministériels.

Ces redéploiements ont été rendus possibles par des sous-programmations en début de gestion, alors même que les élus auditionnés ont fait part de projets éligibles prioritaires non retenus pour un financement par le FEI, ce qui pose question en termes de procédures et de critères de sélection.

Le présent rapport développe à cet égard plusieurs pistes pour améliorer les taux d'exécution du fonds, comme la programmation intégrale des crédits en début de gestion, un renforcement de l'appui à l'ingénierie ou encore la possibilité de prolonger de manière plus souple et plus transparente les conventionnements de financement en cas de retard dans le commencement des opérations.

Par ailleurs, la gouvernance et la gestion du fonds mériteraient également d'être améliorées.

Actuellement, le FEI est administré par le ministre chargé de l'outre-mer qui détermine chaque année, dans le cadre d'une circulaire, la nature des opérations susceptibles de bénéficier du FEI. Les représentants de l'État déterminent ensuite les thématiques prioritaires locales, lancent l'appel à projets auprès des collectivités et fixent, après analyse des dossiers reçus, une liste des opérations. Le ministre arrête *in fine* la liste définitive des opérations sélectionnées, à partir des listes transmises par les préfets et hauts commissaires, pour bénéficier d'une subvention.

Les élus ne sont donc pas consultés dans les phases déterminantes de la procédure et leur consultation sur les projets envisagés reste variable selon les territoires, peu formalisée et non déterminante dans les sélections réalisées par les services déconcentrés, puis par le ministre.

Par ailleurs, le calendrier de sélection, très contraint, ne laisse pas aux collectivités le temps nécessaire à une préparation optimale des dossiers qu'elles souhaitent déposer et limite la procédure d'instruction des demandes.

Les critères de sélection, bien que précisés dans la circulaire annuelle, demeurent peu transparents, d'autant que les études d'impact ne sont pas obligatoires à l'appui des dossiers déposés et que les décisions de rejet ne sont ni notifiées ni expliquées aux collectivités.

Enfin, le suivi des projets sélectionnés est essentiellement financier. Il est réalisé selon des modalités très variables d'un territoire à l'autre et ne comporte aucune évaluation *ex post* de l'impact des équipements réalisés.

Si des améliorations sont donc possibles et souhaitables, nous insistons encore une fois sur le caractère indispensable de cet outil, qui est complémentaire à d'autres sources de financement de l'investissement outre-mer, notamment les fonds européens.

Nous notons également que cet outil a déjà évolué depuis sa création en 2009, puisque cinq des dix recommandations du précédent rapport de la commission ont été mises en œuvre et une est devenue sans objet. Souhaitons que les recommandations du présent rapport connaissent le même sort !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous mettez l'accent sur un sujet préoccupant. Selon la Constitution, notre République est décentralisée, mais dans les faits, l'on constate par exemple que pour le FEI, l'État a la mainmise totale. Cette absence d'échanges avec les élus d'outre-mer est absolument consternante. J'ai l'impression d'assister à des débats qui datent de dix ou quinze ans.

Il faut une pratique différente, ce qui dépend de la volonté des hommes aux responsabilités. Cette ambition doit être relayée par notre Haute Assemblée. Il ne s'agit pas de

moyens en plus mais bien de faire en sorte que les moyens prévus, fléchés, soient bien dépensés. Vous avez mon plein soutien pour vos recommandations.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je partage les remarques et recommandations de nos collègues rapporteurs spéciaux. Cette problématique des infrastructures est déterminante pour nos territoires, plus pour certains que pour d'autres.

Les enjeux sont énormes. Nous avons des populations jeunes à occuper, or il manque des salles de classe. Dans certains territoires, des systèmes de rotation ont dû être mis en place, ce qui est indigne du XXI^e siècle. Il faut s'occuper aussi des moins jeunes pour éviter qu'ils ne tombent dans la délinquance : nous avons besoin d'équipements sportifs et de loisirs.

Dans le renchérissement du coût des infrastructures, j'ajouterai la cause climatique.

J'insiste sur le fait qu'il y a une impérieuse nécessité à consommer tous ces budgets, mais beaucoup de nos territoires ont besoin d'une ingénierie spécifique pour y parvenir, et pas seulement de l'assistance des seuls services déconcentrés de l'État. Il y a sans doute quelque chose à inventer de ce côté-là. Je parle en tout cas pour mon territoire, Mayotte.

M. Claude Raynal, président. – Depuis huit ans que je suis au Sénat, j'ai l'impression d'assister aux mêmes débats sur ces sujets. Sans doute que des parlementaires plus anciens pourraient faire le même constat...

Cela n'est pas un sujet financier en soi. Il s'agit de mieux dépenser, avec une programmation pluriannuelle et des outils permettant de faire en sorte qu'elle soit bien réalisée. Il est aussi nécessaire de mieux associer les élus locaux, qui connaissent parfaitement les priorités pour leur territoire.

Je suis désolé de constater que l'on n'avance pas comme il faudrait le faire.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je suis frappé par un chiffre à la lecture du document que vous nous avez communiqué : le taux d'équipement en bibliothèques serait trois fois moins important dans les collectivités d'outre-mer qu'en métropole. Je trouve cela choquant. Ne faudrait-il pas privilégier des investissements dans les équipements éducatifs et culturels ?

M. Michel Canévet. – Quand je vois le surcoût des infrastructures dans les îles bretonnes, j'imagine ce qu'il en est dans les outre-mer !

Vous avez évoqué les rapports de l'IGA en 2012 et de notre commission des finances en 2016, mais il y a aussi eu un rapport de la Cour des comptes, en 2022, qui a également fait le constat de ce sous-investissement. Moi aussi, j'ai du mal à comprendre, d'autant que les problèmes sont parfaitement identifiés.

Avez-vous une vision de l'ingénierie qui serait la mieux adaptée ? En Guyane, par exemple, quels sont les types de projets prioritaires ?

M. Claude Raynal, président. – Je pose la même question à Teva Rohfritsch pour la Polynésie.

M. Didier Rambaud. – Un des grands acquis de mon mandat de sénateur aura été de mieux connaître les outre-mer.

Cependant ils présentent des caractéristiques diverses. Est-ce que votre constat s'applique à tous les outre-mer ou certains territoires s'en tirent-ils mieux ?

M. Arnaud Bazin. – On constate aussi un retard important en matière de structures d'hébergement des personnes âgées dépendantes. Peut-on avoir des éléments d'analyse à ce sujet ?

M. Christian Bilhac. – S'agissant de la gouvernance, trop centralisée, pourquoi ne proposerait-on pas de faire comme dans nos territoires hexagonaux pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), c'est-à-dire en associant mieux les élus locaux ?

Par ailleurs, est-ce que cette sous-consommation n'est pas liée aussi à la capacité d'autofinancement limitée des collectivités locales d'outre-mer ? N'y a-t-il pas une réflexion à mener de ce côté-là ? On proposerait moins de projets, mais on abaisserait les exigences en matière de capacité d'autofinancement.

M. Jean-Marie Mizzon. – Peut-on faire ce même constat de sous-consommation s'agissant d'autres fonds ou du plan de relance ?

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Est-ce que l'on doit traiter les collectivités relevant de l'article 73 ou de l'article 74 de la Constitution comme les territoires de l'Hexagone ? C'est la première question. Par ailleurs, il faut avoir conscience que les collectivités locales d'outre-mer n'ont pas toutes les mêmes problèmes. Par exemple, dans les Antilles, on assiste à un vieillissement de la population, contrairement à Mayotte, ce qui fait que les besoins ne sont pas les mêmes en matière d'équipements scolaires. Autre exemple, la Guyane a une superficie de 83 000 kilomètres carrés, contre 374 kilomètres carrés pour Mayotte : la problématique des infrastructures ne se pose pas dans les mêmes termes.

Pourtant, l'État central a tendance à traiter les outre-mer comme l'Hexagone et tous les outre-mer de la même façon : c'est une aberration ! Il faut mieux associer les élus locaux à la programmation. Certains territoires réclament également une évolution statutaire.

Il y a véritablement un risque d'explosion sociale : il n'y a qu'à voir les scores réalisés outre-mer par Marine Le Pen à l'élection présidentielle !

M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial. – M. Canévet l'a rappelé, notre travail fait aussi suite à l'enquête qu'a récemment réalisée la Cour des comptes à la demande de notre commission. Je renvoie nos collègues aux pages 21 à 28 de ce rapport, où la Cour pointe notamment un problème d'accessibilité du foncier lié à l'insécurité juridique.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a représenté une avancée certaine, mais il faut savoir qu'il n'y a qu'un seul agent pour couvrir toutes les collectivités locales d'outre-mer.

Comme vient de le dire M. Patient, les problématiques démographiques sont différentes selon les territoires : en Polynésie, 50 % de la population a moins de 25 ans !

Enfin, j'insiste, les arbitrages ne font pas l'objet d'une concertation suffisante. De surcroît, il y a trop peu d'explications sur les décisions de rejet ou d'acceptation.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la commission des lois. –

Ces dernières années, on a entendu beaucoup de discours sur la différenciation. Il s'agit désormais de les concrétiser.

La loi pour l'égalité réelle en outre-mer est allée dans le bon sens, mais il y a un tel enchevêtrement de programmes qu'il serait bon de revenir à quelque chose de plus simple. Le Sénat est l'endroit idéal pour mener ce travail.

Songez qu'à Mayotte les collectivités locales, succédant à un système de chefferie, datent de 1977, la décentralisation de 2003 et la départementalisation de 2011 : cela explique largement nos déficiences en matière d'ingénierie.

S'agissant des priorités, comment parler de bibliothèques, quand il n'y a ni eau ni assainissement ?

La question statutaire se pose également à Mayotte : nous sommes devenus la première collectivité unique en 2011, mais nous ne sommes allés au bout ni de la départementalisation ni de la régionalisation.

M. Claude Raynal, président. – La question statutaire n'est pas de la compétence de notre commission. Cependant, j'ai bien conscience que l'outre-mer n'existe pas en tant que tel. Il y a bien des outre-mer très différents. Aussi, pourrions nous pour nos prochains travaux de contrôle sur ce sujet, développer une approche plus territorialisée. En effet, les moyennes sont peu parlantes. Nous devons vraiment faire bouger les lignes.

La commission adopte les recommandations des rapporteurs spéciaux et autorise la publication de leur communication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 10 h 20.

Mercredi 29 juin 2022

- Présidence de M. Bernard Delcros, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Questions diverses

M. Bernard Delcros, président. – Au nom du président Raynal, je vous informe du fait que la prochaine conférence des présidents, qui se tiendra demain, devrait examiner une pétition du président de la Fédération nationale des chasseurs visant à « mettre fin à la réduction fiscale pour les dons aux associations qui utilisent des moyens illégaux contre des activités légales ». Cette pétition vient de dépasser les 100 000 signatures. La conférence des présidents devrait décider de son renvoi à la commission des finances, dans la mesure où elle concerne le régime fiscal des associations.

Dans ce cadre, le président et le rapporteur général proposent que la commission des finances conduise une mission d'information « flash » sur le champ et les modalités de mise en œuvre des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations, qui existent déjà en cas de non-conformité de leurs dépenses ou de condamnations pour un certain nombre d'infractions pénales.

Cette mission serait constituée du rapporteur général, Jean-François Husson, et du rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », Éric Jeansannetas. Elle aurait vocation à rendre ses conclusions au mois d'octobre.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'idée de cette mission d'information « flash » sera de faire un point exhaustif, et le plus objectif possible, sur le sujet.

M. Bernard Delcros, président. – Il n'y a pas d'observation ? Je considère cette proposition comme adoptée.

Contrôle budgétaire – Secrétariats généraux communs – Communication

M. Bernard Delcros, président. – Nous examinons à présent le rapport de notre collègue Isabelle Briquet, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », sur les secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles.

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – Les secrétariats généraux communs, ou SGC, ont été créés il y a un an et demi, le 1^{er} janvier 2021. Ils mutualisent dans chaque département les fonctions support des préfetures, des sous-préfetures et des directions départementales interministérielles, les DDI.

Au titre de l'article 3 du décret du 7 février 2020, « le secrétariat général commun départemental assure la gestion de fonctions et moyens mutualisés en matière budgétaire, d'achat public, d'affaires immobilières, de systèmes d'information et de communication, de logistique, de ressources humaines, de relation avec la médecine de prévention et de mise en œuvre des politiques d'action sociale ».

Alors que les SGC devaient initialement être mis en place au plus tard le 1^{er} juillet 2020, la crise sanitaire a conduit à retarder leur installation au 1^{er} janvier 2021. Ce calendrier a été particulièrement complexe pour les services. Outre les conséquences de la crise sanitaire sur les services territoriaux de l'État, ces derniers ont également dû mener en parallèle des réformes importantes : transfert des missions « Sport, jeunesse et vie associative » au ministère de l'éducation nationale également au 1^{er} janvier et, au 1^{er} avril, la création simultanée des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités, les DDETS, et des services de la main d'œuvre étrangère au sein des préfetures.

Je considère, comme je l'ai déjà fait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 en novembre 2020, que ce calendrier était trop serré et n'a pas permis d'accompagner sereinement les transformations. Les conséquences de ce démarrage difficile se font encore sentir aujourd'hui sur de nombreux sujets. De plus, pour anticiper les très nombreuses difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la réforme, une véritable phase d'expérimentation aurait été d'une grande utilité. En effet, les quelques initiatives prises en la matière ne prenaient pas en compte les services de ressources humaines (RH) qui constituent pourtant le cœur du sujet.

La création des SGC répondait initialement à trois objectifs principaux. Il s'agissait tout d'abord de renforcer les compétences des agents chargés des fonctions support, en leur permettant de développer des expertises spécifiques. L'enjeu était ensuite de garantir

la réalisation effective des missions support sur l'ensemble du territoire. En effet, alors que l'application des schémas d'emplois des différents ministères a conduit à une diminution très importante des effectifs affectés à ces fonctions support, les mutualisations ont notamment pour objectif de garantir que ces missions pourront continuer à être exercées dans de bonnes conditions. Enfin, les mutualisations devaient également permettre de dégager des marges d'emploi, celles-ci devant ensuite être réallouées vers les fonctions métier. Ainsi, les autres ministères ont en quelque sorte accepté de transférer les effectifs et les crédits de leurs fonctions support en contrepartie de l'engagement selon lequel la moitié des économies qui en résulteraient leur bénéficieraient directement *via* une augmentation de leur plafond d'emploi sur les fonctions métier.

Force est de constater que la réforme n'a pas atteint ses objectifs. En effet, il ressort des déplacements effectués et des différentes auditions menées que les services rendus par les SGC ne répondent pas toujours aux attentes des services des DDI et des préfectures.

Alors que les agents avaient le choix de rejoindre ou non les SGC, près d'un quart des agents issus des DDI ont fait le choix de ne pas rejoindre cette nouvelle structure, entraînant une perte massive de compétences, en particulier sur les sujets RH. Les ministères ont dû conserver au sein des DDI un nombre important d'agents ayant choisi de ne pas suivre leurs postes. Des corrections techniques sur les plafonds d'emplois leur ont été octroyées, à hauteur de 392 équivalents temps plein travaillés (ETPT) supplémentaires.

À très court terme, le bilan de la réforme est donc loin d'être satisfaisant, puisqu'elle a entraîné une perte de compétences, notamment sur les fonctions RH, et une hausse du niveau global de l'emploi du fait des corrections techniques accordées aux ministères.

Pour pallier en partie les refus de suivre leurs postes de la part des agents, certains ont pu, dans un premier temps, continuer à effectuer des fonctions support depuis les DDI, en travaillant sous lettre de mission de leur directeur. De plus, les transferts opérés depuis les DDI lors de la création des SGC se sont avérés légèrement inférieurs aux effectifs antérieurement affectés aux fonctions support au sein des DDI. La baisse des effectifs, même légère, a mis en difficulté les SGC dès leur lancement. Si, pendant la période de création, les agents des SGC nouvellement créés ont pu faire de nombreuses concessions, il est urgent que ces nouveaux services trouvent leur rythme de croisière.

Pour ce faire, le rapport propose plusieurs axes.

Il faut d'abord remettre de l'humain et de la proximité entre les services bénéficiaires et les secrétariats généraux communs.

Outre les problèmes de fond, l'éloignement des SGC par rapport aux DDI, le recours à des boîtes fonctionnelles, la difficulté à joindre par téléphone les gestionnaires ont constitué de réelles difficultés sur le volet ressources humaines au lancement de la réforme. Pour que les gestionnaires RH puissent se consacrer à leur mission et développer un vrai suivi, il faut leur dégager du temps et, d'une certaine manière, leur simplifier la vie. C'est le sens des développements informatiques, que je recommande de poursuivre et d'accélérer. Les agents ont en effet à gérer de nombreux logiciels de ressources humaines, cloisonnés entre les ministères, qui sont énumérés dans mon rapport.

De plus, il me semble essentiel de poursuivre les différents chantiers de convergence RH déjà engagés sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État (ATE).

La convergence intéresse en premier lieu l'égalité républicaine, au titre de laquelle il est difficilement justifiable que deux agents ayant la même ancienneté, dans un même bureau et sur une même mission soient rémunérés différemment. De plus, la multiplicité des régimes indemnitaires et de gestion est source d'une grande complexité, ce d'autant plus en présence d'un service gestionnaire unique. La convergence de l'action sociale me paraît également essentielle.

Il est évidemment très difficile de réaliser cette convergence, d'autant que celle-ci ne s'entend le plus souvent que dans le sens d'un alignement par le haut, ce qui pose la question de la soutenabilité budgétaire d'une telle évolution.

En tout état de cause, il me semble indispensable de mieux associer les SGC à ces chantiers, pour évaluer leur mise en œuvre sur le terrain. En effet, il est important que ces chantiers aboutissent à une simplification pour les agents. Je propose la désignation d'un groupe témoin de SGC pour organiser l'itération entre l'administration centrale et le réseau territorial.

Je considère surtout qu'il faut absolument intégrer une dimension plus qualitative à la gestion des ressources humaines. Pour prendre une citation rapportée d'un Président de la République dont vous reconnaîtrez peut-être le style : « en RH, on n'est pas mauvais, on est nuls ». Non que je partage entièrement le constat, mais il me semble indispensable de profiter de la création des SGC pour développer une vraie fonction ressources humaines pour le périmètre de l'administration territoriale de l'État.

Cela suppose de sanctuariser les effectifs des services de ressources humaines et de changer de regard sur la réforme. Loin d'être un vivier pour les économies d'emploi, les SGC doivent être regardés comme une occasion de développer une fonction RH de qualité appuyée sur une gestion proactive des carrières, et sur un vrai accompagnement des personnes. On ne sait que trop à quel point la qualité de la gestion des ressources humaines est importante pour la motivation des agents et le bon fonctionnement des services.

Il faudra aussi donner les outils nécessaires à l'échelon départemental, ce qui impliquera la poursuite de la déconcentration des actes de gestion.

De plus, alors que l'on assiste à un renforcement du rôle du préfet dans la gestion des ressources humaines du périmètre de l'administration territoriale de l'État, il me semble indispensable de renforcer le dialogue social sur ce dernier. Je propose d'organiser à un rythme au moins annuel la réunion des différents comités techniques de la préfecture et des DDI.

Je souhaite conclure sur la question essentielle de l'identité des SGC. Le SGC a une vocation interministérielle, mais peine à trouver sa place. Souvent identifié aux services de la préfecture, il n'est pas véritablement considéré comme un service interministériel. Pour y remédier, j'insiste sur la nécessité de nommer des référents de proximité dans tous les départements, ce qui permet de conserver une porte d'entrée pour chacune des DDI et de répondre aux attentes des directeurs et des services. Il est également très important de remettre de la proximité en permettant l'organisation de permanences dans les services de la préfecture, des sous-préfectures et des DDI.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le constat que vous posez soulève une fois de plus la question de la difficulté de l'État à se réorganiser. Au travers des SGC, l'idée était de mutualiser des services et d'assurer une transversalité entre les services de l'État. Or force est de constater que nous sommes encore loin des résultats escomptés.

Je note par ailleurs, avec regret, que la phase expérimentale qui aurait dû précéder la mise en œuvre de ce nouveau dispositif n'a pas été déployée par l'État.

Je m'inquiète en outre du sentiment de « nullité » dont nous ferions preuve en matière de ressources humaines. De manière générale, la situation n'est pas satisfaisante.

Si je comprends l'esprit de la recommandation de la rapporteure spéciale visant à sanctuariser les effectifs des services RH, une telle démarche pourrait figer les effectifs et, ce faisant, constituer un point de blocage. La possibilité, par exemple, d'engager une réorganisation pour gagner en efficacité pourrait se trouver compromise dans certains départements. D'ailleurs, une adaptation des effectifs a bien dû être réalisée lors des transferts de missions effectués d'un service à l'autre au cours des dernières années. Sous cette réserve, je partage la préoccupation de la rapporteure.

Je m'inquiète enfin de la difficulté que l'État semble avoir à déployer des outils informatiques performants pour renforcer l'efficacité de ces services.

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – Il est effectivement difficile d'assurer une certaine transversalité dans un domaine où la culture ministérielle est importante, et le fonctionnement de chaque ministère très vertical, en « tuyaux d'orgue ». Parvenir à la convergence souhaitée est donc complexe. Dans certains domaines, elle ne pourra d'ailleurs pas se faire compte tenu de la différence des métiers dans les différents ministères.

Les outils informatiques pourront néanmoins contribuer à cette évolution ; c'est pourquoi nous plaidons en faveur de l'accélération de leur déploiement. Il est en effet délicat de demander aux personnels, sur le terrain, de faire converger tous leurs moyens d'action, alors qu'une telle convergence n'a pas lieu au niveau de l'État.

Je comprends par ailleurs l'inquiétude que vous formulez concernant la sanctuarisation des effectifs. L'idée n'est pas de les figer, mais de changer de regard sur la réforme, qui ne saurait être conçue comme un vivier d'économies.

Des personnels manquent d'ores et déjà dans les SGC à l'issue des transferts opérés depuis les DDI. De ce fait, depuis un an et demi, le personnel des SGC traite uniquement des urgences et ne peut exercer de véritables missions de services RH.

L'idée est donc de passer d'une gestion d'urgence qui ne satisfait personne – ni les personnels de ces structures, ni ceux des préfectures et des directions départementales – à une véritable gestion des ressources humaines. Une bonne politique de ressources humaines pourrait en outre contribuer à résoudre le problème du manque d'attractivité de la fonction publique, souligné notamment dans un récent rapport de la Cour des comptes. Mon rapport formule plusieurs pistes en ce sens.

La commission adopte les recommandations de la rapporteure spéciale et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Outils financiers pour soutenir l’atteinte de l’objectif de zéro artificialisation nette – Communication

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – La loi Climat et résilience du 22 août dernier a posé le principe du « zéro artificialisation nette » ou ZAN. En 2050, on ne pourra plus artificialiser une surface sans en rendre une autre à la nature. De plus, dans les dix prochaines années, entre 2021 et 2031, la consommation d’espace devra être divisée par deux par rapport aux dix années précédentes.

Cet objectif ambitieux ne vient pas de nulle part. Si l’artificialisation a quelque peu diminué au cours des années 2010, elle concerne encore 200 kilomètres carrés par an. Or l’imperméabilisation des sols entraîne des phénomènes de ruissellement et l’étalement urbain incontrôlé accroît les besoins en infrastructure et les déplacements automobiles.

Toutefois, il ne suffit pas de poser un principe. Il faut définir les moyens d’y parvenir, ce que la loi Climat et résilience n’a pas fait. Or l’objectif ZAN est source de nombreuses interrogations de la part des élus, qui ne savent pas comment ils vont y parvenir, et les services de l’État ne leur apportent aucune réponse.

L’objectif ZAN signifie que les logements devront être construits en utilisant moins, voire pas du tout, de sols nouveaux, et cela concerne tout aussi bien les infrastructures publiques, les équipements sportifs que les zones d’activité. Même une piste cyclable relève de l’artificialisation ! La question sera de plus en plus au premier plan des débats publics dans les années à venir.

En effet, l’enjeu n’est pas seulement environnemental, il est aussi social. Les révisions de plans locaux d’urbanisme (PLU) qui déclassent certaines zones à urbaniser en zones non constructibles commencent à susciter les déceptions de propriétaires. Les classes moyennes modestes, qui cherchent à aller habiter loin des centres pour y trouver un foncier abordable, risquent de se voir bloquer l’accès à la propriété, le rationnement de l’espace rendant les terrains hors de prix, alors même que le coût du carburant nécessaire pour s’y rendre s’accroît.

C’est pourquoi, après avoir été rapporteur de la loi Climat et résilience, lorsque je faisais partie de la commission des affaires économiques, j’ai souhaité travailler sur la question des outils financiers pour l’atteinte de l’objectif de zéro artificialisation nette.

Cette question est essentielle pour des raisons presque mathématiques : le ZAN n’a pas de modèle économique.

Pour protéger les terres agricoles et naturelles, le jeu de l’offre et de la demande ne suffit pas. Le prix moyen des terres et prés libres et non bâtis a été divisé par quinze depuis 1850. Les loyers de fermage sont de l’ordre de 50 à 150 euros par hectare par an. Une terre agricole n’est pas rentable lorsqu’elle est située à proximité d’un centre urbain, où elle peut être louée ou vendue à un prix beaucoup plus élevé, pour peu qu’elle soit classée constructible, alors même que c’est souvent là que se trouvent de bonnes terres. La pression est donc forte dans certaines communes. En outre, il est moins cher de construire des maisons individuelles que des logements collectifs, qui sont pourtant beaucoup moins consommateurs d’espace.

Comment faire, par conséquent, pour ne plus artificialiser les sols ? La réhabilitation des friches offre de grands potentiels, mais cela aussi coûte cher, surtout lorsqu'il faut dépolluer. La « renaturation » de terres urbanisées est complexe.

Les communes ne manquent pas d'idées. À l'occasion de la révision des documents d'urbanisme, elles étudient toutes les possibilités de réduire l'artificialisation, de densifier, de mieux utiliser l'espace, mais elles doivent aussi prendre en compte la demande de logements, la nécessité de remettre de la nature en ville pour réduire les îlots de chaleur et les besoins des habitants.

J'en arrive donc au constat que la définition d'un modèle de financement budgétaire et fiscal pour la politique de sobriété foncière est une impérieuse et urgente nécessité.

Ma première recommandation, en tant que rapporteur spécial des crédits du logement et de l'urbanisme, sera de demander que la présentation budgétaire de la mission « Cohésion des territoires » identifie mieux l'ensemble des moyens financiers de l'État met en œuvre pour atteindre l'objectif ZAN. Les objectifs et indicateurs de performance, en particulier, devraient refléter ce qui sera désormais l'un des principaux objectifs de la politique du logement et de l'urbanisme.

L'État consacre d'ores et déjà des crédits budgétaires à cette politique, mais de manière éparse au travers de plusieurs lignes, par exemple dans le cadre des projets partenariaux d'aménagement (PPA), qui concernent une vingtaine d'intercommunalités ou de groupes d'intercommunalités.

La maîtrise publique du foncier doit être un objectif majeur, face à des initiatives privées tendant à l'accaparer en attendant que sa valeur augmente. Les établissements publics fonciers (EPF) sont un outil important à la disposition de l'État et des collectivités locales. Il est nécessaire de renforcer leurs moyens et de les garantir. La suppression de la taxe d'habitation a eu pour effet indirect de diminuer le produit des taxes spéciales d'habitation qui est affecté aux EPF. Une dotation budgétaire a été créée sur le programme 135 en 2021 : elle doit être maintenue et même renforcée.

J'en viens au fonds friches, créé dans le cadre du plan de relance et qui a fait l'objet de trois séries successives d'appels à projets. Les deux premières éditions, pour un montant de 650 millions d'euros environ, ont sélectionné plus de 1 100 projets, mais le nombre de projets était encore plus important dans les territoires. La troisième édition, qui est en cours, rajoute 100 millions d'euros supplémentaires.

Ce fonds friches est plébiscité. La réutilisation d'espaces en friche est positive pour l'animation des villes et en particulier des centres-villes, pour le retour des commerces et des logements, pour la qualité des paysages et, bien sûr, pour l'atteinte des objectifs de sobriété foncière. La pérennisation de ce fonds a été annoncée l'an dernier par le Président de la République, mais nous attendons toujours d'en connaître les modalités, puisque la mission « Plan de relance » a vocation à disparaître. Il faudrait en toute logique une dotation sur le programme 135.

Quant au périmètre du fonds friches, je pense qu'il doit viser non seulement les friches au sens strict du terme, mais aussi des projets de requalification d'espaces déjà

artificialisés qui ont besoin d'un « coup de pouce » pour démarrer. Autrement dit, c'est d'un véritable « fonds ZAN » dont nous avons besoin.

Ces dispositifs doivent toutefois s'articuler avec le rôle central que joueront les collectivités. Premières concernées par l'enjeu qu'est la maîtrise de l'urbanisation, c'est à elles que s'adressent les objectifs de la loi Climat et résilience. Elles sont soumises à des injonctions contradictoires : construire des logements nouveaux pour répondre aussi bien aux besoins des habitants que, pour certaines, aux exigences de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, tout en économisant le foncier, en évitant d'artificialiser et en outre en évitant de surdensifier les centres-villes, pour végétaliser au contraire les espaces centraux.

Je le dis clairement : les ressources des collectivités, notamment fiscales, n'ont pas été pensées conformément à un régime de sobriété foncière.

Par exemple, la dotation générale de décentralisation (DGD) accordée au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme voit sa valeur bloquée depuis 2009, alors que l'ensemble de ces documents vont devoir être révisés pour mettre en œuvre les objectifs de réduction de consommation d'espace.

L'État dit qu'il accompagne les territoires et le demande à ses préfets dans des circulaires. Cependant, lors de mes nombreux déplacements dans les régions, j'ai constaté que les élus restaient peu informés et peu accompagnés, pour ne pas dire pas du tout. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) elle-même le reconnaît, comme nous avons pu le constater notamment lors des dernières Rencontres nationales des schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui se sont tenues à Besançon.

J'ai examiné aussi les effets de la fiscalité nationale et locale, pour lesquels les propositions sont nombreuses. L'administration centrale est pour le moins réticente à tout changement, les effets des modifications de fiscalité étant toujours complexes. Si la théorie veut que chaque impôt ait un seul objectif, il paraît nécessaire de corriger un certain nombre de taxes qui n'encouragent pas à un comportement vertueux, que ce soit pour les particuliers qui ont des projets ou pour les collectivités qui perçoivent le produit de ces taxes.

Pour cette raison, la commission a commandé une enquête au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur ce sujet. Nous y reviendrons donc certainement à l'automne lors des débats relatifs au projet de loi de finances. Pour l'instant, je présenterai quelques principes et questions soumises au CPO.

La taxe d'aménagement a pour objet de financer les dépenses d'équipement rendues nécessaires par les opérations d'urbanisme, mais la loi de finances pour 2021 a déjà prévu que la part départementale pourrait être utilisée en vue d'opérations de « renaturation ». Faut-il introduire de manière générale une composante relative à l'artificialisation dans cette taxe, afin d'encourager les projets économes en foncier ?

La même question peut se poser pour la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), qui pourrait, par exemple, être minorée pour les constructions en centre-ville.

La question des droits de mutation est sensible, car elle constitue une ressource essentielle des départements. Toutefois, son produit a beaucoup augmenté depuis une dizaine d'années. Certains proposent de modifier la répartition de la croissance de ces droits. En

outre, leur niveau élevé en France pèse sur la fluidité du marché du logement, donc sur la mobilité des personnes, notamment en cas de changement de lieu de travail.

On évoque souvent la taxe sur les logements vacants, qui pourrait être augmentée afin d'inciter les propriétaires à remettre les logements sur le marché ; mais cela ne peut fonctionner que dans des endroits où une véritable demande s'exprime et si le coût d'une remise en état n'est pas trop élevé pour le propriétaire. Or la vacance risque d'augmenter encore dans les années à venir, lorsque les logements dotés d'une étiquette énergétique G, puis F et enfin E seront interdits à la location, si les propriétaires ne sont pas en mesure de procéder à leur rénovation.

Il faut donner aux acteurs locaux une réelle incitation à agir dans le sens de la sobriété foncière. Je vous proposerai donc de poser un principe général selon lequel les aides budgétaires et fiscales à la construction devraient être réorientées de manière majoritaire, mais non exclusive, vers les opérations tendant à la sobriété foncière – réhabilitation, rénovation, démolition-reconstruction – et non vers l'extension urbaine. Il s'agit de penser une nouvelle fiscalité, du renouvellement et non plus de l'étalement. Toutefois, à l'intérieur de ce principe général, des aides sont et resteront nécessaires pour poursuivre des objectifs de politique publique tels que la politique de logement social et intermédiaire ou certains projets de développement locaux.

Je pense aussi qu'il est nécessaire de privilégier la voie contractuelle dans les relations entre l'État et les collectivités. La lutte contre l'artificialisation nécessite une connaissance fine du territoire que possèdent les maires et les acteurs locaux, par exemple les agences d'urbanisme. La coopération entre le niveau national et les collectivités locales devrait être formalisée dans des conventions garantissant l'accompagnement de l'État et de ses agences ou opérateurs sous forme d'aides financières ou en ingénierie. Cela pourrait s'inscrire dans le cadre des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Nous pourrions aussi évoquer la possibilité de mutualiser les ressources et les dépenses *via* des pactes financiers et fiscaux à l'échelle intercommunale.

Je propose également d'introduire un critère « ZAN » dans les aides à la pierre apportées par le fonds national des aides à la pierre (FNAP) pour la construction de logements sociaux. Il s'agirait de favoriser les projets économes en foncier, selon des modalités à déterminer par le conseil d'administration de cet établissement.

Enfin, l'une des difficultés majeures que rencontrent les collectivités locales est le manque de visibilité parmi les aides et soutiens qu'elles peuvent avoir pour la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette ». Je termine donc par une proposition forte, qui serait de mettre en place une agence du ZAN, susceptible de servir de point de repère et de garant pour le financement sur le long terme. Cette idée s'inspire, bien sûr, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), avec laquelle il existe des points de comparaison : les besoins de financement sont majeurs et l'objectif est de long terme – 2031 dans un premier temps, puis 2050. Un acteur doté d'une forte visibilité doit incarner cette politique, offrir un guichet unique pour les collectivités, mobiliser les moyens d'ingénierie de l'État ou ses propres moyens. Il serait partie prenante des conventions dont je parlais.

Cette agence pourrait gérer le fonds friches au moyen des ressources actuelles de ce fonds, mais aussi avec des ressources nouvelles. Je pense à ce sujet aux ventes de quotas carbone. La directive sur le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre prévoit que la moitié au moins du produit de ces ventes doit revenir à des projets de

lutte contre le changement climatique. Or ce n'est plus le cas depuis deux ans, car la majeure partie de ce produit revient au budget général de l'État. Orientons donc ce produit vers des projets visant explicitement l'économie de foncier : la ressource disponible est d'environ un milliard d'euros par an.

Pour finir, afin de favoriser une appropriation des enjeux du ZAN et d'éviter une approche purement administrative, je serai favorable à ce que soit créé un comité d'observation et de prospective qui pourrait réunir des élus, mais aussi des juristes, des géographes et des sociologues, ainsi que des professionnels du secteur et des citoyens formés aux enjeux de la sobriété foncière et du développement local. Il s'agirait d'un organe consultatif, qui pourrait « challenger » les administrations afin d'aboutir à des solutions durables et acceptables pour les collectivités et la population. Ce comité pourrait réfléchir notamment à une nouvelle dotation globale de fonctionnement (DGF), l'actuelle n'ayant pas été pensée conformément aux dispositions de la loi Climat et résilience. Il pourrait également étudier la possibilité d'adosser un système de bonus et de malus à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et aux dotations de soutien à l'investissement local (DSIL). Il pourrait enfin soulever la question de la péréquation, le nombre de territoires en déprise allant croissant.

Vous l'avez compris, nous ne sommes qu'au début de cette révolution à bas bruit que constitue le ZAN. Un volet fiscal devra certainement être mis en œuvre dès la prochaine loi de finances, mais il est important que l'État donne rapidement des orientations claires sur la mise en œuvre concrète de cet objectif particulièrement ambitieux de réduction progressive de l'artificialisation nette des sols. Lors de mes auditions, l'État a été silencieux, pour ne pas dire inquiétant sur le sujet. La question financière et fiscale associée à cet objectif ne semble pas avoir été anticipée. Nous devons tous nous mobiliser, État compris, pour y remédier.

Il pourrait être intéressant par ailleurs de saisir, dans un second temps, le CPO sur le volet du logement. La fiscalité nationale en matière de logement mériterait en effet d'être repensée.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Merci au rapporteur spécial pour son travail, qui a le mérite de nous montrer tout ce qui n'avait pas été dit sur le ZAN, au-delà de l'affichage médiatique qui a accompagné son inscription dans la loi.

Ce travail soulève en outre la question des modalités de transition vers la sobriété foncière. Ce sujet recouvre plusieurs dimensions : les enjeux liés à la compensation de l'artificialisation des sols, la question de savoir quel type d'habitat nous voulons pour l'avenir, celle de savoir quels équilibres nouveaux instaurer dans les territoires et entre les territoires, urbains et ruraux, et enfin la question cruciale du mode de régulation et des financements associés à ces démarches. En effet, il n'y a rien de pire que d'afficher une intention sans avoir réfléchi aux modalités concrètes de financement et de mise en œuvre.

Je me réjouis donc de la présentation de ce travail, qui lance des propositions en vue de combler une carence manifeste. Je regrette qu'aucun cadre composé de garanties et d'incitations financières concrètes n'ait été fixé dès le départ pour soutenir cette ambition, à laquelle je souscris par ailleurs. L'exercice est d'autant plus complexe que, du fait du phénomène de « desserrement » des ménages, il faut construire plus de logements.

M. Antoine Lefèvre. – La situation est très tendue dans les territoires. Pour de nombreux élus, l'objectif de zéro artificialisation nette des sols paraît en effet démesuré. Si

chacun peut être sensible à la nécessité de préserver la biodiversité, l'éradication de tout projet d'urbanisme en zone rurale ne semble pas correspondre à ce qui avait été annoncé.

La création d'un fonds ZAN me paraît pertinente, mais il faudra y associer les élus, qui ont le sentiment de recevoir des injonctions venues d'en haut sans qu'aucun outil leur soit fourni pour les accompagner. En revanche, la suggestion du rapporteur spécial de créer une agence dédiée, censée favoriser une meilleure représentation des élus, soulève des interrogations, des difficultés risquant, *de facto*, de se présenter dans son fonctionnement.

Une modulation de l'objectif ZAN serait-elle envisageable en fonction du niveau de développement urbain des communes ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Je ne partage pas l'objectif de ZAN, dont nous aurions pu débattre davantage, d'autant qu'il engage également les générations à venir. Il faudrait en outre réexaminer la définition de l'artificialisation. En milieu rural, des parcelles comportant pourtant des jardins entretenus sont ainsi classées comme artificialisées, alors qu'elles participent à une évolution favorable des territoires et de la planète.

Au laisser-aller manifeste qui prévalait il y a dix ou vingt ans, nous passons désormais à une restriction drastique des possibilités d'accorder des autorisations d'urbanisme. Les territoires ne supportent plus cette situation qu'il faut bien qualifier d'excessive. Dans le Jura, les directions départementales des territoires (DDT) refusent de plus en plus souvent d'accorder des permis, empêchant ainsi de nouveaux habitants de s'installer dans les territoires, alors même qu'aucune réponse n'est apportée au problème, pourtant majeur, de la déprise agricole. En outre, les enfants des Jurassiens ne peuvent plus être accueillis dans les territoires qui les ont vus naître. Le droit à vivre et à s'installer dans les territoires ne paraît donc plus respecté, ce qui est inacceptable.

L'État ne peut ainsi donner pour directive aux DDT de ne plus accepter aucune demande d'autorisation d'urbanisme sans fournir aucune solution par ailleurs, d'autant que les demandes d'installation en milieu rural ont explosé à l'issue des confinements liés à la crise sanitaire.

Je suis également très réservée à l'égard de la création d'une agence dédiée au ZAN – je crains qu'elle devienne un État dans l'État.

Je souhaite une redéfinition générale de l'objectif de ZAN et la prise en compte du droit de chacun à vivre dans chaque territoire.

M. Vincent Segouin. – Je rejoins la détresse qui vient d'être exprimée. L'objectif de ZAN se traduit par une perte d'autonomie et de pouvoir pour les maires, qui sont vent debout contre cette mesure.

De nombreux notaires de l'Orne m'ont alerté sur les difficultés que rencontrent les propriétaires de logements classés F, qui ne pourront donc être loués ni vendus dans les années à venir. Les travaux d'isolation requis pour modifier ce classement étant très coûteux – 40 000 euros pour un logement de 60 mètres carrés –, et ce coût n'étant pas reportable dans le montant des loyers, la seule solution pour ces propriétaires sera de les laisser vacants. En ces conditions, réfléchir à une augmentation de la taxe sur les logements vacants ne paraît pas souhaitable.

De manière générale, l'absence de tout raisonnement économique sur le sujet est regrettable. Alors que nous souffrons d'une pénurie de logements, nous accélérons le problème, allant ainsi à l'encontre de l'intérêt des Français.

La solution consistant à créer une agence du ZAN est une solution administrative, qui revient à mobiliser de la dépense publique inutilement.

M. Patrice Joly. – Il est difficile de ne pas être en accord, sur le principe, avec l'objectif de ZAN, compte tenu des enjeux auxquels nous sommes confrontés en matière de souveraineté alimentaire et de préservation de la biodiversité. Sa définition n'est cependant pas entièrement arrêtée, et n'inclut pas, par exemple, l'installation de panneaux photovoltaïques, laquelle manque d'un cadre juridique clair.

Dans les faits, cet objectif se traduit dans certains territoires par une réduction drastique des possibilités de construire, en particulier dans les collectivités des territoires ruraux régis par le règlement national d'urbanisme (RNU). Or l'accès au logement constitue un véritable enjeu, y compris pour les populations autochtones, dont les possibilités d'accès au marché immobilier se trouvent réduites par l'arrivée massive de nouveaux résidents venus de zones denses. Le défi que constitue la création de logements pour les populations résidentes est donc devant nous.

Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), pourtant fortement encouragés par l'État, soulèvent par ailleurs des difficultés dans les grandes intercommunalités rurales. Ils ne laissent pas, en effet, aux élus locaux la maîtrise de la réflexion sur l'aménagement de leurs territoires et s'inscrivent dans un prisme trop uniforme qui ne prend pas suffisamment en compte la réalité des situations sur le terrain.

La question de la réhabilitation, très coûteuse, des centres-villes et des centres-bourgs est également cruciale. Il pourrait être judicieux de réaffecter les moyens publics ou parapublics qui ne seraient plus employés par les collectivités pour faire de l'étalement – pour l'eau, l'assainissement, le numérique, etc. – au financement de cette réhabilitation.

Nous pourrions en outre envisager d'appliquer un prélèvement public aux sommes générées par la vente des terrains non bâtis devenus terrains à bâtir, à partir du moment où cette évolution s'est faite sur la base de la seule décision publique, sans aucune initiative des propriétaires des terrains concernés. Il ne semble en effet pas légitime que ces derniers bénéficient seuls de la valeur ajoutée générée par une décision dans laquelle ils n'ont pris aucune part. Les crédits qui en découleraient pourraient également être orientés vers la réhabilitation des centres-villes et centres-bourgs.

Mme Isabelle Briquet. – L'objectif de ZAN paraît peu adapté localement. La question de la définition de l'artificialisation, en zone urbaine et en zone rurale, se pose. Sur le terrain, le déploiement de cet objectif se traduit par des résultats catastrophiques. Les élus locaux ne peuvent plus offrir aux populations, qui souhaitent pourtant de plus en plus s'installer à la campagne depuis la crise sanitaire, la possibilité de construire une maison. Très opposés à cette mesure, ils tâchent néanmoins de se montrer constructifs et de chercher des solutions.

La recommandation du rapporteur spécial d'orienter majoritairement les aides budgétaires et fiscales à la construction vers les opérations de réhabilitation, rénovation, démolition ou reconstruction me semble par ailleurs très intéressante. En effet, de nombreux

logements de centres-bourgs ne trouvent pas preneurs en raison du coût des travaux requis par leur rénovation, et les aides existantes ne permettent pas aux collectivités, désireuses pourtant de s'y investir, de se positionner pour leur acquisition afin de permettre à des familles de s'y installer.

M. Didier Rambaud. – Si l'idée selon laquelle nous ne pouvons plus continuer à aménager notre territoire comme nous le faisons ces dernières années fait consensus, la manière d'y parvenir soulève des débats. Des contradictions se manifestent entre les objectifs de développement durable que nous affichons et les modalités locales de leur concrétisation.

Il serait bon, à ce titre, d'obtenir un bilan de l'action menée par les établissements publics fonciers locaux (EPFL) au cours des quinze dernières années.

La création d'une agence dédiée au ZAN recommandée par le rapporteur spécial ne me paraît pas judicieuse. Une telle entité coûterait cher et ne serait pas forcément efficace. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ne pourrait-elle pas jouer ce rôle ?

M. Jean-François Rapin. – L'idée de l'objectif de « zéro artificialisation nette » des sols était attractive. Cependant, à la lecture des deux décrets relatifs à cette question, nous nous sommes aperçus que nous avons manqué de précision et d'exigence lors de l'examen de la loi Climat et résilience.

L'un de ces décrets prévoit que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) doivent déterminer leurs objectifs en matière d'artificialisation des sols afin de ne pas dépasser la moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers observée lors des dix années précédant la promulgation de la loi. Or cet objectif, aussi noble soit-il, provoquera des divisions entre les maires et les habitants – car il restreindra les possibilités de construire –, entre les maires et les intercommunalités, ainsi qu'entre les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

En outre, alors que la ministre de la transition écologique s'était engagée, lors de l'examen du projet de loi Climat et résilience, à obtenir des mesures spécifiques dans le PLF, notamment concernant les espaces littoraux, aucun outil de financement n'a finalement été défini pour le ZAN.

Les maires des territoires littoraux seront confrontés à des difficultés particulières, car les espaces qu'ils auront préemptés sur le trait de côte pour lutter contre l'érosion côtière ne seront pas comptabilisés dans le ZAN. Il n'y aura donc pas d'espace disponible pour la reconstruction.

M. Vincent Capo-Canellas. – En matière de développement durable, que ce soit pour la lutte contre l'artificialisation des sols ou dans les domaines du logement et du transport, nous avons fixé des objectifs ambitieux, sans savoir comment les atteindre... Les études d'impact de l'époque n'ont sans doute pas été assez poussées. Les conséquences des objectifs définis en vue de protéger la biodiversité et de limiter les émissions de carbone n'ont pas été assez mesurées.

Je suis assez sceptique sur la pertinence de la recommandation du rapporteur spécial de créer une agence dédiée au ZAN, mais je reconnais que rien ne se fera sans moyens

financiers considérables ni sans un lien clarifié entre les collectivités et l'État. Le rapporteur spécial a le mérite de nous alerter sur la nécessité d'agir.

M. Jean-Michel Arnaud. – Nous connaissons bien ce sujet dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur... D'ailleurs, plusieurs réunions de la conférence des SCoT ont eu lieu ou sont prévues pour y réfléchir de manière opérationnelle.

Il faut bien dire que nous sommes face à un absolu casse-tête ! Il est absurde d'imaginer une réduction de moitié des terrains constructibles, en particulier dans les zones qui ont peu construit durant la période de référence, et les acteurs locaux, élus ou autres, n'y comprennent rien.

Qui plus est, il existe encore d'importants débats sur la définition même de l'artificialisation, sur la méthode et sur les financements. Le SCoT est une bonne échelle pour réfléchir à ces questions.

Il existe aussi des risques de conflits majeurs entre les territoires d'une même région : la guerre est ouverte !

Il est donc nécessaire de remettre ce dossier sur la table et d'ouvrir de nouvelles discussions. Je note d'ailleurs que l'Association des maires de France (AMF) a déposé un recours contre les deux décrets d'application.

Nous devons trouver des outils, notamment financiers, pour avancer. Certains ont évoqué l'idée d'utiliser la DETR, mais il faut savoir que cette dotation est déjà largement mobilisée sur d'autres sujets...

Enfin, je ne crois pas que nous ayons besoin d'une nouvelle agence. Nous avons besoin de préfetures qui agissent, qui apportent des réponses techniques et qui accompagnent les élus et les collectivités.

M. Claude Nougéin. – Lors de l'assemblée générale des maires de mon département, qui a eu lieu la semaine dernière, j'ai été surpris de constater que ce sujet a écrasé tous les autres... Les maires ne parlaient que du ZAN ! Et je dois dire qu'il existait un consensus pour dire que le Sénat devait se saisir de cette question.

Diverses incohérences ont été soulevées à cette occasion ; je n'en citerai que quelques-unes.

Dans mon département, rural, nous avons un excédent de terres agricoles et une pénurie d'agriculteurs. Pourtant, en cas de reprise d'une exploitation, le repreneur ne peut pas construire une maison pour habiter sur place, ce qui est évidemment très handicapant.

Autre incohérence, les fermetures de classes et d'écoles se multiplient, mais les communes ne peuvent pas construire pour faire venir des nouveaux habitants. Je note d'ailleurs que ce sont souvent les mêmes qui se plaignent des fermetures et qui bloquent les nouvelles constructions...

À la suite de la crise sanitaire, il n'y a plus de friches ou de logements vacants dans les bourgs-centres ; tous les logements ont été rachetés.

Comment sortir de cette situation ubuesque ?

M. Rémi Féraud. – Même si les territoires concernés y sont moins grands, le débat sur l’artificialisation des sols existe aussi en zone urbaine. C’est par exemple le cas autour des nouvelles gares du Grand Paris.

En tout cas, ce débat pose plusieurs questions : la pertinence de l’objectif, les rigidités dans sa mise en œuvre ou encore les moyens financiers. Du point de vue financier, il est vrai que la fiscalité locale est rigide et datée et qu’elle n’aide pas à la mise en œuvre de l’objectif. La commission des finances a décidé de saisir le Conseil des prélèvements obligatoires de cette question : dans quel délai devrions-nous recevoir cette étude ?

M. Jean-Marie Mizon. – C’est justement en raison de l’objectif de zéro artificialisation nette que je me suis abstenu sur le projet de loi Climat et résilience. J’étais séduit par l’idée directrice, mais je voyais les difficultés à venir... Contrairement à l’Allemagne, à la Belgique ou aux Pays-Bas, la France n’est pas un pays dense.

Est-ce que cet objectif est compatible avec la nécessité de construire 10 à 13 millions de logements d’ici à 2050, selon le président de la fédération des aménageurs, et avec la volonté politique de réindustrialiser notre pays ? J’ai le sentiment que nous nous sommes créé un obstacle de plus sur le chemin de certains de nos objectifs.

Je suis d’accord avec l’ensemble des propositions soumises par notre rapporteur spécial, à l’exception de l’idée de créer une agence dédiée.

Je note aussi que le ZAN est plus fort que le ZEN, le zéro émission nette... Il suffit de prendre l’exemple des pistes cyclables : elles sont comptabilisées comme une artificialisation, alors qu’elles remplissent un rôle évident dans la lutte contre le dérèglement climatique. Il existe donc des incompatibilités évidentes entre les objectifs !

J’ajoute que ce sujet ne peut que créer de grandes tensions entre les élus. Lorsqu’on discute du SCoT, les enjeux liés à l’artificialisation ne sont pas situés dans les villes-centres, où le bâti est déjà très important, alors que les représentants de ces territoires sont très présents dans les instances de décision. Je crois que davantage de maires devraient être intégrés dans ces instances.

Enfin, je suis d’accord avec la remarque de Sylvie Vermeillet : les jardins et les potagers, qui sont comptabilisés comme des territoires artificialisés, apportent plus de biodiversité que certains champs en monoculture...

M. Bernard Delcros, président. – Je partage, à titre personnel, la plupart des propos qui ont été tenus sur l’absurdité de cette situation. Nous entendons tous ce cri d’alarme sur le terrain et la situation ne peut que devenir de plus en plus explosive, si rien ne change.

Au fur et à mesure que les PLUI se mettent en place, les élus ruraux se rendent compte qu’ils ne peuvent plus construire. Il en est de même pour les agriculteurs qui veulent construire pour eux-mêmes, notamment pour vivre près de l’exploitation, ou pour leur famille.

Il n’y a pas de friche industrielle en milieu rural. On ne peut donc pas construire, alors qu’on a besoin de gagner des habitants et qu’il existe une volonté d’accueillir de nouveaux actifs. Il faut donc sûrement réfléchir à une mise en œuvre différenciée de cet objectif général.

Le Sénat doit prendre le problème à bras le corps. Nous devons tenir compte des signaux d'alerte – le mouvement des gilets jaunes, la participation au moment des élections, le résultat de celles-ci, etc. Il faut réviser la loi, sans perdre de vue l'objectif général ni revenir à l'étalement urbain que nous avons longtemps constaté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – La commission des affaires économiques a lancé une consultation sur internet auprès des élus locaux, dont les résultats seront prochainement publiés. Nous avons reçu de nombreuses réponses – plus de 1 250. À la question « Existe-t-il un modèle économique, fiscal et financier du ZAN ? », 79 % ont répondu non, ce qui montre bien les attentes en la matière.

Tous les élus sont concernés par ce sujet et nous devons éviter de monter les uns contre les autres, les urbains contre les ruraux, etc. Nous ne devons pas augmenter les fractures qui existent déjà !

Au sujet de la taxe sur les logements vacants, c'est le droit de propriété qui prévaut dans notre pays. Or ce droit est déjà attaqué, par exemple en cas de squat – je vous rappelle que le Sénat a adopté une proposition de loi en la matière, mais que l'Assemblée nationale ne s'en est pas saisie. En tout cas, nous ne devons pas balayer la piste de la taxe sur les logements vacants d'un revers de la main, elle peut constituer pour les maires un levier efficace. Les motifs de vacance sont variés et nous devons mieux accompagner les propriétaires, par exemple pour qu'ils réalisent des travaux. Nous devons aussi donner davantage de moyens aux maires en termes de droit de préemption, notamment en ce qui concerne le zonage. Tout cela peut permettre de densifier dans des zones déjà construites.

J'ajoute que la révision des documents d'urbanisme est un processus coûteux et long. Or beaucoup de communes n'en ont pas les moyens, tant d'un point de vue financier qu'humain. Il faut mieux accompagner les maires, y compris en termes d'ingénierie technique.

Il existe aussi des cas où les maires ont fait d'importants efforts pour aménager des zones de développement. On leur dirait aujourd'hui qu'ils ne peuvent rien en faire et qu'ils doivent laisser ces zones à l'abandon ? Ce n'est pas raisonnable.

Je le redis, nous ne devons pas opposer les territoires entre eux avec, d'un côté, les zones rurales, qui ne pourraient plus construire pour constituer des puits de carbone, de l'autre, les zones urbaines, qui le pourraient, alors qu'elles constituent déjà des zones importantes de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre. Ce sujet peut poser d'importantes difficultés aux établissements intercommunaux, qui rassemblent le plus souvent des territoires très diversifiés.

Je conclus, en vous disant que la présidente de la commission des affaires économiques envisage de déposer une proposition de loi sur ces sujets et que nous souhaitons travailler dans cet objectif avec la commission des finances.

- Présidence de Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente -

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – En préambule, je voudrais rappeler que je ne suis pas le père du ZAN... Je cherche simplement à proposer des pistes d'amélioration et je n'ai pas la prétention de régler le problème dans son ensemble !

L'Assemblée nationale a adopté un certain nombre de dérogations au dispositif, par exemple pour les zones de revitalisation rurale ou les projets d'intérêt national ou régional, et le Gouvernement n'a pas voulu aller plus loin une fois le texte arrivé au Sénat. C'est pourquoi nous avons souhaité territorialiser l'objectif. Il ne faut pas que l'État ait une approche uniforme et centralisée, même si elle s'applique au niveau régional, et que les Sradet deviennent en pratique des super-SCoT régionaux... Il faut privilégier le dialogue avec les élus.

J'en profite pour rappeler que les élus ont jusqu'au 22 octobre pour faire des propositions aux régions sur ces sujets. Cette période peut permettre de casser les logiques descendantes que l'on constate trop souvent. Certes, les régions ne seront pas obligées de suivre ces propositions, mais nous devons plaider pour que ce soit le cas.

Il est vrai que les outils d'ingénierie qui étaient envisagés ne sont pas encore prêts. Comment respecter l'objectif dans ces conditions ? Les collectivités qui en ont les moyens peuvent peut-être avancer, mais pas les autres. En tout cas, l'État et les régions vont reprendre la main à partir d'octobre avec une logique centralisatrice.

Vous le savez, nous voulions déposer un recours contentieux contre les décrets dont nous avons parlé, car nous estimions que ces textes d'application s'écartaient de la loi votée par le Parlement, par exemple au sujet de la période de dix ans ou des critères de pondération, mais juridiquement nous ne pouvons pas le faire – nous n'aurions pas d'« intérêt à agir »... C'est donc l'AMF qui a déposé un recours.

Nous devons aussi mettre sur la table la question de l'accompagnement financier des collectivités qui souhaitent travailler sur ces sujets. J'ai rencontré de très nombreux élus dans 25 départements pour préparer cette communication : aucun ne parle d'annuler l'objectif de ZAN, mais tous sont inquiets sur le calendrier et les moyens disponibles.

Comme je disais, la fiscalité locale, dont les principes sont anciens, n'est pas du tout adaptée aux questions auxquelles nous devons répondre. L'autonomie financière n'existe plus, les budgets locaux sont largement abondés par des parts d'impôts nationaux. La commission a demandé au CPO de rendre ses premières conclusions en octobre prochain.

Je vais maintenant répondre plus précisément aux questions qui m'ont été posées.

Nous demandons le renforcement du fonds ZAN, en étant bien conscients que la question des friches n'est pas la seule à se poser.

Nous proposons une contractualisation pour tenir compte des évolutions territoire par territoire. Certains territoires ne pourront pas respecter l'objectif ! La région Pays-de-la-Loire a récemment voté une délibération pour dire qu'elle ne pourrait pas respecter une réduction de la consommation d'espace de 50 % dans les dix ans et que son objectif est une baisse de 34 %.

Parmi les pistes de travail, il y a aussi la mutualisation par les établissements intercommunaux afin de ne pas oublier les territoires en déprise. La péréquation doit jouer son rôle.

Sur l'idée de créer une agence, je partage les observations qui ont été faites et je vous rassure : je n'idolâtre pas les agences ! Pour autant, comment associer les différents acteurs au processus ? Aujourd'hui, nous ne disposons pas d'un guichet unique et personne ne

sait vraiment à qui s'adresser. Or je ne crois pas qu'il soit pertinent de laisser toute la compétence à l'administration, qu'elle soit centrale ou préfectorale. Je ne suis pas attaché de manière forcenée à l'idée d'une agence – d'ailleurs, nous pouvons peut-être envisager d'en fermer certaines... –, mais il nous faut trouver un moyen d'identifier un interlocuteur unique autonome et d'associer les élus et les collectivités.

Définir l'artificialisation pose d'importants problèmes. Il faut être conscient qu'il y a une lutte entre les « puristes » – dès que l'on porte atteinte à la fonction du sol, c'est une artificialisation – et ceux qui ont une approche plus juridique – le Sénat se range dans cette catégorie.

Il est vrai aussi que la crise sanitaire, le développement du très haut débit dans les zones rurales et la montée en charge du télétravail – sûrement une chance pour nombre de nos départements – percutent la loi Climat et résilience. Or le droit au développement rural est maintenant inscrit dans la loi et nous devons nous appuyer sur ce principe général pour défendre des projets.

Sur les sujets financiers et fiscaux, je dois dire que les représentants des administrations que j'ai reçus ont été plutôt avares de propositions... C'est pour cette raison que nous avons décidé de solliciter le CPO. Je ne souhaite pas créer un impôt supplémentaire, mais nous devons regarder ce qu'il est possible de faire avec l'existant, quitte à toiletter un certain nombre de choses, comme l'assiette.

En ce qui concerne les prélèvements obligatoires sur les ventes immobilières, il existe une taxe sur les terrains devenus constructibles, mais uniquement à partir d'un niveau élevé de plus-value. Le produit de cette taxe est destiné à soutenir l'installation des jeunes agriculteurs et de manière générale les communes.

En matière d'urbanisme, la question du meilleur échelon d'intervention se pose à chaque fois que nous discutons d'un texte ! En tout cas, nous ne devons pas laisser l'État, les régions et les maires des grandes villes décider seuls des orientations et des prescriptions. D'où l'inquiétude vis-à-vis de Sraddet contraignants et de la reprise en main par l'État et les régions à partir de la fin octobre. Les phénomènes de métropolisation que nous connaissons déjà ne pourront que s'accélérer. Dans ces conditions, comment renforcer le poids des élus dans l'élaboration du SCoT ? La question est évidemment ouverte...

Nous proposons de renforcer le rôle des établissements publics fonciers, mais il est vrai qu'il faut évaluer leur action.

Pouvons-nous nous appuyer sur l'ANCT ? Pourquoi pas, mais fait-elle déjà tout ce qu'elle devrait faire ?

Le littoral est un espace très important pour notre pays et ses problématiques sont spécifiques. Cette communication ne porte pas un regard particulier sur le littoral, mais je sais que le chemin est encore long pour améliorer la situation sur nos côtes.

La volonté politique de réindustrialisation du pays vient, il est vrai, percuter l'objectif de ZAN.

Les moyens d'ingénierie sont très souvent insuffisants, mais il faut aussi souligner la créativité dont font preuve les acteurs locaux. Il y a par exemple des expériences de dialogue inter-SCoT et des propositions portées ensuite au niveau des départements.

J'attends les résultats de la consultation lancée par la commission des affaires économiques et nous pourrons travailler ensemble sur ces sujets.

En tout cas, nous sommes au début d'un vaste chantier. Chaque territoire a des spécificités, d'où l'importance à mon sens de la contractualisation.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce contrôle budgétaire porte sur les outils financiers en vue de l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette. Or ce que l'on peut dire, c'est que rien n'est prévu ! Le Sénat devait donc bien s'emparer du sujet.

En ce qui concerne la recommandation n° 3 du rapporteur spécial et l'idée de créer une agence, je crois que nous devons éviter tout point de crispation, tout « chiffon rouge », qui nuirait finalement à la proposition elle-même et à l'ensemble du travail réalisé. L'objectif du rapporteur spécial est d'identifier un interlocuteur unique. Certains pensent au préfet, mais il me semble que les élus doivent être impliqués dans ce processus – c'est un atout en termes d'efficacité, mais aussi de contrôle et d'évaluation.

C'est pourquoi je propose de rédiger ainsi la proposition n° 3 : « Créer un guichet unique pour les collectivités et les particuliers en regroupant les moyens de l'État. »

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – Je suis d'accord avec cette rédaction.

M. Vincent Capo-Canellas. – C'est une proposition de sagesse.

Dans le détail de sa recommandation, le rapporteur spécial évoquait aussi l'idée d'affecter une recette fiscale. Il faut regarder précisément comment les éléments peuvent s'articuler.

Mme Sylvie Vermeillet, présidente. – Je propose à la commission d'adopter les recommandations du rapporteur spécial, ainsi modifiées.

La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 10.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 14 juin 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de
représentants de la SNCF et de la RATP**

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous poursuivons nos auditions avec la commission de la culture, présidée par M. Laurent Lafon, sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai dernier.

Nous recevons, pour la SNCF, M. Christophe Fanichet, président-directeur général de SNCF Voyageurs, et Mme Sylvie Charles, directrice de Transilien, et, pour la RATP, M. Philippe Martin, directeur général adjoint en charge des opérations de transport et de maintenance, et M. Jérôme Harnois, directeur chargé de la préparation aux crises, des enjeux de sûreté, de conformité et des affaires institutionnelles.

Cette audition est retransmise en direct par le Sénat sur son site internet.

La France accueille régulièrement des grands événements sportifs ; elle a la capacité de le faire. Vous êtes en première ligne pour assurer le bon déroulement de ces événements. Le 28 mai dernier, lors de la finale de la Ligue des champions, vous étiez engagés dans l'organisation. Or nous avons vu des incidents avec un fort impact médiatique et qui ont remis en cause notre capacité, en tant que Français, à pouvoir organiser de grands événements sportifs dans d'excellentes conditions.

Plusieurs sujets nous interrogent. D'abord, un grand nombre de personnes ont été concentrées au même moment à un même endroit, ce qui a posé des problèmes de filtrage et de capacité d'accueil autour du stade ; il semble qu'une partie des billets présentés étaient faux, mais cela ne vous concerne pas directement ; enfin, il y aurait eu des difficultés de communication entre les organisateurs, parfois même à la dernière minute, notamment en raison de la grève annoncée sur le RER B. Il a été décidé de transférer les flux sur le RER D, mais peut-être avec un manque d'anticipation. Nous attendons vos réponses sur ces sujets, qui nous ont été remontés par les personnes que nous avons précédemment reçues.

Nous nous interrogeons sur le nombre de personnes transportées à l'aller et au retour du Stade, sur la coordination avec les autorités de police et la Fédération française de football (FFF), sur la gestion des flux. Comment cela a-t-il été organisé ? Quelle est votre vision des événements ? De nombreux incidents de sécurité publique ont également eu lieu à l'encontre des voyageurs et de vos personnels, dans les gares et les transports, avec des actes

délinquants commis massivement – et je n'utilise pas le conditionnel, car c'est incontestable. Nous avons besoin de vos éclaircissements.

Qu'en est-il de la conservation des images ? Nous nous sommes particulièrement intéressés à ce sujet la semaine dernière. Le Stade de France n'aurait conservé aucune image, contrairement à la préfecture de police, dont nous attendons de voir les enregistrements. Quelles images avez-vous conservées, et dans quelles conditions ? *A priori*, vous n'avez pas reçu de réquisition pour les conserver ?

M. Christophe Fanichet, président-directeur général de SNCF Voyageurs. – Je vous remercie de votre invitation. SNCF Voyageurs est la société du groupe SNCF qui regroupe toutes les activités de transport ferroviaire de voyageurs. Dans le cadre de notre activité Transilien, dirigée par Mme Sylvie Charles, nous exploitons pour le compte d'Île-de-France Mobilités la ligne D du RER et nous coexploitons la ligne B avec la RATP. L'infrastructure sud jusqu'à la gare du Nord relève de la RATP, la partie nord depuis la gare du Nord relève de SNCF Voyageurs.

Notre rôle dans ce type d'événement consiste à acheminer les voyageurs dans de bonnes conditions jusqu'à la gare d'arrivée proche du lieu où se tient l'événement ; cela veut dire un plan de transport adapté à la fréquentation attendue, en toute sécurité et avec la bonne information. Notre rôle commence et s'arrête donc aux bornes de nos gares. La préfecture de police et les organisateurs gèrent quant à eux l'orientation des spectateurs entre les gares et le Stade de France – il est essentiel de le rappeler.

Nous avons une longue expérience des événements au Stade de France ; à chaque fois, nous nous adaptons aux particularités de l'événement – par exemple la provenance du public – mais aussi aux circonstances de l'événement – les flux de passagers habituels, les travaux ou encore les éventuels mouvements sociaux.

S'agissant du dispositif du 28 mai dernier, 80 000 spectateurs étaient attendus, dont une grande partie était comme habituellement acheminée en transports en commun par les lignes B et D du RER, mais également par les lignes 12 et 13 du métro. Cet événement comprenait deux éléments de complexité : d'une part, les provenances multiples des spectateurs anglais et notamment de la *fan zone* depuis le cours de Vincennes, d'autre part, une grève RATP sur la ligne B que nous coexploitons.

Pour cet événement, nous avons dû mettre en place un dispositif à la fois habituel par son ampleur et inédit dans ses modalités. C'était un dispositif habituel car, comme à chaque événement de cette nature, un dispositif spécifique est mis en œuvre sous l'autorité des pouvoirs publics, en présence des organisateurs – la FFF, l'Union des associations européennes de football (UEFA), le Stade de France, Île-de-France Mobilités, la RATP, Transilien. C'est aussi un dispositif inédit en raison de la grève de la RATP sur la ligne B, annoncée dès le 23 mai, qui a eu pour conséquences la suspension de l'interconnexion gare du Nord et donc l'obligation pour les voyageurs de changer de train dans cette gare.

Cette grève nous a conduits à adapter, avec la RATP, notre offre de transports en proposant d'orienter prioritairement les voyageurs vers la ligne D. Ce choix était aussi motivé par la prise en compte de la localisation de la *fan zone* cours de Vincennes, qui nous a conduits à renforcer cette même ligne D parce qu'il y avait un passage par la gare de Lyon. Le choix du plan de transport adapté a été pris entre opérateurs de transport, concerté avec Île-de-France Mobilités, partagé en réunion présidée par les autorités dès le 25 mai et communiqué

publiquement le 26 mai. L'information aux voyageurs sur le plan de transport, invitant à utiliser de préférence la ligne D, a été faite de façon renforcée sur tous les supports – réseaux sociaux, annonces sonores, etc. – dès le jeudi 26 mai, à la suite de la réunion de la veille.

Concernant l'offre de transport, comme pour tout événement au Stade de France à jauge pleine de 80 000 spectateurs, nous avons assuré un plan de transport spécifique à partir de H-3 avant le match et jusqu'à 1 heure 35 du matin, horaire du dernier train de retour. À chaque événement ayant lieu au Stade de France, un représentant de la SNCF est présent dans le poste de commandement (PCO) du Stade de France. Il assure le lien en temps réel avec notre groupe et les autorités. Notre salle de crise régionale était également activée toute la journée du 28 mai. Nous avons mis en place un dispositif d'information renforcée avec plus d'une centaine d'effectifs supplémentaires pour orienter les flux dans les grandes gares concernées, sur les quais et les parvis.

Je reviens sur le détail du dispositif mis en place le soir du 28 mai. Le matériel roulant était utilisé en unités multiples, ce qui veut dire des rames jointives, soit une capacité par train du RER B de 2 700 places et pour le RER D de 2 400 places. Nous avons assuré un plan de transport sur le RER B partie nord, malgré l'interconnexion suspendue, avec six trains supplémentaires à l'aller, en plus des dix trains prévus par heure, et huit trains supplémentaires au retour, en plus des huit trains prévus vers Paris. Des trains supplémentaires par rapport à un soir d'événement au Stade de France ont également été mis en circulation sur la ligne du RER D, compte tenu du report vers le RER D, avec trois trains supplémentaires à l'aller, en plus des huit par heure, et dix trains supplémentaires au retour, en plus des deux trains prévus. Les rames supplémentaires ont été mises en circulation en fonction de l'arrivée des flux de voyageurs. À la suite de l'affluence de voyageurs souhaitant revenir à Paris pendant le match, le dispositif d'accueil en gare de La Plaine-Stade de France, sur le RER B, a été remis en place après la fin de la première mi-temps à 22 heures 52.

Le dispositif de prolongation, qui consiste à retarder d'environ une heure les navettes prévues sur les lignes B et D, a été déclenché, compte tenu de l'heure tardive de la fin de l'événement ; cela a permis que le dernier train parte de La Plaine-Stade de France vers 1 heure 35. Pour la première fois, l'aéroport Charles-de-Gaulle, depuis Paris Nord, a été desservi par quatre rames navettes à l'issue du match.

Selon nos comptages, le dispositif a permis d'acheminer le soir du match 37 000 spectateurs par le RER D et 6 200 spectateurs par le RER B. Par comparaison, pour ce type d'événement, le RER B achemine habituellement en moyenne 21 600 personnes et le RER D 9 600 personnes. Nous avons transporté au total près de 40 % de voyageurs supplémentaires par rapport à d'habitude, soit 43 200 personnes contre 31 200 personnes. Nos comptages ont été effectués manuellement, uniquement à l'aller, par des agents affectés à cette mission dans nos gares.

Il n'y a pas eu d'incident majeur en matière de sûreté à l'intérieur des emprises SNCF lors de cette soirée, à l'exception de quelques événements, notamment d'une rixe d'après-match en gare de Saint-Denis avec un supporter anglais blessé. Nous avons constaté, en revanche, de nombreux faits de délinquance aux abords de nos emprises lors de l'après-match et du retour des voyageurs vers nos gares de la Plaine Saint-Denis. Compte tenu de l'événement, une centaine d'agents de sûreté SNCF ont été engagés sur notre réseau.

Aux yeux du transporteur que nous sommes, le dispositif de transport a été adapté aux besoins de cet événement et s'est déroulé dans de bonnes conditions, sans congestion

anormale. Cela tient à la fois au dispositif d'information, tant en nombre qu'en positionnement, à la bonne performance de la production du RER D et, pour le retour, à la bonne coordination pour l'envoi des rames en fonction des flux de supporters sur le RER B.

Je souligne la mobilisation et le professionnalisme de toutes les équipes de Transilien, en lien avec nos collègues de la RATP, pour réaliser ce plan de transport, pour prolonger la circulation des trains jusqu'à une heure tardive et pour assurer l'information des voyageurs.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Avez-vous conservé des images des lieux qui sont sous votre responsabilité ?

Mme Sylvie Charles, directrice de Transilien. – Habituellement, les images de vidéosurveillance dans les gares ou aux abords immédiats sont conservées 72 heures, pour des raisons de stockage. Dans ce cas précis, et avec un léger décalage, comme nous avons eu un incident en gare de Saint-Denis – or, souvent, Saint-Denis est confondu avec la gare La Plaine-Stade de France –, la Sûreté ferroviaire a bloqué l'effacement des images, comme la loi l'y autorise : elle peut les conserver jusqu'à trente jours. Le 1^{er} juin, dans l'après-midi, la Sûreté ferroviaire a reçu un appel de la brigade territoriale des transports demandant de bloquer les images, mais une partie avait commencé à être effacée, notamment celles de La Plaine Saint-Denis ; mais pas tout. Nous avons donc conservé, comme la loi nous le permet, les images. Nous avons reçu des réquisitions en deux temps vendredi dernier, le 10 juin.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Vous avez donc conservé partiellement ces images. La réquisition est arrivée la semaine dernière, soit en réalité au moment où nous-mêmes avons soulevé ce problème, jeudi dernier, lorsqu'on nous a indiqué que le Stade de France n'avait conservé aucune image.

M. Philippe Martin, directeur général adjoint en charge des opérations de transport et de maintenance de la RATP. – Merci de votre invitation dans le cadre de vos auditions pour faire la lumière sur les événements du 28 mai.

La RATP et la SNCF, en tant qu'opérateurs de transport, ont un rôle essentiel dans la gestion des grands événements. M. Christophe Fanichet vous a expliqué comment fonctionnait la ligne B. En temps normal, la ligne est interconnectée : les trains continuent et les voyageurs n'ont pas de rupture de charge. Cette spécificité a conduit la RATP et la SNCF à travailler ensemble au sein d'une structure commune dédiée à la ligne, *via* une direction de ligne unifiée, ce qui nous permet de mieux collaborer étroitement lors de l'organisation de grands événements.

Pour préparer celui-ci, nous avons tenu des réunions fréquentes depuis mars avec les organisateurs – l'UEFA, la FFF, la préfecture de police, les différents acteurs de transports –, afin d'affiner l'organisation. Nous avons communiqué à l'ensemble des parties prenantes, dont la FFF, l'information sur la grève et notamment le plan de transport. Une dépêche AFP du 26 mai indiquait clairement que la RATP invitait les voyageurs à utiliser prioritairement la ligne D. Cela figurait dans les consignes qui avaient été envoyées par courriel et confirmées à l'UEFA, à la FFF et à la préfecture de police. Nous avons collaboré ensemble.

La RATP devait régler trois problèmes : bien sûr, nous devons acheminer l'ensemble des voyageurs au Stade de France, *via* le RER B, la ligne 13 et un peu la ligne 12.

Nous devons aussi gérer les flux autour de la *fan zone* et rapatrier un certain nombre de supporters anglais, qui étaient dans la *fan zone* mais munis de billets et qui voulaient se rendre au Stade de France. Enfin, nous devons aussi gérer la grève afin de limiter au maximum l'impact sur l'acheminement des supporters. Ce dispositif a été validé dès le 24 mai et a été transmis. Nous avons communiqué notamment sur le fait qu'il y aurait une rupture d'interconnexion sur la ligne B : dans ce cas, lorsqu'un voyageur arrive en gare souterraine de la ligne B nord, il doit remonter deux niveaux pour aller prendre un train de la ligne B en gare de surface : c'est un itinéraire peu facile, encore plus pour des étrangers non habitués des lieux. Alors qu'en face, les trains de la ligne D vont directement au Stade de France. Cela explique en quelque sorte l'évasion des voyageurs vers la ligne D. Les voyageurs venant de la ligne sud du RER B arrivant gare du Nord avaient donc le choix entre les deux itinéraires, ligne B ou D.

La délégation interministérielle aux grands événements sportifs (Diges) a aussi tenu plusieurs réunions, et notamment une réunion de terrain le vendredi 27 mai à 10 heures, sous l'égide du sous-directeur régional de la police des transports (SDRPT) de la préfecture de police de Paris, afin d'organiser l'acheminement des flux de la *fan zone* vers le Stade de France. Nous avons privilégié le fait que les supporters prendraient la ligne A et que, arrivés à Gare de Lyon, une partie des voyageurs seraient dirigés vers la ligne D – les équipes de la préfecture de police ont mis des agents de police, en plus de nos agents de sécurité, afin de canaliser les flux –, puis qu'à Châtelet-les Halles ils prendraient la ligne B.

En ce qui concerne l'exploitation des réseaux, des renforts d'offre ont été mis en place afin d'assurer le passage de 80 % des trains, en dépit de la rupture de charge : six navettes supplémentaires aller-retour entre 19 heures 30 et 20 heures 30, dix-neuf trains supplémentaires sur la ligne 13 du métro et vingt-neuf trains supplémentaires sur les lignes 2, 4, 6, 9 et 12, pour la desserte des fan zones notamment. Nous avons mobilisé également 300 agents de station et 300 prestataires, ainsi que 150 agents de sécurité placés à Châtelet-Les Halles, Gare de Lyon, Nation et Porte de Saint-Denis.

Concernant la coordination avec la préfecture de police le jour de l'événement, la RATP était présente au centre de coordination opérationnelle de sûreté (CCOS) et les stations les plus critiques étaient sous couverture vidéo constante.

Pour ce qui est de la communication avec la préfecture de police et avec la Fédération française de football, la réunion du 24 mai a clairement précisé les choses : la décision a été prise de reporter une partie des flux de la ligne B vers la ligne D. Au cours de cette réunion, la FFF a demandé que l'on fasse passer des messages aux supporters anglais et espagnols afin que les flux soient dissociés entre les RER B et D, d'une part, et la ligne 13, d'autre part ; ce fut chose faite à grand renfort de communication sonore et de flyers.

Le 27 mai, nous avons fait un point de situation avec la FFF sur le plan de transport ; bien entendu, nous n'avions pas, alors, d'idée claire quant au flux de report de la ligne B vers la ligne D.

Le samedi 28 mai, notre directrice de la permanence générale, qui supervise l'ensemble des réseaux, a eu au moins six échanges téléphoniques avec le correspondant de la Fédération française de football. Ces échanges ont concerné l'évacuation de la fan zone de Nation, la situation constatée sur nos réseaux et la gestion des flux. Puis, à partir de 21 heures, le coup d'envoi étant retardé, deux discussions téléphoniques ont eu lieu concernant la prolongation des dispositifs opérationnels.

Nous considérons donc que les échanges avec l'ensemble des parties prenantes ont été constants avant, pendant et après l'événement. Je précise que nous avons reçu, le 1er juin, un courriel de la FFF dont voici la teneur : « Je voulais vous remercier pour tous nos échanges ces deux dernières semaines et nos conversations récentes sur votre vécu [...] en termes de transport samedi 28 mai. » Aussi avons-nous été quelque peu surpris par les déclarations de la Fédération française de football...

Pour ce qui est de la grève, la rupture d'interconnexion a incontestablement perturbé l'organisation, nous forçant à nous adapter pour gérer les flux – reports sur la ligne D et sur la ligne 13, l'information des voyageurs étant revue en conséquence. Comme à chaque fois qu'un tel mouvement de grève survient, nous avons mis en œuvre un plan de mobilisation de toutes nos ressources internes en mettant à contribution l'ensemble de nos agents formés à conduire des RER.

Quelques mots sur le déroulé de la soirée : nous avons constaté un flux important de supporters au départ de la fan zone de Nation entre 17 heures et 18 heures 30, mais ces déplacements se sont faits dans le calme. Les trains du RER A ont bien absorbé la charge, et la répartition, à Châtelet-Les Halles, entre les trains de la ligne B et ceux de la ligne D s'est faite sans surcharge importante d'un côté ou de l'autre.

Sur la ligne 13, entre 16 heures et 21 heures, nous avons compté 36 000 voyageurs arrivant au Stade de France – je précise que le comptage est manuel et la marge d'erreur de 5 %. Quant à la ligne B, 10 500 voyageurs l'ont empruntée pour arriver à Gare du Nord, et 6 200 pour arriver à Saint-Denis. La gestion des flux a été maîtrisée. Le dispositif de « stop and go » mis en place avec les forces de sécurité pour la fin du match était rodé ; il a permis d'éviter la thrombose dans nos espaces via des retenues en amont de l'entrée dans nos réseaux : tout s'est bien passé à la sortie de la fan zone comme à l'entrée de la ligne 13.

Nous n'avons eu à déplorer, en outre, aucun incident technique pendant la période critique. De manière générale, la forte fréquentation n'a engendré aucun incident. Nous considérons que les voyageurs ont été acheminés sans difficulté vers leur station d'arrivée. Aucune agression n'a eu lieu dans nos espaces.

Quant aux images de vidéosurveillance, elles restent stockées 72 heures avant d'être écrasées. N'ayant constaté aucun incident et ces images n'ayant fait l'objet d'aucune réquisition avant le vendredi 10 juin, nous ne les avons pas conservées.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Je commencerai par vous interroger sur l'impact de la grève et sur les adaptations qu'elle a rendues nécessaires. La grève est annoncée à J-4 ; le 25 mai, lors d'une réunion à la préfecture de police en présence de la FFF, vous décidez d'orienter les usagers vers la ligne D au détriment de la ligne B.

Il semble que la grève ait été moins suivie qu'on ne l'envisageait : quatre trains sur cinq sur la ligne B à partir de 17 heures, trois sur quatre auparavant. Le 25 mai, j'imagine que vous vous attendiez à un taux de grévistes plus important. Devant la réalité du mouvement de grève, le jour J, n'avez-vous pas cherché à rééquilibrer les flux entre les deux lignes ?

M. Philippe Martin. – Cette grève a été fortement suivie. Beaucoup de conducteurs se sont déclarés grévistes au dernier moment.

Il faut savoir qu'en vertu de la loi les agents n'ont à déclarer leur intention de se mettre en grève que 48 heures avant le jour dit, et ont encore 24 heures pour changer d'avis. Le plan de mobilisation n'a donc pu être finalisé avant le 26 mai. Vu le nombre de grévistes attendu, nous avons mobilisé d'autres agents qualifiés de l'entreprise, des agents d'encadrement pour la plupart, pour qu'ils conduisent les trains ; mais l'offre de transport était fortement réduite et la rupture d'interconnexion a permis d'économiser des moyens.

Quant aux navettes supplémentaires, elles ont toutes été affrétées par la SNCF.

Mme Sylvie Charles. – Je précise que l'infrastructure est gérée par la RATP jusqu'à Gare du Nord, par SNCF Réseau ensuite. En tant que transporteurs, en revanche, nous coexploitons la ligne et nos conducteurs, en temps normal, vont de bout en bout de la ligne. Quand les grévistes sont nombreux, sachant qu'on ne le sait que 48 heures avant le jour dit, nous essayons d'anticiper. En l'espèce, vu les rumeurs, nous avons pris le parti de supprimer l'interconnexion. À la RATP, tous les encadrants conduisent, mais seulement sur la partie RATP. Conduire sur les deux infrastructures, RATP et SNCF, c'est un métier très spécifique : de part et d'autre, en particulier, les signalisations diffèrent.

C'est pourquoi, dans ce genre de situations, nous sommes conduits à rompre l'interconnexion : les trains du sud vont jusqu'à Gare du Nord, où ils se retournent, et la SNCF prend le relais en gare de surface. C'est ce qui nous a permis de faire ce que nous faisons d'habitude, à savoir assurer le passage de dix trains par heure.

À ces trains nous avons ajouté quelques trains traversants – interconnectés, pour le coup – conduits par des conducteurs SNCF, qui sont partis de Denfert-Rochereau pour aller jusqu'à La Plaine-Stade de France.

Voilà le dispositif qui a été mis en place. Comme l'a dit Philippe Martin, à supposer que vous voyageiez depuis le sud de Paris par la ligne B, vous arrivez, à Gare du Nord, en gare souterraine et il est plus facile, si votre destination est le Stade de France, de traverser le quai pour prendre le RER D que de monter de deux niveaux pour poursuivre sur la ligne B en gare de surface.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – *Quid* d'une possible réorientation de la ligne D vers la ligne B le jour du match ?

Ce jour-là, les trains de la ligne B étaient-ils pleins ou aurait-il été possible, compte tenu du nombre de trains en circulation, de les remplir davantage ?

M. Philippe Martin. – Les supporters n'étaient pas seuls à emprunter le RER B, qui achemine également des voyageurs du quotidien et des touristes. Les trains étaient pleins, mais aucune surcharge n'a été signalée.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – C'est un point important. Tout le problème est que les spectateurs sont arrivés en grand nombre par le RER D, ce qui a produit l'engorgement des points de filtrage. Compte tenu des informations obtenues en temps réel, aurait-il été possible de transporter davantage d'usagers sur la ligne B ?

M. Philippe Martin. – Je ne peux pas vous répondre précisément.

Nous avons un correspondant au CCOS, des représentants au PC sécurité du Stade de France, des contacts avec la FFF ; à aucun moment l'alerte n'a été donnée à propos d'un quelconque problème sur la sortie du RER D. Le cas échéant, nous aurions pu réorienter les flux en temps réel. Nous aurait-on demandé de dévier ou de retenir des trains, nous l'aurions fait : nous savons faire...

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Que s'est-il dit exactement les 25 et 27 mai sur la question du trajet entre sortie du RER D et points de filtrage ? Vingt points de filtrage à la sortie du RER B, dix seulement à la sortie du RER D, pour des raisons « physiques » : il eût fallu s'interroger. Il semble que la Fédération française de football n'était pas représentée à la réunion du 27, mais avez-vous évoqué l'option consistant à créer des zones de délestage à la sortie du RER D ?

M. Philippe Martin. – La réunion du 27 mai était une réunion de sécurité avec la préfecture de police. À l'issue de cette réunion, nous avons informé la FFF des décisions prises concernant le report des flux sur la ligne D.

Sur l'organisation des filtrages et de l'accueil et sur les mesures d'aiguillage, je n'ai pas d'éléments précis à vous communiquer.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Les spectateurs arrivant par le RER D étaient 3,5 fois plus nombreux que ceux qui arrivaient par le RER B. La question de leur orientation à la sortie de la gare avait-elle été évoquée lors des réunions du 25 et du 27 mai ?

M. Philippe Martin. – À ma connaissance, non.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – L'après-midi du 28 mai, avez-vous échangé avec la FFF sur ce point ?

M. Philippe Martin. – Le jour même, nous avons eu six contacts téléphoniques avec le correspondant de la FFF, qui nous a même remerciés après coup, mais à aucun moment une difficulté, quelle qu'elle soit, n'a été portée à notre connaissance. Si la préfecture de police ou les organisateurs nous avaient demandé de prendre des mesures pour adapter le dispositif, nous l'aurions fait, en concertation avec la SNCF.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Enfin, les chiffres que vous avez indiqués ont été repris par le préfet de police dans sa note publiée le lendemain du match par le ministre de l'intérieur. Or les préfets Didier Lallement et Michel Cadot déclarent maintenant que le nombre de spectateurs sans billets ou avec de faux billets est moins important. Confirmez-vous donc vos chiffres ? Pour ce qui est du comptage manuel, il aurait selon vous été effectué par des agents expérimentés. Quelle est la fiabilité de ces données ? La marge d'erreur est pour vous de 5 %, pas plus, soit 110 000 utilisateurs sur les différentes lignes d'accès, y compris la ligne 13. Cela signifie-t-il que l'estimation des 30 000 à 40 000 spectateurs supplémentaires pourrait être issue de vos chiffres ?

M. Philippe Martin. – Nous avons donné les chiffres, pour la ligne B, de 10 500 voyageurs partis du sud et arrivés à Gare du Nord et, pour la ligne 13, de 36 000 voyageurs de 16 heures à 21 heures.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Vous confirmez ces chiffres, avec une marge d’erreur de 5 % ?

M. Philippe Martin. – Oui.

Mme Sylvie Charles. – Les 10 500 voyageurs sont ceux qui arrivent à Gare du Nord. Côté Transilien, les passagers des RER B et D sont comptés à l’arrivée, c’est-à-dire à Stade de France-Saint-Denis pour le RER D et à La Plaine-Stade de France pour le RER B. À la sortie du RER B, nous avons compté 6 200 personnes – il y a une « évaporation » assez logique, car tout le monde ne se rend pas au Stade de France –, soit le tiers de ce que nous transportons habituellement. À la station Stade de France-Saint-Denis, nous en avons compté plus de 37 000, plus de trois fois le nombre habituel sur le RER D.

M. David Assouline. – J’aurai trois questions.

Le ministre nous a dit – et vous l’avez un peu confirmé – que 30 000 à 40 000 personnes supplémentaires, sans billet ou avec un faux billet, étaient arrivées aux alentours du Stade de France. Il avance comme preuve la demande visant à gérer les nombreux flux de retour avant la fin du match. Vous dites que la décision d’envoyer des trains supplémentaires a été prise à 22 heures 50. Cela me semble un peu étrange, car le match devait se terminer précisément à cette heure-là : le dispositif de retour devait donc déjà être installé.

S’agissant des images, le plus étonnant est que, au sein d’une chaîne d’acteurs aussi importante, personne n’ait eu le réflexe de dire qu’il fallait les conserver. D’autant que tout le monde avait ces images ! En les ayant conservées, la SNCF montre presque du doigt tous les autres, à commencer par ceux qui doivent réquisitionner et par le Stade de France. Comment avez-vous pris cette décision ? Dans chacune des entités concernées, quelqu’un a dû se poser la question et décidé de ne pas les garder. Laisser des images être écrasées ou engager une réflexion, ce n’est pas la même chose.

Vos propos démentent ce qu’ont formellement déclaré les représentants de la FFF. Selon eux, vous avez été alertés de l’afflux vers le RER D au moment de l’engorgement des filtrages. Vous dites, quant à vous, qu’ils étaient alertés nettement en amont de la réorientation des voyageurs et que, même pendant cet engorgement, à aucun moment ils ne vous ont alertés, ce qui aurait permis de remettre le dispositif en place. Ces deux témoignages sont totalement contradictoires. Confirmez-vous que la FFF ne nous a pas dit la réalité des choses ?

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Vous faites référence à des discussions entre la FFF et la RATP, alors que vous étiez les uns et les autres présents aux postes de commandement de la préfecture de police et du Stade de France, c’est-à-dire là où sont constatés les points d’engorgement...

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Selon vous, quelle autorité aurait dû vous ordonner de changer d’organisation ?

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Ces points sont importants pour la compréhension des événements et appellent des réponses.

Mme Sylvie Charles. – L’affluence dans les transports en milieu de match est rarissime. En l’occurrence, elle s’est produite vers 22 heures 50.

M. David Assouline. – Normalement, c’est l’heure de fin du match...

Mme Sylvie Charles. – En l’occurrence, on savait que ce n’était pas le cas. On savait depuis plusieurs heures que le début du match avait été retardé.

M. David Assouline. – Non. C’est à 21 heures que la décision a été prise de retarder le début du match à 21 heures 30.

Mme Sylvie Charles. – Nous avons une capacité d’adaptation à la demi-heure, voire au quart d’heure ces soirs de match. Nous savions que celui-ci ne se terminerait pas à l’heure prévue. Face à toutes les personnes sans billet qui repartaient vers Paris, aux alentours de 22 heures 45, nous avons décidé de remettre le dispositif en place à la gare de La Plaine-Stade de France où nos personnels, agents permanents ou en sous-traitance, orientaient les voyageurs vers le bon quai.

M. David Assouline. – Dans des proportions importantes ?

Mme Sylvie Charles. – Nous ne comptons pas, car nous devons réagir rapidement pour remettre le dispositif en place. Le début a été un peu chaotique, avec des trains qui n’étaient pas complètement remplis parce que sur le quai, des supporters regardaient sur leur smartphone comment évoluait la situation ; puis ils sont petit à petit montés dans les trains.

Pour ce qui est de la vidéosurveillance, comme de petits incidents s’étaient produits à la gare de Saint-Denis, la sûreté ferroviaire a bloqué les images. Dans les trains – hormis une rixe à la suite de laquelle un supporter a été blessé et est sorti du train –, nous n’avons constaté aucun incident. Toutes les images de vidéosurveillance à bord des rames ont donc été effacées. Ont été bloquées les vidéos des gares de Saint-Denis, La Plaine-Stade de France et Stade de France-Saint-Denis ; mais, dans ces deux dernières gares, l’effacement avait commencé.

M. David Assouline. – Il est donc naturel, pour une institution concernée, de conserver les vidéos en cas d’incidents au Stade de France, sur l’esplanade, etc.

Mme Sylvie Charles. – Nos dispositifs de vidéosurveillance ne filment que nos emprises, et non l’extérieur de celles-ci. Nous conservons les images quand un agent de la gare, *via* sa hiérarchie, fait remonter qu’un incident s’est produit à bord d’une rame ou, plus généralement, à la descente du train.

M. Philippe Martin. – Pour ce qui est de nos emprises, nous ne disposons que de la vidéosurveillance locale : soit, pour le secteur du Stade de France, les images filmées dans la station Saint-Denis-Porte de Paris, sur la ligne 13 ; aucune de nos caméras ne filme les alentours du stade. En l’absence d’incidents et de réquisition formelle, les images n’ont pas été conservées.

La FFF savait que nous allions réorienter les voyageurs de la ligne D, puisque l’information était clairement indiquée dans les dépêches, les communications publiques, les affichettes, les *flyers*. En revanche, elle ne pouvait pas plus que nous anticiper la part du flux qui allait être reportée du RER B vers le RER D. Je le maintiens. Je redis aussi que, le 28 mai, nous n’avons reçu aucune alerte de quiconque – Stade de France, FFF ou préfecture de police – sur les difficultés de la ligne D.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Dans les PC, vous regardez tous les écrans et vous voyez ce qui se passe !

M. Philippe Martin. – Nous étions au PC du CCOS, à la préfecture de police, qui traite les images relatives aux transports.

M. Jérôme Harnois, directeur chargé de la préparation aux crises, des enjeux de sûreté, de conformité et des affaires institutionnelles de la RATP. – La vocation du CCOS est de gérer la sécurité dans les transports. On ne nous renvoie pas d'images qui ne concernent pas les réseaux de transport.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Où était le préfet de police à ce moment-là ? On nous a dit qu'il avait pris la décision, à partir du CCOS, d'interrompre le pré-filtrage. Il disposait donc bien d'informations à ce moment-là...

M. Jérôme Harnois. – Je ne peux pas répondre à la place du préfet de police. Le CCOS a pour vocation de gérer la sécurité dans les transports. L'un de mes collaborateurs très proches, un commissaire détaché à la RATP, était présent.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Il apparaît clairement que, si une instruction avait dû être donnée pour modifier le dispositif, elle l'aurait été principalement par l'autorité préfectorale et pour des raisons de sécurité. Or rien n'est venu !

M. Michel Savin. – Aux dires de M. le ministre de l'intérieur, les 30 000 à 40 000 personnes sans billet ou détenant un faux billet présentes aux portes du Stade de France, et qui n'ont pas été autorisées à y entrer, auraient disparu après 21 heures 30, soit après le début du match. Il nous a indiqué que, dès 22 heures 45, selon la SNCF et sur la base des images de vidéosurveillance, les quais du RER, notamment ceux de la station La Plaine-Stade de France, étaient pleins de maillots rouges de Liverpool.

Or, selon Île-de-France Mobilités, il n'y aurait pas eu d'arrivées tardives massives à ladite heure. Et selon le communiqué de la SNCF, « rien de particulier n'a été constaté au niveau des retours à 22 heures en termes d'afflux, que ce soit au niveau du RER B ou du RER D ». La SNCF précisait même qu'aucun flux particulier ou plus important que d'habitude n'avait été enregistré dans l'autre sens après le début du match. Cela entre en contradiction avec les propos du ministre de l'intérieur. Pouvez-vous nous expliquer quelle était exactement la situation ?

Les 30 000 à 40 000 personnes qui n'ont pu entrer dans le stade ont-elles ensuite pris les transports en commun ? Les trains étaient-ils remplis ou non ? Ces questions appellent une réelle transparence.

M. Jacques Gasparrin. – Vous avez dit à plusieurs reprises que vous n'aviez reçu d'informations ni de la FFF ni de la préfecture de police, mais qu'une adaptation aurait été possible. Qui aurait dû vous prévenir des différents problèmes ?

La FFF avait préparé une signalétique à la suite de l'annonce de la grève à la RATP. La préfecture de police lui a demandé de démonter ces panneaux visant à orienter les voyageurs du RER D vers le RER B. Pourquoi ne les avez-vous pas réinstallés ? Qui aurait dû vous demander de le faire ? Les dispositifs d'information nous apparaissent clairement défectueux.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ma question porte sur la conservation des images, dont le seul intérêt est de comprendre ce qui s’est passé et de prévenir de telles situations à l’avenir. À écouter les deux entreprises, la RATP n’a pas conservé d’images et la SNCF l’a fait, mais seulement – détail curieux ! – en raison d’un incident en gare de Saint-Denis. Quelque chose m’intrigue : alors que toutes les chaînes du monde montraient ce qui s’était passé, personne au sein de vos deux entreprises n’a décidé de garder les images. C’est incroyable ! Heureusement qu’un incident s’est produit à Saint-Denis... Je ne comprends pas que vous ayez été aussi inadaptés au contexte en n’ayant pas l’idée, de votre propre chef, de conserver ces images.

M. Jean-Jacques Lozach. – Depuis le début de ces auditions, les différents acteurs de la soirée du 28 mai semblent « se refiler la patate chaude », en se renvoyant les uns aux autres la responsabilité d’un certain désordre. J’aimerais revenir sur le problème de l’information. La directrice générale de la Fédération française de football a tenu des propos très fermes quant au manque d’information concernant le détournement des flux du RER B vers le RER D, qui aurait créé des problèmes d’engorgement. À la suite de cette audition, vous avez apporté un démenti. Le confirmez-vous devant nos deux commissions, ou bien y a-t-il réellement eu un manque d’information ?

En effet, depuis l’audition des représentants de la FFF, le préfet Michel Cadot a publié un rapport dans lequel il mentionne des « défaillances » du dispositif d’information et une « insuffisance » dans les échanges entre la RATP et le poste de commandement.

En outre – mon collègue Groperrin a déjà effleuré le sujet –, le rapport Cadot fait état d’un problème de signalétique pour le moins étonnant. La grève de la RATP et ses conséquences sur l’orientation des flux étaient connues, de sorte que la fédération avait préparé une signalétique d’orientation.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Cela figure à la page 11 du rapport.

M. Jean-Jacques Lozach. – Le préfet arrive à la conclusion selon laquelle « il aurait été souhaitable que cette signalétique soit réinstallée dès le risque de perturbation, en toute connaissance de cause ». Par conséquent, pourquoi n’a-t-on pas corrigé le tir au cours de la soirée ?

Enfin, ma dernière question rejoint l’une des préconisations du préfet. Il semble, en effet, que vous deviez appliquer un schéma d’organisation que vous pouvez réajuster en cas d’imprévu ou de difficultés. Le préfet propose donc – j’aimerais savoir ce que vous en pensez – de prévoir en amont plusieurs plans B, c’est-à-dire des scénarios différents que l’on pourrait mettre en place suffisamment tôt dans la journée ou dans la soirée. Là encore, le préfet Cadot formule un reproche assez fort quant au manque d’anticipation.

M. Loïc Hervé. – J’aimerais revenir sur la question des images de vidéoprotection. Premièrement, si le délai légal maximal est de trente jours, le délai inférieur de soixante-douze heures vous est-il imposé par le préfet, ou bien s’agit-il d’un délai technique lié à la capacité de vos serveurs à conserver ces images ? Autrement dit, est-ce une norme qui s’applique techniquement ou bien vous est-elle imposée de manière réglementaire ?

Deuxièmement – Dieu soit loué, vous avez conservé quelques images que vous pourrez fournir à l'autorité judiciaire si par hasard elle vous les demandait ! –, vous avez évoqué une procédure remontante dans le cas où un agent qui, constatant la commission d'un délit ou un événement qui se passe dans une gare, ferait remonter l'incident au niveau hiérarchique, afin que l'on conserve les images utiles. Toutefois, n'existe-t-il pas dans vos processus internes une décision descendante ? En effet, plusieurs de nos collègues ont évoqué un tumulte médiatique, politique et judiciaire. Dans ce type de cas, ne pourrait-on pas envisager que, de manière descendante, quelqu'un dans la hiérarchie puisse prendre la décision de conserver telle ou telle image, le temps que l'autorité judiciaire, ou d'autres autorités, prenne l'initiative de vous demander ces images ?

Mme Sylvie Charles. – Il me semble qu'il y a une confusion entre ce qui relève du périmètre de nos emprises et de celui du Stade de France. En effet, notre système de vidéosurveillance ne s'applique que dans nos rames et dans le périmètre de nos installations. En outre, que ce soit par anticipation ou dans un mode opérationnel, nous nous contentons d'indiquer un plan de transport. Par conséquent, lorsque nous établissons que, pour des raisons tenant à la grève de la RATP et à l'installation d'une *fan zone* sur le cours de Vincennes, il y aura vraisemblablement davantage de fréquentation dans le RER D, nous ne sommes pas capables de prévoir de manière anticipée la montée en charge précise de cette affluence.

En revanche, d'un point de vue opérationnel, dans le cas précis de la soirée du 28 mai dernier, à compter de 18 heures, nous avons transmis toutes les demi-heures les informations au poste de commandement du stade : il a ainsi été informé du comptage à 18 heures 05, soit 8 660 personnes à la gare Stade de France-Saint-Denis et 1 210 personnes à celle de La Plaine-Stade de France, comptage qui a très rapidement permis de constater un gros écart de fréquentation entre la ligne D et la ligne B. Une demi-heure plus tard, le comptage était de 16 400 personnes à la gare Stade de France-Saint-Denis et de 2 200 personnes à celle de La Plaine-Saint-Denis.

Par conséquent, les informations dont disposait le transporteur quant aux flux de fréquentation ont été partagées, et nous n'avons reçu aucune alerte nous incitant à ralentir le RER D en raison de problèmes d'engorgement. Je vous confirme donc que nous n'avons reçu aucune alerte.

M. Philippe Martin. – En ce qui concerne le détournement des flux du RER B vers le RER D, le rapport Cadot, puisque vous le citez, indique à la page 11 que « la grève de la RATP était connue et ses conséquences sur l'orientation des flux aussi ». D'après cette enquête, l'ensemble des acteurs était donc au courant et connaissait les schémas précis. Nous avons beaucoup de plans dégradés et nous savons mobiliser des salles de crise. Notre ADN, c'est de gérer les incidents et les imprévus dans les transports en commun. Si donc un incident technique ou un problème intervient, nous avons toujours des plans de substitution à déployer. Lorsque le service fonctionne à 100 %, les marges sont plus faibles mais nous conservons notre capacité de réaction.

Quant aux panneaux sur lesquels vous nous interrogez, il me semble qu'ils étaient placés à l'extérieur, hors de nos emprises. Le rapport Cadot mentionne ainsi des problèmes de réorientation qui concernent la préfecture et la ville, mais pas le transporteur en tant que tel. Il s'agit en effet de la canalisation et de l'organisation des flux à la sortie des emprises de transport.

M. Jérôme Harnois. – Pour répondre à la question qui porte sur les images, la RATP dispose d'un parc de plus de 50 000 caméras, dont 15 000 sont dans les espaces fréquentés. Vous pouvez imaginer le volume de stockage quotidien que représentent ces 51 000 caméras, d'autant qu'il y en aura sans doute jusqu'à 100 000 dans quelques années, avec le Grand Paris, car à chaque fois qu'un nouveau matériel roulant arrive, il est équipé d'un dispositif de vidéo, alors que ce n'était pas le cas auparavant.

Par conséquent, pour des raisons techniques, qui concernent aussi la SNCF, nous limitons la capacité d'enregistrement de nos équipements à 72 heures. Cette limite est connue de tous, puisque nous traitons 7 000 réquisitions par an. Je rappelle en effet que nous sommes réquisitionnés jusqu'à 7 000 fois par an pour fournir des images vidéo. Notre capacité d'enregistrement est donc connue et la durée de conservation des images est habituelle, liée à des raisons techniques, comme je viens de vous l'expliquer. S'il nous faut à l'avenir allonger cette durée, l'autorité organisatrice devra procéder à des investissements conséquents pour que nous puissions conserver puis traiter ces images.

Pourquoi n'avons-nous pas conservé les images du soir du 28 mai ? Comme cela a été dit à plusieurs reprises, il n'y a eu aucun incident notable dans nos emprises. Nos caméras ne filment que nos réseaux. Au quotidien, dans une ville comme Paris et dans une région comme l'Île-de-France, des incidents interviennent à l'extérieur de nos espaces, dont nous ne conservons pas les images alors qu'elles pourraient être utiles. En revanche, quand la police ou les autorités judiciaires estiment que les images enregistrées par nos caméras peuvent éclairer un incident qui s'est produit en dehors de nos espaces, nous sommes réquisitionnés. D'où les 7 000 réquisitions dont je vous ai parlé, qui concernent des incidents dans le réseau et qui peuvent aussi parfois porter sur des incidents qui se sont produits hors de nos emprises, pour des raisons d'enquête.

En l'occurrence, dans la mesure où nous n'avons pas été réquisitionnés et où il n'y a eu aucun incident dans nos réseaux, nous n'avons pas de raison objective de conserver ces images. Je vous rappelle que la vidéoprotection est très encadrée par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Nous respectons les procédures qui ont été mises en place dans l'entreprise.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Il n'y a pas eu d'incidents à l'encontre de vos personnels ? Un certain nombre de témoignages et de bruits circulent à ce sujet.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Le rapport du préfet Cadot mentionne que « des équipes du Transilien SNCF se sont repliées temporairement pour ne plus être exposées à certains délinquants ». Pouvez-vous nous confirmer qu'il y a bien eu des incidents qui ont concerné le personnel ?

Mme Sylvie Charles. – Vers 23 heures 45 ou 23 heures 50, à La Plaine-Saint-Denis, sur la ligne du RER B, il y avait beaucoup de monde sur la grande esplanade, devant la gare. Dans ce type de cas, une rétention est exercée par les forces de l'ordre et les équipes de la sûreté ferroviaire, qui restent aux abords immédiats de la gare, de manière à ce que les voyageurs y entrent graduellement et descendent en toute sûreté sur les quais. Un procès-verbal de renseignement de la police des transports fait état de ce que nos agents ont observé des jets de projectiles, bouteilles et autres, sur la rampe ouest. Les agents – je parle bien d'eux et pas de la sûreté ferroviaire – se sont repliés près des automates et autres guichets, puis ils ont ouvert les tourniquets de validation parce qu'ils constataient que des supporters de

Liverpool « très énervés » et « particulièrement avinés » bousculaient les gilets rouges ainsi qu'eux-mêmes.

Cela n'avait rien de grave, mais nos agents ont rapporté qu'ils avaient très rarement vu ce genre d'incidents à la sortie d'un match au Stade de France. L'autre élément qu'ils ont noté, c'est la forte présence de pickpockets sur les quais.

Par conséquent, la sortie du stade, à la fin du match, aux alentours de 23 heures 45, a été anormalement tendue.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Mais aucun agent n'a subi de violences ?

Mme Sylvie Charles. – Non. Nos agents en gare ont fait appel à la sûreté ferroviaire et aux forces de police, qui sont arrivées et qui ont rétabli l'ordre en un quart d'heure, afin que l'évacuation puisse se poursuivre dans des conditions correctes.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Il reste des questions auxquelles vous n'avez pas répondu. Jacques Groperrin, notamment, vous a interrogés sur la suppression de la signalétique. En ce qui concerne les images vidéo, certains collègues ont demandé des précisions sur vos processus internes pour savoir à qui revenait la décision de conserver les images. Enfin, d'autres questions portaient sur les différents scénarios de transport qui ont été mis en place.

Mme Sylvie Charles. – Sur le sujet des vidéos, pour préciser ce que j'ai déjà indiqué, comme il y avait eu une rixe signalée en gare de Saint-Denis, le dimanche 29 mai, à 10 heures 29, un agent, sur sollicitation du chef de salle du poste de commandement national sûreté (PCNS), était en charge d'assurer la protection des vidéos de la gare. Le même dispositif a été établi, le 31 mai, compte tenu des événements que je viens de relater, en gare de La Plaine-Stade de France. Ces deux types d'événements ont conduit le chef du PCNS à demander le blocage des vidéos.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Qu'en est-il de la signalétique ?

Mme Sylvie Charles. – La page 11 du rapport, à laquelle vous avez fait référence, monsieur le président, mentionne une signalétique qui n'est pas dans nos emprises. « La Fédération française de football avait préparé une signalétique d'orientation à cet effet. Elle relate qu'au cours d'une réunion à la préfecture de Seine-Saint-Denis, le 23 mai, la préfecture de police a demandé de faire démonter les panneaux prévoyant l'orientation des voyageurs sortant du RER D vers le cheminement de sortie du RER B » : tels sont les mots du rapport. On est donc vraiment sur la voie publique et hors de nos emprises.

M. David Assouline. – Le mercredi qui a suivi le match, lors de son audition, M. Darmanin, ministre de l'intérieur, a répondu à une question de Mme de La Gontrie qui portait sur l'estimation des flux et leurs lieux de passage. Il a dit textuellement qu'il existait des images de la RATP que nous pourrions visionner. Cette audition a eu lieu le mercredi, soit trois jours après les événements. Le ministre mentionnait des images qui étaient en train d'être écrasées et personne n'a réagi. Je trouve cela très étonnant.

Mme Sylvie Charles. – Je vous confirme, monsieur le sénateur, qu'à la suite d'initiatives internes dont je vous ai déjà parlé, dans l'après-midi du mercredi 1^{er} juin, à la

demande de la sous-direction régionale de la police des transports (SDRPT), dans l'attente d'éventuelles réquisitions, les séquences vidéo des gares ont été préservées pour éviter leur effacement automatique. Nous avons donc reçu, dans l'après-midi du 1^{er} juin, un appel de la SDRPT.

M. Jérôme Harnois. – Nous n'avons pas reçu le même appel, sinon nous aurions pris la même décision. Sans doute est-ce dû au fait que la gare la plus sensible, comme l'a rappelé Sylvie Charles, était celle du Stade de France, qui est exploitée par la SNCF.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Mais vous saviez que des incidents avaient eu lieu, comme tous ceux qui avaient regardé la télévision !

M. Jérôme Harnois. – Oui, bien sûr, mais l'usage de la vidéo est encadré par des procédures strictes qu'il est important que nous respections, quand elles sont mises en œuvre et si nous ne sommes pas réquisitionnés. On nous aurait reproché, à l'inverse, d'avoir stocké des images en outrepassant les procédures en place.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Pour être certain de bien comprendre, la territoriale des transports est une entité placée sous l'autorité du préfet de police. Cela signifie donc que le préfet de police, par son intermédiaire, a demandé à la SNCF de conserver les images, le mercredi suivant les événements.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Ma dernière question est de nature plus prospective, après cette expérience malheureuse. La France organise l'année prochaine la Coupe du monde de rugby, et dans deux ans les jeux Olympiques et Paralympiques. Que reprenez-vous comme améliorations à apporter dans le dispositif, tel qu'il a été vécu ?

M. Michel Savin. – J'aimerais avoir une réponse à ma question sur la communication discordante de la SNCF et du ministère de l'intérieur. L'une affirme n'avoir enregistré aucun flux d'une importance particulière après le début du match, l'autre indique que des milliers de personnes auraient repris les transports après le début du match. Qu'en est-il ?

Mme Sylvie Charles. – Je confirme que vers 22 heures 50, nous avons observé qu'il y avait plus de monde que d'habitude. Généralement, nous n'observons une telle affluence qu'une fois le match terminé, ce qui n'était pas le cas. Je pense que vous m'avez mal comprise, monsieur le sénateur.

J'en viens aux améliorations.

Nous avons un souci dans le cadre de l'exercice du droit de grève, mon collègue Philippe Martin y a fait allusion. En effet, la dernière loi en ce domaine est quelque peu contournée par des préavis dormants, qui sont parfois considérés comme valides par la chambre sociale de la Cour de cassation alors qu'il n'y a plus qu'un gréviste, voire aucun. Notre capacité d'anticipation n'est, de ce fait, pas très importante. À ma connaissance, le mouvement de grève à la RATP a d'ailleurs été déclenché sur le fondement d'un préavis dormant. Ce point pourrait faire l'objet d'améliorations.

Par ailleurs, nous avons été frappés par la différence entre la précision des anticipations effectuées par le Real Madrid et la non-précision, pour employer un euphémisme, de celles de Liverpool. En particulier, le nombre de supporters qui sont arrivés

en avance et qui se sont rendus à la *fan zone*, afflux dont j'estime qu'il a été extrêmement bien géré, notamment par nos collègues de la RATP, n'a pas été anticipé.

De manière plus opérationnelle, la gestion des flux doit s'opérer jusqu'au stade et s'adapter à l'affluence. Il me semble que pour notre part, nous l'avons assez bien fait. Au regard des chiffres qui ont été transmis toutes les demi-heures à partir de 18 heures 05, on peut s'étonner que les dispositifs à l'entrée du Stade de France n'aient pas été adaptés à la plus forte fréquentation de la ligne D par rapport à la ligne B.

M. Philippe Martin. – Je partage ce qui vient d'être dit sur les préavis illimités. Nous en avons actuellement 21 à la RATP, sur lequel chaque agent peut se déclarer de lui-même et à tout moment. Le mouvement du 28 mai a ainsi été décidé au dernier moment par les agents. Nous travaillons avec l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) à allonger le délai de déclaration, de 48 à 72 heures, et celui de changement de date, de 24 à 48 heures, afin d'informer plus en amont les voyageurs et nos partenaires. C'est une première piste d'amélioration.

Le second sujet est celui de la chaîne de gestion des flux. Nous avons beaucoup communiqué sur notre plan de transport, nous avons bien travaillé avec la préfecture de police, et de fait, la sécurisation de nos espaces et de la *fan zone* n'ont pas posé de difficulté. En revanche, nous n'avons pas eu beaucoup de visibilité sur la gestion des flux ensuite, en particulier sur les doubles filtrages et les éléments pointés par le rapport Cadot. Une plus grande intégration de la chaîne serait souhaitable.

Enfin, je souhaite terminer sur une note d'optimisme. Nous avons su gérer tous les événements au Stade de France depuis plus de vingt ans : la Coupe du monde de football en 1998, la Coupe du monde de rugby en 2007, les championnats du monde d'athlétisme en 2003 et quantité de matchs. Tous ces événements ont réuni beaucoup de spectateurs, notamment étrangers.

Les délais très courts d'organisation de cette rencontre n'ont sans doute pas facilité le travail, notamment celui de la préfecture de police. En tout état de cause, le principal axe d'amélioration est d'encourager l'ensemble des acteurs à échanger encore davantage sur la gestion des flux. Nous le faisons déjà, par exemple dans le cadre de la mission de coordination axe Nord qui a permis de flécher des voyageurs sur la ligne 12 pour éviter des affluences trop importantes, mais nous devons le faire plus.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Je vous remercie de votre présence ce matin.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 4 JUILLET ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 6 juillet 2022

À 9 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

- Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions des rapporteurs de la mission d'information sur la souveraineté économique.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Commission des affaires étrangères

Mercredi 6 juillet 2022

À 9 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Examen du rapport d'information de M. Pascal Allizard, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. André Gattolin, Yannick Vaugrenard et Alain Cazabonne sur les grandes orientations de la politique étrangère américaine.

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur :

. le projet de loi n° 407 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord pour la mise en place d'un mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan Indien occidental et de l'accord régional sur la coordination des opérations en mer dans l'océan Indien occidental (M. Joël Guerriau, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 408 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord portant révision de l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien (Mme Vivette Lopez, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 417 (2021-2022) autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies, représentée par le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie (M. Édouard Courtial, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 525 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité bancaire européenne relatif au siège de l'Autorité bancaire européenne et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur).

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 604 (2021-2022) autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives.

- Désignation des membres de la délégation du Sénat pour la Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 6 juillet 2022

À 9 h 15

Salle n° 67 et en téléconférence

- Examen du rapport d'information et vote¹ sur les éventuelles propositions des rapporteurs de la mission d'information sur les risques liés au transport de produits à base de nitrate d'ammonium

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Captation vidéo

- Table ronde sur les difficultés d'application des dispositions relatives à la continuité écologique prévues par la loi « Climat et résilience », en présence de représentants de :

- . l'Office français de la biodiversité
- . la direction générale « environnement » de la Commission européenne
- . la Fédération des associations de sauvegarde des moulins
- . l'Agence de l'eau Seine-Normandie

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 6 juillet 2022

À 9 h 30

Salle n° 245 et en téléconférence

- Examen du rapport et vote sur les recommandations de M. Pierre Ouzoulias et Mme Anne Ventalon, co-rapporteurs de la mission d'information relative à l'état du patrimoine religieux

- Examen du rapport et vote¹ sur les recommandations de Mme Laure Darcos et M. Stéphane Piednoir, co-rapporteurs de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Commission des finances

Mercredi 6 juillet 2022

À 10 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

- Contrôle budgétaire – communication de M. Jérôme BASCHER, rapporteur spécial, sur les obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes

À 11 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Robert OPHÈLE, président de l’Autorité des marchés financiers (AMF), sur le rapport annuel 2021 de l’AMF

Jeudi 7 juillet 2022

À 17 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de MM. Bruno LE MAIRE, ministre de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Gabriel ATTAL, ministre délégué auprès du ministre de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics, sur le projet de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2021 et sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022, sous réserve de leur dépôt

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale

Mercredi 6 juillet 2022

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- Désignation d’un rapporteur sur la proposition de loi n° 514 (2021-2022), adoptée par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne ;

- Désignation d’un rapporteur sur le projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 (sous réserve de son dépôt et de sa transmission) ;

<p>- Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 514 (2021-2022), adoptée par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne ;</p>

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 4 juillet 2022, à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

À 10 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, pour la présentation de son rapport annuel

À 11 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, pour la présentation de son rapport annuel

Commission des affaires européennes

Jeudi 7 juillet 2022

À 8 h 45

Salle René Monory et en téléconférence

- Bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} janvier au 30 juin 2022 : communication de M. Jean-François Rapin

Captation vidéo

- Audition de S.E.M. Michal Fleischmann, Ambassadeur de République tchèque en France, sur les priorités de la présidence tchèque du Conseil de l'Union européenne, du 1er juillet au 31 décembre 2022.