

Projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680)
Mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,
M. Philippe Pradal

7 novembre 2023

MESDAMES, MESSIEURS,

Les deux programmes de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) représentent un total de 4,36 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 4,27 milliards d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024.

Ces crédits se caractérisent par leur globale stabilité par rapport à 2023, le montant des dotations d'investissement et de décentralisation étant maintenu en 2024. On note, de plus, un effort particulier de l'Etat sur certaines politiques publiques, notamment en matière de prévention de la biodiversité ou sur la délivrance des titres sécurisés.

Le soutien de l'Etat aux collectivités territoriales ne saurait être réduit à la seule mission RCT : dans un contexte inflationniste, il se manifeste notamment par une hausse significative de la dotation globale de fonctionnement (DGF), à hauteur de 220 millions d'euros.

La mission RCT a pour objet de retracer les financements que l'État accorde aux collectivités territoriales dans la poursuite de trois objectifs : soutenir les dépenses de fonctionnement des collectivités, soutenir l'investissement local et compenser les charges transférées aux collectivités dans le cadre de la décentralisation et de la disparition de certains impôts locaux.

Votre rapporteur a choisi de s'intéresser cette année aux relations financières existantes entre l'État et les collectivités territoriales en matière de sécurité, compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales, principalement les communes. Il s'est attaché à retracer l'ensemble des aides de l'État mobilisées à ce titre par les collectivités territoriales et le type de projets cofinancés. Compte tenu de la nature des financements et des modalités d'attribution des subventions, il ne lui a pas été possible d'effectuer une traçabilité fine des crédits mobilisés mais il a constaté que ce mode de fonctionnement est aussi la garantie d'une souplesse importante, appréciée au niveau local.

I. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »

Le programme 119 est le principal programme de la mission. Il comprend les dotations d'investissement et les dotations de décentralisation versées par l'État aux collectivités territoriales et représente plus de **4 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024. Alors que les dotations d'investissement assurent le soutien de l'État aux projets d'investissement des collectivités territoriales pour 2,18 milliards d'euros en AE et 2,09 milliards en CP, les dotations de décentralisation, d'un montant de 1,95 milliard d'euros en AE et en CP, visent à compenser les charges supportées à la suite d'un transfert de compétence.

Les crédits alloués au programme 119 sont globalement **stables par rapport à 2023**. Trois mouvements peuvent cependant être observés :

– la hausse des crédits alloués aux communes et aux intercommunalités pour le soutien de leurs projets (action n° 1), qui traduit l'effort de l'Etat en matière de protection de la biodiversité et de délivrance des titres sécurisés ;

– la diminution de la dotation générale de décentralisation des régions (action n° 5) en raison de la disparition d'une compensation temporaire liée à la réforme de la fiscalité locale ;

– la légère baisse des CP alloués au programme qui s'explique essentiellement par le rythme des décaissements de l'abondement exceptionnel de 303 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) opérée par la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 dans le cadre spécifique du plan de relance.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119

(en milliards d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2023		PLF 2024		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1,86	1,74	1,97	1,83	5,9 %	5,2 %
02 – Dotation générale de décentralisation des communes	0,13	0,13	0,13	0,13	0,0 %	0,0 %
03 – Soutien aux projets des départements et des régions	0,21	0,16	0,21	0,15	0,0 %	– 6,3%
04 – Dotation générale de décentralisation des départements	0,26	0,26	0,26	0,26	0,0 %	0,0 %
05 – Dotation générale de décentralisation des régions	1,40	1,40	1,30	1,30	– 7,1 %	– 7,1 %
06 – Dotation générale de décentralisation concours particuliers	0,26	0,26	0,26	0,26	0,0 %	0,0 %
09 – DSIL exceptionnelle	-	0,21	-	0,11	-	– 47,6 %
Total	4,15	4,19	4,15	4,06	0,0%	– 3,1 %

Source : projet annuel de performances pour 2024.

1. Les dotations d'investissement

Les dotations d'investissement sont versées par le biais de deux actions : l'action n° 1 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » et l'action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions ».

a. Le soutien à l'investissement du bloc communal

L'action n° 1 regroupe, pour 2023, huit dispositifs en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par la LFI pour 2011, a pour objet de subventionner des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements en milieu rural, déterminées comme prioritaires par les commissions DETR réunies à l'échelon départemental. La dotation est fixée à 1,05 milliard d'euros depuis 2018, année où elle a été augmentée de 50 millions d'euros pour pallier la suppression de la réserve parlementaire. Le PLF pour 2024 reconduit ce montant d'AE. Les CP augmentent de 9 millions d'euros pour atteindre 915 millions d'euros.

La dotation politique de la ville (DPV), créée par la LFI pour 2015, soutient financièrement les communes les plus exposées aux difficultés en matière

urbaine. Son montant, qui s'élève à 150 millions d'euros en AE, est stable depuis 2017. Pour 2024, il est donc maintenu en AE et légèrement diminué en CP (128 millions d'euros, contre 130 millions d'euros en 2023) afin de tenir compte de la légère diminution des engagements en raison du ralentissement de l'investissement des collectivités en 2020 et 2021.

La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL), créée en 2016, participe au financement de projets locaux structurants définis avec l'État. Après un abondement exceptionnel de 303 millions d'euros d'AE supplémentaires en 2022 pour financer les projets de redynamisation des centralités mis en œuvre dans le cadre des contrats de relance et de transition écologique, les AE ont retrouvé, en 2023 et en 2024, leur niveau de 2021, soit 570 millions d'euros. Les CP s'élèvent à 549 millions d'euros.

La dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (DTS) compense depuis 2009 la charge, pour les communes, résultant de l'installation et du fonctionnement de dispositifs de recueil des demandes de passeports biométriques et de cartes nationales d'identité. Face aux difficultés observées depuis le début de l'année 2022 et documentées par votre rapporteur l'année dernière ⁽¹⁾, cette dotation a été portée à 52 millions d'euros en LFI 2023. Malgré cette augmentation (+ 3 millions d'euros par rapport à la LFI 2022), à laquelle se sont ajoutés 20 millions d'euros de reports de crédits de l'année 2022 sur 2023, les délais de délivrance des titres sécurisés sont restés élevés et l'accès à un rendez-vous limité sur certaines parties du territoire. Ainsi, la Première ministre a annoncé, le 21 avril 2023, un abondement supplémentaire en loi de finances rectificative de fin d'année pour atteindre un montant total de DTS de 100 millions d'euros sur l'année 2023, ce qui devrait permettre de réduire le délai moyen de délivrance des titres de 66 jours à 20 jours. L'effort est maintenu en 2024, avec une dotation de 100 millions d'euros prévue par le PLF.

La dotation pour les régisseurs de police municipale au titre de la perception du produit de certaines contraventions (IRPM) compense l'obligation des communes de verser, pour le compte de l'État, une indemnité de responsabilité aux régisseurs des polices municipales, qui a pour objet de compenser leurs charges de cautionnement. Cette dotation s'établit à 250 000 euros en AE et en CP dans le PLF.

La dotation communale d'insularité, créée par la LFI pour 2017, permet de prendre en compte les charges spécifiques, liées à l'insularité, des « îles-communes ». Elle demeure stable à 4 millions d'euros en AE et CP.

La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la protection des aménités rurales, a remplacé, en 2022, la dotation « Natura 2000 ». Le Gouvernement a souhaité renforcer significativement l'effort en faveur de la protection de la diversité et des aménités rurales en 2024 :

(1) M. Philippe Pradal, rapport pour avis n°341 sur le projet de loi de finances pour 2023, tome VI, Assemblée nationale, 17 octobre 2022.

le PLF prévoit ainsi une hausse de 58 millions d'euros de la dotation qui atteint 100 millions d'euros en AE et en CP. Cette hausse est accompagnée d'une réforme des modalités de répartition de la dotation, prévue à l'article 57 du présent PLF.

Le plan Marseille en grand, initié par le Président de la République en 2021 au profit de la rénovation des écoles de la ville de Marseille, continue de mobiliser, pour 2024, 33 millions d'euros en CP après un soutien exceptionnel de 254 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP votés dans le cadre de la LFI pour 2022.

b. Le soutien à l'investissement des départements et des régions

L'action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions » porte uniquement les crédits de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), ceux de la dotation exceptionnelle du plan d'action pour la Seine-Saint-Denis ayant été intégralement exécutés en 2022 et 2023. La disparition de cette dotation exceptionnelle en 2024 explique la diminution des crédits portés par l'action n°3 alors que les CP ouverts au titre de la DSID augmentent de 1,5 million d'euros par rapport à 2023, s'élevant à 155 millions d'euros. Les AE seront stables à 212 millions d'euros.

c. La dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle (DSIL)

Dans le contexte de la sortie de crise sanitaire, le législateur a abondé, par la troisième loi de finances rectificative (LFR) pour 2020, de 950 millions d'euros supplémentaires en AE la DSIL afin de financer la dimension territoriale du plan de relance et d'accompagner massivement les projets d'investissement des communes et des EPCI à fiscalité propre, principalement dans les domaines de la transition écologique, de la résilience sanitaire et de la préservation du patrimoine public, et d'amplifier leur effet de levier incontestable sur la reprise économique.

Si, au 31 décembre 2021, la totalité des AE ouvertes a bien été engagée, conformément aux objectifs du plan de relance, **l'action n° 9** continue d'ouvrir, pour 2023, 111 millions d'euros au titre des CP, soit un montant quasiment divisé par deux par rapport à 2023. Cette diminution s'explique par le rythme de décaissement des crédits, qui ralentit progressivement au fur et à mesure de la réalisation des projets subventionnés.

2. Les dotations de décentralisation

Il existe quatre dotations générales de décentralisation (DGD) qui concernent des dispositifs spécifiques de compensation de transferts de charges ne relevant pas de la dotation globale de fonctionnement (DGF), cette dotation étant abondée par des ressources de l'État affectées par la première partie du PLF.

L'action n° 5 « Dotation générale de décentralisation des régions » est la plus importante de ces dotations. Elle diminue, dans le présent PLF, de 1,40 à

1,30 milliard d'euros en AE et en CP en raison de la fin de l'abondement qui venait compenser provisoirement la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) opérée par la LFI pour 2021. La DGD des régions finance notamment la dotation attribuée à la collectivité de Corse ou la dotation du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) pour les charges liées aux transports scolaires.

Les principaux crédits de **l'action n° 2** « Dotation générale de décentralisation des communes » concernent le financement des services communaux d'hygiène et de sécurité (91 millions d'euros). La DGD des communes est stable à 135 millions d'euros en AE et CP dans le PLF.

L'action n° 4 « Dotation générale de décentralisation des départements » permet une compensation financière résiduelle, par rapport à la DGF, ne pouvant être opérée sous forme fiscale. Cette dotation reste stable en 2024, à 265 millions d'euros.

Les crédits de **l'action n° 6** « Dotation générale de décentralisation concours particuliers » s'élèvent à 265 millions d'euros en AE et CP dans le PLF pour 2024, un montant identique à celui de l'année précédente. Ils concernent les compensations attribuées aux différentes collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre.

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »

Le programme 122 regroupe, de manière résiduelle au sein de la mission, les crédits destinés aux aides exceptionnelles octroyées aux collectivités territoriales (action n° 1), les moyens de la direction générale des collectivités locales (action n° 2) et les dotations d'outre-mer (action n° 3).

Pour 2023, ces crédits s'élèvent à 213,4 millions d'euros en AE et 215,5 millions d'euros en CP. Les crédits exceptionnels, nécessairement fluctuants d'une année sur l'autre, diminuent de 15 % en AE et de 27 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 122

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2023		PLF 2024		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	99,5	143,9	55,3	56,9	– 44,4 %	– 60,5 %
02 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	4,7	4,2	8,3	8,7	76,6 %	107,1 %
04 – Dotations outre-mer	147,5	147,5	149,8	149,8	1,6 %	1,6 %
Total	251,7	295,6	213,4	215,5	– 15,2 %	– 27,1 %

Source : projet annuel de performances pour 2024.

1. L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »

L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » est dotée de 55,3 millions d'euros en AE et 56,9 millions d'euros en CP. Elle comprend, pour 2024 :

– les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté (9 millions d'euros en AE et CP, stable par rapport à 2023) ;

– les aides aux communes forestières victimes de scolytes (1 million d'euros en AE et CP, même montant qu'en 2023) ;

– les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP) et le fonds de reconstruction « Tempête Alex » (11,6 millions d'euros en CP) dont le niveau diminue après trois années d'ouvertures exceptionnelles de crédits pour financer la réparation de la catastrophe qui a frappé les Alpes-Maritimes et ses habitants le 2 octobre 2020 ;

– les aides aux communes concernées par les restructurations de la défense (300 000 euros en AE et CP) ;

– le plan de lutte contre les violences faites aux élus, dotés de 5 millions d'euros en AE et CP, inscrit pour la première année ;

– le fonds violences urbaines, créé par le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, dont la dotation dépendra du montant total des dégâts subis par les collectivités et des indemnités versées par les assureurs. Le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023 prévoit l'ouverture de 64 millions d'euros en AE et de 32 millions d'euros en CP pour abonder ce fonds, ce qui permettrait, avec le redéploiement de la réserve de précaution, de mobiliser 100 millions d'euros en AE, conformément aux annonces de la Première ministre.

Aucun crédit n'est alloué aux subventions pour travaux divers d'intérêt local, l'extinction du dispositif étant prévue pour 2025 et les derniers CP étant financés par les reports du reliquat prévisionnel de 2023 sur ce dispositif.

2. Les autres actions du programme

L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » comprend les crédits alloués à la DGCL et au fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales. Pour 2023, ces crédits, qui s'élèvent à 8,3 millions d'euros en AE et 8,7 millions d'euros en CP, sont en forte hausse pour assurer le financement des refontes des systèmes d'information existants et de nouveaux outils informatiques structurants qui bénéficieront également aux collectivités territoriales dans leurs relations avec l'État.

L'action n° 4 « Dotations outre-mer », bénéficiant de 149,8 millions d'euros en AE et CP pour 2023, regroupe une dotation de fonctionnement des

provinces de Nouvelle-Calédonie (82,7 millions d'euros), deux dotations de compensations versées à cette même collectivité (60,2 millions d'euros) et à la Polynésie Française (2,3 millions d'euros) au titre des services et établissements publics transférés et une dotation de compensation versée à Saint-Martin (4,6 millions d'euros).

C. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS

L'**article 56** modifie la DGF des communes et EPCI à fiscalité propre ainsi que des départements, en révisant ses modalités de répartition et en faisant évoluer les dispositifs de péréquation horizontale qui s'appliquent entre les collectivités.

Pour la deuxième année consécutive, l'État abonde l'enveloppe consacrée à la DGF à hauteur de **220 millions d'euros** afin de financer la hausse mécanique des composantes péréquatrices de cette dotation. Cet abondement permet d'augmenter le montant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) de 90 millions d'euros et de la dotation de solidarité rurale (DSR) de 100 millions d'euros. La hausse de la DSR sera répartie au minimum à 60 % sur la fraction de « péréquation » dont la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants bénéficie. Cet abondement permet également de financer, à hauteur de 30 millions d'euros, le tiers de l'augmentation de 90 millions d'euros de la dotation d'intercommunalité, le reste étant financé par écrêtement de la dotation de compensation des EPCI à fonds propres.

L'article prévoit également un ajustement des indicateurs financiers des collectivités suite à la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et des indicateurs financiers des départements suite au transfert aux communes de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Enfin, l'article prévoit un ajustement des modalités de répartition des dotations de péréquation communale et précise les modalités de calcul des indicateurs financiers des communes issues de défusion d'une commune nouvelle et les données à retenir pour la répartition des dotations de péréquation communale de ces communes nouvelles.

L'**article 57** remplace l'actuelle dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales par une nouvelle dotation de soutien aux communes rurales pour la valorisation des aménités rurales. Son périmètre d'attribution est élargi à l'ensemble des communes rurales dont une partie du territoire est couverte par une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée. Pour mémoire, le présent projet loi de finances a prévu de porter le montant de cette dotation à 100 millions d'euros, soit une hausse de 58,4 millions d'euros par rapport à 2023.

L'**article 58** fixe les modalités de répartition de la dotation pour les titres sécurisés à compter de 2024.

L'**article 59** réforme les modalités d'attribution de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux pour étendre sa part « protection fonctionnelle » à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants.

II. LES MODALITÉS DU SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Votre rapporteur pour avis a souhaité consacrer la partie thématique de son rapport aux aides que l'État alloue aux collectivités locales en matière de sécurité.

Si la sécurité est une compétence régalienne de l'État, les maires jouent un rôle essentiel en termes de maintien de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques mais aussi de prévention de la délinquance sur le territoire de leur commune.

Toujours en « première ligne », comme l'illustre leur engagement pendant les émeutes urbaines, les élus et leurs polices municipales se déploient massivement sur l'ensemble du territoire, ce qui pose la question de leur articulation avec les forces de police et de gendarmerie nationales mais aussi des moyens à leur disposition.

La loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur dite « LOPMI » a renforcé le « continuum de sécurité » dans lequel les partenariats entre polices municipales et police nationale doivent être mieux structurés. Ainsi, le rapport annexé à la LOPMI a prévu la création d'une nouvelle direction unique des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA), chargée de l'animation du continuum de sécurité et du pilotage des partenariats, de façon coordonnée. Elle assure le suivi et l'évaluation de ce continuum, en lien avec les échelons locaux. Cette nouvelle direction prendra notamment en charge la gestion des crédits d'équipements en vidéoprotection ainsi que le secrétariat de la commission consultative des polices municipales.

L'État participe activement au financement des opérations liées à la sécurité mises en œuvre par les collectivités territoriales. Si les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPD) sont souvent cités en premier lieu, le soutien financier de l'État passe aussi par les dotations de droit commun (DETR, DSIL) ou par les crédits « politique de la ville » du programme 147 de la mission *Cohésion des territoires*. Ces crédits « politique de la ville » sont souvent complétés par la DPV, inscrite sur le programme 119 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Deux constats émergent du travail effectué par votre rapporteur : en premier lieu, le soutien de l'État aux collectivités territoriales est conséquent et passe par des vecteurs multiples, au premier rang desquels on trouve le FIPD. En second lieu, le mode de gestion du FIPD ne permet pas une traçabilité fine des crédits mobilisés mais offre une souplesse bienvenue et appréciée au niveau local.

Compte tenu des compétences limitées des départements (prévention de la délinquance dans l'exercice des compétences d'action sociale) et des régions (sécurité dans les transports et les lycées) en matière de sécurité, les

développements qui suivent se concentreront principalement sur les actions du bloc communal.

A. DES VECTEURS MULTIPLES UTILISÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Votre rapporteur a recensé les différentes aides à la disposition des collectivités qui souhaitent financer des opérations liées à la sécurité. Compte tenu du caractère partiel des informations disponibles et de la différence des périmètres retenus pour qualifier les opérations de sécurité, il est particulièrement difficile de comparer ces aides en termes de volume.

Cependant, il est utile de souligner qu'une enquête menée par France urbaine et Intercommunalités de France à partir d'un questionnaire adressé en 2022 aux intercommunalités de leurs réseaux respectifs, qui sera publiée dans les prochaines semaines, montre qu'en matière de sécurité, 38 % des intercommunalités mobilisent en premier lieu les financements du FIPD, 28% ceux des crédits « politique de la ville » et 16 % les crédits de droit commun.

1. Un fonds dédié : le fonds interministériel de prévention de la délinquance

Créé en 2007 par l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) est destiné à cofinancer des actions de prévention de la délinquance et de la radicalisation ainsi que des actions de sécurisation, avec les collectivités territoriales et les associations. Ainsi, pour les collectivités territoriales, le financement par le FIPD ne peut généralement excéder 50 % du coût maximum du projet, sauf rares exceptions (par exemple les nouveaux postes d'intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie financés à 80 % par le FIPD la première année).

Initialement financé par différents transferts budgétaires, le FIPD est financé depuis 2016 par le budget général du ministère de l'Intérieur ⁽¹⁾ et géré par le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR). Le SG-CIPDR fixe les orientations et coordonne l'utilisation des crédits du fonds en répartissant les crédits de l'enveloppe déconcentrée aux préfets de région et en pilotant l'enveloppe centrale spécifique.

En effet, les crédits effectivement disponibles du FIPD en 2023 (80,6 millions d'euros en AE et 82 millions d'euros en CP) sont répartis entre une enveloppe gérée au niveau national (environ un tiers de la dotation soit 27 millions d'euros) et une enveloppe déconcentrée (55 millions d'euros). 80 % de l'enveloppe déconcentrée est déléguée dès le mois de janvier aux préfets de région. Les préfets de région répartissent ensuite l'enveloppe régionale entre les

(1) Programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

différents départements, les préfets de départements étant les prescripteurs et ordonnateurs de la dépense. Les préfets de départements sont ainsi chargés du lancement de l'appel à projet, de la programmation départementale des enveloppes et de l'attribution de la subvention.

En 2024, une partie des crédits alloués au FIPD (25 millions d'euros), destinée aux équipements en vidéoprotection, sera transférée et gérée par la nouvelle direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA). Le FIPD sera ainsi doté de 62,4 millions d'euros mais les politiques de sécurité habituellement financées par le FIPD s'établiront à **87,4 millions d'euros** en 2024, en hausse d'environ 5 millions d'euros par rapport à l'année précédente.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FIPD

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024
Montant total du FIPD (AE=CP)	66	69	80	82	87,4
<i>Dont crédits destinés à la vidéoprotection gérés par la DEPSA à compter du 1^{er} janvier 2024</i>	-	-	-	-	25
<i>dont montant transféré aux collectivités territoriales (en AE)</i>	32,3	25	30,2	25	50
<i>dont montant transféré aux collectivités territoriales (en CP)</i>	27,3	25,4	29,2	25	50

Source : commission des Lois, à partir des chiffres transmis au rapporteur par le CIPDR.

Le projet annuel de performance (PAP) du programme 216 fait état d'un montant de crédits transférés du FIPD aux collectivités locales de **50 millions d'euros en 2024** contre 25 millions d'euros en 2023. Ces transferts concernent très majoritairement les **communes**.

Le chef du pôle administratif et financier du SG-CIPDR, auditionné par votre rapporteur, a confirmé que le montant alloué aux collectivités territoriales se rapprochera bien de 50 millions d'euros en 2024. Il explique la forte augmentation observée en 2024 par une tendance à la sous-estimation du montant du FIPD effectivement transféré aux collectivités territoriales. L'isolement des crédits dédiés à la vidéoprotection viendrait renforcer la capacité d'évaluation de ces transferts. Ainsi, 25 millions d'euros seraient entièrement consacrés aux collectivités territoriales sur la nouvelle action n° 11 « Équipements de vidéoprotection et de surveillance électronique du ministère de l'intérieur, des collectivités et des acteurs privés » du programme 216 qui retrace les financements en matière de vidéo protection gérés par la DEPSA et 20 à 25 millions d'euros seraient transférés aux collectivités territoriales à partir de l'enveloppe classique et historique du FIPD (action 10 du programme 216).

Les crédits du FIPD versés aux collectivités territoriales permettent de cofinancer les projets suivants :

- des actions en faveur de la **prévention de la délinquance** (enveloppe D) à hauteur de 38,4 millions d'euros en 2024 : accompagnement à la parentalité,

médiation sociale, élaboration de schémas de tranquillité publique, financement des postes de coordonnateurs de conseil intercommunal ou local de prévention de la délinquance, financement des postes d'intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie (10 millions d'euros) ;

– des actions en faveur de la **sécurisation** à hauteur de 35 millions d'euros en 2024 : les dispositifs de vidéoprotection, la sécurisation des établissements scolaires, l'équipement des polices municipales (gilets pare-balles, terminaux portatifs de télécommunication et caméras piéton), des agents de surveillance de la voie publique, des caméras mobiles des sapeurs-pompiers, des marins-pompiers des services d'incendie et de secours, et des gardes champêtres (programme S), la sécurisation des sites sensibles (programme K). Si le déploiement des dispositifs de vidéoprotection sera confié à la DEPSA à compter du 1^{er} janvier 2024, le FIPD continuera de piloter les actions de sécurisation au titre du programme K et les subventions d'équipements des polices municipales ;

– des actions en faveur de la prévention de la radicalisation (enveloppe R) à hauteur de 13,7 millions d'euros en 2024.

Le pilotage et la gestion des enveloppes D, R et S sont déconcentrés sauf en ce qui concerne, pour le programme S, le financement des projets structurants, notamment les contrats de sécurité intégrée et celui des projets contribuant à l'organisation des grands événements sportifs. Le programme K est piloté par le SG-CIPDR, à partir d'une enveloppe centrale spécifique, mais fait l'objet d'une gestion mixte.

Les collectivités territoriales sont surtout concernées par les actions en lien avec la sécurisation par le biais du cofinancement des équipements des polices municipales et des équipements en vidéoprotection. La LOPMI a prévu le triplement des crédits consacrés à la vidéoprotection sur la période 2023-2027 pour soutenir l'effort d'équipement des communes.

Une circulaire est publiée tous les ans au mois de février par le SG-CIPDR pour préciser les priorités établies en termes de financement et précise les critères d'attribution de ces subventions ⁽¹⁾.

2. La mobilisation des dotations de droit commun

Le volume des aides accordées par l'État pour des projets de sécurité, au sens large, des collectivités territoriales, passe aussi par les dotations de droit commun, telles que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ⁽²⁾.

(1) Par exemple, circulaire du 16 février 2023 relative aux orientations budgétaires du FIPD pour l'année 2023 : <https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2023/03/Circulairefipd2023.pdf>

(2) Les crédits de la DPV, mobilisés conjointement aux crédits de la politique de la ville, portés par le programme 147, sont traités de façon spécifique dans la prochaine section.

D'après les informations transmises par la direction générale des collectivités locales (DGCL), ces subventions sont même davantage utilisées que le FIPD en termes de montants mobilisés. Toutefois, il est important de souligner que le périmètre retenu est beaucoup large que celui du FIPD : de nombreuses opérations cofinancées sont liées à la sécurisation des équipements publics.

SUBVENTIONS ATTRIBUÉES POUR DES PROJETS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SÉCURISATION DES EQUIPEMENTS PUBLICS

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
DETR	62,97	66,46	60,50	77,54	75,16
DSID			13,59	6,75	8,29
DSIL	28,26	31,77	25,92	34,43	35,26
DSIL exceptionnelle et DSIL rénovation énergétique			27,40	34,13	
Total	91,23	98,23	127,42	152,85	118,71

Source : DGCL d'après le questionnaire budgétaire.

La DETR finance des investissements du bloc communal en milieu rural qui peuvent être liés à la sécurité : c'est par exemple le cas en 2021 des travaux de sécurisation de l'école de Kani Keli à Mayotte (500 000 euros), des travaux de sécurisation des espaces publics à Solomiac (475 000 euros en 2018) ou du renouvellement du matériel de vidéoprotection à Provins en 2020 (410 000 euros).

La DSIL finance les investissements des communes et des EPCI pour des opérations visant six thématiques, dont la mise aux normes et la sécurisation des équipements publics. Ainsi, elle a notamment financé la restauration et la mise en sécurité de la flèche Saint-Michel de Bordeaux en 2021 (2 millions d'euros) ou la rénovation, la mise aux normes et la sécurisation de plusieurs bâtiments publics à Grigny (2022). La DSIL exceptionnelle et la DSIL pour les travaux de rénovation énergétique, mises en œuvre dans le cadre du plan de relance sur 2020-2021, ont par exemple respectivement financé des travaux de sécurisation des infrastructures d'assainissement collectif des eaux usées à Plouhinec (370 000 euros) ou des travaux de rénovation thermique et de renouvellement et sécurisation de l'éclairage public et des feux tricolores à Auvers-sur-Oise (342 000 euros en 2020).

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) finance des projets d'investissements des conseils départementaux en lien avec les politiques de protection de l'enfance, les routes ou les collèges, qui peuvent avoir des conséquences en matière de sécurité lorsqu'il s'agit de la sécurisation de certains établissements ou de certaines routes (par exemple la sécurisation des routes soumises à l'aléa des chutes de pierres dans les Alpes maritimes en 2020).

Enfin, il est important de souligner que d'après les données de l'ANCT transmises à France Urbaine, 138 intercommunalités ont intégré au sein de leur contrat de relance et de transition écologique (CRTE) des projets relevant de la sécurité et de la prévention de la délinquance.

3. Des aides ciblées pour les territoires urbains en difficulté : les crédits de la politique de la ville

Les crédits portés par le programme 147 « politique de la ville » (580 millions d’euros prévus pour 2024) cofinancent les politiques de droit commun ayant vocation à soutenir des projets visant à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers urbains défavorisés.

D’une part, les crédits du programme 547 financent le dispositif adultes relais (96 millions d’euros) qui favorise le lien social par des actions de médiation et de prévention de la délinquance dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

D’autre part, ces crédits sont mobilisés sous la forme d’actions territorialisées prévues dans les contrats de ville qui ont pour la majorité d’entre elles vocation à prévenir la délinquance dans les territoires où elle est la plus forte, que ce soit des actions en lien avec l’éducation pour 198 millions d’euros en 2024 (soutien scolaire, activités de loisirs, programme de réussite éducative, cités éducatives), avec l’accès aux soins (10 millions d’euros), la parentalité (7 millions d’euros), l’accès à la culture (15 millions d’euros), le lien social et la participation citoyenne pour 113 millions d’euros (notamment le dispositif « Quartiers d’été »), la prévention et la lutte contre les discriminations (6 millions d’euros), le développement de l’insertion économique par l’emploi (44 millions d’euros), le développement économique (8 millions d’euros) ou des actions visant à restaurer la qualité de vie dans ces quartiers. Par exemple, certains contrats de ville (Toulouse, Marseille Annemasse et Saint-Julien) prévoient un dispositif d’insertion spécifique des jeunes ayant des difficultés en rapport avec la toxicomanie.

Ces actions prévues par les contrats de ville peuvent également être soutenues par la dotation politique de la ville (DPV).

B. UN MODE DE GESTION QUI NE PERMET PAS UNE TRAÇABILITÉ FINE DES CRÉDITS MOBILISÉS

Dans un contexte de redéfinition du rôle des collectivités territoriales en matière de sécurité avec le développement de la vidéoprotection et la multiplication des polices municipales, votre rapporteur s’est attaché à recenser l’ensemble des aides versées par l’État aux collectivités territoriales dans cette matière. Celles-ci sont multiples : elles passent à la fois par le FIPD et par diverses aides de droit commun – que ce soit les dotations allouées aux collectivités territoriales ou les crédits de la politique de la ville – qui financent des projets de sécurité au sens strict ou des opérations plus larges dont certaines parties ont un lien avec la sécurité.

Face à la hausse des besoins, le Gouvernement a augmenté les crédits destinés à financer des équipements de vidéoprotection. À compter du 1^{er} janvier

2024, ces crédits seront isolés du FIPD et leur gestion sera confiée à une nouvelle direction, la DEPSA.

Ces données chiffrées sont précieuses : en effet, les élus locaux rencontrés par votre rapporteur, ont pointé le **manque de visibilité** sur le volume d'aides attribuées et sur les projets financés. Cela est dû à la fois à la multiplicité des aides et à l'absence d'évaluation quantitative et qualitative sur leur utilisation. Ainsi, si les services de la DGCL ont transmis à votre rapporteur des données chiffrées sur les opérations de sécurité financées par les dotations de droit commun, aucune évaluation qualitative de l'utilisation des différentes subventions n'a pu lui être transmise.

Par ailleurs, en raison du mode de fonctionnement du FIPD, dont la gestion des deux tiers des crédits est déléguée aux préfets de région depuis 2019, il n'est pas possible pour l'administration centrale de recenser l'ensemble des projets financés par le FIPD.

Cette gestion déconcentrée de l'enveloppe explique l'existence d'une forme de souplesse dans les attributions des subventions en fonction des territoires, qui est aussi la marque d'une autonomie accordée aux préfets dans la programmation et l'arbitrage de leur dotation. Cette souplesse permet une **consommation au plus près de la programmation** puisque les préfets de région disposent d'une flexibilité significative dans l'allocation de leurs crédits. Le ministère de l'Intérieur a d'ailleurs favorisé cette souplesse de gestion en renforçant la fongibilité entre les enveloppes D, R et S du FIPD à hauteur de 30 % en 2023 contre 22 % en 2022.

Si le SG-CIPDR dispose de la programmation des crédits par centre financier régional en fonction des activités financées, il ne dispose ni de la liste des projets financés ni d'une remontée d'information précise sur l'exécution des crédits en fin de gestion. L'écart de la ventilation des crédits selon le type d'actions financé peut en effet être important en fonction des changements de priorités de sécurité intérieure au cours de l'année.

S'il est nécessaire que le préfet conserve un pouvoir d'attribution réel, adapté aux situations locales, la communication autour de l'attribution des subventions pourrait être améliorée avec la mise en place, au niveau départemental, d'une **réunion annuelle de présentation des dossiers** ayant obtenu une subvention du FIPD, sorte de « règlement financier ». Une relation renforcée entre le représentant de l'État et les élus locaux est souvent gage de qualité de la politique publique locale menée. À ce titre, la gestion déconcentrée des crédits FIPD est une illustration de l'efficacité du couple maire-préfet.

De façon générale, votre rapporteur considère que la traçabilité des informations pourrait être améliorée sans venir remettre en cause l'autonomie des préfets de région.

A contrario, la mise en place de critères fixes et contraignants ou l'intégration d'une forme de pluriannualité dans les financements du FIPD, justifiée par le rythme d'investissement des collectivités, pourrait venir réduire l'agilité et la souplesse du mode de gestion actuel. En effet, l'attribution des subventions sur un rythme pluriannuel risquerait de créer des montants de restes à payer importants et la disponibilité des crédits d'une année sur l'autre serait difficilement garantie compte tenu du lien très fort entre les orientations du FIPD et les besoins en termes de sécurité intérieure qui dépendent des événements survenus dans l'année.

En revanche, les nouveaux **contrats de sécurités intégrés (CSI)**, mis en œuvre par la circulaire n° 6258-SG du 16 avril 2021, dont l'objectif est de coordonner les dispositifs existants et de formaliser les engagements réciproques entre l'État et les communes signataires en termes de renforcement des moyens alloués à la sécurité, intègrent une dimension pluriannuelle puisqu'ils sont valables pendant la durée du mandat municipal restant à courir. Ils permettent ainsi de donner une visibilité sur les moyens consacrés par l'État à la sécurité (notamment les effectifs de police nationale déployés sur le territoire, l'engagement au titre de la prévention de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance) et sur ceux que les collectivités s'engagent à y consacrer notamment en ce qui concerne la mobilisation des polices municipales, le développement de la vidéoprotection et la prévention de la délinquance.

Au 31 décembre 2022, 66 contrats de sécurité intégrée (CSI) avaient été signés par des communes et leur nombre continue d'augmenter. Cette dynamique se poursuit puisqu'en 2023, L'Isle-d'Abeau et Châtellerauld ont par exemple signé un CSI.

PERSONNES ENTENDUES

- **Association des maires de France (AMF)**

- M. Jean Paul Jeandon, co-président de la commission sécurité de l'AMF, maire de Cergy et président de l'agglomération de Cergy-Pontoise

- M. Denis Mottier, chargé de mission sécurité de l'AMF

- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

- **France urbaine**

- M. Franck Claeys, délégué adjoint

- M. Maxime Merlin, conseiller en charge de la sécurité

- M. Bastien Taloc, conseiller en charge, par intérim, des relations parlementaires

- **Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation**

- M. Guillaume Tailhardat, chef du pôle administratif et financier