

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Emmanuel GLIMET, président de section à la quatrième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, relatif à la formation des policiers..... 2
- Examen du rapport de la mission d'information sur les conséquences financières et budgétaires de la présence des grands prédateurs sur le territoire national (Mme Émilie Bonnivard, rapporteure) 11
- Présences en réunion 19

Mercredi

23 février 2022

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 48

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Présidence de

**M. Daniel Labaronne,
Vice-Président**



La commission entend M. Emmanuel Glimet, président de section à la quatrième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, relatif à la formation des policiers

M. Daniel Labaronne, président. Chers collègues, un rapport avait été demandé par notre commission à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances. Il nous est présenté par M. Emmanuel Glimet, président de section à la quatrième chambre de la Cour des comptes, accompagné de M. Stéphane Auzilleau, M. Laurent Michelet et M. Francis Autran.

Notre collègue Romain Grau rapporteur spécial des crédits de la mission *Sécurités* a suivi les travaux de la Cour sur ce sujet. Cependant, retenu par d'autres obligations, il nous prie de bien vouloir excuser son absence.

M. Emmanuel Glimet, président de section à la quatrième chambre de la Cour des comptes. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je souhaite tout d'abord souligner la très bonne qualité du dialogue qui s'est noué sur cette enquête avec la direction générale de la police nationale (DGPN). Cela traduit, à mon sens, la conviction partagée que la formation des policiers est un sujet important, pour le ministère, pour les agents, les partenaires sociaux et également pour les citoyens. Le recours à la force publique et l'exercice de missions de police judiciaire nécessitent des policiers bien formés.

Notre enquête intervient à un moment important. Le système de formation des policiers est sous tension depuis la reprise des recrutements en 2015, en particulier avec le plan 10 000 engagé par le président de la République en 2017. Les décisions prises à l'issue du Beauvau de la sécurité, notamment en matière de formation continue, accentueront cette évolution. De plus, dans les années à venir, la démographie et la perspective de nombreux départs à la retraite imposeront de nouvelles modalités de recrutement et de formation. Par conséquent, il est utile d'identifier les défis qui se présentent et les éventuels points de blocage.

J'évoquerai, dans un premier temps, l'organisation et les moyens en termes de formation des policiers. Ensuite, je présenterai la formation initiale. Puis, je décrirai les éléments constitutifs de la formation continue.

L'organisation de la formation des policiers se structure lentement. Elle rencontre deux obstacles. D'une part, l'organisation par corps conduit à une dualité entre la formation des commissaires et des officiers, réalisée en école, et la formation des gardiens, qui a lieu dans des unités sous l'autorité directe de la direction de la formation. D'autre part, l'articulation s'avère parfois difficile entre la direction chargée de la formation et les directions spécialisées, c'est-à-dire les directions métiers, qui réalisent de nombreuses actions de formation. Dans le passé, il existait une direction de la formation au sein de la direction générale de la police nationale. Au début des années 2010, dans le cadre de la réduction d'activité de la DGPN en matière de formation et avec la fermeture de huit centres de formation, cette direction a été supprimée et remplacée par une sous-direction. En 2017, compte tenu de l'ampleur des enjeux en matière de formation, cette direction a été recréée autour de la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN). Cette direction a repris, assez tardivement, la tutelle pleine et entière sur l'école qui forme les commissaires et les officiers de police : l'École nationale de sécurité publique (ENSP). Les relations avec les directions métiers s'articulent plus ou moins bien. Certaines directions sont très actives. La préfecture de police a longtemps entretenu des rapports administratifs difficiles avec l'administration centrale en termes de

formation. Ces relations se sont récemment améliorées. Cela étant, il existe un souhait d'unifier la fonction de formation au sein de la police. Ces éléments sous-tendent aux réflexions concernant la fondation d'une académie de police.

Nous souhaitons pour notre part souligner que la réussite de la formation dépend d'une meilleure unification de la fonction ressource humaine (RH) au sein de la police, actuellement répartie entre deux directions de la DGPN. C'est ainsi que la définition des corps et du volume de recrutements revient à la direction des ressources et compétences de la police nationale (DRCPN) alors que la DCRFPN assure l'organisation des concours et la formation. Nous pensons que cette organisation fragmentée gêne l'émergence d'une véritable gestion prévisionnelle des objectifs et des compétences. Ainsi, nous recommandons – c'est notre première recommandation – d'unifier la fonction des ressources humaines.

En matière de budget, les documents budgétaires ne rendent pas compte de l'effort de formation de la police nationale de manière suffisamment exacte. Le coût annoncé de la formation est de 32 millions d'euros, mais, au terme du travail de calcul d'un coût complet de la formation au sein de la police nationale auquel nous nous sommes livrés, le coût réel serait plutôt proche de 650 millions d'euros. Notre recommandation, déjà formulée précédemment, demeure : il faut que la police nationale établisse, dans les documents budgétaires et au sein de son bilan social, un état des lieux global de l'ensemble des moyens qu'elle affecte à la formation. C'est d'autant plus important que, dans les années à venir, les différentes décisions prises produiront leurs effets en année pleine. Il est donc nécessaire d'anticiper de futures et importantes augmentations importantes des dépenses en la matière. Par conséquent, nous demandons l'évaluation précise du coût des mesures prises, faute de quoi nous nous exposerons à des déceptions.

La direction a augmenté ses effectifs. Le véritable problème reste d'accroître le nombre de formateurs, ce qui constitue un véritable défi pour la direction générale de la police nationale.

L'immobilier représente l'un des points les plus préoccupants de nos constatations. Il existe 42 sites de formation de la police, dont 55 % sont jugés en bon état, 30 % en état moyen ou mauvais et 15 % en très mauvais état. La direction de la formation n'a pas la main en matière immobilière. Une pluralité d'acteurs au sein de la DGPN et du ministère de l'intérieur intervient : la direction de l'évaluation, de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI), la DRCPN, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) ou encore, en Île-de-France, la préfecture de police. Par conséquent, les processus administratifs s'avèrent particulièrement complexes. Ce n'est que depuis 2018 que des autorisations d'engagement pour la rénovation des écoles ont été sanctuarisées, à hauteur de 12 millions d'euros, soit une faible somme au regard de l'ensemble de l'effort immobilier de la police nationale, qui atteint la somme de 150 millions d'euros. Les crédits de paiement affectés à la rénovation des écoles s'avèrent insuffisants et les travaux avancent très lentement – notre rapport fournit des exemples de situations que nous avons pu constater sur place. Cette programmation est régulièrement perturbée par des urgences dues à la vétusté du parc. La situation en Île-de-France s'avère particulièrement critique, qu'il s'agisse du site de formation de Cannes-Écluse, du centre régional de formation de Vincennes, de celui de Draveil ou encore de l'état des stands de tir et des gymnases. Un élément supplémentaire de complexité s'ajoutera à cette situation avec la relocalisation de la direction de la formation à Montpellier et la création d'une académie de police dans cette même ville, conformément aux annonces récentes et postérieures à la finalisation de notre rapport. Au total, nous pressentons un risque de saturation des capacités d'hébergement des écoles, puisque les projections de la

DGPN font apparaître un besoin de 8 500 places en 2030, alors qu’actuellement il n’en existe qu’environ 6 000. Nous recommandons donc d’établir un schéma directeur immobilier des écoles de la police qui permette de combler le retard sur la maintenance, d’augmenter les capacités d’accueil et de prévoir les différentes opérations de déménagement.

La formation initiale est conçue et assurée par des formateurs issus de la police nationale, c’est son principe de base. Ce choix opéré par la police et la gendarmerie française s’observe également à l’étranger, en Espagne et en Belgique. D’autres pays ont en revanche intégré leur parcours de formation au sein de leur formation universitaire, comme au Royaume-Uni ; le parcours est alors plus long.

Les enjeux diffèrent entre les promotions selon le grade, notamment en raison des effectifs. Ainsi, les promotions comprennent moins de 100 personnes par an pour les commissaires ; 400 pour les officiers et 3 000 pour les gardiens.

Pour les commissaires, la formation appelle peu de commentaires. Elle s’étend sur vingt-deux mois et commence par un apprentissage partagé entre tous les policiers indépendamment de leur grade, que suivent une formation aux différents métiers de la police et un stage d’adaptation à l’emploi après que les commissaires ont choisi leur poste. Cette formation est évaluée « à chaud » et « à froid ». Le supérieur hiérarchique des jeunes commissaires sortis de l’école est également interrogé sur leurs compétences. Le bilan de la formation des commissaires s’avère particulièrement satisfaisant.

S’agissant des officiers, la formation a été renouvelée en 2020. Elle dure dix-huit mois. Les taux de satisfaction de la formule antérieure étaient assez bas, tant pour les élèves que pour les formateurs. Bien que ce succès reste à confirmer, il semble que la nouvelle formule soit meilleure. Par ailleurs, nous avons obtenu que la méthode utilisée pour les commissaires, qui consiste à interroger la hiérarchie et était tombée en désuétude pour les officiers, soit rétablie à compter des promotions de l’année 2020. Un sujet demeure quant à l’augmentation de la taille des promotions. En effet, en 2017 et 2018 les effectifs étaient de 70 à 80 élèves contre 400 en 2022. Il s’agit d’un défi inhabituel en matière de formation. Nous nous inquiétons d’une possible dégradation de la qualité de l’enseignement. Ainsi, les enseignements en petit groupe se raréfient.

La formation des gardiens a connu différents avatars au cours des dernières années. Ainsi, la durée et la qualité des formations ont rencontré des difficultés à se stabiliser. En 2005, la formation durait douze mois. Elle a été réduite, pour permettre de « faire du chiffre », si j’ose dire, à neuf mois et demi en 2017. En 2020, une nouvelle formule a été mise en place comprenant huit mois en école et seize mois en poste. Cette formule a suscité une vague d’insatisfaction. Il a donc été décidé de revenir à une durée de douze mois de formation en école à compter du mois de mai 2022, mais le Président de la République a annoncé qu’un module de formation en matière de police judiciaire serait systématiquement inclus dans cette formation initiale.

La formation des gardiens nous préoccupe à trois niveaux. Tout d’abord, la sélectivité de ce recrutement, comme nous l’écrivions déjà au mois de novembre dernier dans notre note sur les ressources humaines dans la police, demeure la plus faible des concours de la catégorie B de la fonction publique. Elle a beaucoup baissé et s’établit à un lauréat pour quatre candidats. Par conséquent, il ne s’agit plus d’un véritable concours sélectif. Le délai d’incorporation est un deuxième sujet de préoccupation. Une personne reçue au concours peut attendre seize mois, voire deux ans, avant d’entrer en école. Ce phénomène a pour conséquence un taux d’attrition

non négligeable, qui s'élevait à 18 % en 2018. Le Président de la République a récemment décidé de fixer ce délai à un maximum de six mois. Nous avons demandé à la DGPN comment elle comptait procéder. Elle a expliqué qu'elle envisageait de prévoir deux concours par an et de prendre des actions sur les causes des retards : les délais en matière de visite médicale et d'enquête de moralité. Le problème est donc en cours de résolution. Le troisième motif d'inquiétude en matière de formation des gardiens est la capacité à gérer les cas d'inaptitude constatés en cours de la scolarité. Nous avons pu relever que moins de 1 % des élèves passent devant un jury d'aptitude professionnelle. Ce taux est particulièrement faible. Or, jusqu'à une date très récente, ces jurys considéraient n'être habilités à prononcer que des redoublements. Les écoles ont récemment changé leur interprétation des règles et sont dorénavant disposées à prononcer des licenciements après la constatation d'inaptitude à l'issue de la scolarité.

Les formations de deux autres catégories ont également retenu notre attention. Tout d'abord, nous nous sommes intéressés aux policiers adjoints, anciens adjoints de sécurité dont la formation a évolué de trois à quatre mois. Leur taux de sélectivité s'avère également très faible. Ensuite, nous appelons votre attention sur la situation des cadets de la République. Leur formation en alternance voit ses effectifs diminuer rapidement depuis 2015. L'une des raisons est que les policiers adjoints perçoivent une rémunération plus élevée. Nous pensons que ce dispositif doit être revu très substantiellement.

La formation continue, tout comme la police nationale dans son ensemble, est soumise aux injonctions opérationnelles et segmentée entre directions et corps. Cette formule résume ce que nous écrivons dans notre rapport. Au sein de la police, la formation continue présente de multiples facettes. Il existe des formations obligatoires, comme les exercices de tir et assimilés qui représentent un tiers de la formation continue, des formations statutaires, pour devenir commissaire divisionnaire ou brigadier-chef, et des formations qualifiantes, par exemple pour devenir officier de police judiciaire. Il existe un plan national de formation, mais il s'agit plus d'un recueil des besoins des directions que d'un véritable exercice de développement des compétences. Il présente de nombreux défauts, notamment celui de présenter des offres de la direction et de l'école nationale de sécurité publique distinctes, mais également d'un trop grand nombre de priorités. Par ailleurs, le système d'information des ressources humaines de la police, Dialogue II, a connu de très graves difficultés empêchant la police d'éditer des bilans de l'effort de formation continue au cours des dernières années.

Le volume global de formation continue est stable, et assez faible : cinq jours de formation annuelle par agent. Les commissaires se forment moins que les officiers, qui eux même se forment moins que les gardiens. La formation est assurée à 35 % par la DCRFPN, le reste étant ventilé dans les formations métiers avec de grandes différences. Ainsi, à la préfecture de police, 90 % de la formation est assurée par les services de celle-ci ; le même constat pourrait être fait à propos des compagnies républicaines de sécurité

Nous avons procédé à trois examens détaillés de formations continues dans trois domaines.

Nous nous sommes intéressés à la police judiciaire. Les commissaires et les officiers deviennent automatiquement officiers de police judiciaire, mais les gardiens peuvent passer un examen s'ils disposent de trois ans d'ancienneté après avoir suivi une formation de quatorze semaines. Nous avons constaté que le nombre de candidats reçus à l'examen demeure stable depuis plusieurs années. Ce point est très problématique, car la police nationale estime connaître un déficit de 5 000 officiers de police judiciaire. Le développement de cet examen qualifiant représente un véritable enjeu.

La formation appliquée par les compagnies républicaines de sécurité (CRS) constitue en revanche un modèle du genre. Il s'agit d'une bonne pratique. En effet, la formation est assurée par des policiers des équipes et est intégrée dans les cycles de travail des policiers, c'est la clé de son succès. Néanmoins, la coopération avec la gendarmerie ne semble pas optimale. Ainsi, les formations demeurent séparées, alors qu'il existe un schéma national de maintien de l'ordre depuis 2020 et des actions communes sur le terrain. Nous renouvelons notre recommandation, formulée dans un rapport pour le Sénat en 2021, de formations communes en matière de maintien de l'ordre entre la police et la gendarmerie.

Les formations aux techniques et à la sécurité en intervention (TSI) comprennent les exercices de tir et les pratiques professionnelles en intervention, par exemple la neutralisation d'un individu dangereux sur le terrain. C'est un volet extrêmement important de la formation des policiers, un tiers du volume en termes d'heure. Or nos constatations à cet égard s'avèrent particulièrement sévères. Il existe une obligation de douze heures par an de formation de trois séances avec une séance de tir, mais 62 % seulement du personnel réalise les exercices de tir. Ce pourcentage baisse à 33 % pour les commissaires et à 54 % pour les officiers. Les procédures de suivi figurant sur les fiches d'évaluation ne sont pas respectées en cas de mauvais résultats aux exercices de tir. Pareillement, il n'existe aucune activation des sanctions disciplinaires lorsque les exercices de tir ne sont pas réalisés. S'agissant des pratiques professionnelles en intervention (PPI), le taux global de réalisation des heures réglementaires est de 24 %. Ce taux atteint 14 % à la préfecture de police, ce qui est particulièrement préoccupant, car ses policiers sont plus jeunes et davantage exposés à des situations dangereuses. Dans ces conditions, nous nous interrogeons sur les modalités d'apprentissage de nouvelles techniques.

La situation en Île-de-France est particulièrement critique, avec un manque de formateurs et une pénurie d'infrastructures – certaines armes ne peuvent pas être utilisées dans certains stands –, tandis que la gestion des places de formation n'est pas optimale. Ainsi, de nombreuses places offertes ne trouvent pas preneur. Dans ces conditions, nous avons formulé une recommandation adressée à la préfecture de police pour qu'un plan d'action d'urgence soit engagé en matière de TSI.

Pour terminer, nous identifions plusieurs défis en matière de formation continue. Il nous semble indispensable de les aborder et notamment dans la perspective de l'engagement pris par le président de la République d'augmenter de 50 % le volume de formation continue des policiers. Il existe un enjeu en matière de statut et de nombre de formateurs. Nous ne sommes d'ailleurs pas certains du nombre identifié – il y en aurait 2 800 – et nous recommandons qu'une cartographie plus précise soit établie. Le nombre de ces formateurs influe sur le déroulement de leur carrière. En effet, le risque existe de rester formateur toute sa carrière : 28 % des formateurs de la direction de la formation ont plus de huit ans d'ancienneté. Un second enjeu est celui des formateurs en matière de TSI : il faudra recruter des formateurs. Nous recommandons également de faire appel à des formateurs extérieurs en matière de secourisme ou de sport, qui ne représentent pas le cœur de métier de la police. Cette procédure permettrait d'alléger les forces de travail de la police. Nous recommandons de déplacer les formateurs dans les unités pour éviter les ruptures. Nous suggérons aussi de développer les formations communes entre la police et la gendarmerie.

Nous recommandons de développer la culture de la formation et de lui donner la priorité par rapport à l'opérationnelle afin de diminuer la pression de l'urgence que nous avons constatée. D'une part, il s'agira de fixer par arrêté un nombre minimum de jours de formation par an et, d'autre part, d'intégrer dans les procédures de formation la question du respect des obligations réglementaires pour l'agent évalué et sa hiérarchie.

Enfin, nous pensons que la police, dont la formation est particulièrement endogamique, doit développer sa capacité d'anticipation. Afin d'éviter la gestion de situations de déficits ou de carences avérées comme nous le constatons aujourd'hui, se pose la question de savoir quels sont les métiers du futur et de disposer d'un temps d'avance en matière de formation.

M. Daniel Labaronne, président. Merci, monsieur le président de section, pour ce travail riche et documenté, qui montre les difficultés techniques et administratives de la formation des policiers.

Deux rapports de l'Inspection générale de l'administration produits en 2015 et 2019 ont analysé la situation de l'École nationale supérieure de la police (ENSP) et remis en cause son statut d'établissement public comme l'organisation de la tutelle. Pouvez-vous nous fournir davantage de précisions sur la teneur de ces rapports et les suites qui leur ont ou ne leur ont pas été données ?

Par ailleurs, vous indiquez que la crise sanitaire a conduit à réduire la durée de formation en école des 254^e et 255^e promotions de gardiens de la paix, afin que ces derniers prêtent main-forte aux services opérationnels. Plus généralement, dans quelle mesure la pandémie et les mesures prises pour y faire face ont-elles affecté le bon déroulement des formations, leur nombre et leur qualité ? Des formes de rattrapage ont-elles été mises en œuvre ?

Qu'il s'agisse de la formation ou de l'immobilier de la police nationale, sur lesquels la Cour des comptes a rendu un rapport en 2016 et qui est également évoqué dans en page 39 du rapport que vous venez de nous présenter, le lecteur peut retirer l'impression d'une grande complexité administrative. Ne faudrait-il pas envisager des possibilités de simplification et de rationalisation de l'organigramme de la police nationale ?

Enfin, vous relevez une certaine vétusté de plusieurs centres de formation. À votre connaissance, ces conditions matérielles dégradées ont-elles pu motiver la démission de certains élèves avant le terme de leur formation initiale ?

Mme Stella Dupont. Je tiens à associer à mes propos notre collègue Dominique David, empêchée, qui demeure particulièrement investie sur ces sujets. Au nom du groupe La République en marche, je salue la qualité de ce travail et des données assemblées. Le caractère substantiel de vos recommandations illustre la qualité de ce rapport.

Durant ce mandat, la majorité présidentielle a souhaité effectuer un travail de sincérité et de sérieux budgétaire, avec une rationalisation des dépenses et une simplification de leur lecture. Je salue donc vos recommandations en matière d'organisation de la formation des policiers. Effectivement, un budget et une gouvernance unifiés permettront une sincérité budgétaire et son efficacité.

Votre rapport s'inscrit dans un contexte où l'appareil de formation des policiers est confronté à plusieurs phénomènes qui le soumettent à une forte pression. Pour atteindre les objectifs de formation, il nous fallait renforcer les moyens humains et budgétaires, ce qui a été réalisé par la majorité dans le cadre du budget de cette année 2022. Ainsi, nous avons répondu aux besoins exprimés dans le cadre du Beauvau de la sécurité par une montée en puissance des crédits accordés aux missions régaliennes, notamment à la sécurité intérieure.

Votre rapport met en perspective plusieurs éléments, notamment le faible recrutement de fonctionnaires de police durant les années 2000 à 2010, qui se révèle difficile à compenser

aujourd'hui. Cela se ressent dans la formation des policiers eux-mêmes, et, contrairement à ce que proposent certaines personnes, il n'est pas possible de promettre le recrutement de milliers de policiers du jour au lendemain sans dégrader leur formation.

Comment accueillez-vous donc l'idée d'une loi de programmation de la sécurité intérieure ? Est-ce un point positif qui permettrait de clarifier les besoins de formation et d'assurer leur lisibilité ?

Concernant la formation continue, vous recommandez de fixer par arrêté un nombre de jours minimum de formation continue incluant les entraînements obligatoires à intégrer dans la planification de service de chacun des agents. Pourriez-vous développer ce point particulier ? Songez-vous à un chiffre minimal ? Existe-t-il des priorités à établir entre les commissaires qui se forment moins que les officiers et eux-mêmes moins que les gardiens de la paix ? Il m'a semblé que vous souhaitiez que l'accent soit porté sur les gardiens de la paix et les officiers.

M. Brahim Hammouche. Ce rapport permet de dresser la liste d'un certain nombre de défis. La qualité des formations initiales et continues des forces de police constitue la garantie d'un bon fonctionnement de nos politiques de sécurité, et une formation faible ou mal effectuée met un policier en difficulté dans sa vie professionnelle et personnelle, dans un contexte de croissance des incivilités à l'égard des forces de l'ordre et d'une hausse du risque terroriste, l'uniforme pouvant faire office de cible. Je souhaite d'ailleurs saluer l'ensemble de nos fonctionnaires des forces de police qu'ils dépendent de la police nationale comme de la gendarmerie, et j'ai également une pensée pour nos douaniers.

Vous soulignez que le nombre annuel de jours de formation continue par agent est compris entre 4,8 et 5,3 jours tous corps confondus. C'est insuffisant. Par ailleurs, sa gouvernance n'apparaît pas suffisamment coordonnée d'un point de vue budgétaire. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de créer un établissement national centralisant la formation continue ? Dans le cadre de votre rapport, avez-vous pu effectuer des comparaisons avec les politiques de formation de la gendarmerie et des douanes ? Sont-elles plus efficaces ? Quels enseignements en tirer pour la police nationale ?

Enfin, les polices municipales se développent fortement depuis une décennie. Il existe également un accroissement du nombre de policiers municipaux armés. Pensez-vous qu'il faille créer un centre de formation continue pour les policiers municipaux ?

Mme Marietta Karamanli. Ce rapport sur la formation de la police, très circonstancié, fait lui-même suite à plusieurs rapports importants élaborés et adoptés par notre assemblée, parmi lesquels se trouve le rapport de la commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité – police nationale, gendarmerie ou police municipale –, ainsi que le rapport de la commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre. Je cite ces deux commissions d'enquête car elles ont toutes deux évoqué l'enjeu de la formation. Le rapport de la première comporte des recommandations que nous pouvons résumer au travers de quelques verbes : unifier la formation, revaloriser la formation initiale, organiser la formation continue. Vous-mêmes évoquez un certain nombre d'éléments dans votre communication.

Le rapport de la deuxième commission d'enquête met en exergue certaines préoccupations telles que la priorisation de la formation et la mise en place d'une formation de base relative au maintien de l'ordre commune à tous les agents. Il appelle également l'attention sur l'obligation de former les forces spécialisées aux nouvelles configurations de gestion des

foules avec la nécessité de distinguer les techniques de déploiement en cas de violences urbaines ou de manifestations. Ce rapport éclaire certains des enjeux de l'organisation de l'action de formation et de la dépense en faveur de la formation et esquisse des pistes pour en faire une préoccupation constante et convergente des corps et de l'encadrement.

Si vous évoquez des éléments de comparaison avec la formation de policiers dans d'autres États européens, quelles pourraient être de bonnes pratiques partagées ?

Par ailleurs, la lecture du rapport, malgré les nombreuses données qu'il contient, ne permet pas de connaître les grands thèmes de la formation, toutes dépenses et tous corps confondus. Une cartographie de la dépense d'ensemble serait bienvenue. Elle permettrait de savoir si la préparation et les connaissances professionnelles proposées, au-delà des techniques du maintien de l'ordre, permettent aux policiers d'appréhender les défis d'une délinquance quotidienne et multiforme avec des thèmes transversaux et locaux. Une volonté politique s'avère nécessaire en la matière.

À ce titre, notre groupe souhaite vous soumettre trois suggestions. Tout d'abord, la formation, si elle constitue un devoir, doit être pensée et affirmée comme un droit des agents à la formation initiale ou continue avec des rendez-vous pluriannuels, des priorités et des financements adaptés. Ensuite, un tel droit illustrerait donc le pacte républicain et pourrait aussi être considéré comme un moyen. Enfin, il s'agirait de comprendre les contraintes ainsi que les obligations et de rendre transparents les enjeux de la sécurité. Il conviendrait de disposer d'une trajectoire de la dépense de la formation de la police et d'un suivi de ces dernières.

Mme Lise Magnier. Nous sommes conscients que l'augmentation des recrutements pour renforcer nos effectifs de police nationale est plus que nécessaire. Toutefois, à la lecture de votre rapport, nous constatons que, faute d'anticipation, il existe des répercussions négatives sur la qualité et la durée de la formation initiale, notamment celle des gardiens de la paix qui demeure la plus tributaire des variations de recrutement. D'ailleurs, vous le rappelez, la nouvelle formation mise en place en juin 2020, raccourcie à huit mois et complétée par seize mois de stage sur le premier poste, s'est révélée décevante. Son rallongement à douze mois à compter du mois de mai 2022 est effectivement souhaitable.

Je souscris à votre recommandation pour que les obligations de formation soient remplies par nos policiers nationaux sans se focaliser uniquement sur les tirs. En effet, il s'agira de revenir à des mises en situation complètes faisant appel à la maîtrise des armes, aux techniques d'intervention et à l'enseignement du cadre juridique et déontologique associé. Il paraît nécessaire de s'assurer que nos forces de sécurité suivent des obligations de formation continue – cela vaut aussi pour les agents de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, la formation des subordonnés doit prendre davantage de place dans les préoccupations des cadres de la police nationale. Elle doit relever de leurs obligations d'encadrants.

Nous constatons que les moyens budgétaires et humains devront s'accorder aux objectifs ambitieux fixés à l'issue du Beauvau de la sécurité. Une loi de programmation pluriannuelle de la sécurité intérieure vous semble-t-elle nécessaire ? Le cas échéant, à quelle échéance ? Et quelle période devrait-elle couvrir ? Vous avez identifié un volume nécessaire de moyens à accorder aux formations initiales et continues. Quelle serait cette trajectoire ? Et une loi de programmation devrait-elle porter sur la seule police nationale ou couvrir les différents corps de sécurité intérieure de notre pays ?

Selon vous, sous quel délai le schéma directeur immobilier devrait-il être établi ? Je suis étonné qu'il n'y en ait pas encore ; il en faudrait un pour chaque ministère.

M. Emmanuel Glimet. Concernant l'École nationale supérieure de la police, nous avons constaté que la direction chargée de la formation de la police nationale assumait la tutelle pleine et entière sur l'école de formation des commissaires et des officiers. Ce n'était pas le cas auparavant, ce qui engendrait des problèmes très importants, et ce n'était pas gagné. D'autres réflexions, dont je ne peux pas vous donner le point d'aboutissement, sont en cours au sein du ministère de l'intérieur. Il est essentiel que l'ENSP soit sous la tutelle de la direction chargée de la formation et non inscrite dans des schémas compliqués de tutelle partagée entre la direction régionale de la police nationale et le directeur chargé de la formation, qui ne sont pas optimaux. Il me semble que ce point a été sérieusement pris en compte.

Pendant la crise sanitaire, la formation a été en grande partie assurée au travers des outils numériques. Ce processus a été mis en place plus aisément pour la formation des commissaires et des officiers que pour celle des gardiens de la paix. En effet, pour ces derniers, l'*e-learning* a ses limites et l'on constate une forme de réticence à l'usage de l'outil informatique.

Quant à l'organigramme, le mouvement général tend, en matière de formation, vers une organisation optimale. L'histoire que nous avons décrite est celle d'une série de tâtonnements en ce sens, mais l'académie de police traduit bien une volonté de coordination, qui ne doit pas se traduire par une complication. Il s'agira de s'en assurer à l'avenir.

La question immobilière constitue un sujet extrêmement complexe pour les écoles. Il existe un schéma immobilier directeur ministériel. Cependant, il n'y en a pas pour les écoles de la police qui sont tiraillées entre les contraintes de la préfecture de police, celles de la direction financière du ministère et celles de la DEPFI, qui gère les programmes immobiliers des forces de sécurité. S'y ajoutent des contraintes non négligeables dans certaines enceintes qui ne comprennent pas uniquement des écoles et peuvent abriter, par exemple, des centres de rétention administrative. Il est nécessaire d'identifier clairement ce que l'on veut faire en matière d'immobilier de formation. Dans le cas contraire, cette situation perdurera.

Je ne pense pas, monsieur le président, que des élèves soient partis en raison de la vétusté. Toutefois, elle peut affecter l'attractivité de ces formations.

La mise en œuvre d'une loi de sécurité intérieure représentera un effort dans la durée. Une annexe du rapport présente les perspectives de départs à la retraite. Jusqu'en 2030, nous devons former beaucoup de policiers ne serait-ce que pour maintenir des effectifs constants. Cet effort doit être programmé sur la durée. La démographie est un bon indicateur pour planifier cet effort et accueillir de jeunes policiers dans les écoles.

Nous n'avons pas réfléchi à ce que devrait être le nombre de jours obligatoires de formation, mais nous avons considéré celui aujourd'hui fixé par la législation, pour le tir et toutes les pratiques en intervention. Ces jours de formation obligatoires sont cruciaux car il en va de l'exercice de la force publique ; ce qu'il faudrait déterminer, c'est un nombre de jours obligatoires de formation en plus de ces formations indispensables. Nous avons par exemple constaté que les formations en matière de déontologie ne rencontraient pas un grand succès. Par ailleurs, comme le relevait un rapport de l'Assemblée nationale, en matière de maintien de l'ordre, de violences familiales, de cybercriminalité, ou encore de terrorisme les besoins sont identifiés.

Les annexes de notre communication comportent des exemples étrangers ou tirés du monde de la gendarmerie nationale – toutefois, nous n’avons pas examiné le cas des douaniers. Les gendarmes, avec leur tradition militaire, disposent d’un entraînement davantage intégré à leur quotidien. Dans le champ de la police nationale, la bonne pratique que nous avons relevée est celle des CRS. Les membres des CRS réalisent des exercices de formation qui figurent dans leur planning, sans s’absenter de leur poste. Cette pratique pourrait aisément se diffuser, car elle appartient déjà au fonctionnement de la police.

Quant au tir et à l’ensemble des techniques d’intervention, il semble primordial de disposer de formateurs en sport ou en secourisme qui ne soient pas policiers afin d’alléger la charge des spécialistes et de leur permettre de se concentrer sur leurs tâches.

Les policiers municipaux appartiennent au continuum de sécurité. Leur effectif a considérablement augmenté ces dernières années. Il s’agit de fonctionnaires territoriaux dont la formation doit s’intégrer dans le cadre du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

*

* *

Puis la commission examine le rapport de la mission d’information sur les conséquences financières et budgétaires de la présence des grands prédateurs sur le territoire national (Mme Émilie Bonnivard, rapporteure)

M. Daniel Labaronne, président. Nous avons décidé en 2020 de confier à notre collègue Mme Émilie Bonnivard une mission d’information relative aux conséquences financières et budgétaires de la présence de grands prédateurs sur le territoire national. À l’instar de nombreux travaux de contrôle, cette mission d’information a suspendu ses travaux pendant la crise sanitaire. Elle les a ensuite repris et Mme Émilie Bonnivard les a menés à bien. Elle nous présente aujourd’hui les conclusions de son travail.

Mme Émilie Bonnivard, rapporteure de la mission d’information sur les conséquences financières et budgétaires de la présence des grands prédateurs sur le territoire national. Lorsque j’ai proposé à la commission des finances de s’intéresser aux conséquences financières et budgétaires de la présence de grands prédateurs sur le territoire national, un constat criant guidait ma démarche. En effet, le pastoralisme français fait face à une crise sans précédent et trop peu connue. Elle le mine de manière croissante depuis près de trente ans face à la pression résultant de la présence de grands prédateurs.

Les grands prédateurs terrestres que sont le loup, l’ours et le lynx ont disparu ou quasiment disparu du territoire national au cours du XX^e siècle. Ce phénomène a abouti à leur protection par la convention de Berne et la directive dite « Habitat », par la suite transposée dans le droit national. La stricte protection de ces espèces a donné lieu, à partir des années 1990, à une croissance importante de leur population.

En 2009, la France comptait 194 loups sur son territoire. En 2015, leur population était estimée à 293 loups répartis sur 42 zones de présence permanente et 30 départements. Une zone de présence permanente se définit par l’existence de trois indices de présence relevés pendant deux hivers consécutifs. En 2021, 624 loups étaient estimés officiellement dans l’hexagone. Cette estimation tient compte d’un intervalle de confiance statistique de 5 %. En fourchette

haute, il existerait 834 loups et en fourchette basse 414 spécimens. Ce point s'avère important, car il existe une divergence forte sur l'évaluation du nombre de loups au niveau national entre les chasseurs et les éleveurs d'une part et l'Office français de la biodiversité (OFB) d'autre part. C'est la raison pour laquelle une évaluation alternative est en cours de définition sous l'autorité du préfet coordonnateur. La France comptait officiellement 624 loups en 2021, soit une multiplication par cinq depuis dix ans et une augmentation de plus de 113 % du nombre d'individus ces cinq dernières années. Ces 624 loups se répartissent aujourd'hui sur 125 zones de présence permanente, soit une hausse de près de 200 % du nombre de zones de présence permanente en cinq ans. Cette expansion s'avère considérable. Les loups sont désormais présents dans quarante départements.

La dynamique démographique de l'espèce en France montre que la politique européenne de protection stricte de l'espèce a fonctionné. Désormais, le loup n'est plus considéré comme une espèce menacée. Cependant, nous ne parvenons pas à disposer d'éléments objectifs au niveau européen qui permettraient de connaître le nombre d'individus et l'espace géographique nécessaire à ce que nous estimons constituer un bon état de conservation de l'espèce. Cette notion est légèrement différente de la question de l'espèce menacée au niveau européen. Cela représente une véritable difficulté en matière de définition et d'adaptation d'une politique publique européenne ayant des impacts particulièrement lourds pour le monde agricole.

La population d'ours a principalement fait l'objet de réintroduction puis de croissance naturelle ces dernières années. Elle comptait 15 individus en 2006, 32 en 2015 et 64 en 2020, soit un doublement de la population ursine en seulement cinq ans, entre 2015 et 2020. Cette population se concentre sur un seul territoire : le Couserans, en Ariège.

Le dynamisme démographique des grands prédateurs que sont le loup, l'ours et, dans une moindre mesure, le lynx, engendre des conséquences majeures pour les activités agropastorales. Ces quinze dernières années, la présence accrue de ces grands prédateurs a eu pour conséquence directe la croissance continue du nombre d'attaques sur les animaux d'élevage. En effet, ces attaques ont augmenté de 279 % entre 2010 et 2020, leur nombre constaté étant passé de 984 à 3 730. Parallèlement, le nombre de victimes parmi les bêtes d'élevage a également augmenté. Alors qu'en 2010, 3 791 victimes du loup étaient recensées, leur nombre a atteint 11 849 en 2020, soit un accroissement de 213 % en dix ans. Une légère stagnation a été observée en 2019, puis une baisse relative du nombre de victimes en 2021 (ce nombre s'élève à 10 900 cas). Ce phénomène résulte probablement d'un double mouvement — bien qu'aucune étude scientifique reconnue n'en atteste avec certitude. En effet, le déploiement des mesures de protection, dont les chiens de protection ainsi que le doublement du plafond des tirs de défense et de prélèvements autorisés de loups attaquant les troupeaux ont probablement permis une réduction du nombre de victimes. En 2009, le plafond des prélèvements dérogatoires s'élevait à 10 %. Il atteint désormais 19 % de la population annuelle moyenne estimée. Cette tendance reste toutefois à confirmer, car la période semble trop courte pour pouvoir l'affirmer. L'objectif doit demeurer une baisse drastique du nombre d'attaques et de victimes. Or leur niveau reste élevé.

Concernant l'ours, le nombre de victimes demeure inférieur à celui de victimes du loup. Cependant, il croît fortement ces dernières années. En 2020, 930 animaux ont été indemnisés à la suite d'une attaque d'ours, contre 247 en 2015. Cela représente une hausse massive de 277 %.

Les conséquences de cette pression accrue de la prédation se révèlent à l'évidence désarmantes. Le pastoralisme français est menacé. Il s'agit pourtant d'un secteur pourvoyeur

d'emplois, gardien de pratiques ancestrales et d'opportunités économiques pour les territoires de montagnes, souvent enclavés. Plus encore, le pastoralisme est porteur d'aménités positives pour les espaces naturels dans lequel il s'exerce. Ainsi, notre code rural précise que le pastoralisme contribue à l'entretien des sols, à la protection des paysages, à la gestion et au développement de la biodiversité. La détresse des éleveurs, leurs difficultés, le stress permanent qu'ils vivent dès la sortie de leurs animaux ne seraient tolérés pour aucune autre profession. Les risques psychosociaux s'avèrent désormais particulièrement élevés, comme en attestent les mesures mises en place par la Mutualité sociale agricole (MSA) sur ces territoires. Ces risques impactent les perspectives de renouvellement des générations dans la filière.

Par conséquent, il paraît nécessaire de trouver une politique publique pour concilier ces deux priorités : d'une part préserver le pastoralisme et d'autre part garantir la présence de grands prédateurs sur les mêmes espaces. Ce double objectif a pris la forme de plans nationaux d'actions (PNA) propres à chaque prédateur. Ils ont évolué au cours du temps et introduisent une politique publique organisée en triptyque. Tout d'abord, en amont des attaques, il s'agit de prendre en charge les mesures de protection qui visent à limiter le nombre d'attaques et la mortalité dans les troupeaux. Effectivement, il existe un financement, à hauteur de 80 % pris en charge par la puissance publique (fonds européen et État), des dépenses de gardiennage, de chiens de protection ou de clôtures. Ensuite, en aval des attaques, l'indemnisation offre une compensation financière aux éleveurs pour les animaux tués, perdus ou une productivité moindre de leur troupeau. Enfin, au regard de l'efficacité relative des mesures de protection face à l'augmentation de la pression de prédation, des protocoles de tirs dérogatoires ont été mis en place dans les zones les plus sujettes à la prédation. Ils permettent de diminuer sensiblement la pression dans ces territoires.

À travers ce rapport, mon objectif a été d'évaluer le coût complet pour la puissance publique de cette politique de conciliation entre pastoralisme et grands prédateurs. J'ai également analysé l'évolution de cette politique publique au cours des dernières années afin d'en mesurer l'efficacité. Parvient-elle à atteindre son objectif? C'est-à-dire à concourir à la diminution, voire à l'absence d'attaques des prédateurs sur les troupeaux, comme M. Stéphane Travert, alors ministre de l'agriculture, le mentionnait en 2017.

Le coût de cette politique a explosé à la faveur de la multiplication des attaques. Le coût des mesures de protection connaît une évolution exponentielle majoritairement prise en charge par l'État et l'Union européenne. Ce coût est passé d'environ 6,2 millions d'euros en 2010 à 18,85 millions d'euros en 2015 puis à 29 millions d'euros en 2020. Cela représente une progression de près de 400 % en dix ans. Les dépenses d'indemnisation ont également augmenté, passant d'un million d'euros en 2010 à 2,88 millions d'euros en 2015 puis à 4,54 millions d'euros en 2020. Ces dépenses ont ainsi subi une multiplication par quatre sur dix ans. Il s'agit des deux principaux postes de dépenses au travers desquels nous pouvons évaluer cette politique. En effet, ces données permettent d'établir une comparaison d'une année à l'autre, car elles demeurent peu sujettes à une évolution de périmètre.

Toutefois, cette politique entraîne d'autres dépenses publiques qui ont fortement augmenté ces dernières années et qui n'existaient pas dix ans auparavant. Il s'agit de dépenses de personnel estimées à près de 12 millions d'euros en 2020. Elles comprennent la création de postes de préfets coordonnateurs ; de personnels dédiés dans les ministères et dans les services déconcentrés ; l'augmentation du personnel recruté à l'Agence de services et de paiement (ASP) et enfin celle des personnels de l'OFB et de la brigade des grands prédateurs. D'autres dépenses peuvent être signalées, comme le défraiement des louvetiers pour leurs interventions ou encore les mesures complémentaires spécifiques au massif des Pyrénées. Au total, le coût

de cette politique publique représentée en 2020, 56 millions d'euros *a minima*. Il s'agit de l'évaluation la plus exhaustive que j'ai pu réaliser. En effet, cette étude exclut les dépenses réalisées par les communes ou les départements, pour lesquels un recensement s'est avéré ardu, tandis qu'elle ne comprend pas toutes les dépenses actuelles, comme celle du coût du préfet coordonnateur du PNA « ours » puisque sa mission a démarré en 2021. En outre, il convient d'ajouter les dépenses prises en charge par les acteurs privés, dont les éleveurs eux-mêmes et les chasseurs. L'effort national global s'élèverait ainsi *a minima* à 66 millions d'euros, dont presque 8 millions d'euros de reste à charge supportés par les éleveurs au titre des mesures de protection. Ce montant s'avère considérable pour des dépenses non productives. La hausse constante du coût de cette politique publique aurait dû se traduire par une décroissance du nombre d'attaques et de victimes et par une baisse du nombre d'animaux indemnisés. Or le nombre de victimes poursuit sa croissance.

Au cours de ces dernières années, la courbe relative au nombre de victimes et celle du coût des mesures de protection ont évolué de manière parallèle avec une stagnation toute récente. Cette dynamique s'observe également pour l'ours. En réalité, le seul lien qui apparaît clairement reste celui qui unit le nombre de prédateurs présents et le nombre de victimes.

Si nous pouvons conclure à une relative inefficience de cette politique publique entre l'évolution de la dépense publique et ses résultats, il demeure certain que la situation serait bien pire sans ces moyens.

À cet égard, je souhaite saluer les efforts de toutes les parties prenantes à ce dossier sensible : les éleveurs, les représentants de la profession agricole, les associations comme France Nature Environnement (FNE) (en dépit de nos désaccords), les membres de la brigade grands prédateurs, les lieutenants de louveterie, les chasseurs, les fonctionnaires et aussi, tout particulièrement, les personnels des services déconcentrés de l'État qui se retrouvent souvent sur le terrain entre le marteau et l'enclume. Ces derniers accomplissent leurs tâches au mieux dans un cadre légal très contraint, et à mon sens désormais totalement dépassé, pour accompagner des éleveurs décontenancés.

Nous avons le sentiment d'une fuite en avant de la dépense, des moyens humains engagés, des attaques, des victimes, sans que nous parvenions à résorber ces éléments.

Il est donc urgent d'interroger la Commission européenne sur le caractère désormais inadapté de ce cadre légal. Le maintien d'une protection stricte de ces espèces s'avère fortement contraignant. Or les conflits se renforceront nécessairement sur les espaces pastoraux, à moins d'accepter une croissance toujours plus forte de la dépense publique, une multiplication des tirs dérogoires, ou une modification et un affaiblissement fondamental du pastoralisme dans sa forme ancestrale (plusieurs mois d'estive et de pâturage hors de l'étable). De manière générale, cette politique publique souffre d'un déficit important d'évaluation aux niveaux national et européen.

Plus fondamentalement, ce sujet nous conduit à nous interroger sur la place de l'homme et de ses activités dans la nature. Je m'intéresse également dans mon rapport, à la présence du requin à La Réunion. Cette dernière pose des questions similaires à celles de la présence de prédateurs dans les espaces de montagne. Toutefois, les drames humains qui y sont vécus depuis dix ans sont terribles (morts de jeunes baigneuses, etc.). Une nature fermée à une présence humaine respectueuse et mesurée constituerait un renoncement majeur et non souhaitable. L'équilibre entre la protection des espèces protégées et le maintien des activités pastorales et, plus largement des activités humaines, impose de dépasser une vision

manichéenne de la relation entre l'homme et la nature, notamment dans le cadre d'activités respectueuses de l'écosystème naturel depuis des millénaires. Il convient de mener une politique publique cohérente, efficace et transparente, fondée sur un principe de responsabilité. Cette politique devra demeurer respectueuse de toutes les parties prenantes dans la nature et contributrices à la biodiversité.

M. Daniel Labaronne, président. J'ai beaucoup appris en lisant votre rapport et en vous écoutant. Je salue la qualité de votre travail. Il s'agit d'un sujet de mobilisation. Le loup est désormais présent dans une grande partie du territoire national. Dans quelle mesure la politique de limitation des effets de la prédation permet-elle de préparer les territoires qui accueillent des loups ? Par ailleurs, vous évoquez les difficultés rencontrées par les bergers, dont la profession est bien sûr essentielle pour l'écosystème pastoral. Comment expliquez-vous la multiplication de ces difficultés ? Quelles sont vos recommandations à cet égard ? En ce sens, vous auriez pu présenter davantage vos recommandations. Vous soulignez une éventuelle défaillance de l'action publique, conduisant la puissance publique à dépenser énormément pour un résultat bien en deçà des objectifs. Enfin, vous indiquez le coût de cette politique, de l'ordre de 56 millions d'euros. Cette dernière permet-elle d'annuler le coût privé de la prédation supporté par les éleveurs ? J'ai cru comprendre que ce n'était pas le cas, puisqu'il demeure un reste à charge que vous évaluez à 8 millions. Dès lors, à combien s'élève le coût privé net de la prédation ?

M. Xavier Roseren. Je salue la qualité de votre travail, particulièrement d'actualité. La prolifération des prédateurs et, en particulier des loups, représente un véritable enjeu dans les montagnes françaises. Il s'avère nécessaire de trouver un juste équilibre entre la préservation de l'espèce et l'agropastoralisme. Or, à l'heure actuelle, cet équilibre est rompu en défaveur des éleveurs. En Haute-Savoie, les attaques des loups étaient de 23 en 2016, contre plus de 130 en 2021. Pour rappel, depuis le début du quinquennat nous avons modifié le dispositif de gestion du loup en protégeant davantage les troupeaux et les éleveurs, tout en proposant une meilleure indemnisation des dommages.

Si je ne suis pas d'accord avec l'ensemble des 26 recommandations de votre rapport, j'en partage un grand nombre. Je suis notamment convaincu du bien-fondé de l'axe 1 selon lequel les modalités d'estimation des populations — en particulier du loup — doivent être revues. Aujourd'hui, le comptage officiel fait état de plus de 600 loups, alors qu'en réalité nous sommes quasiment certains qu'il existe le double d'individus sur notre territoire. C'est particulièrement préjudiciable, car les prélèvements s'effectuent sur la base de cette estimation. Il s'agit, à mon sens, d'une des raisons principales de cette augmentation importante du nombre d'attaques.

Les éleveurs sont correctement indemnisés. Le principal problème demeure le préjudice moral et le stress engendré par des attaques à répétition. De plus, le loup s'adapte de mieux en mieux à l'ensemble des dispositifs de protection physiques et aux chiens de protection.

À mon sens, le reste à charge pour les éleveurs ne constitue pas une difficulté particulière pour les éleveurs. Il me semble que notre intervention concerne prioritairement le nombre de loups. Ces attaques à répétition pourraient encourager les éleveurs à quitter les alpages, qui ne seraient alors plus entretenus. Ce phénomène aurait-il un coût financier important ? L'homme devra alors intervenir pour conserver les alpages. Je partage également la volonté de simplifier les procédures de déclaration notamment au travers du développement de la télédéclaration. Un problème se pose aussi concernant la cohabitation des chiens de protection et des randonneurs. En effet, le partage des espaces s'avère compliqué dans l'ensemble de nos stations touristiques qui sont le théâtre d'incidents avec des chiens de protection.

Dans les conclusions de votre rapport, vous signalez que les budgets de protection ont fortement augmenté. Toutefois, si nous suivons l'ensemble de vos recommandations, ne pensez-vous pas qu'un dérapage encore plus important de ces dépenses pourrait avoir lieu ? La solution semble se trouver dans la régulation des espèces, avec des prélèvements plus importants, effectués plus tôt dans la saison.

Pour conclure, je pense que l'année 2022 représentera une année charnière, car elle permettra d'élaborer le prochain plan d'action national « loup ». Il faudra revoir le comptage, comme vous le préconisez, et organiser un nouvel équilibre entre ces populations et les éleveurs.

M. Patrick Loiseau. Je salue la qualité de ce travail et de l'intervention que nous venons d'entendre. Cette dernière permet d'aborder la question des grands prédateurs sous un prisme différent des seuls débats parfois caricaturaux, se fondant sur une opposition irréconciliable entre la biodiversité et le pastoralisme. Je trouve dommage que, pour prendre du recul, nous soyons contraints de procéder à un tel débat en commission des finances.

Le rapport qui nous est présenté permet de disposer d'une vue d'ensemble claire, prédateur par prédateur. Il propose également 26 recommandations, non essentiellement liées à la question du financement. Il me semble qu'il s'agit de la première fois qu'en commission des finances un rapport propose d'installer une antenne de la brigade mobile d'intervention aux grands prédateurs en Ariège, à proximité des zones les plus soumises à la prédation !

Vous envisagez la transformation de l'indemnisation en cas d'attaque de prédateur en indemnité compensatoire de présence des prédateurs (ICPP), sur le modèle de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Je trouve cette idée intéressante. Toutefois, avez-vous la possibilité d'estimer le coût de cette transformation ? En outre, je m'étonne que la question de l'assurance privée n'apparaisse pas dans votre rapport. Enfin, ne pensez-vous pas que la coexistence de différents acteurs à la montagne doit être revue, notamment au regard des difficultés de cohabitation entre les chiens de troupeau et les randonneurs ?

M. Daniel Labaronne, président. À l'écoute de ces différentes interventions, je m'étonne que le recensement officiel ne tienne compte que de la présence de la moitié de ces individus sur le territoire français. Disposons-nous d'un *benchmark* par rapport aux autres pays européens ? Vous évoquez les difficultés structurelles concernant le cadre juridique des chiens de protection, auxquelles s'ajouterait une cohabitation compliquée entre ces derniers et les promeneurs. Quelles en sont les raisons ?

Mme Émilie Bonnard, rapporteure. Nous avons connu une politique particulièrement ciblée sur les territoires alpins. Or il s'agit désormais d'anticiper et d'étendre cette politique au territoire national. La politique des cercles représente une mesure positive créée il y a quelques années. Elle définit un niveau de protection ou encore le dispositif de défense qui peut être mis en place en fonction de la présence des loups et de leurs attaques. Tout le dispositif est basé sur les attaques de loups. Il ne s'agit en effet pas de prélever des loups qui n'attaquent pas. Cette politique de cercles permet un financement et une gestion différenciés des mesures de protection, mais aussi des prélèvements. Pour préparer l'arrivée du loup dans de nouveaux départements, une anticipation et une pédagogie sont nécessaires pour ces territoires et leurs habitants. À défaut, ces arrivées engendrent une panique, à l'instar de l'apparition des loups en Aveyron et en Ariège, sur le territoire de la filière ovine laitière pour le Roquefort.

Les bergers rencontrent plusieurs difficultés. Les contrats de travail ne sont plus adaptés aux méthodes de travail et aux besoins de protection. Un berger doit pouvoir protéger son troupeau la nuit, dans des conditions climatiques difficiles. Se pose donc la question d'un unique contrat de travail au regard du nombre d'heures travaillées. La question des conditions de vie se pose également. Certaines cabanes, particulièrement anciennes, ne correspondent pas aux standards de confort minimum. Par ailleurs, le recrutement et la formation ne prennent pas en compte ce nouveau risque. Par conséquent, j'ai effectué des préconisations en ce sens.

Le coût privé net dépasse le périmètre strict de mon rapport, dans lequel j'ai souhaité m'intéresser au coût public de la dépense. Mon estimation du coût privé atteint cependant environ 10 millions d'euros, dont presque 8 millions d'euros de reste à charge pour les éleveurs au titre de la mise en œuvre des mesures de protection. Ce coût privé demeure difficile à évaluer et mériterait qu'un autre rapport y soit consacré.

L'estimation du nombre de loups sur le territoire national demeure incertaine. Il s'agit d'une estimation statistique réalisée à partir d'un certain nombre d'indices prélevés sur le territoire. Or le réseau loup-lynx, qui réunit divers acteurs qui collectent ces indices, éprouve des difficultés pour se régénérer et mobiliser un nombre suffisant de membres. De fait, nous ne sommes pas en mesure de savoir si l'intégralité des indices est collectée. Ensuite, la méthode statistique utilisée suscite de nombreuses interrogations. C'est la raison pour laquelle je préconise de mettre en place une méthode alternative de comptage avec de nouveaux moyens technologiques (par exemple, des pièges-photos), pour disposer d'une estimation plus juste et plus transparente du nombre de prédateurs. De ce chiffre découlera la politique publique à adopter. Le cas de l'ours s'avère différent. En effet, nous identifions plus facilement le nombre d'ours puisqu'ils vivent dans un périmètre déterminé.

Il n'existe aucun *benchmark* des modalités de comptage de la population lupine. J'ai auditionné les fonctionnaires de la Commission européenne et n'ai obtenu aucune réponse à mes questions. Ils ne m'ont pas fourni le coût du budget de protection et n'ont pas su m'indiquer le nombre de loups présents sur le territoire européen. Or, un horizon européen demeure nécessaire pour la régulation de cette espèce : il existe une réelle lacune dans la gestion de cette politique d'un point de vue européen. En outre, le peu de *benchmarks* dont nous disposons doivent être considérés avec précaution, car les pratiques pastorales peuvent différer selon les territoires. Une de mes préconisations consiste à mettre en place une étude européenne sur les impacts de la prédation sur les différents systèmes d'élevage au niveau européen. En outre, un travail est en cours quant à l'estimation du nombre de loups. Il se déroule sous l'autorité du préfet coordonnateur.

Il n'existe pas de cadre légal adapté pour les chiens de protection. La réglementation prévoit que leur maître ne doit pas les laisser en état de divagation. Toutefois, par essence un chien de protection est élevé par et avec le troupeau depuis sa naissance. Il ne s'agit pas d'un chien de conduite pastorale, ou chien de berger. Il assume la protection du troupeau face à une menace létale. Ces animaux doivent être agressifs. Il existe en effet beaucoup d'incidents avec les randonneurs et dans les villages. À la fin de l'été, ces chiens restent avec les éleveurs dans les villages, et pendant l'été ces animaux sont soumis à un stress important. À force de pressions, ils peuvent avoir des comportements inadaptés et agressifs à l'égard des promeneurs. C'est pourquoi je formule des préconisations et un partage de la responsabilité, en cas d'incident, entre l'éleveur et l'État puisque ces chiens de protection sont imposés aux éleveurs par la politique de protection des espèces prédatrices.

Je suis d'accord quant aux dérapages des dépenses et à l'obligation de modifier le cadre. Mon rapport a pour objectif de modifier ce cadre ; de s'interroger sur une politique de régulation des espèces et de proposer une réglementation simplifiée de la protection systématique des troupeaux pour que les prédateurs comprennent qu'ils ne peuvent pas s'en approcher. L'équilibre doit être viable entre ces espèces et le pastoralisme.

La transformation en ICPP des versements des mesures de protection sur le modèle des ICHN représente une proposition de long terme émanant de la profession agricole. Elle ne modifiera pas le coût global de la mesure de protection, mais son coût total dépendra de l'évolution de la présence du loup dans les années à venir. Cette question nécessite un examen approfondi.

Je n'ai pas interrogé les assurances privées. Ce sujet mérite également d'être approfondi.

J'ai élaboré 26 recommandations : j'espère que quelques-unes seront reprises.

La commission autorise, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport de la mission d'information.

*

* *

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 23 février 2022 à 17 heures 30

Présents. - Mme Émilie Bonnivard, M. Francis Chouat, Mme Stella Dupont, M. Brahim Hammouche, M. Daniel Labaronne, M. Patrick Loiseau, Mme Lise Magnier, M. Hervé Pellois, Mme Muriel Roques-Etienne, M. Xavier Roseren

Excusés. - M. Damien Abad, Mme Anne-Laure Cattelot, Mme Jennifer De Temmerman, Mme Valéria Faure-Muntian, M. François Jolivet, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, Mme Christine Pires Beaune, M. Laurent Saint-Martin, M. Olivier Serva, M. Éric Woerth

Assistait également à la réunion. - Mme Marietta Karamanli