Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

# Rapport public annuel 2026

## COHÉSION TERRITORIALE ET ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES

# Sommaire

Délibéré · 7
Cadre juridique, formations et rapporteurs · 9
**Chapitre introductif · 17**

63 | PREMIÈRE PARTIE
**Garantir l'accès aux services essentiels**

**1. Réorganiser le maillage de l'offre de soins hospitaliers · 69**
Réponses · 91

**2. Améliorer l'accès aux soins en outre-mer en proposant des solutions adaptées à chaque territoire · 95**
Réponses · 120

**3. Adapter la carte des collèges aux enjeux de la démographie et de la mixité sociale · 131**
Réponses · 155

**4. Faciliter le parcours d'accès au logement social dans les territoires · 165**
Réponses · 186

**5. Garantir l'équité dans l'accès numérique aux services publics · 191**
Réponses · 216

# Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le présent *Rapport public annuel 2026*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite de chaque chapitre. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : Mme Camby, présidente de la première chambre, doyenne des présidents de chambre, MM. Meddah, Rolland, Mme Mercereau, MM. Lejeune, Hayez, présidente et présidents de chambre, MM. Glimet, Colcombet, Mme de Coincy, MM. Saudubray, Chatelain, Mme Latournarie-Willems, MM. Michaut, Marquet, Montarnal, Vallet, Mme Mazoyer, MM. Malcor, Blanchot, Mme Julienne, M. Tronco, conseillères maîtres et conseillers maîtres, M. Keïta, Mmes Wisnia-Weill, Rabault, MM. Jessua, Pottier, conseillères maîtres et conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Lena, Vught, et Héritier, présidents de chambre régionale des comptes. Ont été entendus :

- en leur rapport, M. Hayez, rapporteur général, assisté de Mme Rolland-Gagne, rapporteure générale adjointe de la formation inter-juridiction éditoriale du rapport ainsi que de M. Moyne, doctorant et selon les textes examinés, de M. Cabourdin, président de section, conseiller maître, de M. Berthomier, conseiller maître, Mme Bouaziz, M. Launay, conseillère et conseiller référendaires en service extraordinaire, Mme Barbara, auditrice, Mme Collinet, présidente de section de chambre régionale et territoriale des comptes, Mmes Lacaze Dotran, Descout, M. Middione, premières conseillères et premier conseiller de chambre régionale et territoriale des comptes ;
- en ses observations orales, Mme Hamayon, Procureure générale, accompagnée de M. Véronneau, avocat général.

Le membre de la chambre du conseil dont le nom suit n'a pas pris part à la délibération sur les textes suivants :

Mme Rabault, conseillère maître en service extraordinaire pour les chapitres intitulés : *Adapter la carte des collèges aux enjeux de la démographie et de la mixité sociale ; Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires et Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales.*

En application de l'article L. 120-3 du code des juridictions financières, Mme de Montchalin, Première présidente, n'a pas participé au délibéré.

M. Mehdi Djebbari, secrétaire général adjoint, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 3 mars 2026

# Cadre juridique, formations et rapporteurs

L'article 47-2 de la Constitution confie à la Cour des comptes la responsabilité de contribuer à l'information des citoyens par ses rapports publics. Le rapport public annuel (RPA) de la Cour des comptes constitue de longue date un vecteur essentiel de cette information.

Conformément aux dispositions figurant à l'article L. 143-8 du code des juridictions financières, *« ce rapport comporte les observations et recommandations résultant de contrôles ou d'évaluations portant sur un grand enjeu de l'action publique sur lequel la Cour des comptes souhaite appeler l'attention des pouvoirs publics et contribuer à l'information des citoyens »*.

Après avoir consacré le rapport public annuel de 2024 à l'anticipation et à la gestion du réchauffement climatique par les acteurs publics[1] et celui de 2025 aux politiques publiques en faveur des jeunes[2], la Cour a choisi de traiter, dans l'édition 2026, du sujet de la cohésion et de l'attractivité des territoires, qui a bénéficié d'un important concours des chambres régionales et territoriales des comptes.

Un comité scientifique a été constitué pour accompagner la préparation du rapport public annuel afin d'éclairer la Cour sur l'état des connaissances scientifiques et d'échanger librement sur les orientations du rapport, sans participer à l'instruction ou au délibéré des travaux de la Cour. Il a été réuni à trois reprises, le 17 décembre 2024 et les 13 mars et 16 octobre 2025.

1. Cour des comptes, *L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, rapport public annuel, mars 2024.
2. Cour des comptes, *Les politiques publiques en faveur des jeunes*, rapport public annuel, mars 2025.

La Cour remercie les membres de ce comité pour la richesse des échanges :

- M. Damien Augias, administrateur de l'État et membre associé en science politique de l'UMR SAGE (Université de Strasbourg-CNRS) ;
- Mme Lise Bourdeau-Lepage, professeure des universités en économie, Université Lyon 3 ;
- Mme Patricia Demaye-Simoni, maître de conférences en droit public, Université d'Artois ;
- M. Xavier Desjardins, professeur des universités en géographie, Sorbonne université, laboratoire Médiations ;
- M. Renaud Epstein, professeur des universités en sociologie, directeur adjoint de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye ;
- M. Gilles Laferté, directeur de recherche INRAE en sociologie, laboratoire CESAER ;
- M. Romain Pasquier, directeur de recherche CNRS en science politique, laboratoire Arènes ;
- Mme Magali Talandier, professeure des universités en géographie, Université Grenoble Alpes, UMR Pacte, Institut universitaire de France.

La préparation des 14 chapitres thématiques constituant le rapport public annuel de 2026 a été conduite, sous la coordination de M. Philippe Hayez rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, par la cinquième chambre de la Cour, une formation interchambres et six formations interjuridictions :

- le chapitre *Réorganiser le maillage de l'offre de soins hospitaliers* a été délibéré par une formation interjuridictions relative à l'organisation territoriale de l'offre hospitalière, présidée par M. Christophe Strassel, président de la chambre régionale des comptes Grand Est et composée des quatrième et sixième chambres de la Cour et des chambres régionales des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire ;
- le chapitre *Améliorer l'accès aux soins en outre-mer en proposant des solutions adaptées à chaque territoire* a été délibéré par une formation interjuridictions relative à l'accès aux services de santé dans les DROM, présidée par Mme Catherine Démier, présidente de chambre maintenue et composée des cinquième et sixième chambres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française ;
- le chapitre *Adapter la carte des collèges aux enjeux de la démographie et de la mixité sociale* a été délibéré par une formation interjuridictions relative à l'enseignement, la recherche et les territoires, présidée par M. Nacer Meddah, président de la troisième chambre de la Cour, et composée de la troisième chambre de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Grand Est et Nouvelle-Calédonie ;

- le chapitre *Faciliter le parcours d'accès au logement social dans les territoires* a été délibéré par une formation interjuridictions relative à la répartition territoriale du logement social et au parcours d'accès au logement social, présidée par Mme Sophie Thibault, présidente de la cinquième chambre de la Cour et composée de cette chambre et des chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Corse, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Grand Est, Île-de-France et Pays de la Loire ;

- le chapitre *Garantir l'équité dans l'accès numérique aux services publics* a été délibéré par une formation interjuridictions relative à l'accès aux services publics, présidée par M. Emmanuel Roux, président de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté et composée des première, quatrième et cinquième chambres de la Cour et des chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France, La Réunion et Pays de la Loire ;

- le chapitre *Soutenir les mobilités du quotidien dans les territoires ruraux et périurbains* a été délibéré par une formation interjuridictions relative aux enjeux contemporains des mobilités, présidée par Mme Inès-Claire Mercereau, présidente de la deuxième chambre de la Cour et composée de cette chambre et des chambres régionales et territoriales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Corse, Hauts-de-France, Île-de-France, La Réunion, Mayotte, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française ;

- le chapitre *Soutenir la réindustrialisation des territoires* a été délibéré par une formation interjuridictions relative à la réindustrialisation des territoires présidée par Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour et composée de cette chambre et des chambres régionales et territoriales des comptes Centre-Val de Loire, Grand Est et Hauts-de-France ;

- le chapitre *Faire du numérique un soutien à la cohésion et à l'attractivité dans les territoires* a été délibéré par une formation interjuridictions relative à l'accès effectif au numérique dans les territoires, présidée par Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour et composée de cette chambre et des chambres régionales et territoriales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

- le chapitre *Mieux prendre en compte les disparités territoriales dans la politique de l'emploi* a été délibéré par la cinquième chambre de la Cour présidée par intérim par M. Arnaud Oseredczuk, président de section ;

- le chapitre *Adapter l'organisation de la sécurité du quotidien aux besoins des territoires* a été délibéré par une formation interjuridictions relative aux politiques territoriales de sécurité publique présidée par M. Emmanuel Glimet, président de section à la quatrième chambre de la Cour et composée de cette chambre et des CRC Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France et Normandie ;

- le chapitre *Articuler davantage la politique de la ville et les politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville* a été délibéré par une formation interchambres relative aux cités éducatives, présidée par Mme Sophie Thibault, présidente de la cinquième chambre et composée des troisième et cinquième chambres de la Cour ;
- le chapitre *Recentrer les opérations d'aménagement d'intérêt national sur les projets stratégiques* a été délibéré par une formation interjuridictions relative aux politiques d'aménagement des territoires urbains présidée par M. Thierry Vught, président de la CRC Île-de-France et composée des troisième et cinquième chambres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes Grand Est, Île-de-France, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- les chapitres *Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires* et *Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales* ont été délibérés par la formation interjuridictions sur les finances publiques locales, présidée par M. Damien Cazé, président de la quatrième chambre de la Cour, et composée des six chambres thématiques de la Cour des comptes et de dix chambres régionales des comptes (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Corse, Hauts-de-France, Grand Est, Guadeloupe, Guyane et Martinique, Île-de-France, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Les différents chapitres et la conclusion de ce rapport ont été adoptés par la formation interjuridictions relative au rapport public annuel 2026, composée du Premier président, du rapporteur général, des six présidentes et présidents des chambres thématiques de la Cour, des présidentes et présidents des chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Île-de-France et Nouvelle-Aquitaine, ainsi que par l'équipe centrale de la formation interjuridictions composée de MM. Cyrille Pierre puis Didier Martin, conseillers maîtres et Mme Marie-Laure Rolland-Gagne, conseillère présidente à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, assistés de M. Eliot Moyne, doctorant rattaché à la cinquième chambre ; M. Jérôme Véronneau, avocat général, représentant Mme Véronique Hamayon, Procureure générale, ayant été entendu en ses avis. Le rapport a ensuite été soumis à la chambre du conseil.

Les magistrats[3] et les personnels de contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont contribué au présent rapport en qualité de rapporteur[4] ou contre-rapporteur[5] selon les cas :

| | |
|---|---|
| **Chapitre introductif** | |
| | Rapporteurs : Cyrille Pierre, Didier Martin, conseillers maîtres, cinquième chambre,<br>Marie-Laure Rolland Gagne, conseillère présidente, chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes,<br>Eliot Moyne, doctorant contractuel, cinquième chambre |
| **PREMIÈRE PARTIE**<br>**Garantir l'accès aux services essentiels** | |
| 1. Réorganiser le maillage de l'offre de soins hospitaliers | Rapporteurs : Carole Collinet, conseillère présidente, présidente de section, chambre régionale Grand Est,<br>Christophe Gautier, conseiller référendaire,<br>Marie Bascoul, conseillère référendaire,<br>Juliette Bertrand, première conseillère, chambre régionale des comptes Grand Est,<br>Floriane Dussauge, première conseillère, chambre régionale des comptes Grand Est,<br>Isabelle Burkhard, conseillère référendaire en service extraordinaire,<br>Cristiana Mitranescu, conseillère référendaire en service extraordinaire,<br>Olivier Dejean, vérificateur,<br>Pauline Philizot, vérificatrice,<br>Johann Thévenin, vérificateur,<br>Clotilde Caraire, *data scientist,*<br>Contre-rapporteur : Luc Machard, conseiller maître, président de section |
| 2. Améliorer l'accès aux soins en outre-mer en proposant des solutions adaptées à chaque territoire | Rapporteurs : Frank Bessette, conseiller maître, Emma Bayot, auditrice, Jennifer Bouaziz, conseillère référendaire en service extraordinaire,<br>Caroline Chabot, *data-analyste,*<br>Contre-rapporteure : Caroline Régis, conseillère maître, présidente de section |

3. Les magistrats de la Cour des comptes comprennent les auditeurs, les conseillers référendaires, les conseillers maîtres et les présidents de chambre. Les conseillers maîtres et conseillers référendaires en service extraordinaire rejoignent la Cour pour une période de respectivement cinq ans non renouvelable et trois ans renouvelable une fois.
Les magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes comprennent les conseillers de chambre régionale, les premiers conseillers de chambre régionale, les conseillers présidents de chambre régionale, les présidents et vice-présidents de chambre régionale. Statutairement, les présidents et vice-présidents appartiennent au corps des magistrats de la Cour des comptes.
4. Les rapporteurs ont contribué au présent rapport en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ou en élaborant les chapitres du rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux.
5. Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des travaux.

| | |
|---|---|
| 3. Adapter la carte des collèges aux enjeux de la démographie et de la mixité sociale | Rapporteur : Patrick Barbaste, conseiller référendaire,<br>Mathieu Floquet, premier conseiller, chambre régionale des comptes Grand Est,<br>François Fontaine, conseiller, , chambre régionale des comptes Pays de la Loire<br>Véronique Fouque, conseillère référendaire en service extraordinaire,<br>Contre-rapporteur : Frédéric Advielle, conseiller maître |
| 4. Faciliter le parcours d'accès au logement social dans les territoires | Rapporteurs : Guy Duguépéroux, conseiller maître, Marie Lajus, conseillère maître, Vincent Launay, conseiller référendaire en service extraordinaire,<br>Benoit Zaccaron, vérificateur,<br>Amélie Elluin, experte données,<br>Contre-rapporteur : Stéphane Keita, conseiller maître en service extraordinaire |
| 5. Garantir l'équité dans l'accès numérique aux services publics | Rapporteurs : Yannick Klein, premier conseiller chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Marianne Lacaze-Dotran, première conseillère chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes,<br>Contre-rapporteur : Geneviève Guyenot, conseillère présidente, présidente de section, chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes |
| **DEUXIÈME PARTIE**<br>**Soutenir le développement des territoires** | |
| 1. Soutenir les mobilités du quotidien dans les territoires ruraux et périurbains | Rapporteurs : Loguivy Roche, Katia Julienne conseillères maîtres, Sylvano Domergue, Maud Legros, conseillers référendaires, François de Boysson, premier conseiller, chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Olivier Lefoulon, conseiller référendaire en service extraordinaire,<br>Contre-rapporteur : Emmanuel Kesler, conseiller maître, président de section, deuxième chambre |
| 2. Soutenir la réindustrialisation des territoires | Rapporteurs : Pauline Hodille, conseillère référendaire, Raphaëlle Gresset, auditrice, Antoine Gobin, premier conseiller, chambre régionale des comptes Hauts-de-France,<br>Juliette Peyron-Wasson, vérificatrice,<br>Contre-rapporteure : Maya Bacache Beauvallet, conseillère maître |
| 3. Faire du numérique un soutien à la cohésion et à l'attractivité dans les territoires | Rapporteurs : Antoine Gobelet, conseiller maître, Patrice Huiban, conseiller référendaire, Hélène Descout, première conseillère, chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes,<br>Antoine Gomis, data-analyste,<br>Contre-rapporteure : Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître, présidente de section |

| | |
|---|---|
| 4. Mieux prendre en compte les disparités territoriales dans la politique de l'emploi | Rapporteurs : Olivier Chatelain, Philippe Duboscq conseillers maîtres, Stéphane Calviac, conseiller référendaire en service extraordinaire, Richard Lebaron, conseiller référendaire en service extraordinaire,<br>M. Antoine Gomis, expert, data-analyste,<br>Contre-rapporteur : Denis Berthomier, conseiller maître |
| 5. Adapter l'organisation de la sécurité du quotidien aux besoins des territoires | Rapporteurs : Jean Baptiste Olivier, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Julien Marchal, conseiller référendaire, Mme Aude Dattoli, première conseillère, chambre régionale des comptes Grand Est,<br>Contre-rapporteur : Damien Georg, conseiller président, président de section, chambre régionale des comptes Normandie,<br>Christophe Berthelot, conseiller président, président de section, chambre régionale des comptes Grand Est |
| **TROISIÈME PARTIE**<br>**Améliorer la cohérence et la clarté de l'action publique** | |
| 1. Articuler davantage la politique de la ville et les politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville | Rapporteurs : Sophie Caussemille, conseillère référendaire en service extraordinaire,<br>Contre-rapporteur : Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître, président de section |
| 2. Recentrer les opérations d'aménagement d'intérêt national sur les projets stratégiques | Rapporteurs : Nicolas Middione, premier conseiller, Karim Adjrafi, conseiller, chambre régionale des comptes Île-de-France,<br>Contre-rapporteure : Marie Lajus, conseillère maître |
| 3. Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires | Rapporteure : Dorine Derouault-Landriau, conseillère référendaire en service extraordinaire,<br>Contre-rapporteur : Jean-Pierre Viola, conseiller maître, président de section |
| 4. Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales | Rapporteur : Jean-Pierre Viola, conseiller maître, président de section, Sylvie Le Teuff-Lefrère, vérificatrice,<br>Contre-rapporteur : Armelle Daam, conseillère référendaire, présidente de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire |
| **Conclusion** | |
| | Rapporteurs : Didier Martin, conseiller maître, Marie-Laure Rolland Gagne, conseillère présidente à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Eliot Moyne, doctorant contractuel, cinquième chambre |

# Chapitre introductif

Alors que les territoires sont confrontés à des défis majeurs, tels que le changement climatique, les évolutions démographiques, les mutations numériques ou les impacts des crises internationales sur le coût de la vie, les acteurs publics, aux côtés d'acteurs privés comme les associations ou les entreprises, jouent un rôle important en faveur de la cohésion et de l'attractivité des territoires.

La cohésion et l'attractivité des territoires sont des termes retenus d'abord à l'échelle européenne puis au niveau national pour désigner soit des objectifs de politique publique, soit des politiques publiques en tant que telles, conçues pour soutenir le développement social et économique des territoires.

En France, les politiques publiques visant à renforcer la cohésion ou l'attractivité des territoires sont les héritières de la politique de l'aménagement du territoire, longtemps incarnée par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Dans la lignée de la stratégie de Lisbonne formulée par l'Union européenne en 2000, la DATAR a défini, en 2003, la notion d'attractivité des territoires comme la capacité des territoires à attirer des facteurs de production et des richesses (économiques, humaines, etc.). Avec le temps, l'analyse de l'attractivité a inclus de nouveaux facteurs, moins directement productifs, comme la qualité du cadre de vie.

Selon le Commissariat général à l'égalité des territoires, successeur de la DATAR entre 2014 et 2020, la cohésion *« vise à mettre au cœur des politiques ce qui tient les territoires ensemble, ce qui les rend fonctionnellement et politiquement solidaires ».*

En pratique, l'ambition des politiques publiques de cohésion est de permettre aux habitants, là où ils vivent, en tous lieux du territoire national, de trouver autant que possible des services, équipements et conditions de vie de niveaux équivalents. Créée en 2020, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) incarne cette approche de la cohésion, dans l'exercice de ses missions de conseil et d'accompagnement des collectivités territoriales.

En 2015, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a introduit formellement la notion de « cohésion territoriale » dans le code général des collectivités territoriales en confiant cette mission aux départements. Ces derniers ne sont toutefois pas les seules collectivités dépositaires de cette responsabilité. Les régions y participent aussi au travers, notamment, de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, de transports ou de développement économique.

L'attractivité et la cohésion des territoires font écho à des attentes sociales fortes. Le sentiment de relégation de certains territoires ruraux, urbains, périurbains ou ultramarins, s'est exprimé à plusieurs reprises ces dernières années, à l'occasion de mouvements sociaux : les Gilets jaunes, conduisant à la formulation de doléances et au grand débat national de 2019, mais aussi la crise agricole ou les émeutes urbaines et les tensions en outre-mer.

La demande de cohésion et de développement des territoires répond à la réalité vécue, à l'échelle d'espaces de vie, pour accéder aux transports, à l'éducation, à la santé, à l'emploi et aux autres services à la population, qui font l'objet d'une analyse dans le présent rapport public.

Après avoir disparu avec la création, en 2012, du ministère à l'« égalité des territoires », lui-même remplacé en 2017 par celui de la « cohésion des territoires », la notion d'aménagement du territoire est réapparue, fin 2024, avec la création d'un ministère éponyme.

Ce retour à l'aménagement du territoire traduit le besoin actuel de vision prospective et globale des orientations prioritaires en matière de développement des territoires, en réponse aux attentes du corps social et face à la multiplicité des dispositifs de politiques publiques existants.

Afin de poser le cadre du rapport public annuel, le présent chapitre introductif revient sur les principales réalités statistiques et attentes exprimées par les habitants dans les territoires français vis-à-vis des pouvoirs publics (I), auxquelles les politiques publiques de cohésion et d'attractivité cherchent à répondre en mobilisant de nombreux acteurs et moyens financiers (II).

# Chiffres clés

**23 départements**
ont connu une baisse de leur population entre 2015 et 2021

**En 2023, le produit intérieur brut (PIB) par habitant en métropole s'établit à**

**69 288 €**
**au maximum, en Île-de-France**

**32 652 €**
**au minimum, en Bourgogne-Franche-Comté**

**En 2020, le revenu disponible brut (RNB) par habitant en métropole s'établit à**

**27 060 €**
**au maximum, en Île-de-France**

**19 509 €**
**au minimum, dans les Hauts-de-France**

**21 765 €**
**en Bourgogne-Franche-Comté**

**16,8 Md€**
**pour la période 2021-2027, la France sera bénéficiaire de 16,8 Md€ de crédits de l'Union européenne au titre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale**

**57 %**
**des communes françaises sont couvertes par le zonage *France ruralités revitalisation* (FRR), dispositif visant à soutenir les territoires ruraux considérés comme vulnérables en France**

**Part des moins de 25 ans (en %, estimation au 1er janvier 2026, INSEE) :**

| Guyane | Guadeloupe | Seine Saint Denis | Creuse |
|---|---|---|---|
| 46,1 % | 25,7 % | 33,5 % | 21,5 % |

# I. Des inégalités au cœur des enjeux de cohésion et d'attractivité des territoires

En présence de dynamiques territoriales contrastées et en dépit des redistributions réelles de richesses à l'œuvre entre les territoires (A), les attentes sociales restent fortes en matière de services à la population (B). Afin de proposer des réponses adaptées, les pouvoirs publics doivent disposer de données et d'indicateurs à la fois pertinents et innovants (C).

## A. Des réalités territoriales contrastées

La diversité des territoires est constitutive de l'identité de la France selon les historiens et les géographes[1].

Mesurées à l'échelle du quartier, de la commune, du bassin de vie, du département ou de la région, les différences s'expriment sur le plan de la démographie, du niveau de vie des habitants ou encore de l'activité économique des territoires.

### 1. Des dynamiques démographiques différentes d'un territoire à l'autre

Depuis la fin des années 1960, la France connaît un mouvement massif de périurbanisation. La croissance démographique sur la période a bénéficié majoritairement aux villes et à leurs périphéries[2].

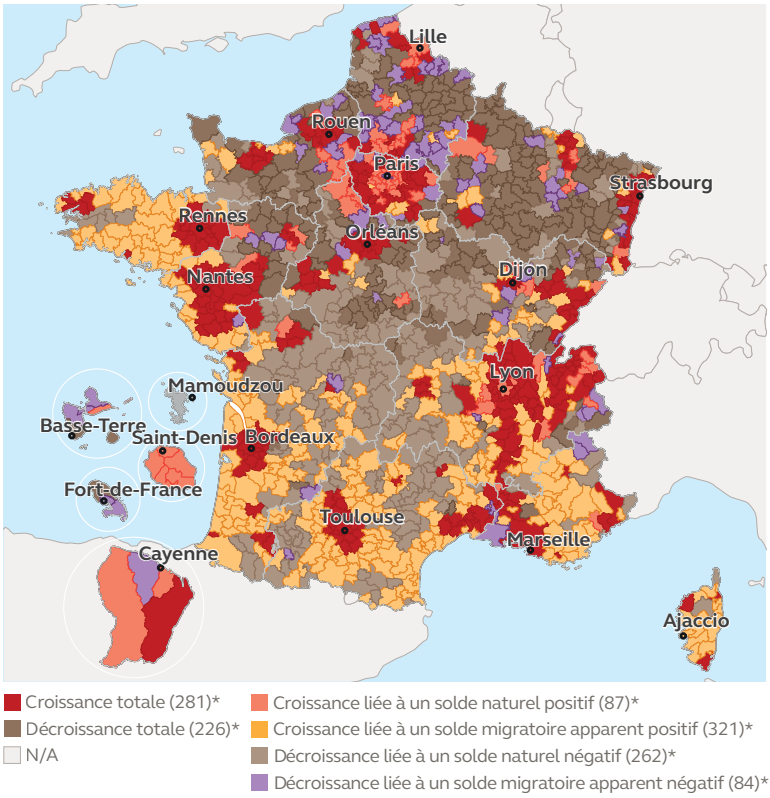
#### a) Des différences marquées en termes d'évolution du peuplement

À l'échelle nationale, le territoire connaît des évolutions démographiques de plus en plus contrastées depuis les dix dernières années.

Le nombre de départements français ayant connu une stagnation ou un déclin de leur population, soit en raison d'un déficit migratoire (départements du quart nord-est, Martinique et Guadeloupe), soit en raison d'un solde naturel négatif (départements du Massif central), n'a jamais été aussi important[3]. Tandis que les territoires ruraux éloignés des grandes métropoles subissent une déprise démographique, les territoires franciliens, les littoraux atlantique et méditerranéen, les zones frontalières de l'Est ainsi que les espaces rhodaniens connaissent une forte croissance de leur population.

1. Braudel F., *L'identité de la France*, 1986.
2. Observatoire des territoires (ANCT), *Cahier n° 1–Territoires et transitions : enjeux démographiques*, décembre 2021.
3. Selon les données de l'INSEE, entre 2015 et 2021, 23 départements français ont connu une baisse démographique avec un taux de variation annuel moyen négatif d'au moins 0,2 % par an alors qu'ils étaient seulement une quinzaine dans les années 1980 et 1990.

CARTE N° 1 | Typologie du solde naturel et du solde migratoire apparent à l'échelle des intercommunalités (2016-2022)




Source : Observatoire des territoires d'après données INSEE
Note : le solde migratoire apparent des entrées sorties mesure la différence entre le nombre de personnes entrées sur un territoire donné et le nombre de personnes qui en sont sorties, au cours de la période considérée. Il reflète donc la mobilité des habitants.
* Le nombre d'intercommunalités est indiqué entre parenthèses.

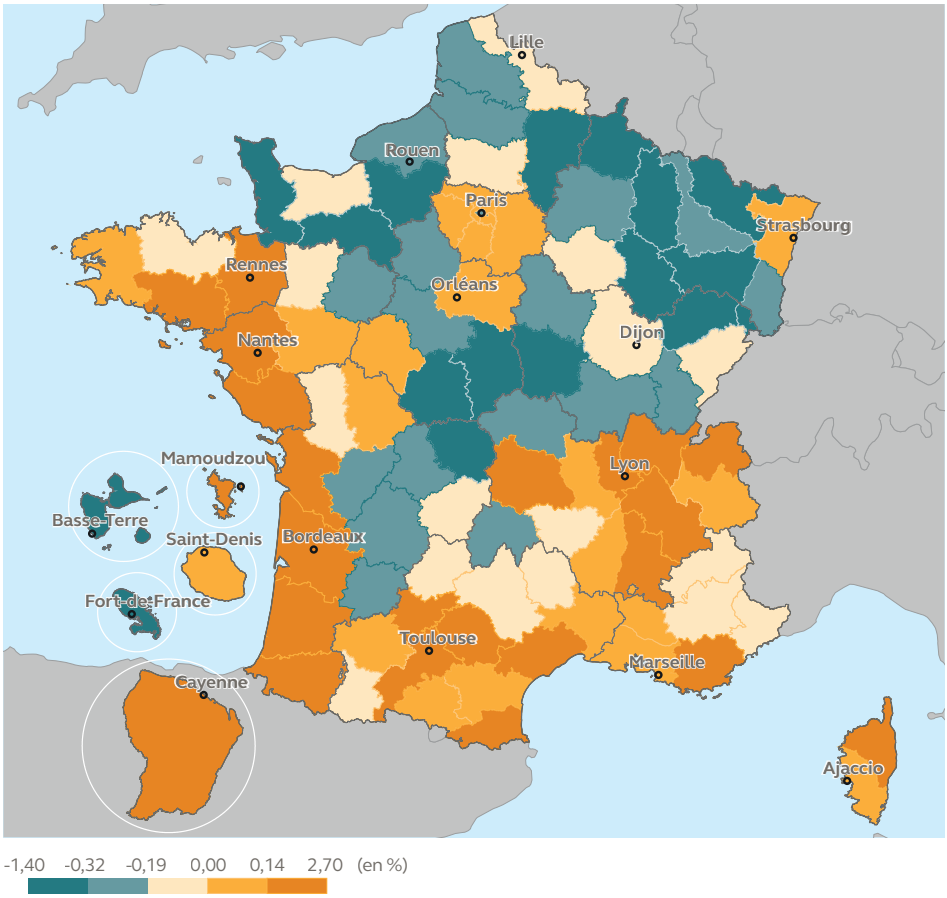
Entre 2015 et 2021, la population a augmenté deux fois plus rapidement dans l'espace urbain que dans l'espace rural dans son ensemble (+0,4 % en moyenne par an, contre +0,2 %)[4]. Au cours de cette période, les périphéries des pôles urbains (en particulier les couronnes des aires de 50 000 habitants et plus) ont porté l'essentiel de la croissance démographique.

À présent, environ 67 % de la population française vit dans un territoire urbain, ce qui correspond à un peu plus de 43 millions de personnes sur une population d'environ 68,6 millions d'habitants. 20 % de la population vit dans une zone rurale sous l'influence d'une ville et 14 % dans une zone rurale autonome[5].

4. INSEE, 2023 (https://www.insee.fr/fr/statistiques/7726965).
5. Bouba-Olga O., *Qu'est-ce que le « rural » ? Analyse des zonages de l'Insee en vigueur depuis 2020. Géoconfluences*, 2021, d'après données INSEE, 2020.

Cette dynamique devrait se maintenir dans les prochaines décennies selon les projections démographiques, nécessitant des adaptations profondes des services à la population.

CARTE N° 2 | Taux d'évolution annuel de la population projetée entre 2018 et 2070 (à l'échelle départementale)



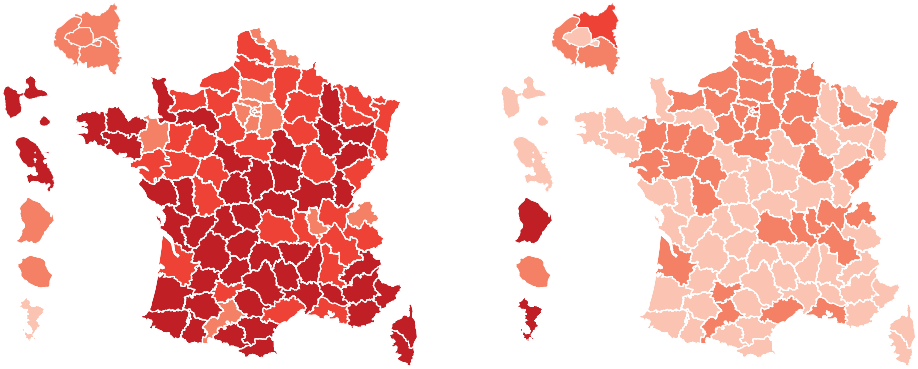

Source : Observatoire des territoires d'après données INSEE et Omphale 2022 (scénario central)

Au 1er janvier 2025, près de 22 % de la population française est âgée de 65 ans ou plus, contre seulement 16 % en 2005[6]. Toutefois, les territoires présentent des caractéristiques très différentes en termes d'âge moyen de leurs habitants.

La part des personnes âgées de 60 ans et plus est ainsi plus élevée dans les départements de la façade atlantique, du sud et du Massif central. Les jeunes sont, eux, plus présents dans les territoires comptant de grandes agglomérations, lesquelles attirent aussi bien les étudiants que les jeunes actifs.

6. INSEE, *France, portrait social*, édition 2024.

CARTE N° 3 | Part des 60 ans ou plus dans la population totale en France (à gauche) part des moins de 25 ans dans la population totale en France (à droite)



**Part des 60 ans ou plus (en %)**
- 32,3 ou plus
- De 25,9 à moins de 32,3
- De 11,9 à moins de 25,9
- Moins de 11,9

**Part des 0 à 24 ans (en %)**
- 46,1 ou plus
- De 33,5 à moins de 46,1
- De 26,8 à moins de 33,5
- Moins de 26,8

Source : INSEE, estimations de population 2026

Dynamique importante en matière de cohésion entre territoires, les mobilités résidentielles des Français, qui se sont largement accrues depuis les années 1960, sont très différentes selon les départements. En 2021, 43 % des départements ont moins de la moitié de leurs habitants nés dans leur ressort. Les territoires du nord et du nord-est ont une population plus stable et moins mobile en moyenne que les territoires du sud et les territoires rhodaniens et franciliens.

Ces évolutions démographiques sont à prendre en compte dans la manière de « faire cohésion » entre les populations, en particulier dans les décisions de maillage de l'offre de services aux habitants (réseaux scolaire, hospitalier, etc.).

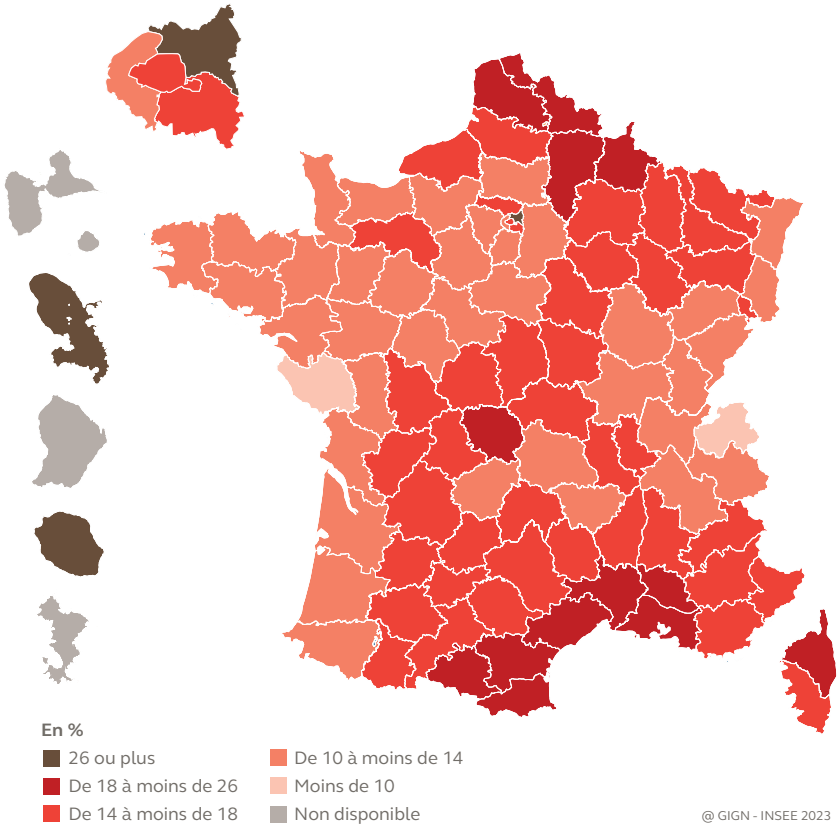
### b) Des écarts en termes de conditions de vie

Les écarts de conditions de vie entre les populations, selon leurs lieux de vie, s'expriment également au travers d'indicateurs sanitaires et sociaux, comme, par exemple, le taux de pauvreté ou l'espérance de vie.

Le taux de pauvreté[7] correspond à la part de la population en situation de précarité économique. À l'échelle des départements, la pauvreté est plus présente dans les Pyrénées-Orientales, sur l'arc méditerranéen, dans la Creuse et dans les départements du nord (entre 18,4 % et 21,2 %). Les départements de la Martinique, Seine-Saint-Denis et de La Réunion affichent les taux de pauvreté les plus élevés de France (entre 26,8 % et 36,1 %) comme le montre la carte ci-après.

7. Selon l'INSEE, le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population. Il correspond, en 2023, à un revenu disponible de 1 288 € par mois pour une personne vivant seule et de 2 705 € pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans.

CARTE N° 4 | Taux de pauvreté de la population, par département (en %)




Source : INSEE, *Principaux résultats sur les revenus et la pauvreté des ménages en 2021*
Lecture : en 2021, en Haute-Corse, 20,2 % des personnes ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté.

Sur l'ensemble du territoire national, le nombre de personnes en situation de pauvreté est plus élevé dans les espaces urbains (75,8 % du total de la population pauvre), en particulier dans les grands centres urbains (46,4 % du total), que dans les territoires ruraux (24,2 % du total).

En 2024, selon l'INSEE, une différence de plus de trois ans existe entre l'espérance de vie à la naissance des femmes nées dans les Ardennes (83,7 ans) et de celles nées dans les Hauts-de-Seine ou le Rhône (87,1 ans), pour une espérance moyenne de 85,6 ans à l'échelle nationale.

Ces données démographiques et sociales traduisent l'existence d'écarts tendanciels dans les conditions de vie des populations, selon les régions, les départements et, en leur sein, entre les zones urbaines et les territoires ruraux, ces derniers étant eux-mêmes de moins en moins homogènes[8].

8. Rapport au Gouvernement du sénateur de la Lozère, Alain Bertrand, *Hyper-ruralité*, juillet 2014.

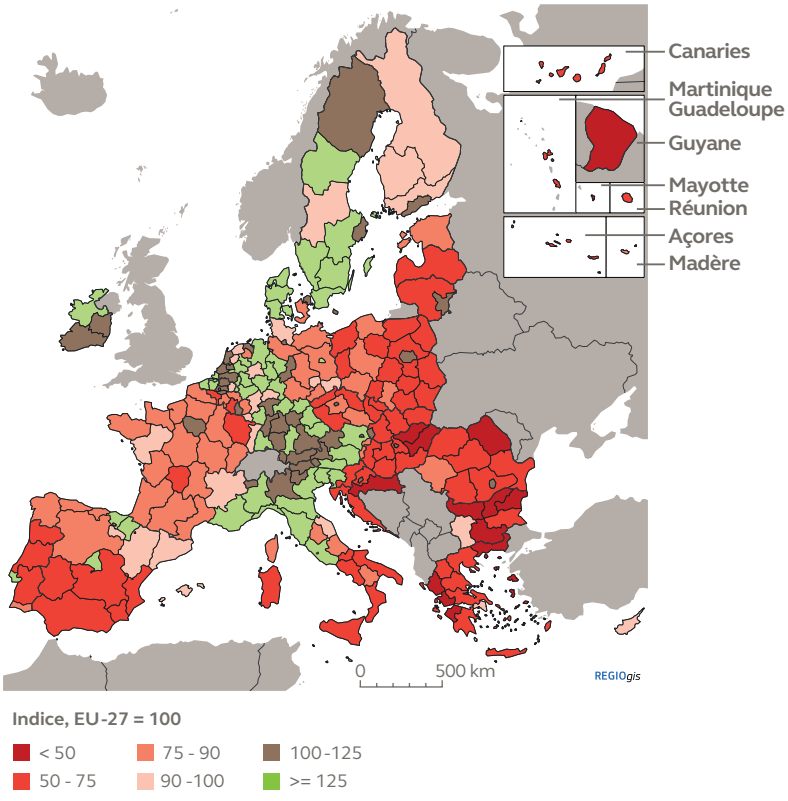
## 2. Des dynamiques économiques différenciées

### a) Des écarts de richesse en partie compensés par des redistributions

Indicateur, parmi d'autres, du niveau moyen d'activité économique d'un territoire, le produit intérieur brut (PIB) par habitant s'élevait, en 2023, à 69 288 € en Île-de-France et à 40 017 € en Auvergne-Rhône-Alpes, contre 36 732 € en Pays de la Loire, 32 780 € dans les Hauts-de-France ou 32 652 € en Bourgogne-Franche-Comté.

Le PIB par habitant dans les régions de l'UE en 2022 mesuré par rapport à la moyenne de l'UE permet de resituer la situation des régions françaises à une plus large échelle.

CARTE N° 5 | Produit intérieur brut (PIB) par habitants par rapport à la moyenne de l'Union européenne (2022)




Source : 9ème rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique, sociale et territoriale, 2024
Note : l'indice de volume du PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) est exprimé par rapport à la moyenne de l'Union européenne fixée à 100. Une valeur d'indice supérieure à 100 indique que le PIB par habitant d'un pays est supérieur à la moyenne de l'UE, tandis qu'une valeur inférieure à 100 signifie qu'il est plus faible.

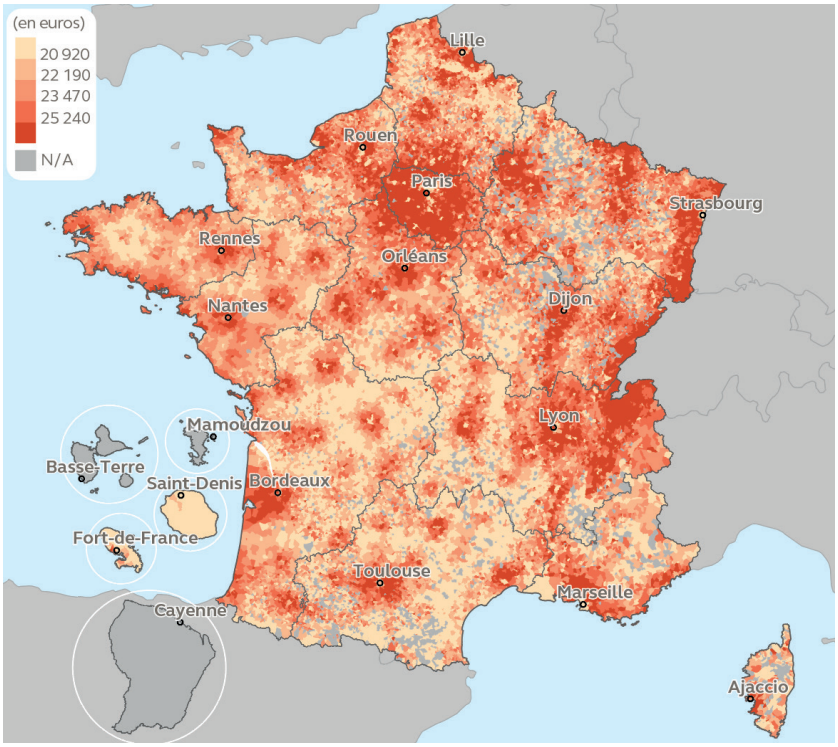
Toutefois, en France, les inégalités territoriales sont nettement moins marquées lorsqu'elles sont mesurées par le revenu disponible brut[9] par habitant – c'est-à-dire la moyenne des revenus restants par ménage après prélèvements obligatoires mais avant dépenses de consommation – plutôt que par le PIB par habitant : une région comme la Bourgogne-Franche-Comté (21 765 € de revenu disponible brut par habitant) réduit ainsi son écart avec l'Île-de-France (27 060 €) et Auvergne-Rhône-Alpes (22 239 €) et dépasse les Pays de Loire (20 646 €) ou les Hauts-de-France (19 509 €)[10].

En effet, depuis le milieu des années 1990, les inégalités de niveau de vie ont augmenté nettement avant redistribution (avant prélèvement des impôts directs et versement des prestations sociales) mais de manière bien plus limitée après redistribution[11]. Du reste, le revenu disponible des ménages en France est plus élevé que celui de la moyenne des pays de l'OCDE[12].

Dans l'ensemble, exception faite de Paris, les couronnes périurbaines connaissent même des situations plus favorisées que leurs villes-centres, comme l'illustre la carte sur le revenu disponible des ménages, ci-après.

9. Le revenu disponible brut mesure la somme des revenus primaires (revenus d'activités et du patrimoine) et des revenus de transfert (prestations sociales) dont sont soustraits les taxes et impositions.
10. INSEE, données du revenu disponible brut par habitant, 2020.
11. INSEE, *Revenus et patrimoine des ménages*, édition 2024.
12. Source : OCDE, 2024.

CARTE N° 6 | Le revenu des ménages en 2021 (médiane par unités de consommation)



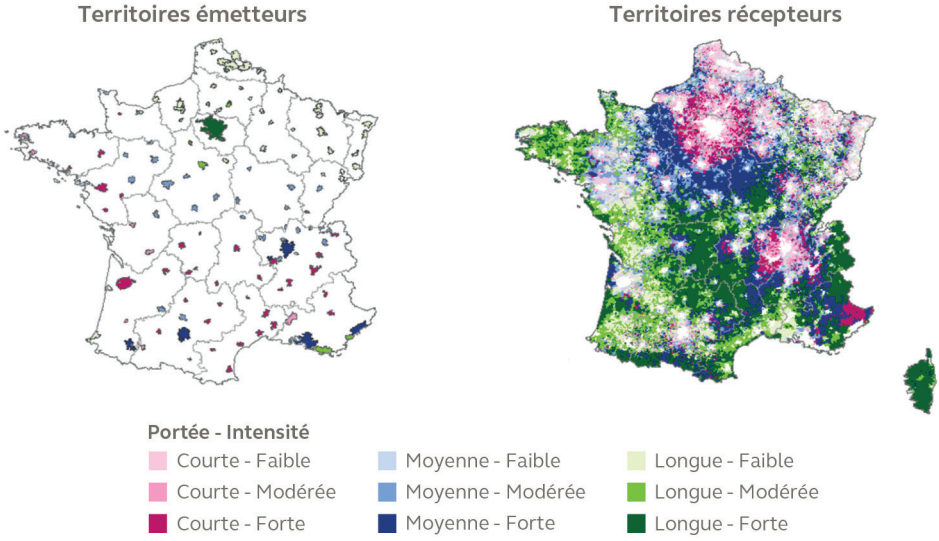

Source : Observatoire des territoires d'après données INSEE, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA, Filosofi

En revanche, dans les territoires les plus éloignés des métropoles, le revenu moyen des ménages est moindre qu'en ville ou dans le périurbain.

Des études[13] ont mis en évidence que les revenus de la production de richesses dans certains lieux circulent sous forme de revenus vers d'autres lieux. Le « modèle occidental de cohésion territoriale »[14] repose aujourd'hui sur une production de richesses concentrée dans certains espaces, qui est transférée à d'autres territoires, à travers des mécanismes de circulation privée et publique des revenus[15].

13. Par exemple, Davezies L., *Les inégalités de développement territorial : énigmes et menaces in* Talandier M. et Tallec J. (dir.), 2023, *Les inégalités territoriales*, Londres, Royaume-Uni, ISTE Éditions.
14. *Ibid.*
15. La circulation privée des revenus comprend les navettes domicile-travail, les mobilités résidentielles des retraités et les dépenses de tourisme.

CARTE N° 7 | Portée géographique et intensité des flux de revenus entre territoires dits « émetteurs » et territoires dits « récepteurs »




Source : Davezies, L. et Talandier, M., *L'émergence des systèmes productivo-résidentiels, Territoires productifs-territoires résidentiels : quelles interactions ?* La Documentation française, 2014
Note de lecture : Paris est un territoire qui émet des revenus importants (intensité forte) et sur la France entière (portée longue).

La complémentarité des territoires constitue donc un levier de redistribution de richesses, facteur de cohésion territoriale.

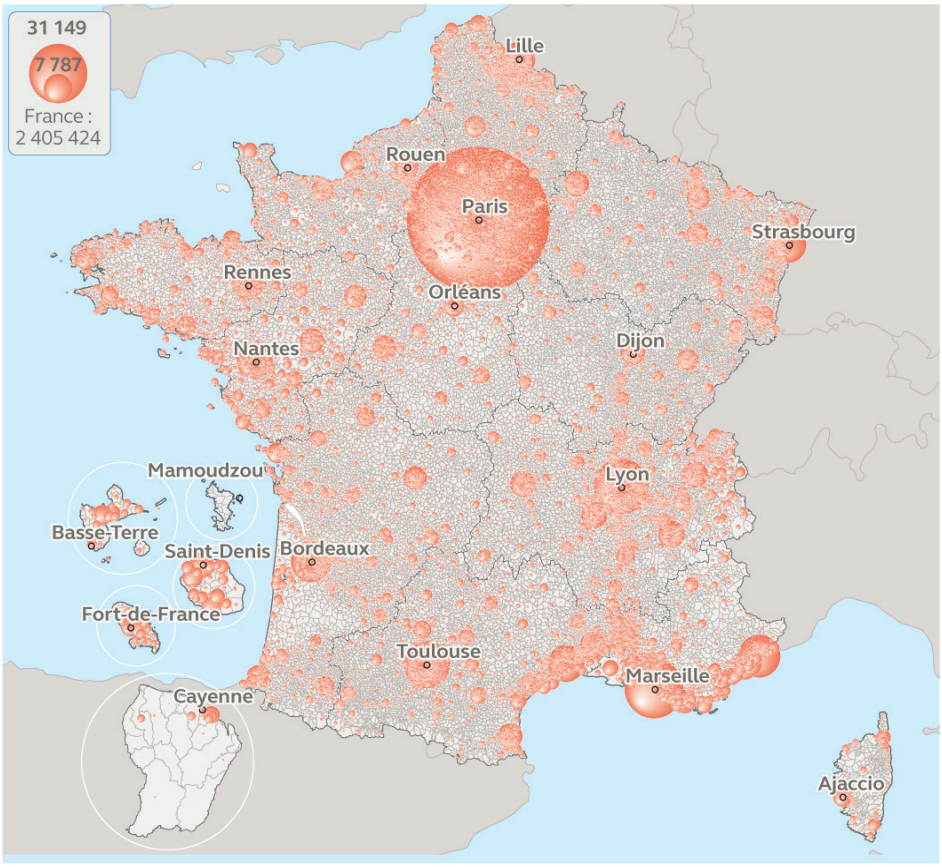
### b) Des dynamiques économiques qui creusent les écarts entre les territoires

Malgré les solidarités à l'œuvre entre territoires, tous ne sont pas égaux dans leur capacité à attirer et pérenniser des activités économiques et des actifs.

En 2024, Paris a accueilli 9,4 % de l'ensemble des entreprises nouvellement créées en France, contre 3,7 % pour le Rhône, 3,2 % pour le département du Nord, 1,3 % pour la Haute-Savoie ou 0,5 % dans la Vienne et 0,1 % dans la Creuse[16].

16. INSEE, *Créations d'entreprises par secteur d'activité en 2024, comparaisons régionales et départementales*, 2025.

CARTE N° 8 | Répartition des entreprises sur le territoire en 2023 (nombre d'établissements)

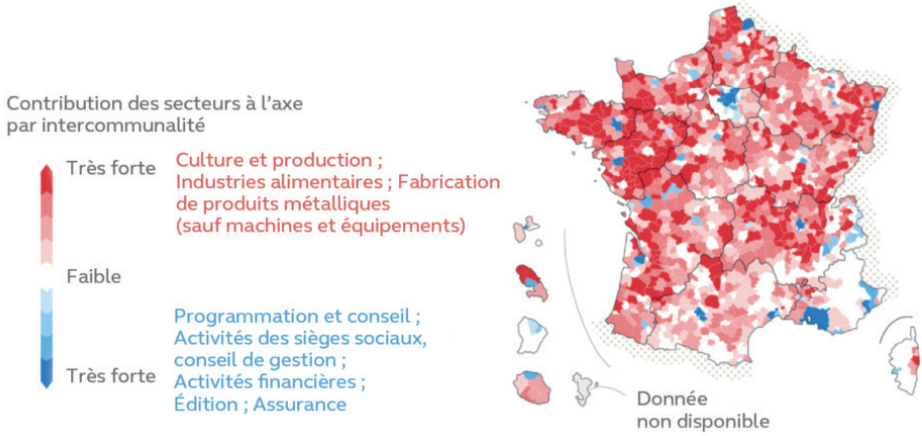



Source : Observatoire des territoires d'après données INSEE

Si les services et commerces sont plus présents dans les milieux urbains, les territoires ruraux accueillent une part plus élevée de création d'entreprises dans le secteur de l'industrie manufacturière[17].

17. *Ibid.*

CARTE N° 9 | Une concentration des activités tertiaires à forte valeur ajoutée dans les métropoles




Source : Observatoire des territoires, cahier n° 2–*Territoires et transitions : enjeux économiques, septembre 2022*

La population active française reste majoritairement implantée dans les territoires les plus urbanisés et les secteurs d'emploi les plus porteurs se concentrent toujours plus dans quelques grandes métropoles, malgré la dissociation désormais possible entre lieu de travail et lieu de vie pour les professions du tertiaire[18].

Les territoires qui rencontrent le plus de difficultés à attirer des entreprises présentent le plus souvent tout ou partie des principaux freins recensés auprès des chefs d'entreprise[19], comme la faible disponibilité de foncier pour s'implanter, les difficultés de recrutement ou de logement pour les salariés dans le territoire. Le chapitre 3 de la deuxième partie du présent rapport « Faire du numérique un soutien à la cohésion et l'attractivité dans les territoires » met en évidence les progrès réalisés en matière de couverture des territoires en infrastructures numériques.

Alors que la spécialisation des territoires, par exemple dans certains secteurs d'activité, a pu être perçue par le passé, comme un levier de développement, la crise sanitaire liée à la pandémie de covid 19, le changement climatique ainsi que la raréfaction de ressources énergétiques ont mis en lumière les limites d'un tel modèle.

En effet, la spécialisation, voire l'hyperspécialisation d'un territoire n'apparaît plus forcément comme un atout mais comme un risque d'affaiblissement de la capacité de résilience du territoire face aux crises, qu'elles soient de nature économique, sociale, écologique ou autre. Plusieurs études ont ainsi montré que les départe-

18. Les 12 plus grandes aires urbaines françaises ont contribué à 70 % des créations nettes d'emploi en 2017 et 2018. De même, les emplois dans les domaines du numérique, de l'ingénierie, des études techniques et des services supérieurs aux entreprises se sont concentrés à hauteur de plus de 50 % dans 15 communes seulement (Davezies L., *L'État a toujours soutenu ses territoires,* 2021).
19. Source : enquête Ancoris–Groupe SCET et sondage OpinionWay pour Axtom, mars 2023, in Fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation (CNER), *Évolution des facteurs d'attractivité : le point de vue des agences d'attractivité,* avril 2025.

ments français n'avaient pas tous les mêmes capacités à surmonter des crises[20]. Dans ce contexte, la réindustrialisation est un enjeu majeur et fait l'objet d'un chapitre particulier dans le présent rapport (chapitre 2 de la deuxième partie « Accompagner la réindustrialisation des territoires »).

## B. Des attentes sociales fortes en matière d'accès aux services

La question de la cohésion et de l'attractivité des territoires ne se limite pas à des enjeux statistiques mais comprend également une dimension subjective, marquée tant par le vécu des habitants, dans leurs espaces de vie, que par des perceptions différenciées de la place de l'État ou de la puissance publique au sens large par le corps social.

### 1. Un sentiment de relégation source de mouvements de mécontentement

Entre la fin 2018 et le début 2019, plusieurs centaines de milliers de personnes se sont exprimées dans les « cahiers de doléances »[21] mis en place en mairie pendant le mouvement de protestation des Gilets jaunes[22]. *« Deux demandes fortes, de justice socioéconomique et d'amélioration démocratique »*[23] en sont ressorties.

Un grand nombre de ces doléances ont exprimé un besoin de présence accrue de services de proximité et d'équipements publics, en particulier en milieu rural.

**Des Gilets jaunes plus nombreux dans les communes éloignées des services à la population**

En rapprochant les données du ministère de l'intérieur sur les mouvements des Gilets jaunes (2018-2019) et les données relatives au temps de trajet vers les équipements (services à la personne, commerces, écoles, médecins, etc.) recensés dans la base nationale de l'INSEE, une étude publiée en 2020 par le Conseil d'analyse économique a mis en évidence que les communes où les habitants ont vu leur temps de trajet vers des équipements diminuer entre 2013 et 2018 sont moins susceptibles d'avoir connu un évènement de type « Gilets jaunes » par rapport à la moyenne, tandis que celles où le temps de trajet a augmenté sont les plus susceptibles d'avoir connu un tel évènement[24].

20. Le CEREMA a développé une « boussole de la résilience » (https://www.cerema.fr/fr/actualites/boussole-resilience-adaptation-territoires-mode-emploi-du). L'ADEME a réalisé des études pour l'intégration de la résilience territoriale dans la transition écologique. Le *« Shift Project »* a publié des guides pour la planification de la résilience territoriale (https://theshiftproject.org/resilience-des-territoires/).
21. Opération à l'initiative notamment de l'association des maires d'Île-de-France et l'association des maires ruraux de France.
22. Le mouvement des Gilets jaunes est un mouvement social né en novembre 2018 de la contestation de l'augmentation des taxes sur les carburants.
23. Propos de M. Della Sudda recueillis par J.-M. Pottier dans L*es cahiers de doléances forment une sorte d'énorme sondage in* Les Grands dossiers des sciences humaines, 2025/1 n° 78, pages 34 à 40.
24. Algan Y., Malgouyres C., Senik C., *Territoires, bien-être et politiques publiques,* Les notes du conseil d'analyse économique, n° 55, 2020.

En écho aux cahiers de doléances, le « Grand débat national », organisé de janvier à mars 2019, a abouti à des propositions relatives à l'accès à la santé, aux transports et aux services à la population de manière générale. Ses constats et propositions ont alimenté notamment la mise en place du programme *France services* dans tous les territoires, annoncé par la circulaire du Premier ministre du 1er juillet 2019[25].

En définitive, les attentes sociales exprimées à l'occasion du mouvement des Gilets jaunes et de la crise agricole, mais aussi le sentiment d'abandon dont ont témoigné les émeutes urbaines et les tensions en outre-mer, ont soulevé la question de l'état de la cohésion sociale et économique entre les espaces de vie en France[26].

## 2. Une attente de présence physique des services au public

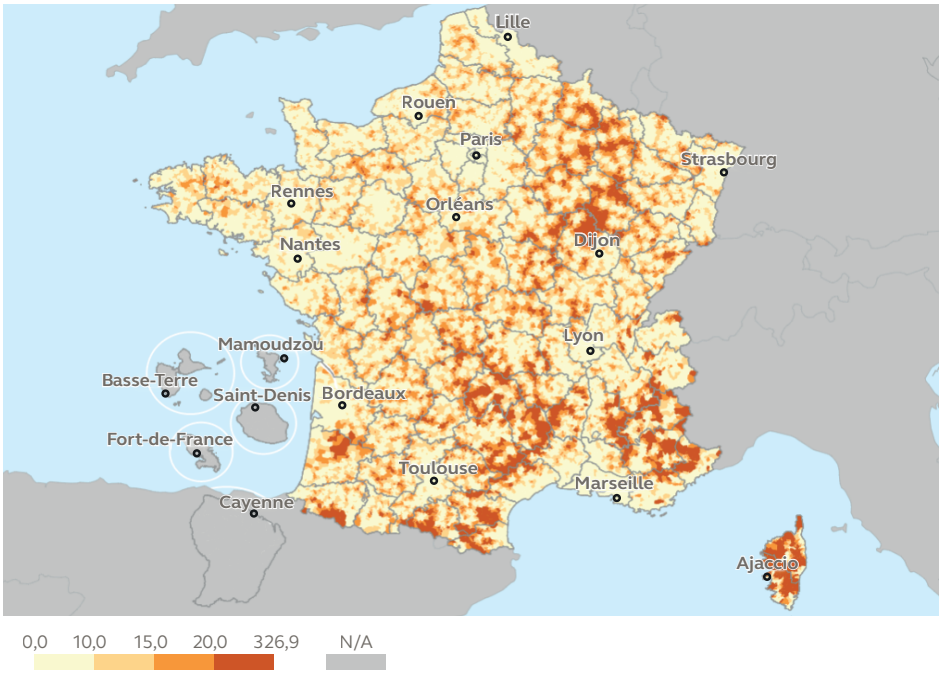
Les préoccupations liées au maintien des services, et en particulier des services publics, sont plus présentes dans les territoires en déprise démographique, confrontés depuis plusieurs années à la fermeture de gares, de bureaux de poste et de trésoreries publiques, à la baisse du nombre de professionnels de santé libéraux, ou encore à la fermeture de services de maternité ou d'urgences. S'y ajoute la restructuration du secteur marchand, avec la suppression de distributeurs automatiques de billets (DAB) ou de commerces de proximité[27].

Or ce vécu n'est pas entièrement compensé ni même compensable par la numérisation croissante des services publics, comme le souligne le chapitre 5 de la première partie « Garantir l'équité dans l'accès numérique aux services publics ». Ainsi, les usagers sont en moyenne plus satisfaits des services publics qui ont maintenu une proximité physique (mairie, école, gendarmerie, etc.) que des services qui se sont éloignés ou ont été numérisés (caisses d'allocations familiales, maternités, services déconcentrés, etc.)[28]. Des pétitions d'habitants se développent, comme, par exemple, contre la fermeture de piscines municipales, dont le maillage territorial n'est pas compensé par la création de centres aquatiques plus onéreux. Le présent rapport propose une analyse d'un certain nombre de réponses apportées par les pouvoirs publics, dans les territoires, aux besoins d'accès à certains services essentiels comme l'éducation (avec l'exemple des collèges), la santé, le logement, l'emploi et la sécurité au quotidien.

Selon l'enquête « Paroles de campagne » publiée en juin 2025, *« quelles que soient les régions […] les ruraux font l'expérience de la distance et doivent composer avec elle »*[29]. Les habitants des territoires ruraux sont en effet plus éloignés des services et équipements, comme l'illustre la carte ci-dessous, en particulier au niveau de la diagonale allant du nord-est au centre-sud de la métropole, ainsi qu'en zones de montagne.

25. Cf. chapitre 5 de la première partie du présent rapport et Cour des comptes, *Le programme* France Services *(2020-2023),* évaluation de politique publique, septembre 2024.
26. Sengayrac S-. P., *Du ras-le-bol fiscal à la défense du modèle social : les Français et le consentement conditionnel à l'impôt, in* Fondation Jean Jaurès, *Et si l'IA était au service de la démocratie ? L'exemple du Grand débat national,* p.27 et suivantes.
27. Bulletin de la Banque de France, 243/5, novembre-décembre 2022.
28. Agnoux E. et Nicot E., *Accéder aux services publics en milieu rural : les femmes en première ligne ?* Fondation Jean Jaurès, juin 2023 ; Agnoux E. et al., Les inégalités d'accès aux services publics en France et l'impact sur le vote, Fondation Jean Jaurès, février 2025.
29. Guerra T. *et al., Paroles de campagne–Réalités et imaginaires de la ruralité française,* juin 2025.

CARTE N° 10 | Temps d'accès routier moyen à un centre d'équipement et de services, en métropole, en 2024 (en minutes)




Source : Observatoire des territoires d'après données INSEE, distancier Metric-OSRM
Note : la notion de « centre d'équipement et de services » correspond aux équipements publics (écoles, gymnases, services de santé, tribunaux, etc.) et services de proximité (commerces, etc.) accessibles aux habitants.

Selon une enquête réalisée par l'IFOP en mai 2025, les habitants des banlieues urbaines sont ainsi proportionnellement plus nombreux (68 %) que les habitants des zones rurales (48 %) à estimer que leur territoire bénéficie de l'action publique (État et collectivités territoriales confondus).

Au-delà du service qui est fourni, la présence matérielle et symbolique de l'État contribue au sentiment des habitants d'être pris en considération.

## C. Des besoins des territoires à mieux prendre en considération dans le pilotage de l'action publique

### 1. Des données fournies en nombre par la statistique publique, pour des réalités qui restent complexes à mesurer

Malgré les nombreuses bases de données fournies par l'INSEE et les autres producteurs de statistiques publiques (dont les services ministériels) en France et dans

l'Union européenne[30], les réalités socio-économiques des territoires, y compris au sein même de la ruralité, demeurent difficiles à appréhender et nécessitent des analyses croisées approfondies et suivies à l'échelle locale.

Associant l'État et les collectivités territoriales, l'Observatoire des territoires, créé en 2004, cherche à rassembler et partager les données publiques relatives aux dynamiques et aux disparités territoriales ainsi qu'aux politiques menées dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires[31]. À l'échelle européenne, la Commission européenne soutient également la recherche publique en faveur de la connaissance et du développement des territoires, notamment ruraux[32].

De manière générale, la statistique publique, en lien avec le monde de la recherche, est confrontée à deux enjeux majeurs pour l'avenir des politiques d'aménagement et de cohésion des territoires :

- parvenir à mesurer des inégalités régionales résultant de relations dynamiques et évolutives, de mouvements et de flux de ressources ou de population[33] ;
- faciliter le lien entre la recherche et l'action, de manière à éclairer les décisions des pouvoirs publics sur des politiques susceptibles de répondre au mieux aux attentes sociales dans les territoires (cf. encadré ci-après).

### L'expérience « recherche-action » de la région Nouvelle-Aquitaine

Créée à la suite de la fusion des régions ayant donné naissance à la Nouvelle-Aquitaine, la « délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale » (reprenant l'acronyme de l'ancienne DATAR nationale) a pour mission de mieux connaître le territoire régional et de faciliter l'élaboration de politiques publiques locales adaptées aux besoins des populations, en alimentant les services opérationnels de la collectivité régionale avec des données utiles.

Une plateforme publique de ressources territoriales[34] propose des études thématiques et un fonds cartographique tenant compte des différents zonages de l'action publique (zonages administratifs, zonages de projets de territoires).

Les maillons privilégiés de mise en pratique des constats dressés par cette DATAR ne sont pas les 4 503 communes ou les 154 EPCI du ressort régional, mais les 53 « territoires de contractualisation » définis entre les différents niveaux de collectivités territoriales pour faciliter la coordination de l'action publique.

30. Voir par exemple l'enquête *Statistiques sur les ressources et les conditions de vie* (SRCV), le fichier localisé social et fiscal (Filosofi), le fichier démographique d'origine fiscale sur les logements et les individus (Fideli) ou la base permanente des équipements et services. Voir également les données d'Eurostat.
31. https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/.
32. *Voir notamment les programmes de recherche : ruralgranular, rustik, safehabitus, ruralitic.*
33. Grasland, C. et Hamez, G., Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? L'Espace géographique, 2005.
34. https://cartes.nouvelle-aquitaine.pro/portal/apps/sites/#/ressourcesditpdatar.

Ces collaborations recherche-action ont permis, par exemple, d'identifier les territoires prioritaires pour l'allocation de moyens d'ingénierie territoriale ou de réviser le volet foncier du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), en tenant compte des dynamiques territoriales.

## 2. Des indicateurs de pilotage de l'action publique de plus en plus larges

L'ANCT propose un « baromètre » de la cohésion des territoires[35], visant à identifier les leviers de l'action publique. Ces indicateurs portent sur la démographie, l'emploi, le logement, la pauvreté, la participation citoyenne, la santé, l'attractivité économique et la couverture numérique.

Si les indicateurs choisis couvrent une large part des enjeux de cohésion sociale et économique, seule une mise à jour régulière des indicateurs permettra d'alimenter utilement le débat public et l'action des pouvoirs publics.

### Des facteurs de cohésion des territoires

En 2018, le Commissariat général à l'égalité des territoires a identifié six grands facteurs de cohésion, repris ensuite par l'ANCT, qui restent d'actualité en 2025[36] :

- la solidarité entre les territoires (par le soutien aux investissements, dotations, transferts financiers, etc.) ;

- la qualité de vie, avec l'équipement en grandes infrastructures (transports, télécommunications, énergies, eau), en favorisant la mixité sociale et en incitant au renouvellement urbain ;

- la coopération entre les territoires ;

- le capital social des territoires (existence de réseaux d'acteurs locaux et capacité de ceux-ci à collaborer afin de répondre à des besoins collectifs) ;

- l'« *empowerment* » ou la « capacitation » (la possibilité donnée à chacun de se développer en adaptant les moyens, en particulier d'ingénierie, en fonction de leurs besoins spécifiques) des territoires ;

- la transition socio-environnementale (avec la notion de « justice spatiale » entre les territoires plus ou moins exposés aux impacts de la transition environnementale et en capacité d'y répondre).

35. Voir également le baromètre des territoires de l'Institut Elabe et de l'Institut Montaigne en partenariat avec la SNCF.
36. CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018.

À la suite de la publication du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi sur *« la mesure des performances économiques et du progrès social »* en 2009[37], la mesure de la cohésion et de l'attractivité des territoires a commencé à être alimentée par des indicateurs du bien-être des habitants, en France et à l'étranger[38].

En écho à l'indice de développement humain[39] adopté par le programme des Nations Unies pour le développement, l'indicateur du « vivre mieux » a été créé par l'OCDE en 2011, afin de proposer une comparaison entre pays de la perception du bien-être des habitants[40]. L'indicateur intègre des données relatives aux conditions de vie matérielle (emploi, logement, revenu) et à la qualité de vie (liens sociaux, enseignement, environnement, équilibre entre travail-vie privée, gouvernance, santé, satisfaction et sécurité)[41].

De tels indicateurs apportent des éclairages nouveaux pour la conception et la conduite des politiques d'aménagement du territoire[42].

# II. L'évolution de l'action publique en matière de cohésion et d'attractivité des territoires

La cohésion des territoires est l'héritière de la politique d'aménagement du territoire (A), la vision stratégique des enjeux de long terme portée par l'État ayant laissé la place aux stratégies plurielles de nombreux acteurs (B) disposant de moyens substantiels mais peu lisibles (C).

## A. De l'aménagement à la cohésion des territoires : les mutations profondes de l'action publique

Les politiques de cohésion et d'attractivité des territoires résultent des importantes évolutions de l'action publique, en direction des territoires et dans les territoires, intervenues au cours de ces dernières décennies.

### 1. L'aménagement du territoire bouleversé

Administrativement et politiquement, la politique de cohésion contemporaine s'inscrit dans la lignée de la politique d'aménagement du territoire menée à partir des années 1960 en France.

37. https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/090914mesure_perf_eco_progres_social/synthese_fr.pdf.
38. L'INSEE a ainsi publié une étude sur la qualité de vie dans les territoires ; https://www.Insee.fr/fr/statistiques/1281328#consulter.
39. Élaboré par les économistes Amartya Sen et Mahbub ul Haq.
40. OCDE, *A better life index* : https://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/#/11111111111.
41. La mesure du bien-être a été également enrichie par de nouveaux outils de diagnostic interactif élaborés par des géographes ou sociologues. Voir l'indice dit « Oppchovec », *in* Bourdeau-Lepage L., *Évaluer le bien-être sur un territoire*, 2020. Selon l'auteur, le bien-être d'un individu dans un territoire est la combinaison entre *« ses aspirations, ses talents et ce que lui offre son espace de vie, sachant que ce dernier influence ses aspirations »*.
42. L'OCDE propose également de mesurer l'attractivité des régions au filtre de plus de 50 indicateurs : offre de logement, accès à Internet, éduction, santé, offre culturelle, ressources naturelles, etc.. Source : OCDE, *L'internationalisation et l'attractivité des régions françaises*, 2022.

**Le « territoire », un concept aux significations multiples**

En géographie, le « territoire » correspond à un espace approprié par une communauté humaine. Ses échelles sont diverses : le territoire national, délimité par des frontières et les différents territoires infranationaux, dont les limites peuvent être administratives (collectivités territoriales), économiques (bassin d'emploi) ou encore vécues (bassin de vie). Le concept de « territoire » est aussi utilisé dans le débat public pour qualifier l'espace « qui n'est pas la capitale ». Longtemps désignés comme la « province », un temps par les « régions », les « territoires » permettent désormais d'évoquer la majorité du territoire français. Le pluriel souligne les différences des espaces ainsi désignés, qui n'appellent donc pas des réponses identiques à leurs difficultés. Le pluriel laisse également aux acteurs locaux la définition de « leur » territoire. Les politiques publiques et dispositifs dits « territorialisés » visent ainsi à prendre en compte le territoire comme lieu privilégié de la mise en œuvre de l'action publique, avec une approche transversale, en complément des politiques sectorielles.

Si l'ensemble des pays de l'Europe de l'ouest ont mis en place une administration de la planification spatiale à des degrés variables après la seconde guerre mondiale, en France, l'État a adopté un modèle « aménageur » descendant. Il s'est doté en 1963 d'une administration de mission interministérielle (la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, DATAR) et d'un Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT). L'objectif était de rééquilibrer le territoire français face à la « macrocéphalie parisienne » dénoncée par le géographe Jean-François Gravier[43], en vue d'assurer une plus grande égalité d'accès aux ressources économiques, sociales et culturelles.

L'État planificateur a alors érigé l'aménagement du territoire en priorité nationale, en tant que volet « spatial » de l'État social[44]. Il s'est pour cela appuyé sur une politique de développement économique territorialisé articulée autour de grands équipements, de la mise en place des métropoles d'équilibre en 1963, du desserrement urbain en Île-de-France (villes nouvelles en 1965), du redéploiement industriel et administratif ou de la politique sectorielle de modernisation de la production agricole[45]. Les « opérations d'aménagement d'intérêt national », objet du chapitre 2 de la troisième partie du présent rapport, ont été créées par l'État à cette époque.

Les années 1960 ont également été marquées par le développement d'une politique de rénovation urbaine, dirigée vers les îlots dégradés des centres anciens et les quartiers périphériques. Cette politique préfigurait la politique de la ville,

43. Dans son célèbre ouvrage publié en 1947, *Paris et le désert français*, J.-F. Gravier dresse le tableau d'une France qui concentrerait l'ensemble de ses ressources sur la capitale.
44. Desjardins X., « Chapitre 1. Qu'est-ce que l'aménagement du territoire ? », dans *L'aménagement du territoire*, 2021.
45. Conseil scientifique de France Ruralités, *Des campagnes aux ruralités. Changer de regard sur les ruralités, pour des politiques publiques adaptées à leurs réalités et soucieuses de leurs diversité*, avril 2025.

institutionnalisée par la création d'un ministère de la Ville en 1990. Le premier chapitre de la troisième partie porte sur cette politique, dont les évolutions sont étroitement liées à celles de l'aménagement du territoire.

Ce modèle a progressivement évolué sous le poids de trois mutations de l'action publique, qui ont débuté à la fin des années 1970.

Premièrement, le processus de décentralisation amorcé en 1982[46] a redistribué les rôles dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Les collectivités régionale et départementale sont sorties renforcées de cette période alors que les effectifs des services déconcentrés de l'État ont été réduits[47]. Cette tendance à la baisse s'est poursuivie entre 2010 et 2022, en particulier à l'échelon départemental[48].

Deuxièmement, la politique régionale de l'Union européenne a contribué à l'autonomisation des collectivités territoriales dans la gestion locale, à travers les principes d'additionnalité des fonds européens par rapport aux dépenses publiques nationales et locales, de subsidiarité, impliquant que les décisions soient prises au niveau le plus pertinent et le plus proche possible des citoyens, et de partenariat.

Troisièmement, l'influence de courants qualifiés par la recherche en gestion publique de « néo-managériaux » a conduit à une refonte de l'administration d'État, essentiellement dans deux directions, la création d'agences et la fusion de services administratifs[49]. Les agences se sont développées dans une double logique d'autonomisation et de spécialisation pour isoler une fonction stratégique d'une politique publique. Les fusions, entre services centraux ou déconcentrés, à l'inverse, ont visé à prendre en charge des problèmes transverses dans une logique intersectorielle de guichet unique.

Ces évolutions ont profondément modifié les politiques publiques territoriales. L'État est désormais un acteur parmi d'autres, publics et privés, et développe le recours aux politiques contractuelles[50], comme l'illustre le chapitre 3 de la troisième partie intitulé « Mieux travailler en partenariat entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires ».

Ces pratiques nouvelles sont pour partie issues de la théorie du développement local des années 1970, qui a défini le local comme le niveau pertinent de diagnostic et d'action, et de la politique de la ville, *« fondatrice d'un nouveau mode de conception et de conduite de l'action publique dans les territoires »*, articulé autour des outils de diagnostic, de projet et de contrat[51].

---

46. « Acte I » de la décentralisation de 1982 à 1985.
47. Duran P., *Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993*, Revue française d'administration publique, 2006.
48. Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, mai 2022.
49. Bezes P. et al., *New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ?*, Sociologie du Travail, 2011.
50. Cf. *infra*.
51. Epstein R., *La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires*, L'Année sociologique, 2015.

La pratique du « zonage », née au début du XX[e] siècle dans un contexte de politique urbaine aux Etats-Unis, s'est alors développée pour recentrer la politique d'aménagement des territoires sur les zones en conversion les plus touchées par la crise économique, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques[52]. Elle s'applique aujourd'hui aussi bien aux zones urbaines en difficulté qu'aux territoires ruraux.

**Le zonage territorial : l'autre millefeuille français**

Les actions publiques en faveur de la cohésion et de l'attractivité des territoires s'appuient sur une classification des territoires déterminant des zones spécifiques d'intervention (allocation prioritaire de financements, avantages fiscaux, mise en œuvre de dispositifs contractuels, etc.), en particulier :

- les zonages à finalité contractuelle, déterminant des priorités d'intervention et une concentration des moyens publics sur certains territoires (exemple des zones urbaines sensibles (ZUS) puis des quartiers prioritaires de la ville (QPV) depuis 2014) ;
- les zonages liés à des politiques publiques sectorielles telles que l'éducation (zones REP et REP+), la protection de l'environnement (zones *Natura 2000*, surfaces non artificialisées, etc.), la politique sanitaire (zones d'intervention prioritaires, etc.), la politique de sécurité intérieure (quartiers de reconquête républicaine) ou encore la politique du logement (zones tendues et détendues) ;
- les zonages liés à la politique de l'urbanisme, réglementant les usages des sols, notamment à travers les plans locaux d'urbanisme (PLU ou PLUi à l'échelle intercommunale) ;
- le zonage des aides à finalité régionale autorisées en France, en application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui définit les régimes d'aides aux entreprises ;
- les zonages visant à accorder des avantages fiscaux et sociaux en vue de promouvoir l'attractivité et le développement de certains territoires : ce sont les zonages à l'appui de la politique de la ville (zones franches urbaines (ZFU) puis ZFU-Territoires entrepreneurs (ZFU-TE) et les zonages ruraux (zone de revitalisation rurale (ZRR), puis zones *France ruralités revitalisation* (FRR)).

Les nombreuses modifications apportées à ces dispositifs au fil du temps (critères, durée, conditions) n'ont pas pour autant conduit à les remettre en cause, en dépit d'évaluations mitigées sur leurs effets et d'un coût non négligeable pour les finances publiques[53].

En outre, leur périmètre est devenu très large. Ainsi, le nouveau zonage des FRR, mis en place en 2024 couvre près de 20 000 communes (métropole et outre-mer), soit 57 % des communes françaises.

52. Augias D., *De l'aménagement à l'égalité des territoires : quelle stratégie pour l'État ?* dans *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales*, 2017.
53. Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires*, décembre 2020. Voir aussi Algan Y., Malgouyres C., Senik C., *op. cit.*.

À la fin des années 1990, les politiques d'attractivité des territoires, de plus en plus structurées autour des métropoles, ont également pris le pas sur l'aménagement du territoire, conduisant à des stratégies de différenciation des villes et des formes d'« invisibilisation » des espaces ruraux[54].

## 2. Entre décentralisation et recentralisation : la redéfinition de l'action publique

À partir des années 2000, la poursuite de la décentralisation (Acte II) s'est accompagnée de formes de recentralisation au profit de l'État. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) menée dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) favorise un renforcement de l'échelon régional aux dépens des capacités d'expertise et d'ingénierie locale de l'État. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) menée dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) a regroupé au niveau régional les capacités d'expertise et d'ingénierie de l'État *qui n'ont pas été maintenues au niveau départemental. Au fil des réformes de l'action publique territoriale*[55] *le niveau départemental est redevenu, en pratique, l'échelon de recours habituel des interlocuteurs de l'État en matière d'action territoriale, alors qu'il ne dispose plus des capacités de décision, d'expertise et d'ingénierie antérieures.*

La dissociation entre décentralisation et déconcentration organisée par l'État l'a conduit à transférer aux collectivités la fonction de mise en cohérence transversale des politiques publiques sur un territoire, auparavant assurée par ses services déconcentrés. L'« État aménageur » est devenu un « État régulateur »[56] : les sources de financement des collectivités évoluent (croissance des dotations et baisse des recettes fiscales propres[57]) et l'avènement des appels à projets, appels à manifestation d'intérêt ou labels en matière d'aménagement du territoire conduit à une mise en concurrence des collectivités.

Les associations d'élus locaux pointent régulièrement les dérives liées à ces évolutions : d'une part, la perte d'autonomie financière issue de la refonte de la fiscalité locale, et, d'autre part, la complexité, la compétition génératrice d'inégalités et de perturbation de la coopération territoriale, ainsi que le risque de standardisation des politiques publiques[58].

À l'échelon national, des politiques d'égalité puis de cohésion des territoires ont été mises en place, avec un ministère spécifique et des opérateurs destinés à en assurer la mise en œuvre[59]. Elles visent à répondre à la différenciation territoriale,

54. Conseil scientifique de France Ruralités, *op. cit.*. Les ruralités ne sont appréhendées qu'en relation avec l'urbain dans l'appareil statistique national de l'INSEE, à travers les zonages en aires urbaines (1996) puis en aires d'attraction des villes (2010). Il faut attendre 2020 pour que l'INSEE adopte une grille de densité communale permettant de ne plus considérer le rural « en creux ».
55. Lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), du 16 janvier 2015 relative notamment à la délimitation des régions et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé).
56. Béal V., Epstein R., Pinson G., *La circulation croisée : modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie,* Gouvernement & action publique, 2015. Voir aussi Hassenteufel, *L'État mis à nu par les politiques publiques ?* dans Les temps de l'État. *Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum,* 2008.
57. Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024–Fascicule 2*, septembre 2025.
58. Voir notamment le rapport des inspections générales, *Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale*, juin 2025.
59. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé en 2014, puis l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à compter de 2020.

qui résulte des mutations de l'action publique locale et du phénomène de métropolisation, entraînant la fragilisation de certains territoires. Des travaux médiatisés, à l'instar de ceux de Christophe Guilluy sur « la France périphérique »[60] ou de Jérôme Fourquet sur « l'archipelisation »[61] structurent en partie les représentations et les politiques publiques menées. Ces thèses ne doivent cependant pas occulter les fractures et différences internes aux mondes ruraux et urbains, soulignées par les chercheurs de différentes disciplines[62].

Dans un modèle français qui demeure fondé sur une redistribution de richesses importante entre territoires principalement *via* la péréquation fiscale, qui fait l'objet du chapitre 4 de la troisième partie, et les aides sociales[63], la politique de cohésion des territoires cherche à s'appuyer sur les différences des territoires, tout en réduisant leurs écarts, pour les « faire tenir ensemble »[64].

Les outils utilisés ne sont pas seulement budgétaires. Partant d'un objectif d'aménagement équilibré du territoire et de réduction des fractures sociales et spatiales, la loi solidarité et renouvellement urbains, dite « SRU », adoptée en décembre 2000, introduit l'obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants (ou de plus de 1 500 en Île-de-France) de disposer d'un taux minimum de logements sociaux de 20 ou 25 % par rapport à l'ensemble des résidences principales. Si ce dispositif renforce la production de logements locatifs sociaux, de grandes disparités de mise en œuvre subsistent selon les territoires[65].

La nouvelle vision de la cohésion des territoires s'accompagne d'une redéfinition de l'attractivité : l'objectif affiché est de restaurer l'attractivité de certains territoires, en valorisant leurs atouts, afin d'éviter leur « décrochage » économique. Tel est le cas du programme *Territoires d'industrie*[66], lancé en 2018 par l'ANCT et le ministère de l'économie, avec un fort appui des services déconcentrés de l'État.

Les politiques de transition écologique se territorialisent, elles aussi, à l'image de la création, en 2022, du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), au sein des services du Premier ministre, ou à l'instar de l'objectif de « zéro artificialisation nette » inscrit dans la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021[67]. Elles gagneraient à être davantage articulées à la politique de cohésion, à l'instar de la reconnaissance des aménités rurales dans le cadre du plan *France ruralités*, qui souligne le rôle que les politiques publiques confèrent progressivement aux territoires ruraux dans la transition écologique[68].

60. Guilluy C., *La France périphérique,* 2015.
61. Fourquet J., *L'Archipel français*, 2019.
62. Voir par exemple Coquard B., *Ceux qui restent : Faire sa vie dans les campagnes en déclin,* 2019, ou Epstein R. et Kirszbaum T., *Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture,* Urbanisme, 2016.
63. Cf. *supra.*
64. Béhar D., *De l'égalité à la cohésion des territoires. Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation,* Géographie, économie, société, 2019.
65. Cour des comptes, *L'application de l'article 55 de la loi SRU,* mars 2021. Chambre régionale des comptes Île-de-France, *L'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux en Île-de-France,* rapport thématique régional, mars 2025.
66. Voir le chapitre sur la réindustrialisation.
67. Objectif qui vise à ralentir l'artificialisation des sols et à compenser toute artificialisation nouvelle par des actions de renaturation ou de réhabilitation de surfaces équivalentes.
68. Cour des comptes, *La transition écologique*, rapport public thématique, septembre 2025.

## B. Une multiplication des acteurs de la cohésion et de l'attractivité

Alors que l'action publique est traditionnellement organisée par secteurs, les politiques de cohésion et d'attractivité des territoires requièrent de la transversalité et la coordination des nombreux acteurs, qui interviennent à toutes les échelles territoriales.

SCHÉMA N° 1 | Les principaux acteurs des politiques publiques de la cohésion et de l'attractivité des territoires en France en 2025

**L'État, ses services déconcentrés et ses opérateurs**

*Intérieur* — *Aménagement du territoire* — *Transition écologique*

**Les ministres** préparent et mettent en œuvre **la politique du gouvernement** en matière **territoriale**, chacun dans leur domaine de compétence.

**Services déconcentrés**

**Préfets**
(régions et départements)

**Le préfet** représente le gouvernement dans son territoire de compétence. Il dispose de **ses services et des services déconcentrés** des ministères pour mettre en œuvre **les politiques nationales** à l'échelon **local,** en partenariat avec les collectivités territoriales.

**Opérateurs et partenaires conventionnés**

ANCT (créée en 2020)
L'Agence nationale de la cohésion des territoires accompagne les collectivités et leurs groupements dans la mise en œuvre de leurs projets et coordonne l'action des opérateurs et partenaires.

ADEME (créée en 1990)
L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie participe à l'étude et à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

ANAH (créée en 1971)
L'Agence nationale de l'habitat encourage la rénovation des logements du parc privé, notamment par l'attribution de subventions (*MaPrimRénov'*).

CEREMA (créé en 2014)
Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement accompagne les collectivités dans les projets territoriaux liés à l'environnement, au développement durable, aux infrastructures et aux risques.

Banque des territoires (créée en 2018)
*(filiale de la Caisse des dépôts)*
La Banque des territoires, participe (expertise, mise en œuvre) et finance de nombreuses politiques publiques territoriales.

ANRU (créée en 2003)
L'Agence nationale de la rénovation urbaine met en œuvre les programmes successifs de rénovation urbaine des quartiers de la politique de la ville.

**Les collectivités territoriales et les organismes locaux**

**Collectivités**

Régions

Organisent l'aménagement et de développement économique de leur territoire.

Départements

Gèrent les solidarités et assurent la cohésion territoriale.

EPCI

Participent à l'aménagement et au développement économique du territoire.

Communes

Aménagent leur territoire et gèrent des services de proximité.

Union Européenne

Contribue aux politiques territoriales *via* différents fonds de la politique de cohésion qui sont gérés par les régions

**Organismes locaux**

Agences de développement économique et d'attractivité

Associations de développement économique local créées à l'initiative des collectivités.

Agences d'urbanisme

Organismes d'études et d'accompagnement des politiques publiques d'aménagement et de développement du territoire.

Conseils d'architectures, d'urbanisme et de l'environnement

Organismes de promotion de la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement dans le territoire départemental.

Agences techniques départementales

Opérateurs mutualisés d'ingénierie publique au service des collectivités territoriales et des groupements intercommunaux adhérents.

Source : Cour des comptes

## 1. L'État central : une coordination interministérielle affaiblie

Le paysage des acteurs étatiques des politiques de cohésion et d'attractivité, leur dénomination et leurs objectifs, ont profondément évolué depuis les années 1960.

Depuis 2020, l'animation stratégique est confiée à la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui compte désormais une sous-direction consacrée à la cohésion et à l'aménagement du territoire.

L'État dispose actuellement de cinq principaux opérateurs en matière de cohésion des territoires, proposant une aide à l'ingénierie des collectivités territoriales : l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). La Banque des territoires, direction de la Caisse des dépôts et consignations, participe au financement de ces politiques[69]. Toutefois, la répartition des compétences entre ces différents opérateurs est complexe et manque parfois de lisibilité pour leurs partenaires locaux.

En vertu de la loi portant sa création, l'ANCT *« assiste le ministre chargé de l'aménagement du territoire dans sa mission de définition, de mise en œuvre et de suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale ».* Pour autant, elle ne dispose pas de l'autorité juridique pour imposer des priorités à l'échelle interministérielle aux administrations centrales de l'État ou aux principaux opérateurs.

De même, si les comités catégoriels se sont multipliés, à l'instar des comités interministériels des villes (CIV) et des ruralités (CIR), tous réunis pour la dernière fois en juin 2025, il n'existe plus d'instance formelle d'arbitrage interministériel portant une vision nationale et transversale sur les grands enjeux de cohésion des territoires (démographie, réindustrialisation, accès aux services publics, etc.). Le Comité interministériel permanent pour l'action régionale et l'aménagement du territoire mis en place en 1960 s'est réuni pour la dernière fois en 2010. Des conseils comme le Conseil national des villes (CNV) ou le Conseil national de la montagne (CNM), dernièrement réuni en décembre 2025, ne sont chargés d'apporter un éclairage sur les politiques publiques que dans les territoires relevant strictement de leurs compétences.

L'ANCT est également chargée de piloter différents programmes de développement de dispositifs territorialisés, en agrégeant notamment les financements de ses différents partenaires, comme *Action Cœur de Ville*[70]*, France ruralités, France Services* ou *Petites Villes de Demain.*

Outre la question de leur soutenabilité budgétaire dans le contexte dégradé des finances publiques, ces programmes relèvent plus d'un « saupoudrage » des moyens[71] que d'une stratégie nationale concertée d'aménagement et de cohésion du territoire[72].

69. Cour des comptes, *La Banque des territoires*, observations définitives, novembre 2022.
70. Cour des comptes, *Le programme* Action cœur de ville, observations définitives, septembre 2022.
71. Portier N., *La planification écologique au défi de la territorialisation*, novembre 2024. Voir par exemple « la répartition entre régions des « droits à consommer » en matière de sobriété foncière » ou « la cartographie des parcs éoliens *off-shore* ».
72. Cour des comptes, *L'Agence nationale de la cohésion des territoires*, rapport au Parlement, février 2024.

## 2. À l'échelon local : une évolution des rôles

À l'échelon local, il faut distinguer l'action des collectivités territoriales de celle de l'État déconcentré.

### a) Le rôle structurant des collectivités territoriales

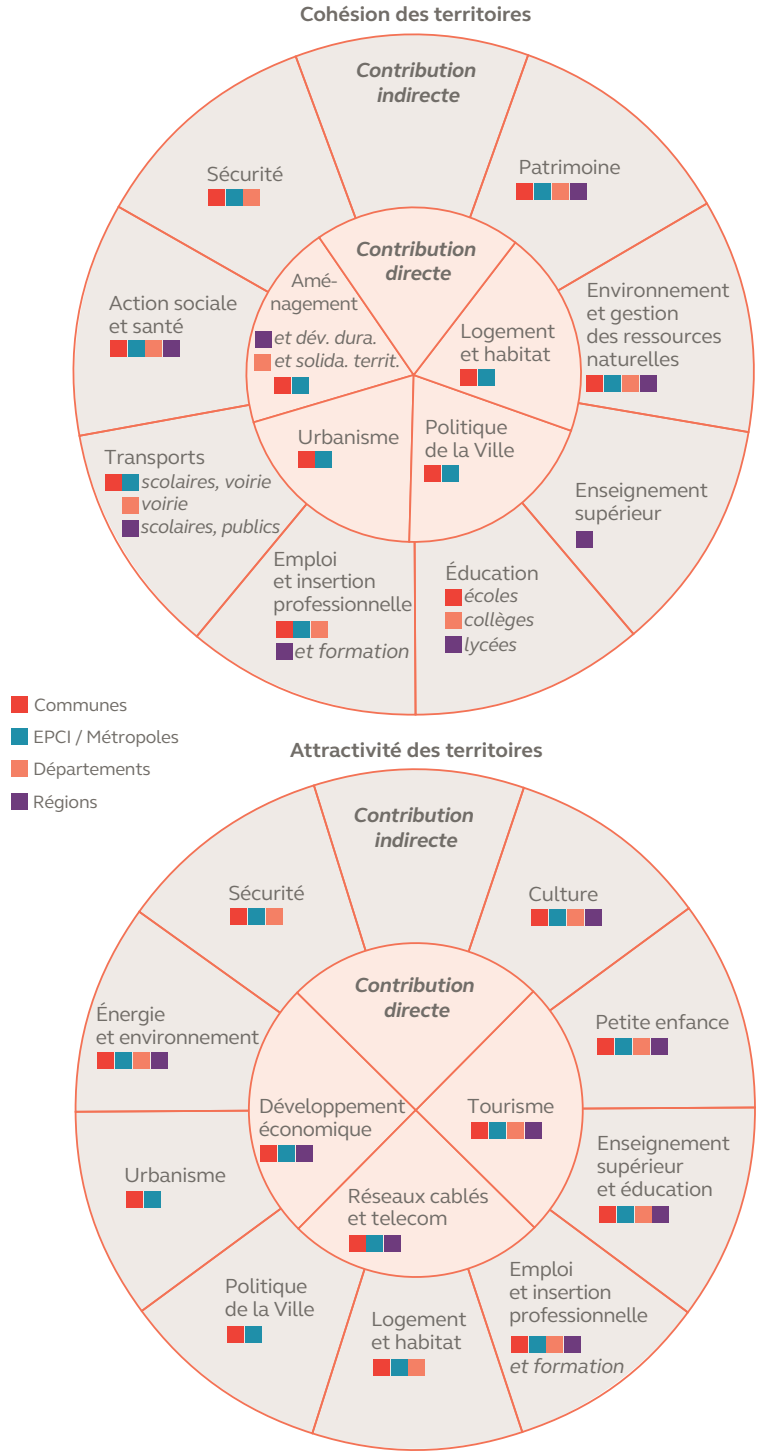
Le rôle des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans les politiques publiques territoriales est désormais majeur. De manière générale, ces acteurs publics :

- contractualisent avec l'État pour l'aménagement et le développement régional (contrat de plan État-Région ou CPER, contrat de relance et de transition écologique ou CRTE) ;
- conçoivent et mettent en œuvre les politiques d'aménagement durable et de développement économique (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire[73], schéma interrégional du littoral et de massif, charte intercommunale de développement et d'aménagement, etc.) ainsi que les documents de planification urbaine, comme le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le plan départemental de l'habitat (PDH) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU-i) ;
- détiennent la maîtrise foncière et peuvent réaliser des opérations d'aménagement (zones d'aménagement concerté, etc.) ;
- ont la capacité d'intégrer les enjeux environnementaux, sociaux et économiques locaux dans toutes les politiques relevant de leurs compétences ;
- permettent la participation démocratique et la concertation avec les citoyens et les acteurs locaux pour favoriser l'acceptabilité sociale des projets d'aménagement ;
- disposent d'une latitude décisionnelle en leur qualité d'actionnaire d'entreprises publiques locales d'aménagement urbain ou périurbain.

Les schémas ci-après illustrent la diversité des compétences des collectivités territoriales qui contribuent, directement ou indirectement, à la cohésion et à l'attractivité des territoires, aux côtés de l'État.

73. Cour des comptes, *Les soutiens publics à l'économie sociale et solidaire*, rapport public thématique, septembre 2025.

## SCHÉMA N° 2 | Compétences des collectivités territoriales et EPCI




Source : Cour des comptes

À titre d'exemple, le chapitre 1 de la deuxième partie « Soutenir les mobilités du quotidien dans les territoires ruraux et périurbains » illustre la manière dont les collectivités territoriales s'approprient les compétences qui leur ont été dévolues par la loi d'orientation des mobilités du 26 décembre 2019, en matière d'organisation des transports publics.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont également créé divers opérateurs locaux, placés sous leur responsabilité, afin de mieux connaître leur territoire et apporter une assistance technique à leurs projets, parfois en partenariat avec l'État ou des acteurs privés : les agences de développement et d'attractivité économique, les agences d'urbanisme (AU), les conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) et les agences techniques départementales (ATD).

À cela s'ajoute un ensemble d'acteurs publics locaux qui disposent de compétences d'études, d'assistance ou de portage de projets territoriaux, comme les pays, les parcs naturels régionaux (PNR), les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou encore les établissements publics fonciers (EPF) et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

### b) Des missions préfectorales récemment confortées

L'aménagement du territoire nécessitant la mobilisation de nombreuses politiques publiques sectorielles, le rôle du préfet, représentant de l'État sur le territoire, est essentiel pour la définition et la mise en œuvre d'objectifs de cohésion et d'attractivité territoriales.

Garant de la cohérence entre l'action des services déconcentrés de l'État et celle des opérateurs nationaux, le préfet de département est le délégué territorial de l'ANCT. Il est l'animateur régional et local de la contractualisation avec les collectivités territoriales. Il joue un rôle de levier en matière de cohésion entre les territoires à travers la répartition de dotations et subventions publiques.

Pour autant, les marges de manœuvre des préfets se sont réduites avec le temps. En 2023, la Cour s'inquiétait des atteintes à leur capacité d'action, notamment en raison de l'encadrement excessif de la contractualisation avec les collectivités territoriales par les administrations centrales, conduisant notamment à des délais de réalisation incompatibles avec la prise en compte des spécificités territoriales[74].

Sous réserve de leur traduction concrète sur le terrain, les récents décrets du 30 juillet 2025 relatifs aux pouvoirs des préfets vont dans le sens de la consolidation de leurs capacités à assurer la cohérence de l'action de l'État déconcentré.

L'animation d'espaces de dialogue, de réflexion prospective et de coordination de l'action publique s'avère indispensable à l'échelle locale, comme à l'échelle interministérielle. Ainsi, des instances telles que les conférences territoriales

74. Cour des comptes, *La capacité d'action des préfets*, observations définitives, novembre 2023.

de l'action publique (CTAP), réunissant les exécutifs locaux et le préfet de région, ou les comités locaux de cohésion des territoires (CLCT), regroupant l'ADEME, l'ANAH, l'ANRU, le CEREMA et la Banque des territoires autour des préfets de département et des collectivités territoriales, se réunissent peu et ne jouent pas leur rôle d'instances de concertation dans l'ensemble des régions et départements.

## C. Des moyens financiers importants mais difficiles à mesurer

La dépense publique consacrée à la cohésion et à l'attractivité des territoires est particulièrement difficile à appréhender, étant donné son morcellement entre de nombreux acteurs publics, l'intervention de transferts de ressources entre ceux-ci et la vision parcellaire des documents budgétaires et comptables existants.

### 1. Le budget de l'État en faveur de la cohésion et de l'attractivité : des données partielles

Le périmètre des politiques de l'État en matière d'aménagement et de cohésion des territoires concerne potentiellement de nombreuses politiques publiques, comme en témoigne la diversité des thématiques abordées par les différents chapitres du présent rapport public annuel (RPA). Dans une approche plus restreinte, les informations transmises au Parlement sont de deux types.

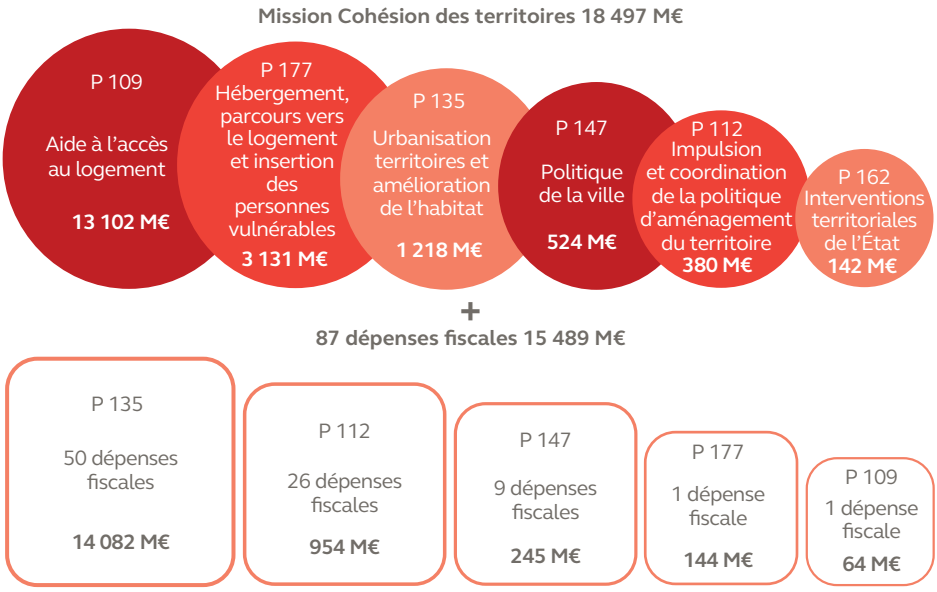
#### a) La mission budgétaire « cohésion des territoires »

La mission budgétaire consacrée à la cohésion des territoires comprend, pour l'année 2024, 18,5 Md€ de crédits[75]. Au sein de cette enveloppe, 71 % des crédits sont destinés à la politique du logement (aides personnelles au logement notamment) et 17 % à l'hébergement d'urgence de personnes vulnérables, seuls les 12 % restants étant rattachables à des interventions territoriales à la main de l'État.

Ainsi, la politique des territoires de l'État au sein de la mission « cohésion des territoires » concerne avant tout les programmes budgétaires 112, 147 et 162, comme l'illustre le schéma ci-après.

75. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Cohésion des territoires,* avril 2025.

GRAPHIQUE N° 1 | Les dépenses de la mission « cohésion des territoires » – exécution 2024 (CP, en M€)




Source : Cour des comptes – NEB 2025

Plus de 15 Md€ de dépenses fiscales s'ajoutent aux dépenses thématiques de la mission « cohésion des territoires », correspondant, pour une large part, à des réductions de TVA et d'impôts en faveur de l'habitat et de l'accès au logement.

### b) Le document de politique transversale *Aménagement du territoire*

Présenté chaque année dans le cadre de l'examen de la loi de finances, le document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire* comprend, selon les années, 26 à 27 programmes budgétaires (relevant de 12 missions budgétaires différentes), pour un montant total de 10,5 Md€ d'autorisations d'engagements et 8,3 Md€ de crédits de paiement inscrits au projet de loi de finances 2025. S'y ajoutent 2,24 Md€ de dépenses fiscales pour 26 dispositifs, parmi lesquels le crédit impôt recherche représente près de 60 % du total.

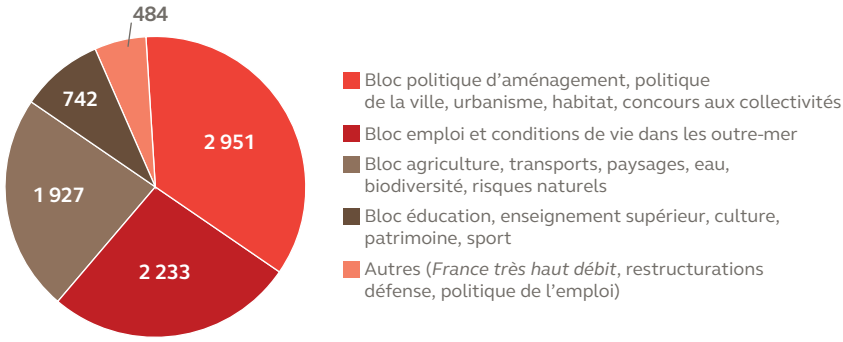
TABLEAU N° 1 | Moyens de l'État consacrés à l'aménagement du territoire (selon le document de politique transversale), en €

| | Exécution 2021 | Exécution 2022 | Exécution 2023 | LFI + LFR 2024 | PLF 2025 |
|---|---|---|---|---|---|
| AE | 8 038 316 855 | 8 576 315 295 | 8 232 790 868 | 9 254 135 917 | 10 489 943 596 |
| CP | 7 593 405 024 | 8 156 309 165 | 8 582 435 675 | 8 632 561 974 | 8 338 301 475 |

Source : Cour des comptes d'après DPT 2022 à 2025

Ces crédits peuvent être répartis en cinq grandes catégories ou blocs, comme l'illustre le graphique ci-après.

GRAPHIQUE N° 2 | Répartition des crédits de paiement destinés à l'aménagement du territoire (en M€, PLF 2025)




Source : Cour des comptes d'après DPT *Aménagement du territoire* 2024

Au regard des documents budgétaires décrits ci-dessus, l'information des parlementaires et des citoyens sur les moyens consacrés par l'État à la politique publique d'aménagement et de cohésion des territoires apparaît particulièrement peu lisible et morcelée.

Au demeurant, ces documents ne retracent pas les dépenses de l'État et de ses opérateurs contribuant de près ou de loin au développement des territoires, comme les dépenses en matière de santé ou de transports.

## 2. Les dépenses des collectivités locales : un effort important mais mal mesuré

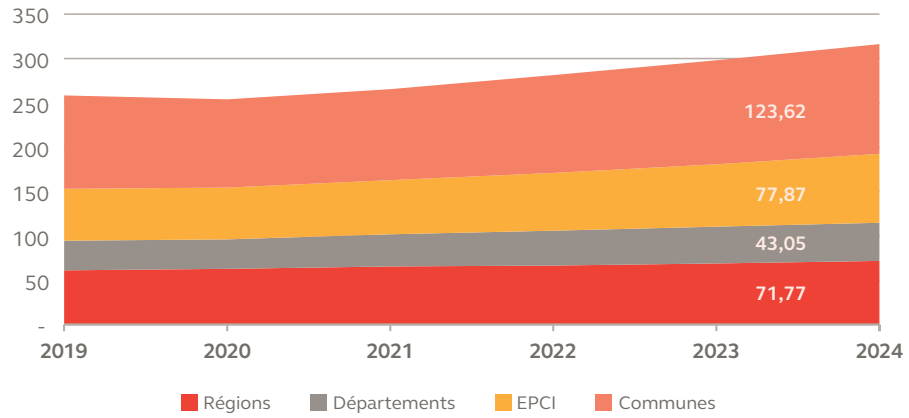
Près de 45 ans après les lois de décentralisation de 1982-1983, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont devenus des financeurs majeurs de la cohésion et de l'attractivité des territoires.

Les dépenses et politiques locales en faveur des transports, de la santé, de l'éducation, du logement ou de la sécurité sont autant d'exemples de contributions, lorsqu'elles sont conçues dans une logique de solidarité et d'équilibre territorial, à la cohésion socioéconomique des territoires et à leur attractivité pour les entreprises comme pour les personnes.

Afin de financer leurs actions en faveur de la cohésion territoriale, ces collectivités s'appuient principalement sur les ressources comme la dotation globale de fonctionnement et les dotations spécifiques de l'État, les ressources fiscales locales, les mécanismes de péréquation et les subventions à l'investissement.

En 2024, leurs dépenses (brutes[76]) contribuant à la cohésion et à l'attractivité des territoires, incluant les dépenses relatives à l'aménagement des territoires et à l'habitat, l'action économique, la santé, l'action sociale et familiale, l'environnement, les transports, le sport et la jeunesse, la culture et la sécurité, se sont élevées à 316 Md€.

GRAPHIQUE N° 3 | Évolution des dépenses brutes des collectivités territoriales contribuant à la cohésion et à l'attractivité (en Md€) – fonctionnement et investissement – entre 2019 et 2024




Source : Cour des comptes
Note : sont prises en compte les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales et des EPCI, classées dans les fonctions comptables relevant en particulier de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de l'enseignement et de la formation, de la santé, des transports, de l'action économique, de l'environnement et du plan de relance.

Bien que l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales propose une analyse des dépenses fonctionnelles de certaines collectivités[77], la dépense publique locale en faveur de l'aménagement, la cohésion et le développement ne fait pas, elle non plus, l'objet d'une information consolidée et exhaustive à l'échelle nationale.

### Les financements de l'Union européenne

La politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, pilotée par la Commission européenne, repose essentiellement sur le financement de projets par le Fonds européen de développement régional (FEDER[78]), le Fonds social européen plus (FSE+) et le Fonds européen pour une transition juste (FTJ). Pour la période 2021-

76. Non retraitées des transferts de ressources financières entre collectivités (par exemple, des départements vers les communes).
77. https://data.ofgl.fr/pages/accueil/
78. Créé en 1975, le FEDER a pour objectif de contribuer à atténuer les disparités entre les niveaux de développement des régions européennes et à améliorer les conditions de vie dans les régions les moins favorisées.

2027, la France est bénéficiaire de 9,1 Md€ au titre du FEDER ainsi que de 6,7 Md€ au titre du FSE+ et de 1 Md€ au titre du FTJ, sur une enveloppe totale de la politique de cohésion de 392 Md€.

SCHÉMA N° 3 | Fonds européens en faveur de la cohésion des territoires en France pour la période 2021-2027

Source : Cour des comptes

En France, les régions sont les autorités de gestion du FEDER, chargées de la gestion des demandes de subvention et de l'octroi des financements. Les départements sont des organismes intermédiaires dans la gestion du fonds social européen plus (FSE+). L'ANCT est chargée de la coordination de l'ensemble des fonds européens.

De manière générale, les dépenses publiques en la matière sont particulièrement imbriquées entre l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que d'autres acteurs publics et parapublics. En outre, les dépenses assurées par la sécurité sociale au bénéfice des territoires ne sont pas identifiées à ce jour[79].

Cette introduction ne fait qu'ouvrir la voie à l'analyse de la contribution de plusieurs politiques publiques majeures à la cohésion et à l'attractivité des territoires, au sein des quatorze chapitres du présent rapport public, structurés autour de trois thématiques :

- l'accès aux services publics essentiels (dont la santé et l'éducation) dans les territoires ;
- le soutien à un développement équilibré des territoires ;
- la cohérence et la clarté de l'action publique.

La diversité des thèmes abordés donne une vision assez large des principaux défis auxquels font face les acteurs publics pour construire, ensemble, une vision prospective du développement durable des territoires et répondre, sur le long terme, aux besoins des populations, à l'heure de changements démographiques et écologiques majeurs[80], et dans un contexte budgétaire particulièrement contraint[81].

79. Une consolidation est uniquement disponible pour certains contrats ou programmes précis destinés à la cohésion des territoires. Ainsi, la Cour avait pu estimer le coût total du programme Action cœur de ville à environ 5 Md€ sur les cinq premières années d'exécution du programme (Cour des comptes, *Le programme* Action cœur de ville, *op. cit.*).
80. Les enjeux de transition écologique ne sont pas traités en tant que tels dans le présent rapport. Ils font l'objet d'un rapport annuel publié en septembre Cf. Cour des comptes, *Rapport annuel sur la transition écologique,* septembre 2025.
81. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques,* juin 2025.

# Annexe

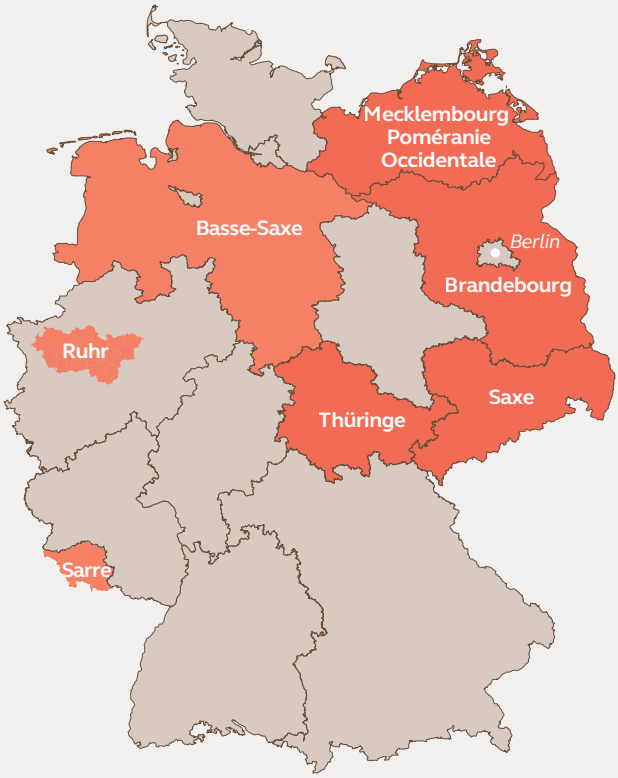
## La cohésion des territoires : une préoccupation commune aux grands pays européens

La France n'est pas isolée au regard des défis à relever en matière de cohésion et d'attractivité des territoires. Tous les grands pays européens sont confrontés, à des degrés divers, à des enjeux internes d'inégalités territoriales, aux racines historiques, géographiques ou sociologiques, se cristallisant autour de grands clivages de type ouest / est (Allemagne, Pologne), nord / sud (Italie), espace central / périphéries (Espagne, Royaume-Uni).

D'un pays à l'autre, ces clivages sont en résorption partielle, se maintiennent ou se creusent. Des tendances nouvelles se dessinent toutefois, autour des enjeux démographiques, de recomposition de l'appareil productif, de concentration des activités dans les métropoles, de vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique et de flux de populations.

Les analyses qui suivent ont été élaborées avec l'appui du réseau des ambassades de France.

CARTE N° 11 | Allemagne




Source : traitement Cour des comptes d'après mapchart.net

L'article 72 de la loi fondamentale allemande fixe le principe constitutionnel visant à la « réalisation de conditions de vie équivalentes » sur l'ensemble du territoire. En particulier, une péréquation financière entre les *Länder* existe depuis 1950. Si l'État fédéral en est un acteur primordial, les politiques de développement régional et de compétitivité structurelles sont au centre des politiques des *Länder* (États fédérés allemands) qui disposent de larges compétences et de moyens financiers et portent une attention forte aux entreprises de taille intermédiaire *(Mittelstand)*.

La cohésion des territoires est devenue un enjeu politique majeur après la réunification. Entre 1990 et 2017, environ 1 600 Md€ ont été transférés entre les *Länder* de l'ouest et ceux de l'est (soit l'équivalent de 4 % de leur PIB). Cet effort budgétaire massif a été notamment financé par des hausses d'impôts et cotisations sociales et surtout, depuis 1991, par un impôt de solidarité spécial, le *Solidaritätszuschlag* (littéralement « surtaxe de solidarité »). Depuis 2021, cet impôt a été supprimé pour environ 90 % des contribuables, seuls les plus hauts revenus et les grandes entreprises continuant de le payer.

Si le clivage est-ouest reste une des principales grilles de lecture, d'autres fractures territoriales sont apparues. Ainsi, la Ruhr est sévèrement touchée par la désindustrialisation et l'arrêt des exploitations de charbon. La Sarre et les régions

rurales de Basse-Saxe connaissent aussi une situation économique difficile. Alors que le déclin industriel pénalise le nord, le sud reste dynamique, porté par l'essor d'activités industrielles à fort contenu technologique. La situation à l'est est contrastée, avec des régions dynamiques comme la Saxe et la Thuringe, alors que d'autres, comme le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale et le Brandebourg, traversent des crises structurelles.

Comme dans d'autres pays d'Europe, la métropolisation renforce les inégalités territoriales à toutes les échelles. Les arrondissements de villes-centres et périurbains de grandes villes du sud sont les plus riches, tandis que ceux des villes-centres du nord sont les plus pauvres. Certains espaces ruraux sont fragilisés, comme en témoigne le déploiement inégal des infrastructures permettant l'accès à internet à haut débit.

En réponse à ces différents défis de cohésion, l'État fédéral a mis en place en 2020 un système d'aide pour soutenir l'ensemble des régions défavorisées, en ouvrant des programmes auparavant uniquement destinés aux *Länder* de l'est à ceux de l'ouest. Chaque *Land* développe aussi sa propre politique de compétitivité soutenant des *clusters*, souvent en coopération avec les programmes de politique structurelle du gouvernement fédéral.

S'agissant des financements européens, les montants octroyés aux *Länder* ont été réduits, notamment du fait de l'élargissement de l'UE en 2005 : 29 Md€ de fonds structurels européens, bénéficiant en majeure partie aux *Länder* de l'est entre 2014 et 2020 et 21 Md€ pour la programmation en cours 2021-2027. Du fait de sa position géographique en Europe, l'Allemagne bénéficie toutefois du financement de six corridors transeuropéens de transports dans les *Länder*. Par ailleurs, les régions minières allemandes bénéficieront de 14 Md€ d'aides européennes, jusqu'en 2038, dans un objectif de reconversion.

CARTE N° 12 | Espagne

Source : traitement Cour des comptes d'après mapchart.net

La Constitution espagnole (article 2) souligne *« l'unité indissoluble de la nation »* tout en reconnaissant et garantissant le *« droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent »* ainsi que *« la solidarité entre tous »*. Sur le plan institutionnel, l'Espagne est organisée autour de trois niveaux : central (État et administration de la sécurité sociale), régional (17 communautés autonomes) et local (50 provinces et 8 131 communes). La répartition des compétences entre l'État central et les communautés autonomes est prévue par la Constitution, qui autorise, à divers degrés, le transfert de compétences dans de nombreux domaines à l'exception de ceux attribués exclusivement au niveau central. De fait, les communautés autonomes disposent de compétences importantes, certaines d'entre elles étant même chargées de la sécurité intérieure (Catalogne, Pays Basque, Navarre), des prisons (Catalogne), ou du recouvrement des impôts de toutes natures (Pays basque). Au niveau local, la très grande partie des compétences revient aux communes ou aux groupements de communes, laissant des compétences limitées aux provinces.

L'article 138 de la Constitution vient préciser le principe de solidarité en indiquant que *« l'État garantit la mise en œuvre effective du principe de solidarité consacré à l'article 2 de la Constitution, en assurant l'établissement d'un équilibre économique adéquat et équitable entre les différentes parties du territoire espagnol […]. Les différences entre les statuts des différentes communautés autonomes ne peuvent en aucun cas impliquer des privilèges économiques ou sociaux »*. Le principe de « solidarité entre tous » se traduit notamment par un système de péréquation à travers un fonds de compensation interterritorial inscrit dans la constitution, qui vise à corriger les déséquilibres entre territoires. Les communautés autonomes historiquement favorisées (Madrid, Catalogne, Pays Basque) contribuent davantage à ce fond, qui finance des infrastructures et services dans les régions plus pauvres (Andalousie, Estrémadure, Castille-La Manche).

Depuis les années 2010-2020, les préoccupations en matière de cohésion des territoires en Espagne se concentrent :

- d'une part, sur le déséquilibre entre les régions urbaines et littorales très peuplées et le reste du territoire (30 % du territoire concentre près de 41 M d'habitants, soit plus de 85 % de la population) ;
- d'autre part sur le sujet de « l'Espagne vide » rurale et dépeuplée, donnant lieu en 2023 à une loi de cohésion territoriale complétée d'un plan rural spécifique.

La politique de cohésion et d'attractivité du territoire vise à répondre à ces défis, en particulier dans des territoires faiblement peuplés. Ces territoires voient leur population vieillir, posant la question d'un maintien des services publics (santé, transports, etc.). À titre d'exemple, 61,9 % des communes ont perdu des habitants entre 2001 et 2017 et 48 % d'entre elles ont une densité inférieure à 12,5 habitants au km$^2$. Face à ces constats, l'attractivité du territoire est recherchée par un meilleur maillage du territoire en services publics, une amélioration de la connectivité (routes, internet haut débit) et une diversification de l'économie locale (agriculture innovante, éco-tourisme, bioéconomie, télétravail).

Les enjeux démographiques en Espagne ont donné lieu au *Plan 130* au niveau national (130 mesures contre le défi démographique), approuvé en mars 2021 pour la période 2021-2023, qui s'inscrit dans le plan de relance, de transformation et de résilience espagnol. Doté de 675 M€, il est principalement mobilisé en faveur de 1 800 communes rurales à forte décroissance démographique. Une commission interministérielle est chargée du suivi de la mise en œuvre du *Plan 130*. À cela s'ajoutent deux instances associant les parties prenantes : le forum pour la cohésion territoriale, créé en avril 2021, qui réunit l'ensemble de la sphère étatique et la société civile, et la conférence sectorielle du défi démographique, entre l'État, les communautés autonomes, les provinces et les municipalités. Les municipalités peuvent, quant à elles, être impliquées dans des projets de proximité comme la mobilité locale ou la revitalisation urbaine et peuvent mutualiser leurs actions et partager leurs bonnes pratiques dans le cadre d'une fédération spécifique, la fédération espagnole des municipalités.

Au niveau local, de nombreuses communautés autonomes disposent de leurs propres plans démographiques ou stratégies de développement rural et bénéficient d'aides spécifiques (zones d'action prioritaire, aide aux projets agricoles innovants). L'État central coordonne son action avec elles par le biais des conférences sectorielles multilatérales.

Les politiques nationales comme régionales s'appuient par ailleurs sur les fonds européens destinés au développement territorial.

CARTE N° 13 | Italie

Source : traitement Cour des comptes d'après mapchart.net

En Italie, la notion de cohésion des territoires constitue un enjeu central et récurrent du débat politique depuis l'unification du pays au XIX$^{ème}$ siècle. Les fractures se sont longtemps cristallisées autour de la notion de la « question méridionale ». Aujourd'hui encore, le clivage nord/sud reste vivace. À titre d'illustration, les régions du sud connaissent des taux de chômage de leur population active (par exemple, en 2022, 16,6 % en Sicile, 14, 6 % en Calabre ou 17,1 % en Campanie) jusqu'à plus de trois fois supérieurs à ceux constatés dans des régions du nord de l'Italie (5,4 % dans le Val d'Aoste, 4,9 % en Lombardie ou 5 % en Emilie-Romagne).

Selon l'article 119 de la Constitution de la République italienne, *« la loi de l'État établit un fonds de péréquation, sans obligation d'affectation à une destination déterminée, pour les territoires ayant une capacité fiscale par habitant inférieure. »*. De même, il prévoit la possibilité pour l'État « d'allouer des ressources additionnelles » à certaines collectivités territoriales dans un but de rééquilibrage.

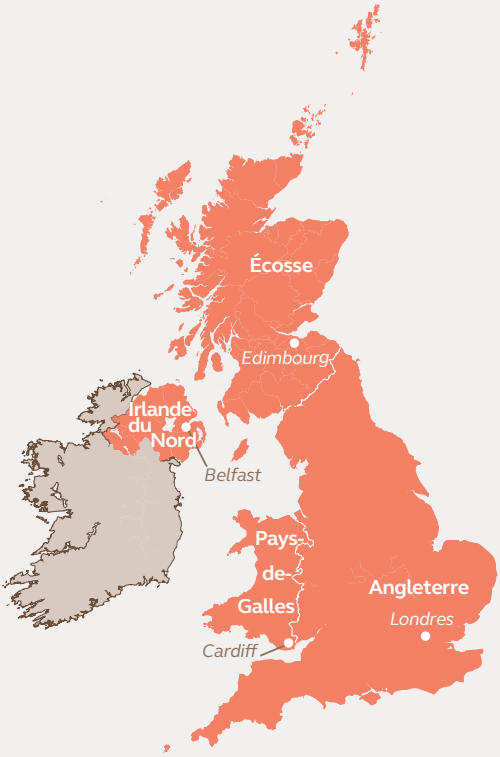
Dans ce cadre, l'Italie dispose de plusieurs politiques publiques visant à renforcer la cohésion territoriale. Depuis 2021, le gouvernement italien utilise une partie des fonds du plan national de relance et de résilience pour soutenir la politique de cohésion (soit 16,9 Md€ sur un total de 194,4 Md€). Celle-ci est également récipiendaire de fonds européens de la politique de cohésion 2021-2027, qu'elle complète avec des ressources nationales.

La politique nationale pour la cohésion économique, sociale et territoriale s'appuie en particulier sur le fonds de développement et de cohésion (FSC), doté de 75,8 Md€ d'euros pour 2021-2027, concentrés à 80 % sur les régions du Mezzogiorno et à 20 % sur les régions centre-nord. Le Mezzogiorno est par ailleurs regroupé depuis le 1er Janvier 2024 en une unique zone économique spéciale (ZES), qui offre des avantages fiscaux et des simplifications administratives devant permettre de stimuler l'attractivité du sud.

Par ailleurs, l'Italie a élaboré une stratégie nationale des aires internes, lancée en 2014 pour réduire la marginalisation des zones rurales. Ces « aires internes » désignent les zones les plus précaires du territoire italien, situées à distance des centres urbains, souffrant d'un accès limité aux services essentiels (éducation, santé, mobilités), marquées par une dépopulation et un vieillissement prononcé et caractérisées par une richesse environnementale (ressources naturelles, agriculture) et culturelle (sites archéologiques et religieux) souvent sous-valorisée. L'identification de ces aires internes, qui représentent 60 % de la surface nationale, 52 % des communes et 22 % de la population, constitue un changement de paradigme, de la macro-région (clivage nord/sud) au système local, fondé sur une lecture fonctionnelle du territoire italien et une lutte plus ciblée contre les disparités.

La stratégie nationale italienne des aires internes vise à inverser la tendance de dépopulation et vieillissement, à développer économiquement ces aires et à les rendre plus attractives, à travers cinq objectifs : augmenter le bien-être des habitants, augmenter le nombre d'emplois, revaloriser le « capital territorial », réduire le coût social de la « de-anthropisation » et renforcer le marché local. Ces objectifs sont recherchés au moyen de deux politiques principales : l'amélioration de l'offre des services et la promotion de projets de développement local.

CARTE N° 14 | Royaume-Uni




Source : traitement Cour des comptes d'après mapchart.net

La littérature scientifique considère régulièrement l'Angleterre comme l'État le plus spatialement inégalitaire parmi les économies développées[1][2]. Le débat politique sur la décentralisation des politiques publiques, notamment fiscale et parlementaire, s'est d'abord focalisé au niveau des trois autres nations constitutives (Ecosse, Irlande du Nord et Pays de Galles) avec le processus de dévolution entamé en 1996.

La cohésion des territoires n'est devenue un enjeu politique majeur en Angleterre qu'à partir des années 2010, avec la mise à l'agenda d'un processus de dévolution interne (transferts de pouvoirs aux assemblées territoriales). La question a en effet gagné en importance à la suite de plusieurs évolutions simultanées : désindustrialisation persistante de nombreuses régions, montée des inégalités territoriales en matière d'emploi, de santé ou d'espérance de vie et fracture politique révélée par le référendum sur le Brexit en 2016. Un livre blanc[3], publié en 2022, identifie quatre disparités particulièrement marquées entre les territoires : des écarts de

1. Voir conclusion du rapport UK2070 en 2019 https://uk2070.org.uk/wp-content/uploads/2022/06/UK2070-FINAL-REPORT-Copy.pdf
2. Carrascal-Incera, A., McCann, P., Ortega-Argilés, R. & Rodríguez-Pose, A. (2020). UK interregional inequality in a historical and international comparative context. National Institute Economic, Review 253, R4–R17. https://doi.org/10.1017/nie.2020.26
3. Department for Levelling Up, Housing and Communities. *Levelling Up the United Kingdom*. 2 février 2022.

productivité importants, et potentiellement très locaux, des différences de revenu disponible des ménages, des niveaux de compétences très inégaux, des résultats en matière de santé très hétérogènes.

En réponse, depuis 2019, le Royaume-Uni déploie une politique nationale de *« levelling up »* (rehaussement de niveau), dont l'objectif est de résorber les déséquilibres socio-économiques entre les territoires (régions, collectivités locales), en renforçant notamment les investissements publics hors de Londres et du sud-est.

En cherchant à redéployer les opportunités économiques à travers le pays, il s'agit aussi de contribuer au renforcement de l'attractivité de certains territoires (économiquement moins prospères) et de leur cohésion (création d'emploi, amélioration des réseaux de transports, numérisation, services publics). Cette stratégie se double d'une réforme institutionnelle créant neuf autorités métropolitaines disposant de compétences élargies en matière de développement économique (aménagement urbain, transports régionaux, formation continue, soutien aux entreprises).

La politique de cohésion territoriale est supervisée par le *Ministry of Housing, Communities & Local Government*[4] (MHCLG), qui coordonne les programmes de financement, fixe les objectifs de la politique et pilote les relations avec les collectivités locales. Les principaux indicateurs utilisés sont la mesure de la productivité horaire par territoire et la prise en compte du revenu disponible pondéré par le coût de la vie, notamment après prise en compte des coûts du logement. L'accès aux services publics est appréhendé essentiellement par le biais de la réussite scolaire[5] et de l'espérance de vie dans les territoires.

La mise en œuvre locale repose sur le réseau d'autorités locales et d'autorités métropolitaines dotées de compétences variables en fonction de leurs différents statuts, qui peuvent se superposer : développement économique, transports, emploi, formation, etc.. Ces acteurs locaux conçoivent et pilotent des projets territoriaux, souvent en partenariat avec des agences nationales (comme *Homes England* ou *Innovate UK*) et des organisations de la société civile ou du secteur privé.

Le MHCLG pilote plusieurs fonds spécifiques et temporaires[6], dont le montant total s'élève à 10,6 Md£ à déployer entre 2020-21 et 2025-26. Leviers essentiels du programme *Levelling up*, ces fonds visent à soutenir les collectivités territoriales dans leurs projets de développement économique, de régénération urbaine et de renforcement des infrastructures.

Depuis 2024, le gouvernement a repris à son compte les objectifs de la politique du *levelling up*, tout en supprimant le terme au profit du *Local Government* et en l'inscrivant dans une nouvelle vision économique, les *securonomics*, mettant l'accent sur la notion de « sécurité économique » déclinée à plusieurs échelles. Une priorité est accordée à la dimension géographique de l'action publique, dans l'objectif de conserver une logique de rééquilibrage territorial et de développement économique régional.

4. Temporairement appelé *Department for Levelling Up, Housing and Communities* - DLUHC (de septembre 2021 à juillet 2024).
5. Plus spécifiquement la suppression de l'illettrisme et l'acquisition de savoirs basiques de calcul.
6. Ces fonds exceptionnels et temporaires n'ont pas été reconduits à la suite de l'alternance politique de 2024.

PREMIÈRE PARTIE

# Garantir l'accès aux services essentiels

Le maintien de services publics ou privés, pour les habitants comme pour les entreprises, est un objectif essentiel des politiques publiques menées par l'État et les collectivités territoriales pour garantir la cohésion des territoires et un facteur majeur d'attractivité pour ces derniers.

La diminution de l'offre de services, tout particulièrement dans les territoires qui subissent une déprise démographique, contribue en revanche à alimenter le sentiment de relégation qu'une partie de la population dit éprouver, notamment dans les territoires les plus ruraux. Ce phénomène ne concerne pas seulement les services publics mais également l'offre marchande de proximité qu'incarnent les distributeurs automatiques de billets, les stations-services, les commerces de bouche ou la restauration. Il prend cependant une dimension symbolique plus forte lorsqu'il s'agit de services que les collectivités publiques sont chargées d'organiser.

Les acteurs publics doivent donc conjuguer cet impératif de cohésion territoriale et les exigences de bonne gestion des services publics en termes d'efficacité et de qualité du service rendu, tout en maîtrisant leur coût dans le contexte actuel de dérive des finances publiques. Afin d'illustrer la façon dont les pouvoirs publics concilient ces objectifs, la Cour consacre les quatre premiers chapitres de cette partie aux domaines de la santé, de l'éducation et du logement. Un cinquième chapitre examine la question de l'accès de tous aux services publics numériques.

Cette difficulté est manifeste dans les choix d'organisation de l'offre des soins hospitaliers sur le territoire. Un accès rapide à l'un des quelques 2 500 établissements de santé présents en métropole permet d'éviter les retards de prise

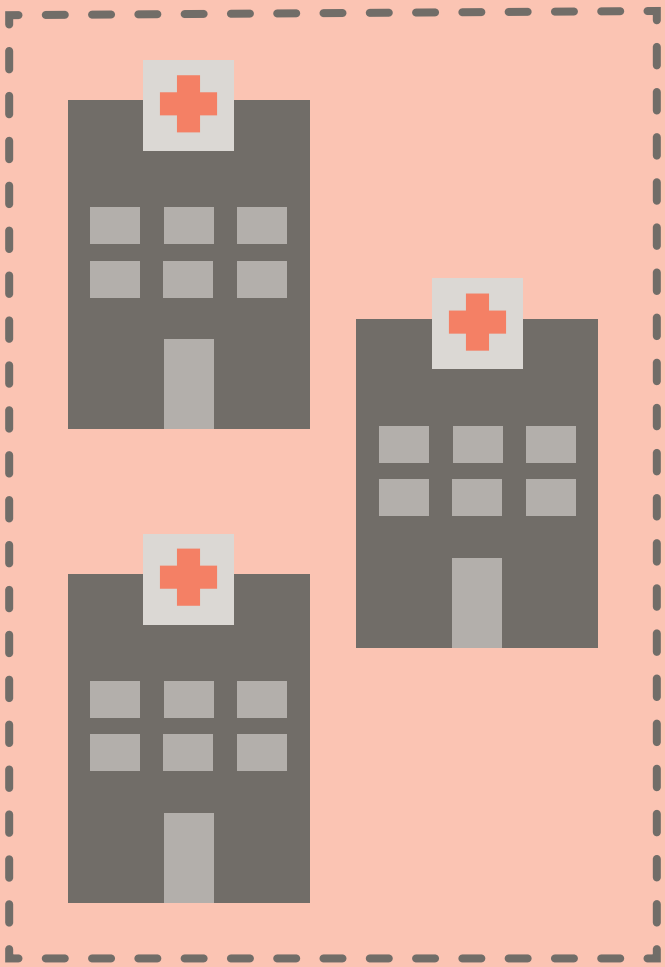
en charge des patients et de favoriser ainsi leurs chances de guérison. Les agences régionales de santé, chargées depuis 2010 du pilotage de cette organisation, doivent concilier ces besoins de proximité – la moitié des séjours à l'hôpital s'effectue à moins de 30 minutes du domicile des patients – et les exigences croissantes de qualité et de sécurité des soins alors même que l'exercice de la médecine s'est spécialisé et que le maintien d'un haut niveau de qualité des plateaux techniques exige un volume minimal d'activité.

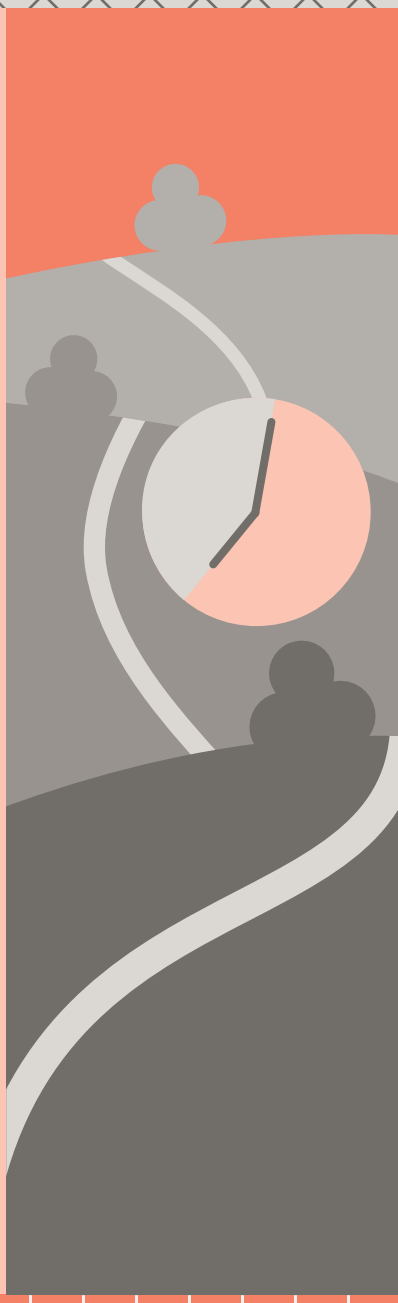
Outre-mer, la question de l'accès aux soins se pose avec une acuité particulière en raison des spécificités ultramarines aux plans géographique, démographique et social. Si la situation de l'offre médicale est contrastée dans ces territoires, tous présentent des difficultés spécifiques en termes d'attractivité pour les professionnels de santé, de fragilité financière des systèmes hospitaliers locaux et d'incomplétude des filières de soin. La capacité d'innovation managériale et technologique est, dans ce contexte, encore plus indispensable pour attirer les personnels de santé et fournir certains soins à la population.

Autre service public largement présent dans tout le pays, les collèges ont un rôle important dans la cohésion des territoires sur le plan purement géographique, du fait de leur maillage, mais aussi sur le plan social, en ce que les quelque 7 000 établissements contribuent, par leur action, à l'égalité des chances et à la lutte contre les inégalités en matière de réussite scolaire. Dans un contexte de déprise démographique globale, plus marquée dans les territoires ruraux, une révision de la carte des collèges doit être conduite pour favoriser les regroupements entre établissements et préserver leur capacité à assumer leur rôle.

Le parc des 5,4 millions de logements sociaux, pilier du pacte social, souffre de son côté d'un décalage entre une demande croissante et une offre insuffisante, une partie de ces logements étant mal adaptés et vieillissants. Cette situation entraîne des délais d'attente accrus, en particulier dans les métropoles, sans qu'une relance massive de la construction soit compatible avec la situation des finances publiques. La mise en œuvre des réformes en faveur du droit au logement nécessite une coordination accrue entre les acteurs publics et les bailleurs afin de faciliter le parcours des usagers dans le système national d'enregistrement (SNE) et d'améliorer l'efficacité du traitement des demandes.

Le dernier chapitre de cette première partie est consacré à l'accès aux services publics numériques. La place grandissante que prend l'outil numérique dans la relation entre les administrations et les usagers est considérée comme un facteur d'attractivité des territoires ruraux, qui bénéficient d'un taux de couverture par les infrastructures numériques élevé, mais aussi comme un symbole de l'éloignement des services publics. Son développement peut néanmoins être source de cohésion et d'efficacité à la condition que l'effort d'appropriation par les usagers des procédures dématérialisées soit suffisamment accompagné.





# 1.
# Réorganiser le maillage de l'offre de soins hospitaliers

L'accessibilité des soins hospitaliers[1] constitue, pour nos concitoyens, une préoccupation importante. Elle est en effet une condition pour éviter les retards de prise en charge et les pertes de chance de guérison. Elle dépend de plusieurs facteurs : la connaissance de l'offre de soins par les patients, sa proximité géographique, sa disponibilité effective et, aussi, son adéquation aux exigences de qualité et de sécurité des soins.

Avec environ 2 500 sites, la France métropolitaine se caractérise par une forte densité géographique de ses établissements de santé. Afin de mieux tenir compte de situations territoriales contrastées, les pouvoirs publics ont confié aux agences régionales de santé (ARS), depuis 2010, la responsabilité de piloter l'organisation territoriale[2] de l'offre de soins hospitalière. Cette évolution s'est inscrite dans la recherche d'une plus forte concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (professionnels de santé, collectivités territoriales, citoyens).

1. Dans le cadre du présent chapitre, seuls ont été considérés, au titre de l'activité hospitalière, les soins de médecine, de chirurgie et d'obstétrique (MCO) des établissements de santé publics et privés, en France métropolitaine. Le chapitre 2 (partie I) de ce rapport présente l'accès aux soins en outre-mer.
2. Les ARS définissent leurs territoires de santé qui peuvent être infrarégionaux, régionaux ou interrégionaux.

Entre 2015 et 2024, le maillage hospitalier a peu évolué malgré les profondes transformations des modalités de dispensation des soins et l'évolution des besoins de santé (I). Il est désormais nécessaire de mieux piloter l'offre hospitalière au niveau territorial afin de satisfaire aux impératifs de proximité, de qualité et de soutenabilité financière (II).

# Chiffres clés

Un maillage hospitalier dense

**2 380 sites hospitaliers**
en 2023

Des délais d'accès à l'hôpital variables selon les pathologies

**75 %**
**des patients sont hospitalisés à 43 kilomètres maximum de leur domicile en 2024 (48 minutes en voiture environ)**

**à 25 km (33 min) pour l'obstétrique (délai le plus court)**

**à 119 km (1 h 36) pour les transplantations d'organes (délai et distance les plus longs)**

Une médecine spécialisée

**44 spécialités**
**actuellement (contre huit en 1947)**

Mais des besoins en proximité

**25 millions**
**de patients atteints de maladies chroniques en 2023, soit 7 % de plus qu'en 2015, ce qui représente une dépense d'environ 126 Md€**

**Seuls**
**26**
**groupements hospitaliers de territoire sur les 135 existants ont mis en place une direction commune à l'ensemble de leurs membres**

En 2023, un déficit des hôpitaux publics de

**2,4 Md€**

# I. Un maillage hospitalier qui a peu changé malgré l'évolution des besoins en santé

La proximité géographique des sites hospitaliers constitue un critère majeur de choix des soins hospitaliers (A) et demeure préservée (B). Pour autant, la répartition territoriale des activités entre les établissements doit évoluer, afin de mieux répondre aux besoins de santé résultant notamment du vieillissement de la population et du développement des pathologies chroniques (C).

## A. La proximité, un critère majeur mais non exclusif du choix des soins hospitaliers

Selon un sondage organisé par la Cour sur l'accessibilité des soins hospitaliers, la proximité d'un service de soins est le critère majeur pour le choix du lieu de vie, tant pour la médecine de ville (73 %) que pour les hôpitaux (63 %), et ce, bien avant d'autres services publics (transports, établissements scolaires)[3]. Ces préférences se retrouvent chez les habitants de communes rurales et augmentent avec l'âge.

Sur la base des déclarations faites, 77 % des hospitalisations programmées ont eu lieu dans le département de résidence à une distance médiane[4] comprise entre 16 et 20 kilomètres, soit une durée de trajet de 19 à 23 minutes.

### Des patients satisfaits de leur expérience de l'hôpital

Le sondage commandé par la Cour, réalisé sur un échantillon représentatif de 2 973 Français âgés de 18 ans et plus[5], dont 48 % se sont rendus à l'hôpital au cours des 12 derniers mois, conclut à un bon niveau de satisfaction.

Parmi les facteurs de satisfaction, figurent la facilité d'identification des interlocuteurs (83 %), la facilité de prise de rendez-vous (78 %) et leurs délais (56 % étant obtenus en moins d'un mois), le reste à charge après remboursement (74 %), la facilité et la rapidité d'accès aux examens (73 %) et, pour 71 % des répondants, l'information sur le séjour (explications sur les soins et la durée de l'hospitalisation).

Ces résultats complètent les données recensées par le dispositif *e- satis* mis en place dans les établissements de santé et porté par la Haute autorité de santé.

3. Enquête CSA réalisée en ligne du 30 avril au 22 mai 2025.
4. Distance calculée avec le distancier *Metric-OSRM* de l'INSEE, en fonction du code postal du lieu d'habitation et de l'établissement déclaré.
5. La représentativité de l'échantillon est assurée par la méthode des quotas sur les critères de sexe, d'âge, de profession, de région et de catégorie d'agglomération.

L'accessibilité doit également être appréciée au regard de la facilité d'organisation des patients, constat déjà établi par le ministère de la santé qui a souligné les conséquences des contraintes familiales et professionnelles sur l'accès aux soins[6].

La proximité géographique constitue donc un critère important de choix du lieu de soin, même s'il n'est pas le seul. Les patients font également leur choix en fonction de la disponibilité, de la confiance qu'ils accordent au médecin, de sa spécialité et de la notoriété de l'établissement. Ainsi, en Île-de-France, les patients de la petite couronne privilégient les établissements de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris au détriment des centres hospitaliers de la grande couronne parisienne[7].

Au total, 23 % des personnes hospitalisées sur rendez-vous l'ont été dans un établissement qui n'était pas le premier consulté, principalement parce que celui-ci ne disposait pas d'une offre de soins adaptée, avec une prise de rendez-vous orientée à 62 % par l'hôpital d'origine.

## B. Un maillage territorial essentiellement fondé sur une logique de proximité

Héritage d'implantations historiques et des politiques successives de planification, l'offre de soins hospitalière est caractérisée par un maillage territorial dense. En 2024, la moitié des séjours a été réalisée à moins de 30 minutes du domicile des patients.

### 1. Un maillage territorial qui reste dense

Le nombre de sites[8] a diminué de 4 %, passant de 2 489 en 2015, à 2 380 en 2023. Cette baisse se répartit entre le secteur public (- 21 sites), les établissements privés à but non lucratif (- 14 sites) et privés lucratifs (- 74 sites). Elle concerne la plupart des régions, mais plus fortement le Centre-Val de Loire (- 9 %), l'Auvergne-Rhône-Alpes (- 8 %), le Grand Est (- 7 %) et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (- 7 %).

**L'absence de données consolidées relatives aux opérations de recomposition de l'offre de soins hospitalière**

Les évolutions des activités hospitalières sont diverses et n'induisent pas systématiquement des fermetures de sites. Une nouvelle activité peut ainsi être réalisée par la création, le transfert, la modification d'activité, la fusion ou la scission d'établissements. Cette diversité explique la difficulté des administrations à disposer d'un suivi consolidé.

6. Loïcka Forzy, Lou Titli et Morgane Carpeza, *Accès aux soins et pratiques de recours–Étude sur le vécu des patients, Les dossiers de la DREES n° 77*, avril 2021.
7. CRC Île-de-France, *CH de Versailles* et *CH d'Argenteuil*.
8. Source : PMSI-ATIH, nombre de sites géographiques ayant réalisé au moins un séjour/journée (hospitalisation complète ou partielle) en médecine, chirurgie, obstétrique.

Le bilan des recompositions ou restructurations hospitalières est donc mal connu aux niveaux national et régional. Certaines études[9] ont toutefois montré que les recompositions de l'offre se traduisent le plus souvent par des reconversions dans le secteur public (majoritairement dans des villes de moins de 10 000 habitants) et des fermetures de sites dans le secteur privé.

Le maintien d'un maillage hospitalier dense préserve les délais théoriques d'accès aux établissements de santé[10]. Les trois quarts de la population vivent à une distance inférieure à 12 kilomètres d'un établissement de santé de médecine, de chirurgie et d'obstétrique[11]. Les communes les plus éloignées se situent principalement dans les zones montagneuses et dans le département des Landes. Ces conditions ont peu évolué entre 2015 et 2023.

### Un maillage territorial disparate en Europe[12]

En Europe, 83,2 % de la population vit à moins de 15 minutes en voiture d'un centre hospitalier (CH). Toutefois, ces données restent fortement contrastées d'un pays à l'autre et au sein même de chaque pays, suivant la densité de population des régions considérées.

En France, 90,4 % de la population a accès à un hôpital en moins de 15 minutes en voiture (75 % pour les zones rurales)[13].

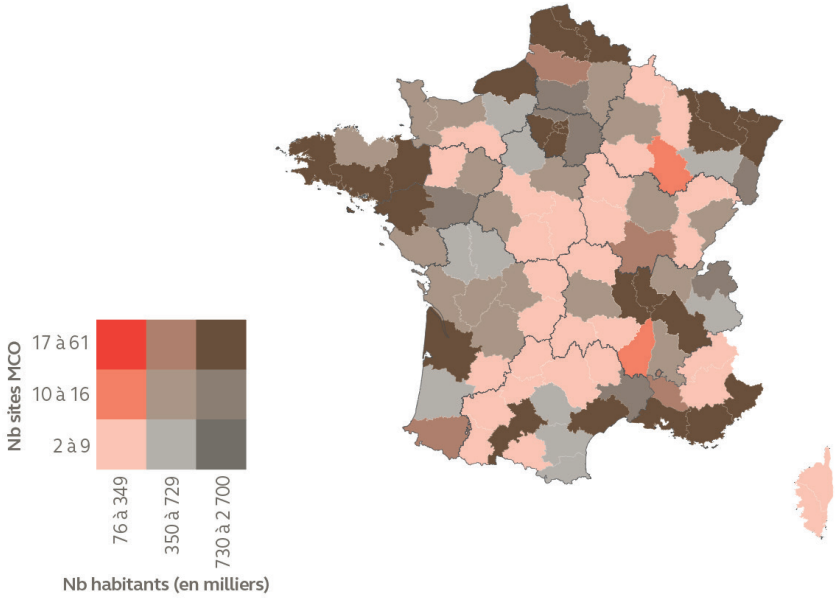
Avec un maillage hospitalier dense, les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne présentent des taux plus élevés avec, respectivement, 96,4 %, 95,7 % et 93,9 %.

D'autres pays disposent d'un maillage moins important. Seuls 66,7 % de la population en Suède vit à moins de 15 minutes d'un hôpital.

Le nombre de sites hospitaliers, rapporté à la population couverte, demeure inégal[14] entre les départements. Ainsi, la Somme bénéficie de plus de 17 sites hospitaliers alors que l'Eure en compte moins de neuf. Certains départements ruraux sont plutôt bien dotés (Ardèche et Haute-Marne). Toutefois, ces différences ne reflètent pas nécessairement une inadéquation dans l'offre de soins.

9. Edouard Couty, *Les restructurations dans le secteur hospitalier, in Traité d'économie et de gestion de la santé,* Les presses de Sciences Po, 2009 Dexia, *Dix ans de recompositions hospitalières en France*, janvier 2009.
10. Extraction des établissements de santé ayant réalisé en 2015, 2019 ou 2023 au moins un séjour/journée en médecine, chirurgie ou interventionnel à partir des fichiers PMSI. Les temps de trajet entre les communes et les établissements sont calculés avec l'outil *Open Source Routing Machine (OSRM)* et ne tiennent pas compte de la densité du trafic selon le moment du trajet.
11. Distances calculées sans pondération des communes par leur population. En 2015, la distance moyenne était de 16 kilomètres.
12. *Eurostat Regional Yearbook – chapter 2 Health* – 2025.
13. Les chiffres français issus d'Eurostat, bien que différents des indicateurs retenus par la Cour avec une méthode de calcul différente, sont présentés dans un but de comparaison avec les autres pays européens.
14. Le découpage administratif départemental ne correspond toutefois pas exactement aux bassins de vie couverts par les établissements.

CARTE N° 1 | Comparaisons départementales de la densité de sites hospitaliers rapportés au nombre d'habitants (en milliers)




Source : INSEE (populations légales au 1er janvier 2024) et ATIH (PMSI, nombre de sites géographiques ayant réalisé au moins un séjour MCO)
Note de lecture : les couleurs sont déterminées selon deux critères : la démographie et le nombre de sites (en médecine, chirurgie et obstétrique uniquement). Ainsi, par exemple, les départements en gris comptent entre 350 000 et 729 000 habitants et entre deux et neuf sites.

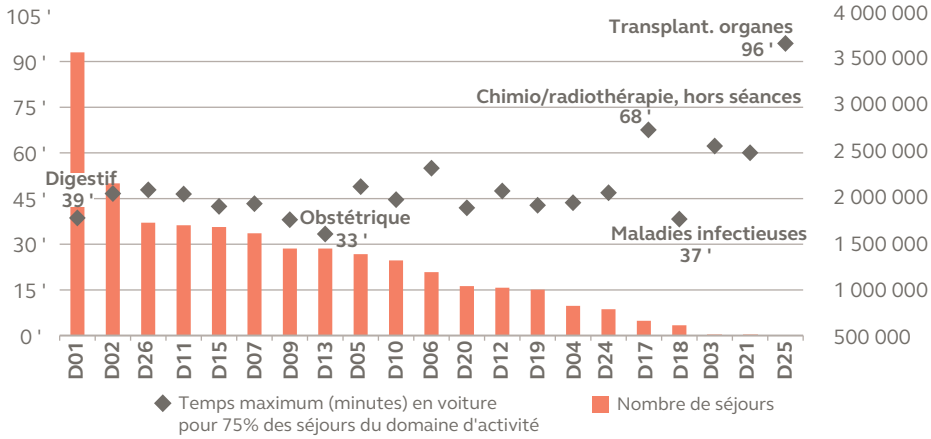
Par ailleurs, l'insuffisance d'infrastructures de transport accentue les difficultés d'accès aux hôpitaux (Ariège ou Jura par exemple[15]).

## 2. Une stabilité des temps d'accès

La distance domicile-hôpital[16] varie donc selon le type de pathologie. En 2024, les délais d'accès aux soins les plus courts concernent l'obstétrique (75 % des séjours ont été réalisés à une distance maximale de 25 kilomètres, soit un délai estimé à 33 minutes), les plus longs concernent les transplantations d'organes (119 kilomètres maximum pour 75 % des séjours, soit un délai de 1 h 36). Pour les cinq domaines d'activité les plus courants, 75 % des patients sont hospitalisés à, au maximum, 43 kilomètres de leur domicile (estimation de 48 minutes en voiture)[17].

15. CRC Occitanie, *CH Ariège-Couserans*, octobre 2024, et CRC Bourgogne-Franche Comté, *Groupement hospitalier de territoire du Jura*, décembre 2025
16. Les temps de trajet sont ici analysés à partir des distances séparant le domicile du patient et l'établissement où il a été soigné. Le temps de trajet fourni par l'IGN est « théorique » et peut différer sensiblement du temps de trajet réellement observé.
17. En 2015, ces chiffres s'élevaient pour l'obstétrique à 24 kilomètres, soit 32 minutes et pour les transplantations d'organes à 120 kilomètres, soit 1h36. Les cinq domaines d'activité les plus courants ont concerné des patients hospitalisés à, au maximum, 38 kilomètres de leur domicile (estimation de 45 minutes en voiture) pour 75 % d'entre eux. En 2015, parmi ces cinq domaines d'activité les délais les plus longs concernaient la catégorie « orthopédie » ; en 2024, la catégorie « activités inter spécialités, suivi thérapeutique d'affections connues ».

## GRAPHIQUE N° 1 | Séjours médecine-chirurgie-obstétrique en 2024 et temps de trajet domicile-hôpital, par domaine d'activité




D01 - Digestif
D02 - Orthopédie traumatologie
D26 - Activités inter spécialités, suivi thérapeutique d'affections connues
D11 - Ophtalmologie
D15 - Uro-néphrologie et génital
D07 - Cardio-vasculaire*
D09 - Pneumologie
D13 - Obstétrique
D05 - Système nerveux*
D10 - ORL, Stomatologie
D06 - Cathétérismes vasculaires diagnostiques et interventionnels
D14 - Nouveau-nés et période périnatale
D20 - Tissu cutané et tissu sous-cutané
D12 - Gynécologie - sein
D19 - Endocrinologie
D23 - Toxicologie, Intoxications, Alcool
D04 - Rhumatologie
D16 - Hématologie
D22 - Psychiatrie
D24 - Douleurs chroniques, Soins palliatifs
D17 - Chimiothérapie, radiothérapie, hors séances
D18 - Maladies infectieuses (dont VIH)
D03 - Traumatismes multiples ou complexes graves
D21 - Brûlures
D25 - Transplant. d'organes

* Hors cathétérismes vasculaires diagnostiques et interventionnels

Source : PMSI-MCO 2024, ATIH ; temps de trajet estimés à partir de l'*API Itinéraires* de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) pour 75 % des séjours de chaque groupe d'activité
Note de lecture : 75 % des séjours de 2024 classés dans le domaine « digestif » ont accueilli des patients dont le domicile était situé à, au plus, 39 minutes en voiture de l'hôpital.

Les temps d'accès les plus longs correspondent aux prises en charge requérant les plateaux techniques les plus sophistiqués (chimiothérapies ou radiothérapies–hors séances) ou concernant moins de patients (transplantations d'organes, traumatismes complexes, brûlures).

Ces temps d'accès ont peu varié depuis 2015, la fragilisation de l'offre de soins ayant résulté bien plus des interruptions d'activité temporaires, en raison notamment de l'insuffisance de ressources médicales, que de l'évolution du maillage territorial.

## C. Une offre hospitalière en difficulté et insuffisamment adaptée à l'évolution des besoins

La proximité de l'offre de soins hospitaliers constitue l'un des facteurs de l'égalité d'accès aux soins. Sa disponibilité réelle est toutefois limitée par les évolutions démographiques des professionnels de santé. Les profondes évolutions, tant pour les modalités de prise en charge que pour les évolutions démographiques et épidémiologiques, nécessitent de mieux mettre en adéquation l'offre et la demande de soins, dans un contexte financier contraint.

### 1. Une offre de soins de plus en plus contrainte dans un contexte de dégradation de la situation des établissements

L'évolution démographique des professions médicales constitue une contrainte qui pèse fortement sur l'organisation de l'offre de soins hospitaliers. En 2024, la Cour[18] a relevé la difficulté des établissements à pourvoir les postes médicaux nécessaires pour assurer la continuité des soins dans le respect des conditions de qualité et sécurité. Ces difficultés concernent aussi d'autres professions soignantes. Selon les agences régionales de santé et les données du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière, certaines spécialités (urgences, anesthésie, gynécologie-obstétrique, pédiatrie) et certaines régions (Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté[19]) sont plus particulièrement touchées. Plus un établissement est éloigné d'une grande ville, plus il est concerné par des suspensions erratiques d'activité ou des réductions d'amplitude horaire. Ce constat n'est pas propre à la France et concerne l'ensemble des pays européens[20]. Le recours à des solutions alternatives, notamment l'intérim, s'avère coûteux et ne s'inscrit pas dans une stratégie régionale de réorganisation de l'offre.

Parallèlement à cette évolution, la situation financière des hôpitaux s'est dégradée[21]. En 2023[22], le déficit des hôpitaux publics a atteint 2,4 Md€ (après 1,3 Md€ en 2022 et 565 M€ en 2019 avant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19). Une progression plus forte de leurs charges que de leurs produits est à l'origine de la détérioration du déficit d'exploitation qui a plus que doublé en 2023 (- 1,9 Md€), tandis que le résultat financier est structurellement négatif. Le poids de leurs emprunts augmente (907 M€ en 2023 après 792 M€ en 2022), malgré les mesures d'aide à l'investissement du plan Ségur de la santé[23]. Enfin, leur trésorerie diminue (8,3 Md€ à fin 2023 contre 9,1 Md€ à fin 2022).

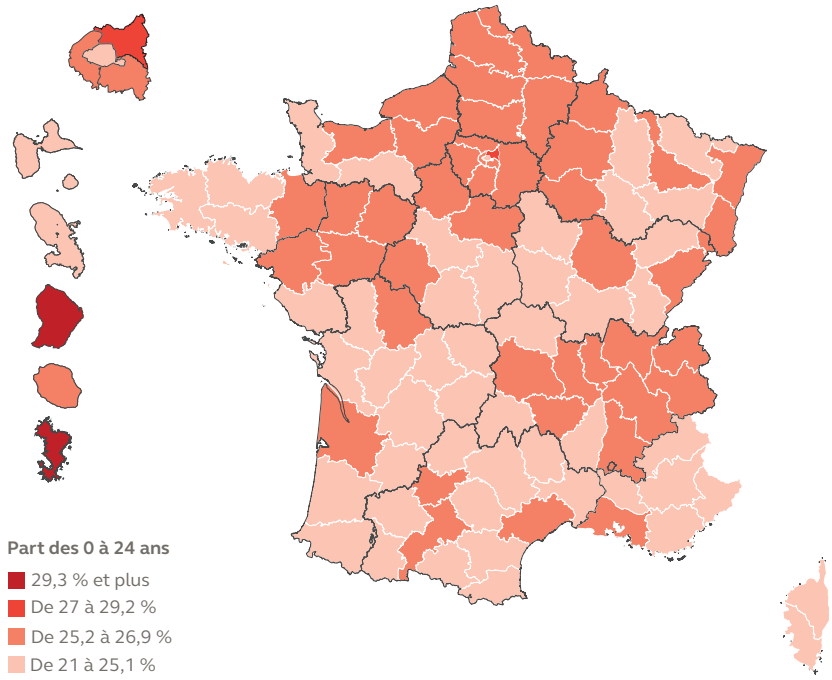
Au total, l'organisation actuelle de l'offre de soins hospitaliers n'est plus soutenable, tant sur le plan des ressources humaines que financières[24].

18. Cour des comptes, *Intérim médical et permanence des soins dans les hôpitaux publics*, juillet 2024.
19. CRC Bourgogne-Franche Comté, *GHT UnYon.*
20. Déclaration de la Commission européenne devant le Parlement les 11 et 12 février 2025.
21. Cour des comptes, « Des dérives continues dans l'exécution de l'ONDAM, un pilotage efficace à retrouver », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale,* mai 2025.
22. DREES, *La situation économique et financière des hôpitaux publics. Panorama des établissements de santé*, édition 2025.
23. Adopté en 2021, ce plan prévoit notamment une enveloppe de 9 Md€ pour des projets d'investissements, sur 10 ans.
24. Exemples : CRC Pays-de-la-Loire, *CH Erdre-et-Loire* ; CRC Île-de-France, *CH de Versailles* et *CH d'Argenteuil,* février 2016, ou CRC Bourgogne-Franche-Comté, *GHT du Jura et GHT UnYon.*

## 2. L'évolution de la demande de soins sous l'effet du vieillissement de la population et de l'augmentation des maladies chroniques

Depuis une dizaine d'années, la croissance démographique[25] s'atténue sous l'effet du recul du nombre de naissances[26] et de l'augmentation du nombre de décès[27]. Ces évolutions affectent toutefois différemment les départements[28].

CARTE N° 2 | Comparaisons départementales de population par âge au 1er janvier 2025




Source : INSEE, estimations de population (données provisoires)
Note de lecture : les couleurs les plus foncées indiquent une part plus élevée des plus jeunes.

Corollaire du vieillissement et des conditions de vie de la population ainsi que d'évolutions épidémiologiques[29], la part des pathologies chroniques dans la population a progressé de 7 % de 2015 à 2023. En 2023, 25 millions de patients étaient atteints de maladies chroniques, ce qui représente une dépense d'environ 126 Md€ (soit 62 % des charges remboursées par l'assurance maladie)[30]. En 2022, les affec-

25. *INSEE première* n° 1 935, *Bilan démographique 2022*, janvier 2023.
26. Avec un niveau historiquement bas atteint en 2022 de 723 000 bébés (- 2,6 % par rapport à 2021), le nombre le plus faible depuis 1946.
27. + 0,7 % par an en moyenne entre 2004 et 2014 ; + 1,9 % entre 2014 et 2019.
28. *INSEE Première, D'ici 2070, un tiers des régions perdrait des habitants,* novembre 2022.
29. Liées au mode de vie, à l'alimentation, à la consommation de tabac et d'alcool, à l'activité physique insuffisante et aux troubles de la santé mentale.
30. Assurance maladie, *Rapport au ministère chargé de la sécurité sociale et au Parlement sur l'évolution des charges et produits de l'assurance maladie au titre de 2026*, juillet 2025. Les maladies cardio-vasculaires, les traitements du cancer, le diabète et les maladies mentales représentent plus de la moitié des dépenses remboursées.

tions de longue durée[31] représentaient 73,8 % de la dépense totale remboursée pour les hospitalisations[32].

La prise en charge des patients souffrant de maladies chroniques, faisant appel à différents professionnels, nécessite de renforcer la proximité et la coordination des soins délivrés.

### 3. Des exigences de qualité et de sécurité des soins qui justifient une concentration des activités

Les progrès de la médecine permettent l'accès à des diagnostics plus fins et plus rapides qu'auparavant au bénéfice d'une population étendue. Ils ont profondément modifié la manière de dispenser les soins.

L'exercice de la médecine s'est spécialisé[33]. Le nombre de spécialités est actuellement de 44 (contre huit en 1947)[34], avec 28 options possibles, comme la radiologie interventionnelle en radiologie ou la neurologie vasculaire en neurologie.

Les modalités de prise en charge ont aussi fortement évolué : les hospitalisations peuvent être évitées ou retardées et leur durée réduite. Ainsi, la chirurgie ambulatoire et les hôpitaux de jour se sont développés. Par exemple, en cancérologie, le recours massif aux traitements anti-cancéreux par voie orale pris à domicile a réduit considérablement le recours à l'hospitalisation.

Ces évolutions ne sont pas sans incidence sur les conditions à réunir pour offrir des soins de qualité et sécurisés. En effet, le maintien de la qualité des pratiques médicales exige un volume minimal d'activité[35]. Les médecins choisissent donc de préférence d'exercer dans les plus grands centres hospitaliers, qui concentrent les hyper-spécialités ainsi que les plateaux techniques de pointe associés. Par ailleurs, à l'échelle des établissements, répondre aux exigences de qualité et de sécurité des soins nécessite des équipes formées, stables et de taille suffisante, notamment pour assurer la permanence des soins. Ces conditions ne sont plus réunies dès lors que les équipes ne sont pas au complet, tant sur le plan de l'effectif que sur celui de la diversité des compétences ou des disciplines, alors même que les normes en la matière ont été renforcées pour l'obtention de certaines autorisations[36]. C'est ainsi que s'explique, par exemple, l'absence d'offre en ophtalmologie et en urologie au CH de Carcassonne[37].

31. Le dispositif des affections de longue durée vise à réduire le reste à charge des patients atteints d'une maladie chronique.
32. Assurance maladie, *Les bénéficiaires du dispositif des affections de longue durée en 2022 et évolutions depuis 2005*, juillet 2024.
33. Entre 2015 et 2024, le nombre de médecins spécialistes (101 935 en 2024) a augmenté de 13 %.
34. En 2018, 30 diplômes d'études spécialisées (DES) médicaux, 13 Des chirurgicaux et le DES de biologie.
35. Pr Guy Vallancien, *L'évaluation de la sécurité, de la qualité et de la continuité des soins chirurgicaux dans les petits hôpitaux publics en France, avril 2006, IRDES. Volume d'activité et qualité des soins dans les établissements de santé : enseignements de la littérature*, 2008.
36. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale annuel*– Chapitre VI « Les médicaments anti-cancéreux : mieux réguler en préservant un accès rapide aux traitements innovants », mai 2025 ; *Politique de périnatalité*, mai 2025
37. CRC Occitanie, *CH de Carcassonne*, juin 2025.

# II. La nécessité de faire évoluer l'offre hospitalière dans un objectif de complémentarité entre les établissements

La prise en compte de ces évolutions nécessite la réorganisation de l'offre de soins entre les sites hospitaliers, au niveau territorial, dans un souci de concilier proximité, qualité et soutenabilité (A). Par ailleurs, les filières de soins doivent être confortées (B) et les instruments de pilotage améliorés (C).

## A. Organiser une offre hospitalière de proximité financièrement soutenable

L'hôpital est un service public qui occupe une place particulière dans l'aménagement du territoire. Pourtant, son rôle dans l'accès aux parcours de soins n'a pas fait l'objet d'une réflexion suffisante et nécessite d'être mieux pris en compte.

### 1. L'offre hospitalière, élément clé de l'aménagement du territoire

L'hôpital assure avant tout une mission de santé publique. Il est également l'un des principaux employeurs d'un territoire[38] et un acteur important de son développement[39]. La modification de son offre peut avoir un impact notable sur l'attractivité du territoire concerné.

Même si la santé et l'offre hospitalière ne relèvent pas directement des compétences des collectivités territoriales, leurs représentants sont attentifs aux évolutions possibles. Certaines situations peuvent conduire à des blocages comme, par exemple, la restructuration de la maternité de Guingamp ou du site de Carhaix du centre hospitalier universitaire (CHU) de Brest. L'investissement des autorités locales peut aussi les amener à contribuer à la mise en œuvre d'un projet, par la mise à disposition de foncier, par la modification du schéma des transports en commun[40], par des mesures d'attractivité de professionnels libéraux, bien que ces démarches ne soient pas systématiques.

**Associer l'ensemble des acteurs du territoire pour reconvertir une maternité**

Face à l'absence de professionnels pour assurer la sécurité des soins, l'ARS Grand Est a suspendu l'autorisation d'activité de la maternité du CH de Sedan en 2023.

38. Agence d'urbanisme région de Saint-Nazaire, *L'hôpital, un objet résolument urbain, Vent d'Ouest,* novembre 2023.
39. Aurélien Delas, *L'hôpital public, un nouvel acteur territorial entre aménagement sanitaire et rivalités stratégique, Hérodote* n° 143, avril 2011.
40. CRC Grand Est, *L'organisation territoriale de l'offre hospitalière sur le territoire du GHT Lorraine nord, janvier 2026.*

L'activité de maternité a ainsi été transférée à Charleville-Mézières, devenue l'unique maternité du territoire nord-ardennais. Pour répondre aux besoins du territoire, une offre de proximité a été repensée en relation avec les professionnels de santé, l'ARS et les élus locaux : ouverture d'un centre périnatal de proximité, d'une maison des 1 000 premiers jours, d'un accompagnement parental au sein du CH de Sedan et dans le territoire de proximité, déploiement de propositions de consultations avancées de sage-femmes et d'un médico-bus gynécologique. Cette proposition, rénovée et graduée, permet le suivi des femmes enceintes et assure des consultations de santé de la femme (puberté, ménopause, violences intrafamiliales).

Ce projet associe les collectivités territoriales, l'établissement intercommunal et l'ARS au travers d'une étroite concertation pour trouver l'organisation garantissant une offre de qualité pour l'ensemble du territoire. Il a bénéficié d'une aide à l'investissement de 3,2 M€ et d'exploitation de 2,4 M€ entre 2023 et 2024 puis de 1 M€ annuel à compter de 2025, de la part de l'ARS (enveloppe issue du fonds d'intervention régional).

## 2. Une gradation de l'offre de soins encore inaboutie

Afin de répondre aux enjeux d'adaptation de l'offre hospitalière et de qualité des soins, une organisation « graduée » est nécessaire pour offrir un parcours alliant la proximité pour les soins de premier recours et la spécialisation pour les activités les plus complexes techniquement.

Les progrès d'une médecine spécialisée, adossée à des plateaux techniques complexes, ne permettent plus en effet le maintien de tous les niveaux de prise en charge hospitalière au sein de tous les établissements. Différents niveaux de prise en charge du patient sont ainsi définis (proximité, recours ou référence) et conditionnent son orientation vers le service le plus adapté en fonction de la sévérité de son état. Cet objectif de gradation des soins est par ailleurs une préoccupation partagée en Europe.

En France, cette logique de gradation des soins ne donne cependant pas lieu à une catégorisation précise des établissements de santé, comme l'avait souligné la Cour en 2018[41]. Seules certaines prises en charge[42] ont été organisées selon cette logique comme, par exemple, l'obstétrique, le traitement du cancer, les soins critiques ou la chirurgie bariatrique qui traite certains cas d'obésité. Au-delà de l'organisation des établissements de santé, l'objectif de cette gradation est de garantir les meilleurs parcours de soins possibles, en particulier d'en améliorer l'accès.

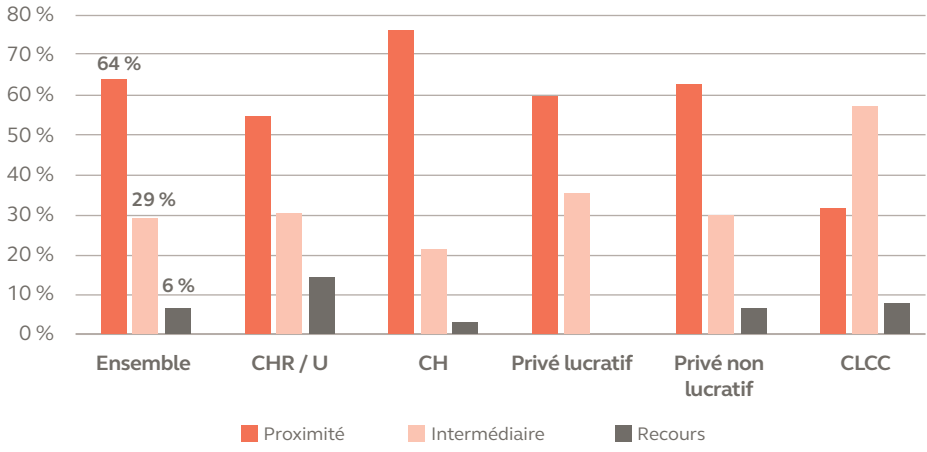
41. La Cour des comptes a déjà formulé la recommandation : *« Adopter rapidement une définition nationale des activités de recours, d'expertise et de proximité, qui doivent devenir des indicateurs de pilotage de l'offre de soins en région »*, dans *Le rôle des CHU dans l'offre de soins*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, novembre 2018.
42. Réforme 2022-2024 du régime des autorisations des activités de soins des établissements de santé.

## 3. La soutenabilité financière des soins de proximité

Depuis 2022, les hôpitaux de proximité remplissent cet objectif en constituant le premier niveau de la gradation des soins, organisé en relation avec le secteur des soins de ville[43]. En 2024, 312 hôpitaux bénéficiaient d'un financement forfaitaire à ce titre, prévu sur une base pluriannuelle de trois ans. Les hôpitaux de proximité, qui ne réalisent pas d'activités de chirurgie ou de gynécologie-obstétrique[44], doivent permettre[45] d'améliorer l'entrée ou la sortie du parcours de soins, ainsi que le suivi des patients, la coordination ville-hôpital et la situation financière des établissements concernés.

Toutefois, les établissements de santé dispensent majoritairement des soins de proximité, ce qui pose la question des modalités de financement de ces soins et de la soutenabilité de leur activité.

GRAPHIQUE N° 2 | Répartition de l'activité de soins entre les types d'établissement en 2023[46]




Source : Cour des comptes à partir des données PMSI 2023
Note de lecture : 64 % des séjours MCO réalisés en 2023 étaient catégorisés en soins de proximité, 29 % en soins intermédiaires et 6 % en soins de recours.

Par ailleurs, certains établissements, qui ne sont pas reconnus hôpitaux de proximité, réalisent une activité relevant de cette catégorie, indispensable dans certains territoires. Il peut s'agir d'une offre de maternité ou de chirurgie en relation avec un service d'urgence, sans laquelle le temps d'accès serait supérieur à 30 minutes

43. Article L. 6111-3-1 du code de la santé publique.
44. Article R. 6111-24 du code de la santé publique.
45. CRC Pays-de-la-Loire, *CH Erdre-et-Loire, octobre 2025*, CRC Bourgogne-Franche Comté, *CH de Morez dans le GHT Territoire du Jura*, CRC Grand Est, *GHT Nord-Ardennes*.
46. L'ATIH a établi une typologie des séjours de médecine, chirurgie ou obstétrique à partir de leur classification (par exemple « affections sévères du tube digestif ») ; en fonction des distances domicile-établissement observées en moyenne, chaque catégorie de séjour est dite de proximité, intermédiaire ou de recours.

pour un nombre de séjours non négligeable, ce qui rend difficile leur report sur d'autres établissements. La Cour a identifié plus de 250 sites hospitaliers[47] maintenus par nécessité d'accès aux soins, dont 230 sont en déficit.

Un dispositif d'*établissement en isolement géographique*[48] a été mis en place et permet d'allouer des financements dérogatoires. Au-delà de ce dispositif, les ARS devraient recenser, pour chaque établissement de santé de leur ressort, la qualité des soins qui y sont réalisés, leurs missions principales et leur situation financière afin de concevoir une offre de soins soutenable, en adéquation avec les besoins du territoire[49].

## B. Des filières de soins à conforter

Les filières coordonnées de soins, au service des parcours des patients, entre établissements de santé et entre secteurs (ville, hôpital, médico-social), ont eu pour objectif d'organiser la gradation des soins. Face aux difficultés de recrutement des médecins au sein des plus petits hôpitaux, le partage du temps médical sur un même territoire constitue une réponse adaptée au maintien d'une offre de proximité. Le déploiement des filières est cependant hétérogène et insuffisamment évalué.

**La filière coordonnée de soins**

La notion de « filière coordonnée de soins » renvoie à l'organisation de l'ensemble des activités qui concourent à la prise en charge d'un patient porteur d'une pathologie donnée dans un territoire de santé. Elle a pour objet d'organiser la trajectoire de soins des patients entre les établissements de santé, selon leur niveau d'expertise et de soins. Ainsi, un patient accueilli en première intention au sein d'un service non spécialisé de proximité (par exemple en unité de médecine polyvalente) doit pouvoir bénéficier d'un avis médical plus spécialisé si son état de santé le nécessite, voire d'un transfert vers l'hôpital de recours si un plateau technique et des compétences médicales spécialisées sont requises. Il doit ensuite pouvoir être accueilli à nouveau au sein de l'établissement de proximité pour y achever sa convalescence.

47. Ces établissements seraient pour plus de 60 % publics, 30 % privés à but lucratif et moins de 10 % privés non lucratifs. 70 % d'entre eux, tout statut confondu, réalisent en moyenne 2 800 séjours de chirurgie et 900 séjours d'obstétrique par an.
48. Article R. 162-33-16-2 du code de la sécurité sociale.
49. Il s'agit pour les ARS de distinguer les situations qui relèvent de problématiques de gestion, de difficultés conjoncturelles ou de difficultés structurelles et de définir des « stratégies individualisées de redressement financier », comme le soulignait déjà la Cour en 2023 dans son rapport sur la situation financière des hôpitaux publics.

### 1. Des groupements hospitaliers de territoire qui n'ont pas encore permis une structuration suffisante des filières de soins

Le déploiement de filières de prise en charge graduée des patients au sein d'un territoire par groupe de disciplines ou de pathologies est au cœur de la stratégie territoriale déployée par les ARS et les groupements hospitaliers de territoire (GHT)[50].

Une gouvernance hospitalière consolidée à l'échelon territorial est un facteur favorisant la mise en place des filières et de leurs outils support mais elle est encore insuffisamment développée. Alors que la Cour[51] soulignait l'intérêt d'un déploiement plus important des directions communes, les données recueillies auprès des ARS ont mis en évidence leur nombre encore limité (26 GHT sur les 135 existants ont mis en place une direction commune à l'ensemble de leurs membres). Dans certains cas[52], la construction de filières partagées peut se heurter à l'absence de direction commune, tandis que la possibilité d'ériger les GHT en personne morale[53] est encore faiblement utilisée, à l'image des autres dispositifs de gouvernance partagée des GHT, peu exploités. Le déploiement des systèmes d'information partagés est également inachevé.

Toutefois, l'obstacle majeur qui s'oppose au déploiement des filières de soins réside surtout dans le caractère contraint des ressources médicales, qui affecte tout autant le personnel paramédical.

### 2. Favoriser le partage du temps médical au sein des territoires

La concentration des activités spécialisées a eu pour effet d'augmenter la taille des équipes médicales dans les établissements de référence[54]. Dans ce contexte, de nombreuses initiatives de coopération entre équipes médicales ont vu le jour afin d'assurer le déploiement des filières de soins[55].

Les fédérations médicales inter-hospitalières[56], encouragées dès 2010, ou les pôles inter-établissements, créés en 2016, sont des modalités de coopération souples permettant de définir un projet médical partagé et des modalités de collaboration entre les équipes médicales qui les constituent. Dans la majorité des territoires, ces modalités de coopération se sont traduites par la mise en place de postes médicaux partagés[57]. Souvent soutenus financièrement par les ARS[58], ces dispositifs permettent l'organisation de consultations avancées des médecins exerçant à titre

50. L'article R. 6132-3-I du code de la santé publique précise que l'organisation par filière d'une offre de soins gradués est l'axe principal des projets médico-soignants partagés des groupements hospitaliers de territoire.
51. Cour des comptes, *Les groupements hospitaliers de territoire*, octobre 2020.
52. CRC Île-de-France, *GHT Grand Paris-Nord Est*.
53. CRC Grand Est, *CH Nord-Ardennes* (fusion le 1er janvier 2020).
54. Cour des comptes, *Intérim médical et permanence des soins dans les hôpitaux publics*, juillet 2024.
55. Par exemple, au sein du *GHT Lorraine-Nord*, rapprochement entre le CHR de Metz-Thionville et l'hôpital militaire Legouest pour mutualiser la filière de chirurgie viscérale.
56. Articles L. 6135-1 et R. 6146-9-3 du code de la santé publique.
57. CRC Pays-de-la-Loire, *CH Erdre-et-Loire*, octobre 2025.
58. À l'image des contrats conclus entre l'ARS Bretagne et les GHT de la région.

principal dans l'hôpital de recours. Elles concourent au maintien d'un exercice hospitalier de premier niveau et peuvent appuyer une logique d'aller vers les patients pour mieux répondre à leurs besoins, parfois sous forme d'équipe mobile[59].

**L'exemple du groupement hospitalier de territoire (GHT) du Limousin**

Le GHT du Limousin couvre 10 filières de soins identifiées, 16 pôles inter-établissements, deux fédérations inter-hospitalières, dispositifs s'appuyant sur 170 postes de praticiens partagés entre le CHU de Limoges et les autres établissements du territoire. La moitié de ces postes correspond à un exercice rattaché au CHU à titre principal, avec de nombreuses consultations avancées ou participations directes à une activité exercée dans les hôpitaux de proximité. L'autre moitié concerne des médecins exerçant à titre principal dans certains établissements de proximité et ayant accès à une activité sur le plateau technique du CHU.

Plus intégré que les dispositifs précédemment évoqués, le modèle le plus abouti de mutualisation est celui de l'équipe médicale de territoire, gérée par un seul établissement (le plus souvent l'établissement support du GHT). En complément des mesures d'attractivité déployées, soit à l'échelle des établissements, soit à l'échelle des régions[60], l'exercice médical mutualisé a joué un rôle favorable à l'attractivité des établissements inclus dans ces dispositifs, permettant le maintien d'activités de proximité au sein de certains territoires, comme c'est le cas au sein du GHT du Jura[61].

Certains obstacles limitent néanmoins la mise en œuvre de ces dispositifs. Le régime de rémunération de l'exercice médical partagé est parfois insuffisant pour favoriser ces coopérations[62]. Une autre limite tient aux difficultés de mise en commun d'équipes médicales relevant de statuts différents, dans le cadre des coopérations public-privé, certains acteurs soulignant la complexité de mise en œuvre de groupements de coopération sanitaire consacrés à cet objectif. La persistance de difficultés pour attirer certaines disciplines médicales compromet aussi la permanence des organisations mises en place, le pôle de référence étant parfois lui-même en difficulté pour maintenir son effectif médical[63].

59. Par exemple CRC Grand Est, *GHT Lorraine Nord* et CRC Bourgogne Franche-Comté, *GHT du Jura.*
60. Plans d'attractivité développés par les ARS Bourgogne-Franche Comté et Grand Est.
61. CRC Bourgogne-Franche Comté.
62. Cour des comptes, *Intérim médical et permanence des soins dans les hôpitaux publics*, juillet 2024.
63. CRC Nouvelle-Aquitaine, *CHU de Limoges.*

### 3. Des parcours de soins à mieux évaluer

Le déploiement des filières, au service des parcours de soins, est insuffisamment évalué[64].

Dans une synthèse de l'action des ARS réalisée en 2022, le ministère de la santé a relevé ainsi le caractère informel de l'évaluation des projets partagés de première génération[65].

Par ailleurs, la Haute autorité de santé a intégré la notion de parcours dans la dernière version du référentiel de certification. Cependant, ses critères portent davantage sur les moyens engagés que sur les résultats obtenus en termes de qualité de parcours. La prise en compte du point de vue des patients et l'évolution des critères d'appréciation des résultats contribueraient à mieux adapter l'organisation des soins aux besoins des patients.

## C. Améliorer les instruments de pilotage de l'offre de soins hospitaliers

Les agences régionales de santé[66] ont la responsabilité de piloter l'organisation territoriale de l'offre de soins. Un cadre national s'avère néanmoins indispensable pour donner aux ARS les moyens de mettre en œuvre cette territorialisation.

### 1. Une stratégie nationale d'évolution de l'offre de soins hospitalière à définir

Le projet de stratégie nationale de santé 2023-2033[67] réitère l'objectif d'adapter l'offre de santé aux besoins des territoires. Il ne détermine toutefois aucune orientation précise en matière de restructuration hospitalière. En l'absence de cadre d'orientation national formalisé et faute d'indicateurs adaptés pour une mesure plus précise des besoins de santé, les projets régionaux de santé (PRS) élaborés par les ARS reconduisent le plus souvent les situations existantes en matière d'offre hospitalière.

Les ARS ont par ailleurs déployé des stratégies régionales d'investissement hospitalier[68]. Dans un laps de temps très court, elles ont sélectionné des projets cohérents territorialement et soutenables financièrement, couvrant trois enjeux majeurs, dont celui de la « structuration de l'offre de soins » sur leur territoire. En 2023, la Cour a souligné la fragilité du pilotage de ces mesures[69] avec *« une faible sélectivité des projets soutenus, prenant rarement en compte l'objectif de concentration des plateaux techniques lourds »*, élément pourtant essentiel de l'organisation territoriale

64. La dernière classification des filières effectuée par la DGOS remonte à 2018 et recensait 45 % des filières centrées autour d'une pathologie, 42 % par mode de prise en charge et 13 % par approche populationnelle.
65. Une première génération de projets médico-partagés a suivi la création des GHT en 2016 et a couvert la période 2017-2022. La deuxième génération couvre la période 2023-2028.
66. Créées par la loi *Hôpital, patients, santé et territoires* du 21 juillet 2009 et mises en place le 1er avril 2010.
67. L'article L. 1411-1-1 du code de la santé publique pose le principe que *« la politique de santé est conduite dans le cadre d'une stratégie nationale de santé définie par le Gouvernement »*.
68. Circulaire du 10 mars 2021 relative à la relance de l'investissement dans le système de santé dans le cadre du *Ségur de la santé*. 774 projets sont programmés par les ARS pour un montant total de 31,5 Md€ (source DGOS).
69. Cour des comptes, *La situation financière des hôpitaux publics après la crise sanitaire*, rapport public thématique, octobre 2023.

de l'offre hospitalière. Cet objectif n'a été que partiellement atteint. Ainsi, l'ARS Hauts-de-France n'a identifié que des opérations de restructuration interne, à l'inverse de l'ARS Grand Est dont les crédits ont été prioritairement octroyés aux établissements proposant des projets de restructuration de l'offre.

## 2. Un régime des autorisations et des financements à mieux adapter aux besoins des territoires

Pour le ministère de la santé, les réformes actuelles du régime des autorisations[70] et des financements des établissements de santé constituent, avec les GHT, dispositif obligatoire de coopération entre les hôpitaux publics depuis 2016, les principaux instruments de réorganisation de l'offre de soins hospitalière. Ces mesures ne répondent néanmoins que partiellement aux besoins de territorialisation de cette offre.

### a) Un régime des autorisations trop restrictif

La complexité du nouveau régime des autorisations[71] et le calendrier trop resserré entre la parution des textes de l'échelon national et les délais imposés pour l'adoption des PRS n'ont pas permis aux acteurs d'en appréhender complètement les enjeux et l'un de ses trois objectifs, à savoir l'adéquation entre d'une part, la concentration des soins et d'autre part, leur qualité et leur sécurité.

La fixation de seuils en termes de ratio de personnel (soins critiques) ou de nombre d'actes (traitement du cancer, chirurgie bariatrique[72], cardiologie interventionnelle) donne pourtant un cadre de référence de qualité et de sécurité des soins. Il représente un réel levier de restructuration de l'offre pour les hôpitaux et les ARS.

L'approche fondée sur la notion d'autorisation reste pertinente pour faire évoluer l'offre hospitalière. Toutefois, celle-ci doit être élargie. En particulier, le principe selon lequel une autorisation ne peut être donnée que pour un seul site limite les possibilités de coopération entre les établissements. La faculté de délivrer des autorisations à plusieurs sites serait de nature à renforcer la pertinence et l'efficacité de la réforme.

### b) Des financements qui ne permettent qu'imparfaitement de répondre aux besoins territoriaux de santé

Des réformes récentes du financement des hôpitaux ont notamment eu pour objectif un rééquilibrage de l'allocation des ressources afin de mieux répondre aux besoins territoriaux de santé.

Depuis 2004, le financement des hôpitaux repose sur la tarification à l'activité, *« utilisée par les pouvoirs publics comme un vecteur, non exclusif, de réorganisation de l'offre de soins sur le territoire »*[73]. Son évolution, issue de la loi de financement

70. En 2024, 23 577 autorisations sont en vigueur sur l'ensemble du territoire, comprenant à la fois les activités de soins et les équipements matériels lourds.
71. Réforme entrée en vigueur au 1er juin 2023.
72. Le nouveau régime d'autorisation de chirurgie bariatrique instaure, par exemple, un seuil de 50 actes par an.
73. Cour des comptes, *La tarification à l'activité, observations définitives,* 2023.

de la sécurité sociale pour 2024, vise à réduire la part « activité » dans le financement des hôpitaux en intégrant des « missions spécifiques » et des « objectifs territoriaux de santé publique »[74]. Des dotations « populationnelles » ont aussi été introduites[75]. L'objectif est de soutenir la réorganisation territoriale de l'offre hospitalière en répartissant de façon plus équitable une partie des ressources entre les régions, tenant mieux compte de leurs besoins de soins spécifiques. Les ARS soulignent néanmoins la complexité de l'approche « populationnelle », ainsi que la difficulté à déterminer des indicateurs et à fixer des objectifs incitatifs. Ces réformes sont encore trop récentes pour permettre d'évaluer leurs effets sur la restructuration de l'offre hospitalière.

Enfin, les crédits issus des fonds d'intervention régionaux (FIR), destinés notamment à financer les restructurations hospitalières, ont été utilisés en grande partie pour soutenir les établissements en difficulté financière. Dans le cadre d'un pilotage renforcé du ministère de la santé, ces crédits devraient être recentrés sur l'objectif initial de recomposition de l'offre hospitalière pour améliorer les marges de manœuvre des ARS.

### 3. Une concertation avec les collectivités territoriales à améliorer

La concertation des collectivités constitue une condition de l'évolution de l'offre hospitalière sur le territoire.

Actuellement, les collectivités territoriales sont consultées sur l'élaboration des politiques régionales de santé[76]. Toutefois, la conférence régionale de santé et de l'autonomie, au niveau régional, et les conseils territoriaux de santé (CTS), au niveau départemental, instances réglementaires de concertation, ne traitent que partiellement de l'organisation territoriale de l'offre hospitalière.

Ce constat est accentué dans les cas où le territoire du GHT ne recoupe pas celui du CTS, comme cela se produit par exemple pour le CH d'Argenteuil[77] dont le GHT regroupe le sud du Val-d'Oise et le nord des Hauts-de-Seine, alors que les CTS sont départementaux, ce qui conduit l'ARS et les établissements à envisager une évolution du périmètre et créer deux groupements.

Dans le cadre des nouvelles attributions dévolues aux préfets en matière d'organisation de l'offre de soins[78], cette situation appelle une meilleure gouvernance hospitalière locale, associant les collectivités territoriales aux échelons pertinents du rayonnement de chaque catégorie d'établissements (hôpital de proximité, CH, CHU).

74. Ces deux nouveaux compartiments remplacent depuis 2025 les missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) dans le champ MCO.
75. Trois activités sont concernées par ce nouveau modèle de financement : les urgences, la psychiatrie et les soins médicaux et de réadaptation.
76. Comme, par exemple, lors de la révision des PRS. Leur avis est également recueilli lors de l'attribution des nouvelles autorisations d'activités de soins au sein des commissions spécialisées de l'offre de soins dont leurs représentants sont membres.
77. CRC Île-de-France, *CH d'Argenteuil.*
78. Décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

# Conclusion et recommandations

**En 2024, la moitié des séjours hospitaliers a été réalisée à moins de 30 minutes du domicile des patients. Or, les difficultés de recrutement des professionnels de santé, tout particulièrement des médecins, contraignent fortement le maintien d'une offre de proximité. En outre, les exigences en matière de qualité et de sécurité des soins nécessitent de regrouper l'offre autour des grands pôles hospitaliers. Pour autant, pour améliorer l'accès aux soins, les activités hospitalières doivent être organisées à l'échelle des territoires et non plus, site par site. Le défi pour les pouvoirs publics est de concilier concentration et accessibilité des soins *via* une évolution des services de proximité, alors que le recours aux soins s'accentue sous l'effet du vieillissement de la population et de la progression des maladies chroniques.**

**Or, faute d'une stratégie de réorganisation de l'offre hospitalière clairement définie, les outils mis à la disposition des ARS pour piloter la répartition des activités hospitalières peinent à produire leurs effets.**

**À l'issue de cette enquête, la Cour réitère sa recommandation de fusionner les établissements de santé d'un GHT pour constituer une personne morale unique[79] et de renforcer la gradation des soins en leur sein.**

**Elle formule les recommandations suivantes à mettre en œuvre d'ici 2028 :**

1. **définir, au niveau national, une nouvelle stratégie d'évolution de l'offre hospitalière fondée sur la gradation des soins et, par région, un scénario d'évolution de l'offre hospitalière *(ministère de la santé)* ;**

79. Cour des comptes, *Les groupements hospitaliers de territoire*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, 2020.

2. **évaluer la qualité des parcours de soins *(ministère de la santé, Haute autorité de santé) ;***
3. **recentrer le fonds d'intervention régional sur sa mission de recomposition de l'offre de soins *(ministère de la santé) ;***
4. **introduire la possibilité pour les agences régionales de santé de délivrer des autorisations d'activité multisites *(ministère de la santé).***

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées ..... 91

**Destinataire n'ayant pas d'observation**

Monsieur le président de la Haute autorité de santé (HAS)

---

**Réponse de la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées**

Par courrier en date du 5 novembre 2025, vous m'avez transmis le chapitre relatif à l'organisation territoriale de l'offre de soins, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes.

Je tiens à remercier les auteurs de ce chapitre, à la fois pour les échanges menés avec mes services en amont de sa rédaction, ainsi que pour ses développements soulignant l'importance de l'accessibilité des soins hospitaliers, sujet majeur de préoccupation pour nos concitoyens. Vous trouverez ci-dessous les remarques qu'appellent de la part de mes services les constats et recommandations de la Cour.

- La Cour considère que les projets régionaux de santé (PRS) élaborés par les agences régionales de santé (ARS) reconduisent le plus souvent les situations existantes en matière d'offre hospitalière faute de cadre d'orientation national formalisé et d'indicateurs adaptés pour mesurer les besoins de santé.

Le ministère chargé de la santé partage l'appréciation de la Cour selon laquelle l'approche fondée sur la notion d'autorisation peut constituer un levier pertinent pour faire évoluer l'offre hospitalière. C'est dans ce sens que des éléments de cadrage et d'orientation nationaux ont été pris dans le cadre de la réforme des autorisations. S'agissant des activités de soins, en effet, la publication des nouvelles conditions d'implantations et conditions de fonctionnement (CI/CTF) des différentes activités a été accompagnée de la publication d'instructions et de notes d'informations utiles pour guider les ARS dans l'élaboration des schémas régionaux de santé (SRS) 2023-2028 et dans la détermination de leurs objectifs quantifiés de l'offre de soins (OQOS). Plusieurs outils d'évaluation des besoins sont par ailleurs à disposition des ARS pour la réalisation de leur schéma (données *ScanSanté* de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) sur l'activité, données DREES du panorama des établissements de santé qui permettent des comparaisons à l'échelle nationale, référentiel *INCa* pour les activités de traitement du cancer, données INSEE pour caractériser sur le plan démographique les territoires de santé, etc.), favorisant ainsi la production des analyses territoriales.

- La Cour propose de définir au niveau national une nouvelle stratégie d'évolution de l'offre hospitalière fondée sur la gradation des soins.

La nécessité d'une meilleure territorialisation de l'offre, *via* notamment la gradation des soins en fonction des besoins des patients est partagée avec les auteurs. C'est d'ailleurs l'un des trois objectifs fixés à la réforme des autorisations de soins, mise en œuvre dans le cadre de *Ma santé 2022*. La Cour suggère que seules certaines prises en charge relèvent d'une logique de gradation. Or, l'introduction de la gradation des soins a systématiquement été abordée au moment des travaux de révisions d'activité menées depuis 2018 avec les acteurs et les professionnels impliqués et la majorité des activités soumises à autorisation bénéficient, aujourd'hui, d'une approche graduée (à savoir l'obstétrique, le traitement du cancer, les soins critiques ainsi que la neuroradiologie interventionnelle, la radiologie interventionnelle, la cardiologie interventionnelle, la chirurgie cardiaque, la médecine nucléaire, la neurochirurgie, les services médicaux de réadaptation). Cette logique de gradation ne s'applique pas aux activités strictement de recours, telles la greffe ou le traitement de grands brûlés, et la logique de seuils sans gradation a parfois été privilégiée, comme pour la chirurgie bariatrique.

- La Cour recommande d'introduire la possibilité pour les ARS de délivrer des autorisations d'activité multisites.

Dans le cadre de la réforme des autorisations, l'incitation à la coopération entre établissements a été privilégiée. Par exemple, la réforme des autorisations de traitement du cancer porte des dispositions réglementaires incitant aux coopérations inter-établissements autorisés à la chirurgie oncologique pour favoriser l'atteinte et le maintien du seuil d'activité minimale annuelle sur un site autorisé « fragile », en limite de seuil. Pour l'activité de neuroradiologie interventionnelle (NRI), le régime d'autorisation prévoit l'obligation d'une convention entre les différents centres de mention A (comprenant uniquement la réalisation de la thrombectomie mécanique et les actes diagnostiques associés dans le cadre de la prise en charge de l'accident vasculaire ischémique à la phase aiguë) et les centres de mention B comprenant l'ensemble des activités interventionnelles en neuroradiologie. La possibilité de délivrer des autorisations de soins à plusieurs sites n'a pas été retenue, afin de ne pas réduire les capacités de régulation et de contrôle du directeur général de l'ARS. En effet, dans l'hypothèse d'une autorisation de soins à plusieurs sites, s'assurer du respect sur un site donné de l'ensemble des conditions fixée par le cadre national (les conditions d'implantation et les conditions techniques de fonctionnement fixés pour chaque activité par voie réglementaire) ne serait plus possible, entraînant un risque en matière de qualité et de sécurité des soins.

Au-delà de ces éléments, je vous informe attacher une importance spécifique à ce que de manière globale la réglementation relative au droit des autorisations sanitaires puisse autant que de besoin être adaptée afin d'améliorer la réponse hospitalière aux besoins de la population, notamment dans les zones dans lesquelles l'accès aux soins est la plus difficile.

Le chantier continu ouvert dans mon ministère sur la simplification des procédures, tant pour les administrés que pour les administrations, et en réponses aux interrogations régulières relayées par les élus à ce sujet, doit pouvoir nous amener à trouver les équilibres adéquats entre les différentes dimensions que ce régime d'autorisations combine, en termes d'accès à des soins de qualité et sécures en tous points du territoire.

---

# 2.
# Améliorer l'accès aux soins en outre-mer en proposant des solutions adaptées à chaque territoire

L'accès aux soins est défini, selon l'Organisation mondiale de la santé, comme « la capacité des personnes à recevoir des soins lorsqu'ils sont nécessaires et au bon endroit ». Il recouvre plusieurs dimensions complémentaires, notamment l'accessibilité physique (offre de soins disponible à une distance raisonnable) et l'accessibilité financière (prise en charge économiquement supportable pour les patients).

La situation des territoires ultramarins en matière d'accès aux soins se caractérise par une diversité et des spécificités géographiques, démographiques et sociales qui les distinguent significativement de la France métropolitaine. Malgré des améliorations en matière de démographie médicale, les outre-mer font en effet face à des difficultés liées à la disponibilité de l'offre de soins et à l'organisation des soins de premier recours, dans un contexte de moyens humains insuffisants et de déficit budgétaire des établissements de santé ultra-marins.

Ces contraintes suscitent toutefois l'émergence de solutions innovantes pour répondre au mieux aux besoins des populations.

Dans son rapport public thématique de 2014, *La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*, la Cour des comptes alertait déjà sur la nécessité d'une action publique plus cohérente pour renforcer durablement les systèmes de santé ultramarins. C'est dans cette perspective que l'enquête menée conjointement par la Cour et cinq chambres régionales et territoriales des comptes propose une analyse de l'accès aux soins dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie[1].

À la différence des DROM, la Polynésie française[2] et la Nouvelle-Calédonie[3] disposent de compétences propres en matière sanitaire, exercées par les gouvernements locaux. En raison de cette spécificité, les données de santé ne peuvent être recueillies dans ces deux territoires selon les mêmes modalités que sur le reste du territoire national.

Ce chapitre met en lumière, d'une part, les principaux obstacles structurels à une offre de soins équitable et de qualité (I), et, d'autre part, les réponses locales déjà engagées, qu'il s'agit de poursuivre et d'amplifier dans une logique de coordination à la fois territoriale et régionale (II).

1. Les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Saint-Barthélemy ne sont pas inclus dans le périmètre de cette enquête.
2. Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.
3. Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

# Chiffres clés

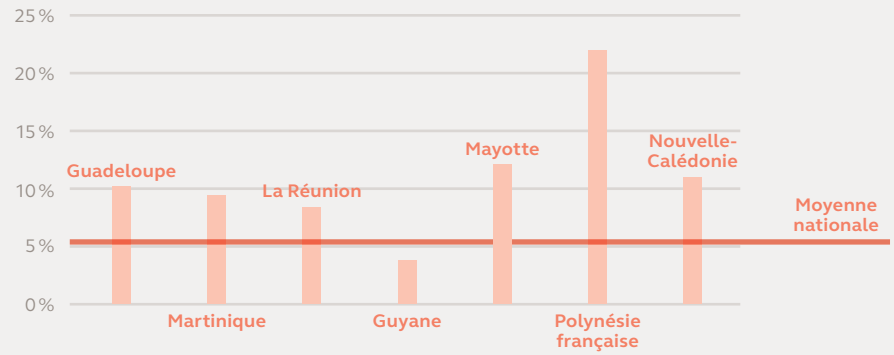
## entre 39 et 174 praticiens

pour 100 000 habitants contre une moyenne nationale (hors outre-mer) de 146 au 1er janvier 2025

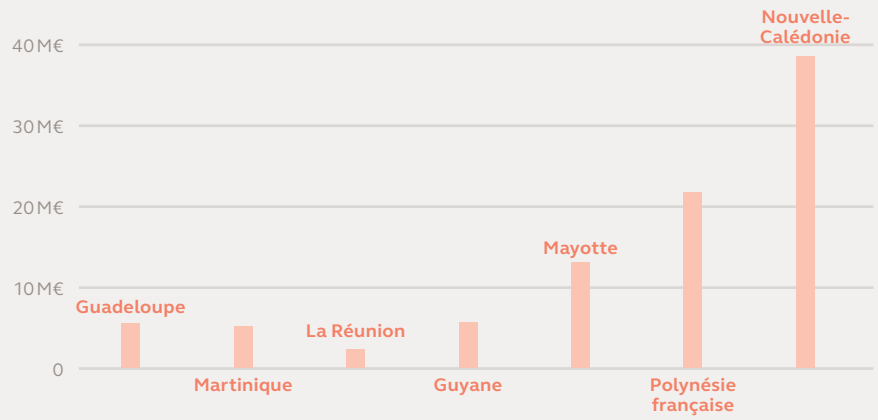
## 42 jours

d'attente moyenne pour une consultation en cardiologie dans les DROM (26 jours en métropole) en 2024

### Taux de prévalence du diabète dans les territoires d'outre-mer en 2021




### Coût des évacuations sanitaires en 2023



# I. Des fragilités persistantes nuisant à l'accès aux soins dans les territoires ultramarins

L'accès aux soins en outre-mer est contraint par la géographie et par des fragilités socio-économiques persistantes (A). Même si les situations sont hétérogènes, l'offre de soins y est globalement insuffisante au regard des besoins (B).

## A. Un accès aux soins entravé par l'isolement géographique et la précarité socio-économique

Les territoires ultramarins présentent des contraintes géographiques et socio-économiques spécifiques qui ont une incidence sur l'état de santé des populations.

### 1. Une géographie contraignante à l'origine d'inégalités et de discontinuité dans les parcours de soins

L'éloignement de la métropole et l'insularité, aggravés par une organisation en archipel pour la Guadeloupe, Mayotte, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, accroissent l'isolement des territoires ultramarins. La Polynésie française, avec ses 118 îles, s'étend sur une superficie comparable à celle de l'Union européenne. La Guyane, seul territoire ultramarin de nature continentale, concentre la majorité de sa population sur le littoral, tandis que l'intérieur des terres, couvert à 97 % par la forêt amazonienne, demeure difficilement accessible.

Par ailleurs, l'absence d'un réseau de transports en commun efficace et les congestions routières allongent les délais de prise en charge médicale. Le centre hospitalier de Mayotte (CHM), situé à Mamoudzou, a mis en place plusieurs lignes de bus destinées aux soignants pour effectuer les trajets domicile-travail, révélant le besoin de trouver des solutions à la saturation des réseaux routiers.

### 2. Des déterminants socio-économiques participant au renoncement aux soins

Des inégalités fortes persistent entre les outre-mer et la France métropolitaine. En 2022, le produit intérieur brut par habitant s'élevait à 38 775 € en moyenne nationale, contre 11 579 € à Mayotte, et 27 179 € en Martinique[4], par exemple. Au total, en 2023, près de 900 000 personnes vivaient sous le seuil de pauvreté en outre-mer[5], soit près de 34,6 % de la population ultramarine contre 15,4 % en France métropolitaine. Les territoires ultramarins font également face à des défis liés à la présence de populations clandestines, qui constituent une part

4. Source : séries statistiques de l'INSEE sur le PIB en euros par habitant.
5. Véronique Biairnaix-Roche, *Dix préconisations pour le pouvoir d'achat en outre-mer*, avis, CESE, délégation aux outre-mer, (2021-2026), 11 octobre 2023.

significative des usagers du système de santé. L'outre-mer regroupe ainsi 10,5 % du total des bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME)[6], alors que ces territoires représentent 3,2 % du total de la population nationale[7].

Ces situations de précarité conduisent souvent les populations à renoncer aux soins : à Mayotte et en Guyane, la première cause de renoncement aux soins est l'aspect financier (devant les délais d'attente pour obtenir un rendez-vous et les difficultés de transport)[8].

## 3. Une prévalence de maladies chroniques préoccupante

L'état de santé des populations ultramarines présente des particularités par rapport à la métropole. Il existe ainsi une plus forte prévalence des risques liés à la mortalité maternelle et infantile[9], à l'obésité et au diabète, aux maladies cardiovasculaires et à certains cancers. En 2021, la prévalence du diabète traité pharmacologiquement s'élevait en moyenne nationale[10] à 5,4 %, mais atteignait 10,2 % en Guadeloupe[11], 11 % en Nouvelle-Calédonie[12] et 22 % en Polynésie française[13]. La survenue de complications graves est également plus fréquente : les hospitalisations de personnes diabétiques pour amputations de membres inférieurs sont respectivement 1,5 et 1,3 fois plus fréquentes en Martinique et à La Réunion qu'en France entière[14].

En matière de santé mentale, les situations sont contrastées avec toutefois une forte prévalence des troubles dépressifs. Ainsi, en 2019, un Antillais sur six présentait au cours de sa vie des symptômes de dépression (contre un sur dix au niveau national)[15]. En 2021, la Guyane était la région française avec la plus forte prévalence d'idées suicidaires chez les 18-85 ans (5,4 % contre 4,2 % pour la France entière)[16].

Par ailleurs, les risques environnementaux spécifiques (chlordécone, algues sargasses aux Antilles[17]) ainsi que les difficultés d'accès à l'eau potable[18] sur certains territoires ont une incidence négative sur la santé des populations.

6. L'AME ne s'applique pas à Mayotte, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.
7. Claude Évin, Patrick Stefanini, *Rapport sur l'aide médicale d'État* à l'intention du ministre de l'intérieur et de l'outre-mer, du ministre de la santé et de la prévention et de la ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé, décembre 2023.
8. DREES, INSEE, *Enquête Santé Drom*, 2019.
9. Cour des comptes, *La politique de périnatalité*, rapport publique thématique, mai 2024.
10. La moyenne nationale doit être interprétée avec prudence dans la mesure où elle recouvre des disparités significatives à l'échelle du territoire.
11. S. Fosse-Edorh, C. Lavalette, C. Piffaretti, L. Saboni, P. Bessonneau, L. Mandereau Bruno, *et al. Diabète en outre-mer : comprendre les spécificités locales pour cibler les actions, Caractéristiques, état de santé et recours aux soins des personnes présentant un diabète de type 2 résidant en outre-mer : résultats de l'étude Entred 3*. Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire, 2023, (20-21).
12. Source : présidence de l'assemblée de la province Sud de Nouvelle-Calédonie.
13. Source : direction de la santé de Polynésie française.
14. S. Fosse-Edorh, C. Lavalette, C. Piffaretti, L. Saboni, P. Bessonneau, L. Mandereau Bruno, *et al. Diabète en outre-mer : comprendre les spécificités locales pour cibler les actions, Caractéristiques, état de santé et recours aux soins des personnes présentant un diabète de type 2 résidant en outre-mer : résultats de l'étude Entred 3*. Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire, 2023, (20-21).
15. DREES, *Enquête santé européenne (EHIS)* – édition 2019 et CRC Guadeloupe, Guyane, Martinique, CH Maurice Despinoy (Département de Martinique), exercices 2020 et suivants, 2025.
16. *Ibid.*
17. CRC Guadeloupe, Guyane, Martinique, *Synthèse régionale sur les collectivités territoriales des Antilles face à la pollution des sargasses*, juin 2025.
18. Cour des comptes, *La gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2025.

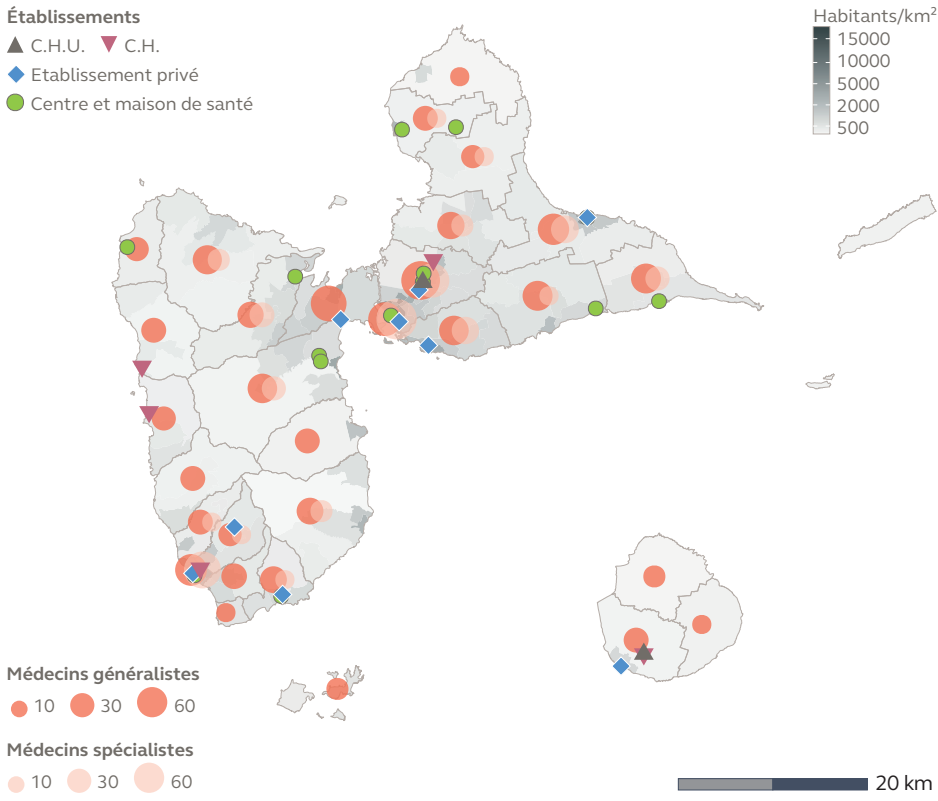
## B. Une offre de soins inégalement répartie et globalement insuffisante dans les outre-mer

L'offre de soins est soumise à d'importantes tensions dans les territoires d'outre-mer, résultant notamment de la fragilité de la démographie médicale et des difficultés structurelles rencontrées par les établissements hospitaliers.

Les cartes ci-dessous font état de la répartition de l'offre de soins de ville et hospitalière dans les outre-mer. Elles révèlent une forte hétérogénéité entre ces territoires. En raison du contexte politique et de l'instabilité qui caractérise actuellement l'offre de soins en Nouvelle-Calédonie, les données nécessaires à la réalisation d'une carte n'ont pas pu être recueillies.

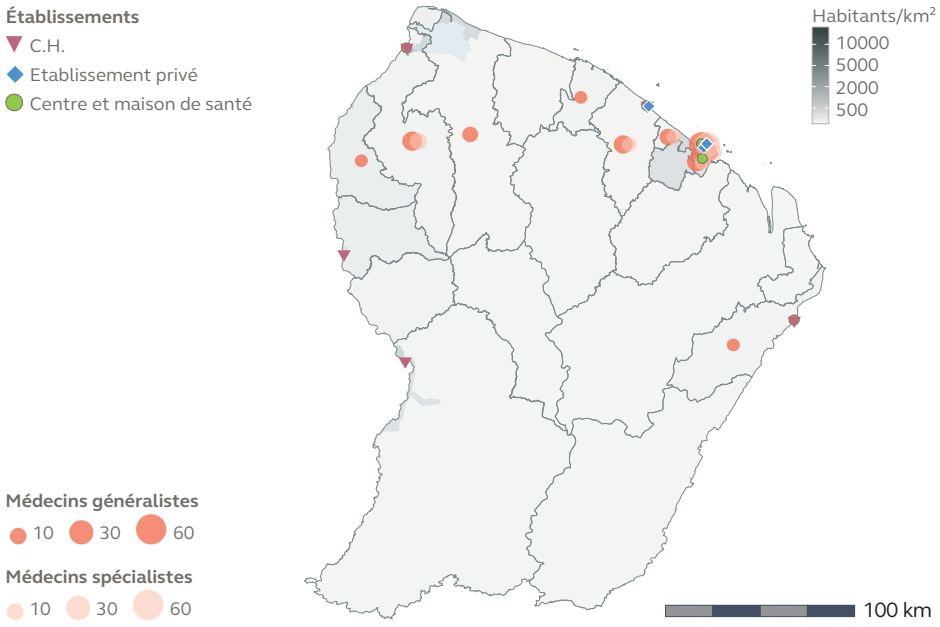
Pour des raisons de lisibilité, ces cartes sont réalisées à des échelles différentes : les proportions ne reflètent donc pas la taille réelle respective de chacun des territoires.

CARTE N° 1 | L'offre de soins en Guadeloupe



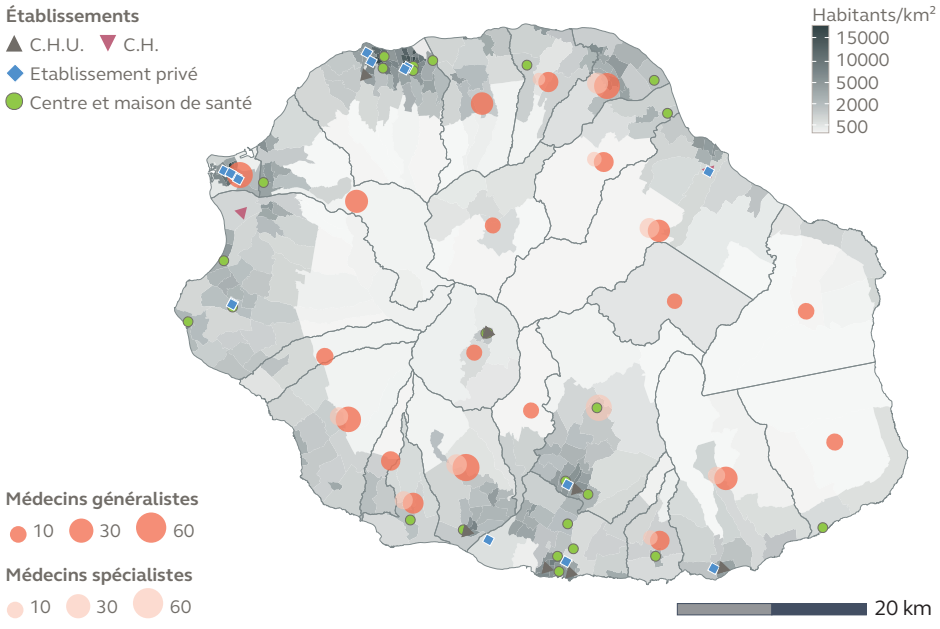

Source : Cour des comptes sur la base du recensement de la population INSEE en 2021 et du référentiel des professionnels de santé (SNDS 2025)

## CARTE N° 2 | L'offre de soins en Guyane



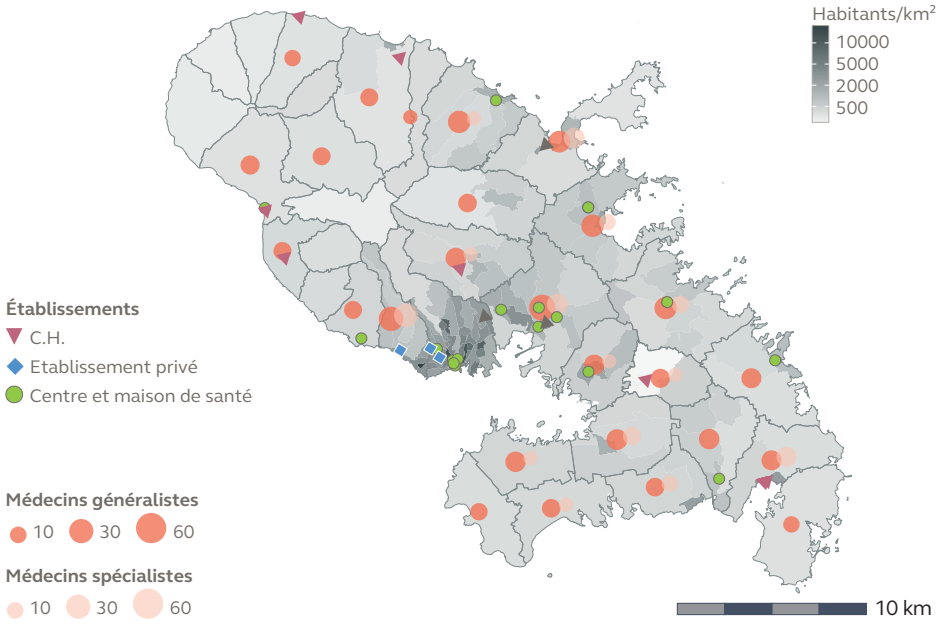

Source : Cour des comptes sur la base du recensement de la population INSEE en 2021 et du référentiel des professionnels de santé (SNDS 2025)

## CARTE N° 3 | L'offre de soins à La Réunion



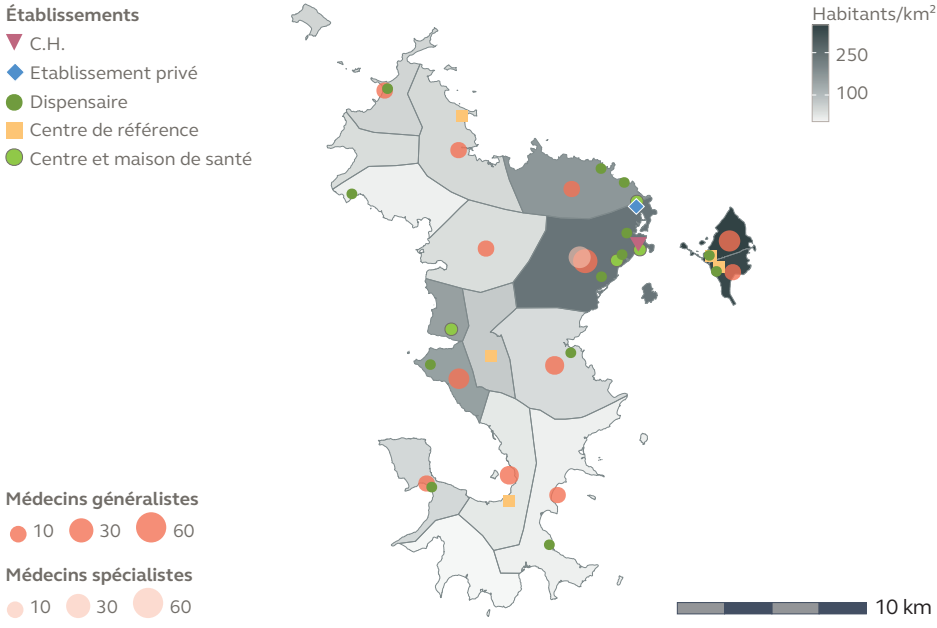

Source : Cour des comptes sur la base du recensement de la population INSEE en 2021 et du référentiel des professionnels de santé (SNDS 2025)

## CARTE N° 4 | L'offre de soins en Martinique



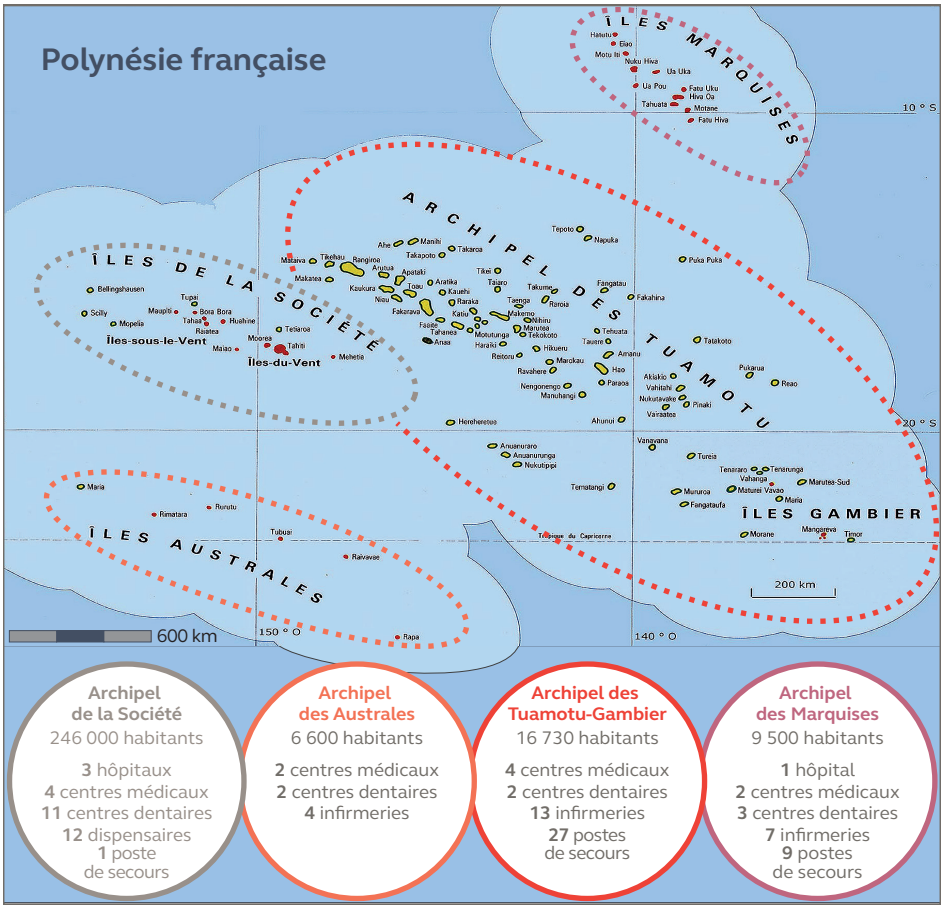

Source : Cour des comptes sur la base du recensement de la population INSEE en 2021 et du référentiel des professionnels de santé (SNDS 2025)

## CARTE N° 5 | L'offre de soins à Mayotte




Source : Cour des comptes sur la base du recensement de la population INSEE en 2021 et du référentiel des professionnels de santé (SNDS 2025)

CARTE N° 6 | L'offre de soins en Polynésie française




Source : Cour des comptes sur la base des données fournies par le gouvernement de Polynésie française

## 1. Une offre de soins périodiquement désorganisée par des situations de crise spécifiques à l'outre-mer

Les territoires ultramarins sont exposés à un risque sanitaire élevé, en lien avec la prévalence des arboviroses[19]. À La Réunion, une épidémie de chikungunya au cours de laquelle plus de 33 000 cas ont été recensés s'est déclarée en 2025. Cette flambée épidémique, la plus importante depuis celle de 2005-2006, a exercé une forte pression sur le système de soins avec une multiplication du nombre de consultations en ville et de passages aux urgences.

Le climat politique et social est également tendu dans plusieurs territoires ultramarins. Les crises récurrentes peuvent se traduire par des violences ou des blocages, synonymes d'insécurité. Les émeutes intervenues au printemps 2024 en Nouvelle-

19. Selon l'Académie nationale de médecine, les arboviroses sont des maladies virales, provoquées par des arbovirus et transmises par la piqûre de divers arthropodes dont les moustiques. Les principales arboviroses sont la fièvre jaune et la dengue.

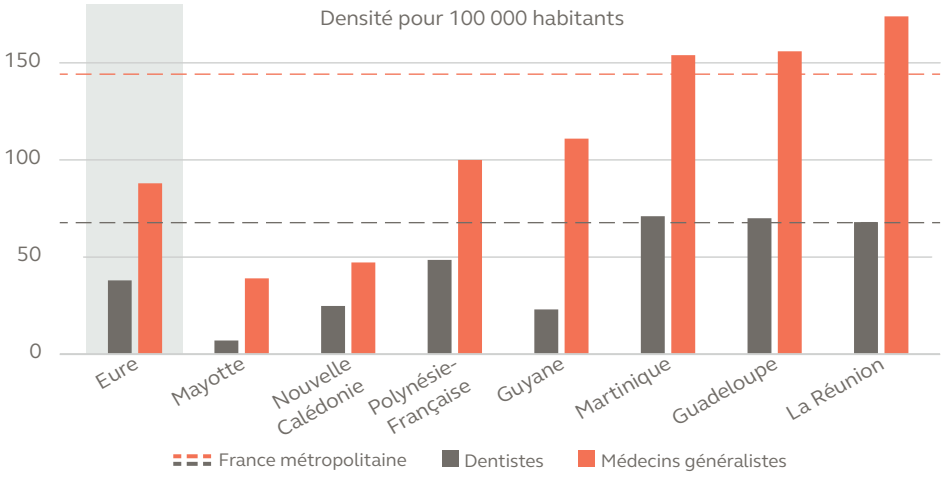
Calédonie ont entraîné des destructions d'entreprises et d'infrastructures publiques notamment. Elles ont également eu une incidence directe sur la démographie médicale locale avec un départ massif de professionnels de santé. En effet, près de 10 % des médecins ont quitté le territoire[20], ainsi que de nombreux infirmiers, entraînant la fermeture de services de soins dans les hôpitaux et de cabinets médicaux.

Enfin, les outre-mer sont soumis à une exposition particulièrement élevée aux risques naturels, incluant séismes, cyclones, submersions marines et phénomènes volcaniques[21]. Le cyclone Chido, qui a frappé Mayotte le 14 décembre 2024, a provoqué un bilan humain lourd (au moins 39 décès et plus de 5 000 blessés) et des dommages matériels évalués à 552 M€[22]. Le cyclone a mis en évidence la vulnérabilité du système de santé local. Le centre hospitalier de Mayotte a subi d'importants dommages matériels (infiltrations d'eau, inondations, effondrement de plafonds), réduisant fortement ses capacités opérationnelles. Un plan de rénovation de cet établissement a été engagé, pour un montant prévisionnel de 244 M€[23].

## 2. Une offre de soins de ville souvent insuffisante, révélatrice des fragilités du système de santé

Face à une demande en soins de premier recours en hausse, l'analyse de la démographie médicale dans les territoires d'outre-mer révèle une situation contrastée.

GRAPHIQUE N° 1 | Densité médicale des médecins généralistes et chirurgiens-dentistes en outre-mer et dans l'Eure pour 100 000 habitants




Sources : INSEE, professionnels de santé au 1er janvier 2025, CRTC de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française
Note : le département de l'Eure est le département le moins favorisé de métropole.

20. Selon l'organe de l'ordre des médecins de Nouvelle-Calédonie.
21. Cour des comptes, rapport public annuel 2024, mars 2024 *La prévention des catastrophes naturelles liées au climat en outre-mer*.
22. France Assureurs, avril 2025.
23. Loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.

La densité de médecins généralistes outre-mer est comprise entre 39 et 174 praticiens pour 100 000 habitants contre une moyenne nationale, hors DROM, de 146. Deux groupes de territoires sont à considérer : La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Polynésie française (pour l'île de Tahiti) ont une densité supérieure à la moyenne métropolitaine, tandis que la Nouvelle-Calédonie, la Guyane et Mayotte ont des densités inférieures. Seules Mayotte et la Nouvelle-Calédonie ont une densité de médecins généralistes inférieure à l'Eure, département métropolitain le moins favorisé, qui compte 88 médecins généralistes pour 100 000 habitants. La proportion de la population sans médecin traitant en 2024 atteint 30 % en Guyane, contre 9 % à La Réunion pour une moyenne nationale de 11 %.

La répartition des spécialistes est également, dans l'ensemble, beaucoup moins favorable dans les outre-mer, mais elle aussi est inégale en fonction des territoires. La Réunion présente des niveaux de densité souvent supérieurs ou proches de la moyenne nationale dans la plupart des spécialités. Elle se démarque des autres territoires notamment en psychiatrie (5,29 psychiatres libéraux pour 100 000 habitants contre 2,88 en moyenne dans les DROM). À l'opposé, Mayotte se distingue par une situation préoccupante, avec les densités les plus faibles dans presque toutes les spécialités. Elle ne compte même aucun praticien dans plusieurs disciplines essentielles (pédiatrie, psychiatrie).

Par ailleurs, des inégalités de répartition de l'offre de soins peuvent être mises en évidence à l'intérieur d'un territoire donné. En Guyane par exemple, l'offre libérale se concentre dans les villes de Cayenne et de Kourou, au détriment de la zone de Saint-Laurent-du-Maroni et des communes plus isolées de l'ouest guyanais.

Plusieurs dispositifs d'aides financières ont été mis en place au niveau national depuis 2009, dans le but de favoriser l'installation de médecins dans les zones sous-dotées. Malgré une utilisation des aides à l'installation légèrement supérieure à la moyenne nationale[24] et un tarif de consultations plus élevé que dans la métropole[25], leur impact reste néanmoins limité dans les DROM.

L'analyse de la densité médicale ne suffit pas, à elle seule, pour évaluer l'insuffisance de l'offre médicale libérale sur un territoire donné. L'indicateur de l'accessibilité potentielle localisée (APL), exprimée en nombre de consultations potentielles de médecine générale par an et par habitant, permet d'affiner ce diagnostic. Il agrège, pour chaque commune, les données relatives à la disponibilité des médecins généralistes aux besoins de soins de la population. Il intègre à cet effet non seulement la densité médicale, mais également le niveau d'activité des praticiens (en tenant compte du temps de travail) et la structure démographique des habitants, notamment la part de population âgée, plus consommatrice de soins. En 2023, l'APL s'établissait en moyenne à 3,75 consultations potentielles par

24. Parmi les aides financières utilisées dans les DROM, le contrat d'engagement de service public (CESP) soutient les étudiants en médecine pendant leur formation. Selon la CNAM, entre 2010 et 2023, 298 CESP ont été signés dans les DROM hors Mayotte, soit 7 % des contrats conclus au niveau national, alors que les DROM hors Mayotte ne regroupent qu'environ 2,7 % des professionnels de santé de France.
25. Consultation chez le médecin généraliste à 36 € depuis le 22 décembre 2024 dans les DROM.

habitant et par an en France métropolitaine[26]. La situation est contrastée dans les territoires ultramarins, avec un indicateur variant de 1,93 consultation potentielle par an et par habitant en Guyane à près de 6 à la Réunion. À titre de comparaison, dans un département comme la Nièvre, qui combine une population vieillissante et une faible densité médicale (environ 115 médecins pour 100 000 habitants), l'APL est estimée à environ 2,7 consultations de médecine générale par an et par habitant.

Ces carences dans l'offre de soins ont des répercussions directes sur l'état de santé des populations. Elles se traduisent notamment par des retards dans les diagnostics, des délais de prise en charge allongés et un renoncement aux soins, en particulier dans des disciplines sensibles. Selon une enquête réalisée en avril 2024[27], le temps médian d'attente pour une consultation en cardiologie est de 42 jours en moyenne dans les DROM, contre 26 jours en métropole. Ce différentiel contribue à accentuer les tensions sur les structures hospitalières, contraintes de pallier les insuffisances de la médecine de ville. Ainsi, en 2023, 30 % des passages aux urgences hospitalières en Guyane et 47 % à Mayotte étaient jugés inadaptés contre une moyenne nationale à 17 %[28].

## 3. Un système hospitalier ultramarin en déficit et peu attractif pour les professionnels et les usagers

La fragilité de l'offre de soins de ville fait de l'hôpital le principal point d'entrée dans le parcours de soins, plus encore qu'en métropole. Ainsi, en Guyane, le secteur hospitalier public a développé une organisation spécifique avec la mise en place de centres délocalisés de prévention et de soins, visant à assurer une offre de soins de premier recours dans les zones isolées du centre et de l'ouest du territoire. Les hôpitaux ultramarins sont toutefois caractérisés par une situation financière dégradée et une attractivité insuffisante pour les professionnels de santé. Ces difficultés, conjuguées à une qualité des soins inférieure à celle observée en France métropolitaine, engendrent une défiance des usagers vis-à-vis du système de santé local.

### a) Malgré des efforts financiers importants, l'offre hospitalière ultramarine reste globalement inférieure aux standards hexagonaux

Hétérogène, l'offre de soins hospitalière dans les territoires étudiés demeure globalement inférieure à celle observée en métropole, en dépit d'investissements importants.

La Martinique et la Guadeloupe présentent des capacités hospitalières relativement proches de celles des régions hexagonales. À l'inverse, la Guyane et, plus encore, Mayotte, disposent d'un tissu hospitalier sensiblement moins développé et moins diversifié et sont, par exemple, dépourvues d'établissement spécialisé en psychiatrie.

26. Cour des comptes, *Les aides à l'installation versées aux médecins libéraux*, novembre 2025.
27. Emmanuel Vigneron, *Cartes de France de l'accès aux soins. Soignants et patients face aux inégalités territoriales*, Fondation Jean Jaurès Éditions, avril 2024. Cette enquête s'appuie sur les données recueillies par Doctolib auprès de 75 000 professionnels de santé.
28. Source : ATIH. L'appréciation du caractère adapté des passages aux urgences est réalisée par les médecins urgentistes selon la classification clinique des malades des urgences.

Les capacités d'hospitalisation complète en médecine, chirurgie, obstétrique et odontologie[29] sont inférieures à la moyenne nationale dans l'ensemble des outre-mer[30]. En 2023, les écarts varient de - 6 % en Guyane, à – 53 % à Mayotte, dont l'unique hôpital, celui de Mamoudzou, assure l'essentiel de l'offre de soins. Ils atteignent – 10 % en Martinique et à La Réunion[31].

Des efforts d'investissement ont pourtant été réalisés pour améliorer l'offre hospitalière. En Guadeloupe, plusieurs programmes successifs ont permis de moderniser un parc immobilier hospitalier vétuste. Plus de 400 M€ de travaux et équipements ont été engagés, notamment dans le cadre des plans *Hôpital 2007 et 2012*. La reconstruction du centre hospitalier universitaire (CHU) de Guadeloupe, prévue à échéance 2026, pour mise en conformité parasismique, dont le coût est estimé à plus de 716 M€, est quasi-intégralement financée par l'État.

Malgré ces investissements, la majorité des établissements hospitaliers ultramarins ne disposent pas des marges nécessaires pour financer la rénovation de leur patrimoine ou le renouvellement d'équipements biomédicaux, alors qu'ils sont confrontés à des difficultés majeures de maintenance, liées au vieillissement accéléré des structures dans des climats tropicaux. Le déficit hospitalier cumulé en outre-mer s'est aggravé en 2023, passant de 53,9 M€ en 2022 à 110,6 M€. Il est en grande partie porté par le CHU de la Martinique, passé d'un excédent de 2,5 M€ en 2018 à un déficit de 38,5 M€ en 2023, et par celui de La Réunion, avec un solde négatif de 31,6 M€. Le ministère de la santé a versé, fin 2022, 850 M€ d'aides exceptionnelles d'exploitation à dix établissements hospitaliers ultramarins sur un total national de 1,5 Md€[32], soit 57 % de l'enveloppe globale.

Enfin, les indicateurs de qualité des soins révèlent également un écart significatif avec les standards métropolitains établis par la Haute autorité de santé. Alors que seuls 4 % des établissements ont fait l'objet d'un refus de certification[33] en France métropolitaine, ce taux s'élève à 39 % en Guadeloupe et 40 % en Guyane. La Réunion fait exception, avec un taux identique à celui observé au niveau national.

### b) Un système hospitalier peu attractif et reposant de plus en plus sur des praticiens étrangers

Les hôpitaux ultramarins sont en grande majorité affectés par un déficit en médecins. Plusieurs dispositifs indemnitaires spécifiques ont pourtant été institués afin de renforcer l'attractivité de la fonction publique hospitalière[34] : indemnité de sujétion géographique, indemnité spéciale pour activité outre-mer et indemnité particulière d'exercice à Mayotte. Malgré ces mesures incitatives, les établissements ultramarins demeurent peu attractifs pour les professionnels.

29. Calculées en nombre de lits pour 100 000 habitants.
30. Pour 100 000 habitants.
31. DREES, *Les établissements de santé en 2023*, édition 2025, fiche 9 : Les établissements de santé dans les DROM.
32. Cour des comptes, *La situation financières des hôpitaux publics après la crise sanitaire*, rapport public thématique, octobre 2023.
33. Une non-certification n'entraîne pas nécessairement une fermeture de l'établissement. Cette décision revient à l'ARS, qui prend en compte les besoins de soins du territoire.
34. Ces dispositifs ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

C'est pourquoi ils recourent de plus en plus massivement à des praticiens hospitaliers diplômés hors de l'Union européenne. Les DROM bénéficient d'une dérogation au droit commun, permettant aux ARS de délivrer une autorisation temporaire de plein exercice à ces médecins, sans exigence préalable de réussite aux épreuves de vérification des connaissances, après examen de leur dossier par une commission territoriale d'autorisation d'exercice. Ces praticiens accèdent ainsi à des fonctions et responsabilités équivalentes à celles de médecins séniors. Dans certains établissements, ils constituent la majorité des effectifs médicaux (60 % en Guyane). Ce recours important est nécessaire pour garantir la continuité des soins mais il soulève la question de l'harmonisation des pratiques cliniques, ces professionnels n'ayant pas été formés selon les mêmes référentiels thérapeutiques ni les mêmes standards de prescriptions que leurs homologues diplômés en France[35].

### c) L'absence ou l'insuffisance de certaines filières de soins conduisent à des pertes de chance pour la population

De nombreux patients originaires des territoires ultramarins sont pris en charge ou hospitalisés en métropole. Cette situation résulte, selon les cas, de l'absence de certaines filières de soins dans leur territoire de résidence ou d'un choix délibéré des patients de recourir à une offre de soins extérieure. Ce phénomène, qui ne prend pas en compte les départs pour la métropole réalisés pour des besoins de soins de ville, peut en partie être mesuré par le taux de « fuite hospitalière », qui correspond à la part des hospitalisations réalisées hors du territoire d'origine.

TABLEAU N° 1 | Taux de « fuite hospitalière » dans les DROM

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| Guadeloupe | 5,3 % | 5,7 % | 5,6 % |
| Martinique | 5,2 % | 6,4 % | 6,2 % |
| Guyane | 6,3 % | 6 % | 6,5 % |
| La Réunion | 1,2 % | 1,1 % | 1,0 % |
| Mayotte | 9,2 % | 10,6 % | 12,7 % |

Source : données ATIH

Le taux de fuite ci-dessus inclut à la fois les évacuations sanitaires et les départs à l'initiative des patients.

35. INCA, *Organisation de la cancérologie en Martinique*, à l'intention de l'agence régionale de santé, rapport de mission, 20 juin 2024.

Certains territoires métropolitains, par exemple la région Centre-Val-de-Loire (15,3 %), enregistrent certes des taux de fuite supérieurs à ceux observés dans les DROM[36]. Toutefois, les transferts de patients en provenance des territoires ultramarins vers la métropole ou vers l'étranger s'accompagnent de contraintes organisationnelles et logistiques beaucoup plus lourdes et engendrent, en outre, des coûts sensiblement plus élevés que ceux liés aux prises en charge interrégionales au sein de la métropole.

Les évacuations sanitaires (programmées et urgentes) et les transferts sanitaires (transferts de personnes non hospitalisées) sont des dispositifs qui permettent aux patients de bénéficier de soins indisponibles localement. Le recours aux évacuations sanitaires varie fortement selon les territoires. La Guyane en réalise plus de 2 000 par an pour un coût estimé à près de 6 M€ en 2024. À Mayotte, plus de 1 700 évacuations sanitaires sont réalisées chaque année pour un coût de 13 M€. En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, leur coût atteint respectivement environ 21 M€ et 40 M€, liés notamment aux frais de transport.

Lorsque le taux de fuite hospitalière ne s'explique pas par une absence de filière de soins sur un territoire, il constitue un indicateur utile pour évaluer l'attractivité et la notoriété[37] des établissements de santé locaux. Il traduit alors un choix des patients, fondé sur la perception de la qualité des soins offerts sur le territoire. Ainsi, en Martinique, ce taux (6,2 % en 2024) est proche de celui de la Guyane (6,5 %) et en progression depuis 2022, alors même que les évacuations sanitaires y sont moins fréquentes. Ce phénomène peut également s'expliquer par des délais de prise en charge incompatibles avec l'état de santé du patient ou encore par la recherche d'une continuité de parcours de soins mieux assurée hors du territoire.

## II. Mobiliser les dynamiques locales pour une répartition plus équitable et plus cohérente de l'offre de soins

Le niveau local constitue l'échelon le plus pertinent pour répondre aux spécificités de l'accès aux soins dans les territoires ultramarins (A). Il joue, en particulier, un rôle déterminant dans l'amélioration de l'attractivité pour les professionnels de santé (B) comme dans l'organisation de parcours de soins adaptés aux réalités de terrain (C).

36. À l'inverse des régions Île-de-France et Grand Est par exemple où les taux de fuite inter-régionaux sont respectivement de 2,3 % et 3,2 % en 2024.
37. Christine Gardel, Joël Blondel, Philippe Yvin, Patrice Belmont, *Renforcement de l'offre de soins en Guyane*, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, février 2021.

## A. Dépasser les limites du pilotage national en renforçant les dynamiques régionales et locales

La mise en œuvre des politiques de santé en outre-mer relève de l'articulation entre les différents niveaux de territoires : national, régional et local.

### 1. Un pilotage national insuffisant, privé d'indicateurs fiables et de retour d'expérience sur les stratégies de santé

Les politiques publiques visant à améliorer l'accès aux soins en outre-mer sont limitées par l'absence d'une stratégie partagée, d'objectifs opérationnels clairement définis et d'un dispositif d'évaluation adapté.

#### a) Un bilan mitigé des politiques de santé outre-mer

L'amélioration de l'accès aux soins par la territorialisation des politiques de santé a été présentée comme une priorité dans la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé qui a introduit des mesures spécifiques pour les outre-mer. Comme le recommandait le précédent rapport de la Cour[38], la stratégie de santé pour les outre-mer de 2016, élaborée à partir d'un diagnostic partagé et d'une large concertation locale, visait à mieux prendre en compte les spécificités géographiques, épidémiologiques et organisationnelles propres à ces régions. Toutefois, elle n'a pas été dotée d'un budget pluriannuel couvrant l'ensemble des axes identifiés, les fonds alloués ayant été concentrés sur les investissements immobiliers hospitaliers.

La stratégie ultramarine du ministère de la santé a été complétée par le projet *Ma Santé 2022,* qui porte des mesures spécifiques pour l'outre-mer telles que l'adaptation des modes de financement hospitaliers, la création de postes d'assistants médicaux partagés ou le développement de la télésanté pour lutter contre l'isolement. En outre, selon le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, l'ensemble des stratégies nationales intègrerait un volet outre-mer, à l'instar de la stratégie de santé sexuelle 2021-2025. Toutefois, la mise en œuvre de ces engagements est restée partielle : par exemple, seuls 50 des 100 postes d'assistants médicaux prévus pour l'outre-mer ont été ouverts et financés. Par ailleurs, bien que prévu dans la feuille de route du Comité interministériel aux outre-mer de juillet 2023, le *plan cancer outre-mer n*'a pas encore été mis en œuvre, faute d'arbitrage politique.

#### b) L'absence de système de suivi et d'évaluation consolidé

Positionnée auprès du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, une délégation à l'outre-mer a été mise en place en 2022 pour coordonner et renforcer l'action des différents ministères sociaux en faveur des territoires ultramarins, afin de mieux répondre à leurs spécificités et de favoriser la mise en place de politiques de santé en adéquation avec celles-ci.

38. Cour des comptes, rapport public thématique, juin 2014, *La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*.

Ni le ministère chargé de la santé ni le ministère des outre-mer ne disposent cependant des données permettant d'évaluer précisément les résultats des politiques de santé publique dans chacun de ces territoires. Cette carence avait déjà été relevée par la Cour en 2014.

## 2. Une prise en compte insuffisante de l'environnement régional

Les potentialités des dynamiques de bassins régionaux constituées par les zones Antilles-Guyane, Océan Indien, Océan Pacifique, sont réaffirmées avec constance dans les différentes stratégies de santé outre-mer mais les démarches interrégionales restent insuffisamment développées. Les bénéfices associés seraient pourtant nombreux : mutualisation des compétences médicales, renforcement de l'attractivité des établissements, amélioration de la qualité de l'offre de soins et rationalisation des ressources.

Il est, en effet, difficile de maintenir une masse critique d'activité sur des territoires assez faiblement peuplés. À titre d'illustration, l'Académie nationale de médecine recommande la constitution de réseaux de chirurgie cardiaque incluant des centres de proximité pour les actes courants, desservant au minimum 1,3 million d'habitants[39]. Or, à l'exception de La Réunion, aucun territoire ultramarin ne s'approche de cette échelle démographique, la majorité d'entre eux regroupant moins de 350 000 habitants. Les files actives par spécialité sont donc insuffisantes pour assurer le maintien des compétences professionnelles des médecins ou pour constituer des filières médicales attractives et pérennes.

Le projet *Interreg Caraïbes Cares*[40], financé à hauteur de 75 % par le Fonds européen de développement régional, illustre la volonté de structurer une offre de santé caribéenne à travers la coopération entre établissements français et les pays membres de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale. Ce projet vise à renforcer l'intégration sanitaire régionale, notamment par le biais de parcours de soins transfrontaliers[41]. Dans la zone Asie-Pacifique, des projets visant à la création de filières de santé francophones, notamment entre la Nouvelle-Calédonie, le Vietnam et le Cambodge, sont à l'étude.

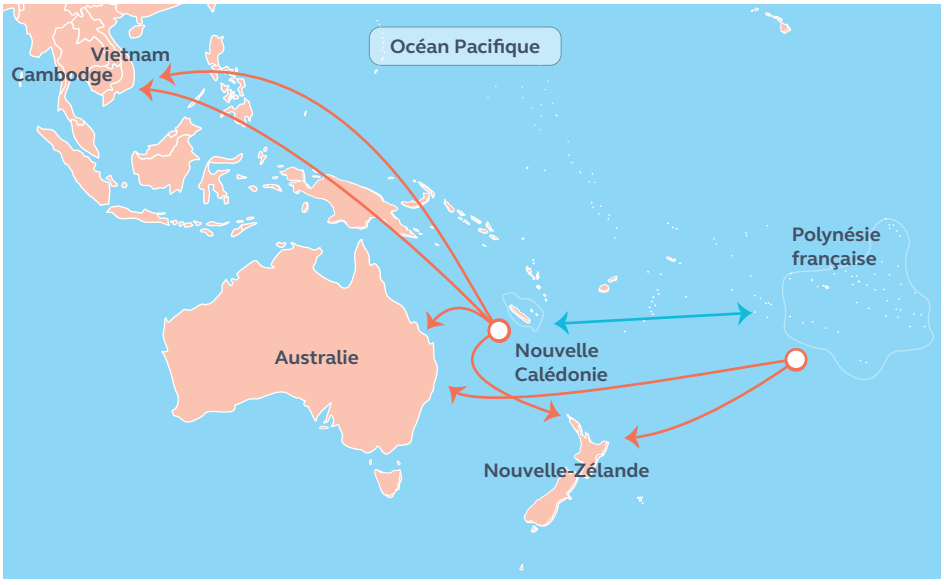
La création d'instances interrégionales chargées de la coordination de l'action publique en matière de santé dans les bassins ultramarins mériterait d'être envisagée. Ces entités auraient pour mission de favoriser l'émergence de centres référents spécialisés, dotés d'un niveau technique élevé, recrutant sur un bassin élargi à l'échelle régionale (notamment dans des domaines à fortes exigences techniques tels que la chirurgie cardiaque, la neurochirurgie, l'oncopédiatrie ou la médecine périnatale).

39. Alain Pavie, Yves Logeais, Francis Wattel, *La chirurgie cardiaque en 2025, Bulletin de l'Académie nationale de médecine*, *Volume 200, Issues 8–9*, novembre–décembre 2016, pages 1677-1691.
40. CARES : Coopération, *Accessibilité aux soins, Référencement des établissements, E-Santé et Systèmes d'information*. Le coût total de ce projet est d'environ 5,6 M€.
41. *International Care Pathway*.

## CARTE N° 7 | Antilles-Guyane

Source : Cour des comptes
Légende : les flèches bleues correspondent aux relations entre les territoires d'outre-mer, les flèches oranges correspondent aux relations internationales au sein des bassins régionaux.

## CARTE N° 8 | Océan Pacifique




Source : Cour des comptes
Légende : les flèches bleues correspondent aux relations entre les territoires d'outre-mer, les flèches oranges correspondent aux relations internationales au sein des bassins régionaux.

CARTE N° 9 | Océan Indien

Source : Cour des comptes
Légende : les flèches bleues correspondent aux relations entre les territoires d'outre-mer, les flèches oranges correspondent aux relations internationales au sein des bassins régionaux.

## 3. Le niveau local, un échelon pertinent mais sous-exploité

Le niveau local est le cadre le plus pertinent pour expérimenter et adapter des solutions aux besoins des populations ultra-marines.

Dans le cadre de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, des expérimentations porteuses ont été réalisées en outre-mer, comme le projet *Chik Tambouye* lancé en Guadeloupe en 2021. Porté par une maison pluriprofessionnelle de santé, il vise à améliorer la prise en charge des douleurs articulaires liées au chikungunya chronique *via* un parcours de soins régional et pluridisciplinaire. Avec 650 patients et un budget de 2,2 M€, le dispositif a montré son efficacité et pourrait être reproduit dans d'autres territoires ultramarins pour des épidémies similaires (dengue, Zika[42]). Toutefois, ce type d'expérimentation reste rare : aucune en Martinique ou à La Réunion, une seule en Guyane et deux en Guadeloupe. En effet, les ARS de ces territoires ne disposent pas, à ce jour, d'une ingénierie de projet suffisamment structurée pour accompagner efficacement le déploiement d'expérimentations.

Les directeurs généraux d'ARS ont également la possibilité de prendre des mesures adaptées aux enjeux régionaux sur la base du décret du 7 avril 2023[43]. Ce texte permet de prendre certaines décisions administratives en dérogeant au

42. Infections virales transmises par des moustiques appartenant à la catégorie des arboviroses.
43. Décret n° 2023-260 du 7 avril 2023 relatif au droit de dérogation du directeur général de l'agence régionale de santé.

cadre réglementaire national. L'ARS Guyane y a, par exemple, eu recours dans le cadre de l'ouverture du service de réanimation du CHU de Guyane[44], mais cette possibilité reste sous-utilisée à ce jour.

## B. Renforcer l'attractivité pour les professionnels de santé : un enjeu de gouvernance locale et de valorisation des carrières sanitaires

Le déficit d'attractivité des territoires ultramarins résulte d'obstacles structurels appelant une action coordonnée des acteurs locaux et une meilleure valorisation des carrières dans le secteur sanitaire.

### 1. Faire émerger un écosystème attractif par la coordination des acteurs locaux

L'installation durable de professionnels de santé dans les territoires ultramarins se heurte aujourd'hui à plusieurs obstacles structurels : insuffisance des infrastructures de transport, déficit de logements, couverture numérique incomplète, insuffisance de solutions de garde et de scolarisation pour les enfants, ou encore faibles perspectives d'insertion professionnelle pour les conjoints. Ces carences limitent la constitution d'un écosystème favorable à l'installation pérenne des praticiens et à leur intégration familiale. Ainsi, à Mayotte, les médecins du centre hospitalier sont principalement des contractuels présents pour des durées de moins de six mois.

Dans ce contexte, l'intervention des collectivités territoriales constitue un levier important mais encore trop inégalement mobilisé. Certaines initiatives témoignent d'un engagement actif – à l'instar de la région de La Réunion qui soutient les parcours de formation des étudiants en santé par l'attribution de bourses régionales et de la Nouvelle-Calédonie dans son plan de santé *Do-Kamo* associant les collectivités territoriales et les usagers. En Guadeloupe, l'exemple de la maison de santé pluriprofessionnelle du Nord Basse-Terre au Lamentin met *a contrario* en évidence les limites de l'engagement des acteurs locaux : depuis 2016, les professionnels de santé attendent toujours la concrétisation de l'extension de la ligne de transport en commun, pourtant promise lors de l'ouverture de la structure en accord avec la municipalité selon l'union régionale des professionnels de santé-médecins libéraux de Guadeloupe.

Les efforts d'accueil et d'accompagnement des nouveaux arrivants par les ARS se révèlent également déterminants. Les ARS de Martinique et de Guadeloupe ont développé la plateforme *Macasaa* (Ma carrière santé aux Antilles), couplée en Martinique à un service de conciergerie, intitulé *Rimèd* visant à faciliter l'installation des professionnels de santé. Ce dernier dispositif, déployé en 2024, a déjà permis d'attirer 180 professionnels de santé, dont 80 % de médecins exerçant

44. Dérogation à l'article R. 6123-37 du code de la santé publique définissant les modalités d'autorisation des unités de soins critiques.

précédemment en métropole et 57 % de spécialistes. L'accompagnement proposé porte sur les démarches administratives, la recherche de logement, l'ouverture de comptes bancaires ou encore la scolarisation des enfants. Un suivi personnalisé est assuré pendant les six premiers mois suivant l'installation.

Enfin, les dynamiques de projet sont des leviers importants d'attractivité pour les établissements de santé. Dans les territoires ultramarins, plusieurs initiatives illustrent cette orientation, parmi lesquelles la création de l'Institut caribéen de médecine nucléaire en Martinique, ou encore la création du CHU de Guyane, qui suscite de fortes attentes, tant du point de vue de la formation que du recrutement.

Le développement de postes partagés constitue également une solution à la fois pragmatique et incitative, plus stable que les coopérations ponctuelles qui existent déjà sur certains territoires, comme l'intervention régulière des équipes du centre de lutte contre le cancer Léon Bérard de Lyon au centre hospitalier de Saint-Laurent du Maroni en Guyane. Sur le modèle des postes d'assistants partagés[45], consistant en une répartition équitable de deux années d'exercice entre deux établissements partenaires, ce dispositif présente un double intérêt : il permet une première immersion des jeunes praticiens dans des contextes ultramarins souvent méconnus, tout en favorisant éventuellement à terme leur ancrage professionnel dans ces territoires. Une prise en charge intégrale du financement par les établissements ultramarins pourrait constituer un facteur incitatif pour faciliter l'adhésion de leurs partenaires hexagonaux.

## 2. Une stratégie territoriale de formation à développer pour renforcer l'attractivité des carrières sanitaires

La promotion des carrières sanitaires constitue un levier de développement stratégique pour les territoires ultramarins. Le taux de chômage des jeunes y demeure sensiblement plus élevé que la moyenne nationale (21 % pour les 15-29 ans), allant de 37,7 % à La Martinique à 46,5 % en Guyane[46]. Dans ce contexte, les actions visant à limiter le taux d'échec en première année de médecine ou à susciter des vocations parmi les jeunes susceptibles d'exercer dans leur territoire d'origine sont justifiées.

À Mayotte, un projet de classe préparatoire à la première année de médecine, en partenariat avec la faculté de médecine de La Réunion, est en cours d'élaboration, avec un suivi des enseignements en visioconférence. L'Institut des études en santé de Mayotte a par ailleurs structuré des dispositifs de soutien à l'entrée dans les formations paramédicales (instituts de formation en soins infirmiers, écoles de puériculture, écoles des infirmiers anesthésistes et des infirmiers de bloc opératoire), en partenariat avec d'autres établissements.

Parallèlement, une dynamique de territorialisation des formations médicales a été amorcée avec l'ouverture du deuxième cycle des études de médecine à La Réunion

45. Le statut d'assistant spécialiste partagé n'existe pas en Polynésie française. Un statut alternatif a été créé par le gouvernement de Polynésie française mais il ne permet pas aux praticiens concernés d'accéder au secteur 2.
46. INSEE, *Formations et emploi, situation des jeunes sur le marché du travail par région*, édition 2025.

et aux Antilles en septembre 2023, s'ajoutant aux cycles déjà existants (premier et troisième cycles). À La Réunion, une capacité initiale de 50 places est prévue, assortie d'une montée en charge progressive. La mise en place du deuxième cycle vise à limiter les mobilités étudiantes vers la métropole et, ce faisant, à renforcer l'ancrage local des futurs praticiens. Ces mesures sont cohérentes avec les constats relatifs à la répartition géographique des médecins généralistes : près de la moitié d'entre eux s'installent à moins de 43 km de leur lieu d'internat, l'autre moitié sur son lieu de naissance[47]. L'augmentation du nombre d'internes reste toutefois conditionnée à la mise en place d'un encadrement senior suffisant, dont l'organisation reste délicate dans un contexte de tensions persistantes sur les effectifs médicaux hospitaliers.

## C. Repenser le parcours des patients autour des spécificités de l'outre-mer

Les spécificités de l'outre-mer invitent à repenser le parcours des patients pour favoriser les initiatives « d'aller-vers » et le développement de certaines formes de télémédecine.

### 1. L'intervention d'équipes mobiles dans les zones les plus isolées des soins

Les démarches dites « d'aller-vers » consistent à déployer des professionnels de santé au plus près des populations peu ou mal couvertes par l'offre de soins, le plus souvent par le biais d'équipes mobiles.

À Mayotte, un « e-médicobus », assure des consultations de médecine générale en téléconsultation, accompagnées de professionnels de santé. Il permet la réalisation d'examens complémentaires (électrocardiogrammes, examens de la rétine) et favorise la prise en charge de pathologies chroniques pour des patients sans médecin traitant ou confrontés à des délais trop importants. En Polynésie française, une offre délocalisée de chimiothérapie a été mise en place à partir de 2018 dans les hôpitaux de Taravao et d'Uturoa. Cette initiative, permettant l'administration ambulatoire de traitements, a bénéficié à plus de 750 patients depuis 2022[48].

Le secteur associatif occupe également une place déterminante dans ces dispositifs, notamment dans la prise en charge des publics précaires et en rupture de parcours. En Guyane, des équipes mobiles portées par la Croix-Rouge et Médecins du monde interviennent sur le terrain. Le programme *Pass de Ville* à Cayenne et Rémire-Montjoly facilite l'accès aux soins avant l'ouverture des droits, *via* un accompagnement personnalisé et un accès à un réseau de professionnels pratiquant la dispense d'avance de frais.

47. INSEE, *Les médecins généralistes libéraux s'installent souvent à proximité de leur lieu de naissance ou d'internat*, novembre 2024.
48. Chambre territoriale des comptes de Polynésie française, *La politique de lutte contre le cancer en Polynésie française*, octobre 2024.

L'analyse des dynamiques territoriales met en évidence une avancée différenciée selon les régions. Si les équipes mobiles témoignent d'une adaptation pertinente aux besoins des territoires, leur développement reste inégal, tributaire des ressources locales et des coopérations institutionnelles.

## 2. Un recours à la télémédecine à renforcer mais entravé par la fracture numérique dans les outre-mer

La structure démographique en outre-mer et l'illectronisme d'une partie des populations[49] expliquent, en partie, leur quasi absence de recours aux téléconsultations[50].

En Guadeloupe, sur l'île de Marie-Galante, la télésurveillance permet d'assurer un suivi médical régulier des patients atteints de pathologies cardiaques chroniques ou en situation de dépendance, malgré l'éloignement du centre hospitalier principal. Selon l'ARS, grâce à la transmission sécurisée des données de santé et à la coordination entre médecins, infirmiers et pharmaciens, les complications sont détectées plus tôt, les hospitalisations évitées et le maintien à domicile facilité.

La téléexpertise permet, quant à elle, à un professionnel de santé de solliciter à distance l'avis d'un ou plusieurs confrères spécialisés, sur la base d'informations médicales d'un patient, sans que ce dernier soit présent[51]. Cette prise en charge des soins est particulièrement adaptée à la géographie de la Guyane, où de nombreux patients vivent dans des zones difficiles d'accès. Le SAMU guyanais et les centres délocalisés de prévention et de soins, situés dans des zones isolées, ont ainsi développé un dispositif d'assistance médicale à distance reposant sur l'usage de lunettes connectées. Ce système permet au médecin régulateur, basé à Cayenne, de visualiser une intervention à distance et de guider pas à pas l'opérateur, généralement un infirmier en pratiques avancées. Fondée sur une technologie à bas débit, le dispositif présente l'avantage de ne pas être tributaire des disparités de couverture réseau.

En effet, l'implantation de la télémédecine en outre-mer se heurte à des difficultés structurelles, qui limitent son déploiement et son efficacité. L'archipélisation de certains territoires, comme la Polynésie française ou la Guadeloupe, complique considérablement la couverture numérique et l'accès aux outils connectés, en particulier pour les populations vivant sur des îles isolées ou dans des zones rurales reculées. Par ailleurs, la faiblesse des infrastructures numériques, caractérisée par des débits internet insuffisants et une couverture inégale comme en Guyane[52], freine le développement de solutions de télésurveillance.

49. L'illectronisme est la difficulté à utiliser efficacement les outils numériques.
50. Cour des comptes, *Les téléconsultations*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, avril 2025.
51. Avenant n° 9 à la convention médicale du 1er avril 2022 : généralisation de la téléexpertise à l'ensemble des patients et des professionnels de santé.
52. Cf. chapitre 3 de la deuxième partie, *Se connecter* du présent rapport.

# Conclusion et recommandations

**Les inégalités d'accès aux soins dans les territoires étudiés témoignent de fragilités structurelles persistantes. La mobilisation des acteurs locaux permet toutefois l'émergence d'initiatives innovantes.**

**L'analyse menée souligne la nécessité d'amplifier et de pérenniser les réponses locales engagées tout en renforçant l'adaptation des politiques publiques nationales aux spécificités régionales. L'avenir de l'accès aux soins dans les territoires ultramarins dépendra de la poursuite des efforts en matière d'innovation organisationnelle et d'attractivité pour les professionnels de santé.**

**La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :**

1. **assurer une collecte et un suivi centralisé des données de santé (offre de soins, épidémiologie) des territoires d'outre-mer et renforcer le pilotage et la mesure de l'efficacité des politiques menées au niveau national comme au niveau territorial (*2027, ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, Caisse nationale d'assurance maladie, gouvernement de Polynésie française, provinces et gouvernement de Nouvelle-Calédonie*) ;**
2. **organiser des filières de postes partagés ou de missions médicales régulières entre établissements ultramarins et métropolitains, sous réserve de la faisabilité financière (*2026, ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, agence régionale de santé de Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Mayotte et Guyane, gouvernement de Nouvelle-Calédonie, gouvernement de Polynésie française*) ;**
3. **développer localement des filières professionnelles dans le domaine sanitaire, adaptées aux spécificités des outre-mer, sous réserve de la faisabilité financière (*2026, ministère de la santé,***

***des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, agence régionale de santé de La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Mayotte et Guyane, gouvernement de Nouvelle-Calédonie, gouvernement de Polynésie française*) ;**

4. **créer des instances inter-régionales ayant pour mission de favoriser l'émergence de centres référents spécialisés régionaux (*2027, ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, gouvernement de Nouvelle-Calédonie, gouvernement de Polynésie française*) ;**
5. **favoriser pour l'outre-mer le recours aux expérimentations autorisées dans le cadre du dispositif d'innovation en santé prévu par l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 (*2026, ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées*) ;**
6. **développer, dans le cadre de la télémédecine et de la téléexpertise, les consultations de spécialités avancées afin d'améliorer l'accessibilité aux soins dans les archipels et zones de brousse (*2026, gouvernement de Polynésie française, provinces et gouvernement de Nouvelle-Calédonie*).**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées ..... 120
Réponse de la ministre des outre-mer ..... 123
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ..... 124
Réponse du président de l'Assemblée de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie ..... 126
Réponse de la présidente de l'Assemblée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie ..... 127

**Destinataire n'ayant pas d'observation**

Monsieur le président de la Polynésie française

**Destinataire n'ayant pas répondu**

Monsieur le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
Monsieur le président de l'Assemblée de la province des Îles Loyauté de la Nouvelle-Calédonie

---

**Réponse de la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées**

Par courrier en date du 18 novembre 2025, vous m'avez transmis le chapitre relatif à « Améliorer l'accès aux soins en outre-mer », destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes.

Ce chapitre met en effet en lumière les enjeux majeurs, auxquels sont confrontés les territoires ultramarins en matière d'accès aux soins, qui appellent des réponses particulières et adaptées aux spécificités territoriales. Il m'apparaît à ce titre important de souligner en préambule que ces territoires, s'ils partagent certaines problématiques communes, présentent avant tout des caractéristiques très variées, qu'elles soient d'ordre géographique, économique, social ou encore culturel. C'est pourquoi le Gouvernement s'attache à concevoir, en lien étroit avec les élus locaux, des réponses pragmatiques et en prise directe avec les spécificités de chaque territoire, tout en maintenant un niveau d'exigence et de qualité des soins comparable à celui attendu ailleurs en France. Le déploiement de moyens humains et matériels à Mayotte après le passage du cyclone Chido, la création d'un centre

hospitalier universitaire en Guyane, ou encore les travaux en cours visant à établir une nouvelle convention d'appui entre l'État et la Polynésie française constituent à cet égard autant d'exemples de la diversité des actions qui peuvent être engagées afin de répondre aux problématiques et enjeux identifiés localement.

Vous mettez en exergue dans votre chapitre quelques mesures qui ont pu être déployées dans les territoires ultramarins et souhaitez attirer mon attention sur des points d'amélioration de ces dispositifs. Vos interrogations apparaissent pleinement légitimes, et il m'apparaît important de pouvoir vous apporter quelques précisions sur ces sujets.

S'agissant du recrutement des praticiens à diplômes hors Union européenne (PADHUE), je vous confirme que nous avons fait le choix, dans certains territoires ultramarins fortement déficitaires en ressources médicales, de prévoir des dispositions dérogatoires, en plus des dispositions de droit commun qui s'appliquent également, afin de renforcer les recrutements de praticiens. Ces dispositions spécifiques se déploient dans un cadre réglementé, qui permet à ces praticiens d'être accompagnés afin de garantir une véritable qualité des soins pour les patients.

S'agissant des feuilles de route et autres dispositifs nationaux de prévention et de santé publique, elles sont conçues pour être déployés en France hexagonale comme dans les outre-mer. Par ailleurs, il est à noter que certaines stratégies nationales jugées prioritaires disposent d'un volet ultramarin spécifique.

S'agissant du dispositif des évacuations sanitaires, il me semble important de souligner que cette modalité de prise en charge constitue l'un des maillons de l'organisation des soins des territoires ultramarins, quelquefois nécessaire quand certaines filières de soins ne sauraient être développées au regard des enjeux de qualité et de sécurité des soins sur lesquels nous demeurons particulièrement attentifs.

Il n'en demeure pas moins que l'organisation des soins dans les territoires ultramarins doit pouvoir être conçue dans une logique plurielle, reposant sur :

- le développement des plateaux techniques et la modernisation des infrastructures, qui permettent d'augmenter les capacités de prise en charge des patients au plus près de leur lieu d'habitation. Ces investissements sont fortement soutenus par l'État, qui s'est par exemple engagé ces dernières années dans la reconstruction du CHU de Guadeloupe et l'installation de l'institut caribéen d'imagerie nucléaire en Martinique ;

- l'organisation de missions de coopération inter hospitalière, dont vous recommandez le développement au sein de votre rapport. Le Gouvernement soutient fortement ces pratiques qui s'inscrivent dans une logique de solidarité nationale, telles qu'elles peuvent déjà être organisées aujourd'hui dans certains territoires, comme à Saint-Pierre-et-Miquelon qui accueille chaque année une cinquantaine de missions, et souhaite que celles-ci puissent être renforcées dans les territoires où des besoins sont identifiés ;

- le développement de dispositifs de télémédecine, dont vous soulignez également les opportunités de développement dans votre rapport. Je partage également vos constats et ambitions. Il y a effectivement un enjeu à densifier la couverture numérique qui permettrait d'avoir un déploiement plus large des solutions de télémédecine (téléconsultation, téléexpertise etc.). Il convient néanmoins de maintenir une vigilance particulière sur l'enjeu tout particulier de développer des outils sur la base de filières de soins préalablement définies et de ne pas inverser la logique. Les travaux en cours avec la Polynésie française en vue de l'élaboration d'une prochaine convention d'appui de l'État au Pays intègrent ainsi ces enjeux majeurs ;
- l'organisation d'évacuations sanitaires vers d'autres territoires ultramarins ou vers l'Hexagone, considérant que les options précédentes ne permettraient pas d'assurer une prise en charge de qualité et sécurisée des patients. J'ai pleinement conscience des contraintes liées à cette modalité de prise en charge pour les patients et c'est pourquoi un travail est engagé pour améliorer sa fluidité. À ce titre, la création récente d'un guichet unique à Mayotte permettra par exemple d'accroître la lisibilité du dispositif sur le territoire.

Sur la base des différents constats étayés dans votre rapport, vous proposez certaines recommandations qui retiennent toute mon attention, que nous ne manquerons pas d'approfondir.

Comme vous le soulignez, les services centraux doivent pouvoir être considérés comme de véritables soutiens aux acteurs locaux, en mesure d'accompagner ces derniers dans le déploiement des solutions les plus pertinentes, tout en veillant au respect des grands principes de qualité et de sécurité des soins qui doivent prévaloir sur l'ensemble du territoire français. Je note tout particulièrement votre recommandation portant sur les enjeux de développement des coopérations régionales en santé, qui constituent de véritables opportunités dans la construction de parcours de soins avec les pays voisins. Je souhaite attirer votre attention sur les collaborations déjà existantes. La Guyane et les Antilles font partie de la région panaméricaine de la santé (OM PAHO) ce qui a permis notamment l'adhésion de la Guyane à l'initiative mondiale d'élimination du Paludisme E-2025. Plusieurs coopérations bilatérales ont été développées dans le domaine de la santé. C'est le cas avec le Brésil dans le cadre de coopération sanitaire le long de la frontière Guyane-Amapa. Le CHU de Martinique a également signé une convention avec la CARPHA (Agence de santé publique des Caraïbes) pour la mise en commun de données de santé et le développement de programme de recherche et de surveillance des maladies transmissibles. En octobre 2023, le ministère de la Santé a signé une convention avec le ministère du Suriname pour renforcer la coopération visant à éradiquer le paludisme. Il me semble cependant ici important, compte tenu de la complexité du sujet et des enjeux diplomatiques associés, de pouvoir travailler ces enjeux au cas par cas.

Je vous rejoins enfin tout particulièrement sur la nécessité de renforcer l'attractivité pour les professionnels de santé au sein des territoires connaissant les densités les plus faibles. Les déterminants de l'attractivité territoriale sont nombreux, et il

m'apparaît indispensable sur cet aspect de concevoir un large spectre de mesures, intégrant notamment les enjeux de développement de l'offre de formation ou le renforcement des actions de coopération inter hospitalière. L'ouverture ces dernières années du deuxième cycle d'études de médecine aux Antilles-Guyane et à La Réunion et du premier cycle en Guyane, mais aussi la perspective de l'ouverture d'un second institut de formations en soins infirmiers à Mayotte à la prochaine rentrée, devront permettre à davantage de jeunes ultramarins d'engager et poursuivre leurs études au plus près de chez eux et ainsi de favoriser leur installation à l'issue de leur formation sur le territoire. Par ailleurs, le travail engagé à Mayotte au lendemain du passage du cyclone Chido et visant à établir des partenariats durables entre le centre hospitalier de Mayotte et certains établissements réunionnais ou hexagonaux contribuera certainement à améliorer la connaissance et la visibilité d'un territoire où l'exercice de la médecine apparaît tout particulièrement stimulant. Plus largement, il me semble pertinent sur les enjeux d'attractivité dans les territoires ultramarins de porter la réflexion à un niveau interministériel, tenant compte notamment des questions de logement, de sécurité ou encore de déplacement.

Vous remerciant à nouveau pour ce riche travail qui nous permettra très certainement d'enrichir les réflexions que nous portons au sein du ministère de la santé pour améliorer l'accès aux soins dans les territoires ultramarins.

---

**Réponse de la ministre des outre-mer**

Par courrier en date du 18 novembre 2025, vous m'avez fait parvenir un chapitre sur « l'accès aux soins en outre-mer » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes.

Je tiens tout d'abord à saluer l'initiative de la Cour pour la réalisation de cette étude sur l'accès aux soins ainsi que la mise en lumière des territoires ultramarins, dont la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Je vous remercie également de la prise en compte de la plupart des remarques formulées par le directeur général des outre-mer sur le relevé d'observations provisoires.

Cependant, je ne peux que regretter que Saint-Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna, territoires pour lesquels l'État est compétent en santé, aient été exclus du champ de l'étude.

Enfin, si les recommandations émises n'appellent pas d'observations de ma part sur le fond, je souhaite rappeler l'engagement des acteurs concernés qui, sans attendre cette validation, ont mis en place un certain nombre d'actions en matière de coordination et de renfort en personnels dans les territoires.

---

**Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)**

J'ai pris connaissance du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 sur l'accès aux soins en outre-mer que vous m'avez transmis.

Je souhaite repartager des éléments exposés dans ma précédente réponse au relevé d'observations provisoires ainsi que des données complémentaires sur les actions initiées et financées par l'assurance maladie en faveur de l'accès aux soins, adaptées aux besoins des territoires ultra-marins et non mentionnées dans le projet de chapitre.

Premièrement, vous soulignez que « l'accès aux soins (est) entravé par l'isolement géographique et la précarité économique » et qu'une réponse à apporter est de favoriser les initiatives « d'aller vers ». Je souhaitais rappeler que les actions de l'assurance maladie, en faveur de l'accès aux droits et aux soins, sont nombreuses et s'inscrivent pleinement dans ce cadre.

Les missions accompagnement en santé, présentes dans toutes les caisses y compris en outremer, accompagnent quotidiennement les assurés en situation de renoncement aux droits et aux soins. Ces accompagnements se sont intensifiés ces deux dernières années, puis qu'ils ont plus que doublé entre 2023 et 2024, le nombre d'accompagnements réalisés est passé de 3 800 à près de 7 000. Par ailleurs, de nombreuses actions ciblées « d'aller vers » ont été organisées, notamment auprès de plus de 850 jeunes, sur la base de diagnostics territoriaux et en lien avec les partenaires du territoire. Une convention est en cours d'élaboration avec le régiment du service médical adapté, permettant de toucher les jeunes sur les sujets d'accès aux droits et prévention (environ 7 000 jeunes sont inclus chaque année). Par ailleurs, un parcours spécifique est déployé pour les personnes en situation de handicap.

Les missions accompagnement en santé ont aussi été mobilisées dans le cadre du plan d'action « zéro patient en ALD sans médecin traitant », lancé en avril 2023, les taux de patients en ALD sans médecin traitant étant particulièrement élevés en Guyane et à Mayotte. Grâce à la mobilisation des caisses, des professionnels de santé et des CPTS, 6 000 patients en ALD dans les DROM ont pu retrouver un médecin traitant.

Dans le domaine de la prévention, et toujours dans une logique « d'aller vers », le dispositif national de déploiement des plateaux téléphoniques d'aller vers prévention a pris en compte la spécificité des DROM pour les campagnes de dépistage des cancers et de la grippe. Il s'agit, par exemple, de l'adaptation de la planification des appels au regard des contextes locaux (notamment épidémiques et organisation des soins, disponibilité des vaccins) et le cas échéant, des scripts d'appels (leviers motivationnels et réponses à objection). Par ailleurs, le dispositif national de financement des actions locales par le FNPEIS permet aux caisses d'outre-mer de développer en coordination avec les acteurs locaux des actions de prévention adaptées aux territoires. Pour l'année 2025, plus de 80 actions ont été financées sur les thématiques de la nutrition et de l'accès physique, la santé sexuelle, la santé environnementale et le dépistage des cancers.

Deuxièmement, vous mentionnez qu'il est nécessaire de faire émerger un écosystème territorial attractif, par la coordination des acteurs locaux. À ce titre, je tiens à souligner qu'il existe des structures d'exercice coordonné, qui ont un rôle particulier dans l'accès aux soins, tant sur le versant prise en charge des patients (médecin traitant, parcours, prévention) que dans l'installation des professionnels de santé.

Ainsi, plus de 88 % de la population de chaque DROM est couvert par une communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) ayant signé l'accord conventionnel interprofessionnel (à l'exception de Mayotte, qui dispose d'une CPTS ayant signé l'accord conventionnel interprofessionnel et une autre en projet). Ces structures contribuent à améliorer l'accès à la santé par différentes actions ciblées, notamment sur le diabète, l'obésité, le trouble du langage et du développement chez l'enfant. À Mayotte, la CPTS contribue à faciliter l'accès à l'IVG, en développant l'offre de soins et en améliorant l'accès à l'information des patientes.

Par ailleurs, le nombre de maisons de santé pluriprofessionnelles est en forte croissance, notamment en Martinique (83 créées en trois ans). Au-delà des thématiques sur lesquelles elles sont investies et qui sont en cohérence avec les actions des CPTS, elles constituent un modèle attractif à l'installation de l'ensemble des professionnels de santé du territoire et notamment les jeunes médecins.

Enfin, le dispositif des assistants médicaux, que vous mentionnez par ailleurs, constitue un levier important en faveur de l'accès aux soins, en ce qu'il permet de dégager du temps médical. À fin novembre 2025, près de 370 contrats d'aide à l'embauche d'un assistant médical ont été signés dans les DROM, dont une majorité à la Réunion. À Mayotte, presque tous les médecins éligibles y ont recours.

Nous sommes d'accord que l'échelon local est l'échelon pertinent. Vous mentionnez à ce titre une initiative relevant de l'article 51 qui est expérimentée en Guadeloupe, Chik Tambouye. Le comité technique et le conseil stratégique de l'innovation en santé ont rendu un avis défavorable à sa généralisation, en octobre 2025, tout en identifiant plusieurs éléments pertinents, notamment en ce qui concerne la structuration d'une offre de prise en charge de la douleur chronique en ville. Il est à noter que d'autres initiatives, purement régionales (et menées en plus d'expérimentations nationales), sont expérimentées au titre de l'article 51.

Ainsi, 2 autres expérimentations sont en cours en Guadeloupe et Guyane (Ophtalmo Guyane et Pralimap), ce qui démontre l'intérêt pour ces territoires de mettre en place des initiatives innovantes en faveur d'une meilleure prise en charge des patients.

À Mayotte où les indicateurs de santé sont dégradés et l'offre de soins particulièrement tendue, l'assurance maladie et l'agence régionale de santé sont en étroite collaboration pour faire émerger des projets, comme l'installation d'un nouveau mode d'exercice de ville avec des centres de santé ou le développement de la télémédecine avec des services de proximité d'organisation de la télémédecine.

Enfin, et afin de renforcer l'accès aux soins des Mahorais, la CSSM, aux côtés de l'ARS, a contribué activement au déploiement du guichet unique des Evasan programmées (annoncé par le ministre de la santé le 15 mai 2025) et assure son pilotage.

Troisièmement, vous recommandez un renforcement du « pilotage et (de) la mesure de l'efficacité des politiques menées au niveau national comme au niveau territorial » (recommandation n° 1). L'assurance maladie est pleinement engagée dans cette démarche : les territoires ultra-marins, bénéficient, comme l'ensemble du territoire, des actions en faveur de l'accès aux droits et aux soins. Toutefois, une approche spécifique et complémentaire y est déployée, afin d'adapter et d'ajuster les orientations nationales aux réalités locales et de répondre aux besoins particuliers identifiés.

Dans ce cadre, des travaux prospectifs sont en cours. Ils visent, dans un premier temps, à faire un état des lieux de la situation dans les territoires d'outre-mer, notamment des indicateurs de santé et de démographie médicale, afin de déployer une trajectoire pluriannuelle pour améliorer l'état de santé et l'accès aux soins dans les DROM. Ce travail permettra d'identifier et prioriser des actions à fort enjeux, notamment en matière de maladies vectorielles liées aux moustiques, maladies cardiovasculaires et associées (diabète) et santé mentale.

Cette démarche est d'ores et déjà initiée dans le domaine de la prévention, à travers l'élaboration, en interbranches, d'une feuille de route couvrant la période 2023-2027. Ce programme a ainsi permis de partager le diagnostic territorial des DROM, de prioriser les actions locales au regard des enjeux spécifiques de chaque territoire et de différencier dans les propositions ce qui peut être négocié au niveau national et ce qui relève des stratégies locales.

---

**Réponse du président de l'Assemblée de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie**

Par un courrier en date du 18 novembre 2025, vous me transmettez le chapitre sur l'accès aux soins en outre-mer, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes.

Sur le point du chapitre « Un recours à la télémédecine à renforcer mais entravé par la fracture numérique dans les outre-mer », je relève qu'aucune référence au développement de cette technologie par la province Nord n'est mentionnée. Aussi, sur ce sujet je souhaite indiquer les points suivants :

- Entre 2022 et 2023, l'ensemble des quatorze (14) centre-médico-social de la collectivité a été équipé du matériel permettant la téléconsultation en médecine générale et pour certains domaines de médecine spécialisée notamment en matériel de base permettant les consultations cardiologiques

- Sont en cours de déploiement le matériel permettant les consultations ophtalmologiques (fonds de l'œil), les suivis cardiaques spécifiques et le suivi des insuffisances respiratoires.
- Le montant investit par la collectivité dans ce cadre se porte à 57 839 .002 F CFP.
- La moyenne des consultations par voie de télémédecine s'établit entre huit (8) et dix (10) consultations par jour.

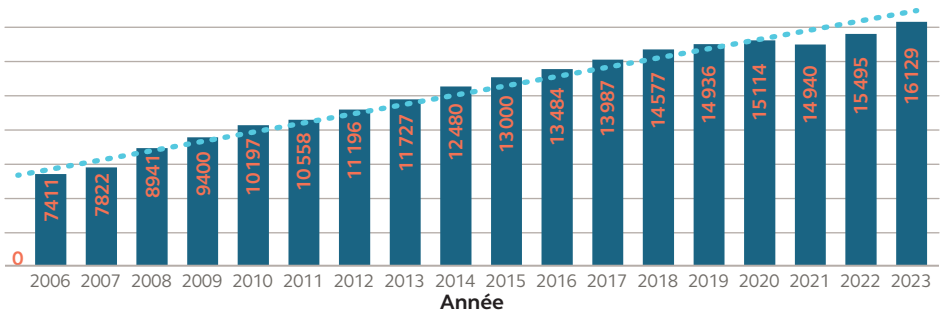
---

**Réponse de la présidente de l'Assemblée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie**

Comme spécifié dans votre courrier et en application des articles L 143-6 ; R. 143-13 du code des juridictions financières, je vous fais parvenir les avis et précisions apportées au projet de rapport sur l'accès aux soins concernant la province Sud.

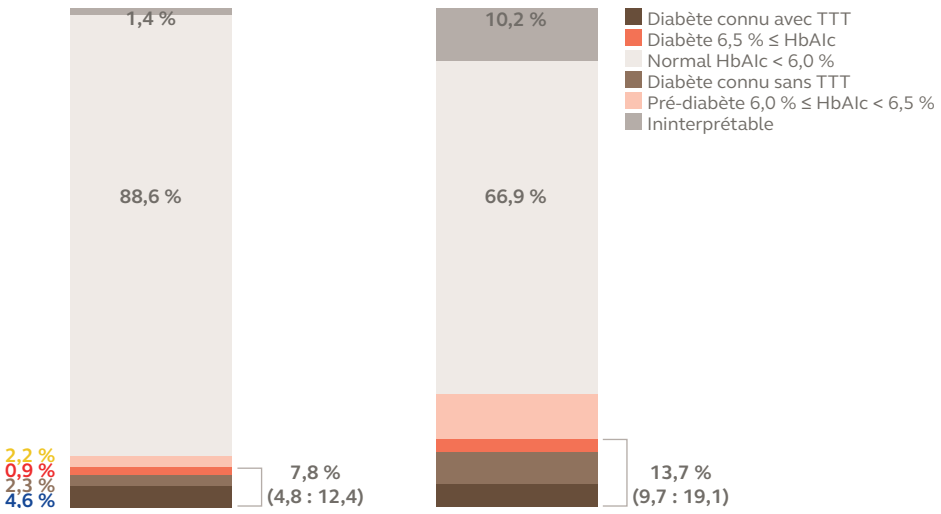
En matière de maladies non-transmissibles, on observe une persistance de l'augmentation du nombre de personnes diabétiques et en situation d'obésité.

GRAPHIQUE N° 2 | 2023 du nombre de diabétiques en LM (CAFAT + ALM)




Les chiffres présentés dans le graphique ci-dessus ne prennent pas en compte les diabétiques sans prise en charge longue maladie, et les patients présentant une intolérance au glucose (pré-diabète).

Il est notable d'observer également la prédominance féminine de ces pathologies.




Le ratio homme/femme est important chez l'adulte : près de 14 % des femmes contre seulement 8% des hommes. ©Baromètre Santé

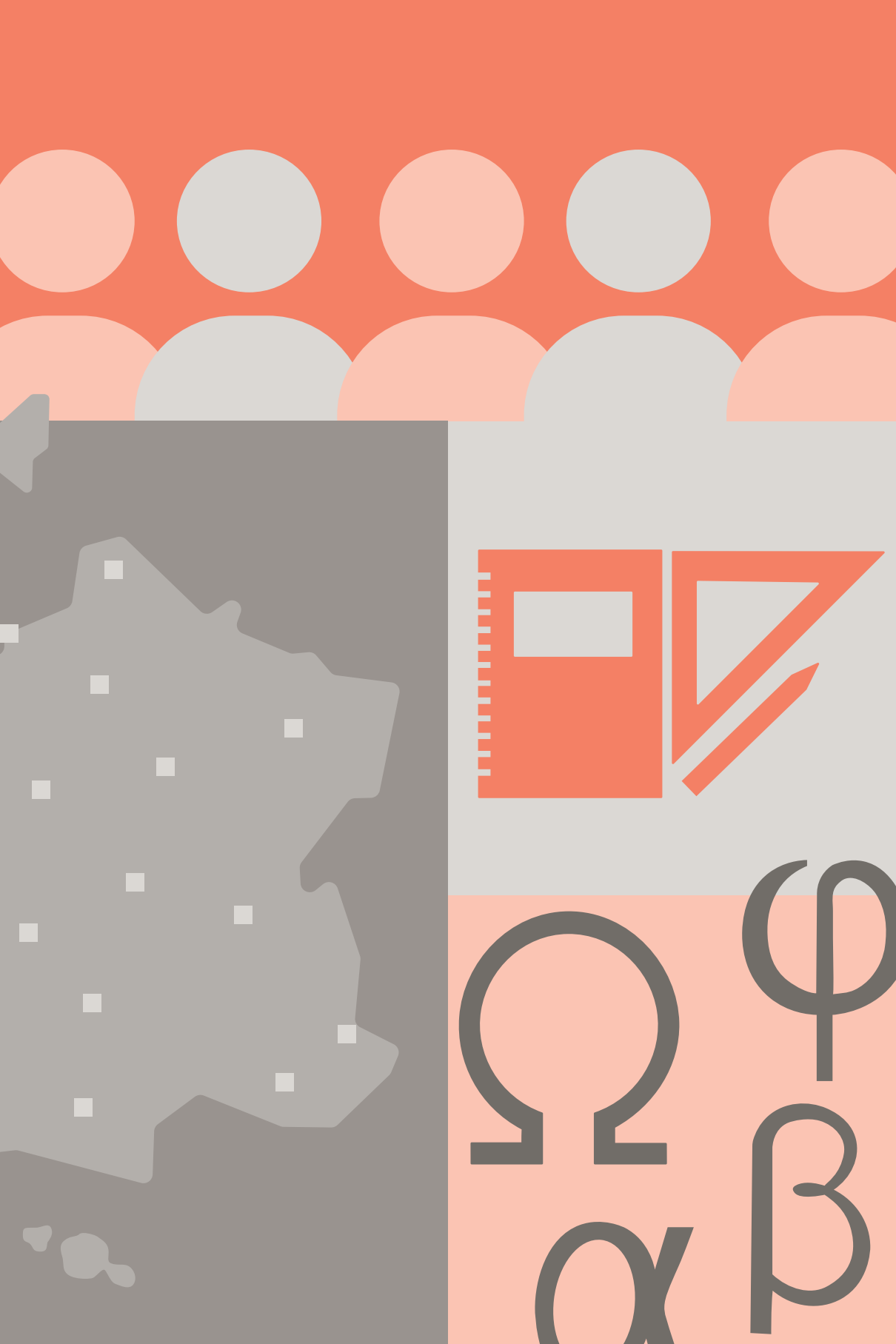
L'obésité, facteur de risque majeur du diabète, touche les enfants dès l'âge de 6 ans (2 enfants sur 10) pour atteindre des niveaux critiques à l'âge adulte (6,5 adultes sur 10).

Par ailleurs, face au départ massif de soignants, la province Sud a mis en place un dispositif appelé « pack d'attractivité pour les infirmiers » comprenant une participation aux billets d'avion et avantages divers ainsi qu'une aide à l'installation des médecins et dentistes et une aide à l'amélioration de santé pour les professionnels médicaux et paramédicaux.

Sur les 880 médecins inscrits au tableau de l'Ordre toutes spécialités confondues, il reste 340 médecins généralistes en activité totale ou partielle et de nombreuses spécialités en carence chronique (ophtalmologie, hépato gastro entérologie, dermatologie etc.).

Pour pallier le manque de généralistes, la province Sud a employé des praticiens à diplômes hors Union européenne (PADHUE). Sur 23 exerçant en Nouvelle-Calédonie, 3 exercent en province Sud.

La Nouvelle-Calédonie étant compétente en matière de santé, elle a sa propre organisation, qui ne comprend pas d'ARS, mais une commission du gouvernement comprenant des membres du conseil de l'Ordre, des professionnels de santé qui étudie les différentes candidatures et donnent un avis pour autorisation temporaire d'exercice dans leur spécialité jusqu'en décembre 2026.



# 3.
# Adapter la carte des collèges aux enjeux de la démographie et de la mixité sociale

Parmi les objectifs assignés par le code de l'éducation, le service public de l'éducation doit assurer à chaque élève, sans distinction, une formation générale du meilleur niveau possible, contribuer à l'égalité des chances et à la lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative et veiller à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement[1].

Le collège est une étape décisive pour la formation et l'orientation des élèves, mais il est également au centre des préoccupations de leurs parents. Il concentre, à ce titre, les inquiétudes et les interrogations sur le choix des établissements.

Dans ce contexte, le collège parvient-il à répondre à l'objectif d'accès à l'éducation, et, ce faisant, à demeurer un facteur de cohésion des territoires en permettant, en particulier, l'accès de tous à l'enseignement secondaire ?

1. Art. L.111-1 du code de l'éducation.

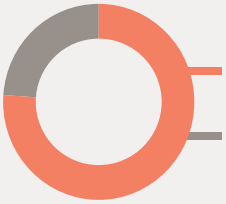
Afin de répondre à ces interrogations, la Cour et cinq chambres régionales des comptes ont conduit une enquête[2] auprès de services de l'État et d'un large échantillon de collectivités territoriales[3]. Dans le cadre des visites de 36 collèges, dont 14 établissements privés sous contrat, environ 700 personnes ont été rencontrées (élèves, parents, enseignants et autres personnels).

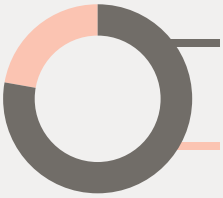
La France métropolitaine est couverte d'un réseau dense de 6 700 établissements, qui accueillent 3,2 millions de collégiens en 2025. La sectorisation du collège en milieu urbain comme en milieu rural influe sur la cohésion du territoire sur lequel il est implanté. Le collège est confronté à des défis déterminants pour son avenir : le recul de la mixité sociale, que les politiques de sectorisation ne permettent que marginalement d'enrayer, l'insuffisante association des établissements privés sous contrat à la construction de cet équilibre, et l'ampleur de la baisse des effectifs qui s'annonce (I). Face à ces défis, les différents dispositifs conçus par les pouvoirs publics ne sont pas à la hauteur des enjeux. Ceux-ci réclament une prise de conscience urgente et une action déterminée, pour réviser le maillage territorial et assurer la cohésion sociale au sein des établissements (II).

2. L'enquête a porté sur les collèges publics et privés sous contrat avec l'État en France métropolitaine, dont le contrôle relève des juridictions financières. Elle ne prend pas en compte la gestion des établissements et le contenu des enseignements.
3. Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Pays de la Loire.

# Chiffres clés

**6 700 collèges**




**30 %**
des collégiens en milieu urbain sont scolarisés dans le secteur privé – cette part est de **16 %** en milieu rural

**1 550 collèges très peu mixtes socialement**

**800 à public défavorisé**
dont 75% en éducation prioritaire

**750 à public favorisé**
dont 75% du secteur privé

**20 départements**
pourraient perdre **plus de 20 %** de collégiens entre 2024 et 2036

# I. Le collège, miroir des inégalités sociales et territoriales

Depuis les années 1960 et la prolongation de la scolarité obligatoire, la France s'est couverte d'un réseau dense de collèges, dont la gestion est, depuis 1986, pour partie décentralisée (A). Dans certaines zones urbaines, la mixité sociale se dégrade (B). En milieu rural, le collège fait face à des fragilités structurelles (C).

## A. Un réseau dense à la gouvernance partagée entre l'État et les départements

À la rentrée scolaire 2024, les 3,2 millions de collégiens métropolitains sont scolarisés dans près de 6 700 établissements, dont environ 5 100 publics et 1 600 privés sous contrat d'association. 78 % des élèves fréquentent un collège urbain et 22 % un collège rural[4].

Le maillage des établissements est dense, très souvent calqué sur la carte cantonale avant sa réforme en 2015 : presque toutes les intercommunalités (97 %) disposent d'au moins un collège. Dans les 20 départements les moins peuplés, un collège est implanté pour 6 572 habitants, pour une moyenne nationale de 8 872 habitants (hors Corse).

La gestion du collège est partagée entre plusieurs acteurs.

L'État recrute, forme et rémunère les enseignants, organise la scolarité et l'enseignement, répartit les moyens, contrôle et évalue les politiques éducatives et prend en charge la santé scolaire. Le département est chargé de la construction et de l'entretien des bâtiments et de la restauration scolaire. Il décide de la localisation des collèges et de leur secteur de recrutement en tenant compte de critères d'équilibre démographique, économique et social. Il participe également aux dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat d'association. Enfin, la région est la principale organisatrice des transports scolaires.

L'inscription des élèves relève également d'une compétence partagée entre le département, qui définit la carte scolaire, et le directeur académique des services du ministère de l'éducation nationale (DASEN), qui affecte les élèves au collège en fonction de leur lieu de résidence.

Enfin, la sectorisation est arrêtée, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, composé de représentants des collectivités territoriales, des personnels et des usagers. Il est consulté pour toute décision ayant trait à l'organisation et au fonctionnement du service public. Sa présidence est exer-

4. Cf. définition de l'INSEE.

cée par le préfet ou le président du département selon leurs compétences. En amont de toute fermeture ou réorganisation d'un collège, il revient au préfet de conduire la concertation locale et de réaliser une étude d'impact.

Sur demande auprès du DASEN, les familles peuvent obtenir des dérogations pour intégrer un autre établissement public[5]. À la rentrée 2018, 13 % des collégiens fréquentaient un autre établissement public que celui de leur secteur[6]. Certaines familles font le choix du collège privé sous contrat, qui scolarise 22 % des élèves.

Le ministère de l'éducation nationale estime le coût annuel total d'un collégien à 10 000 €, incluant les dépenses des familles. À titre de comparaison, la dépense pour un écolier est de 8 500 € et pour un lycéen (général et technologique) de 12 700 €.

## B. Le défi restant à relever de la mixité sociale, en particulier en milieu urbain

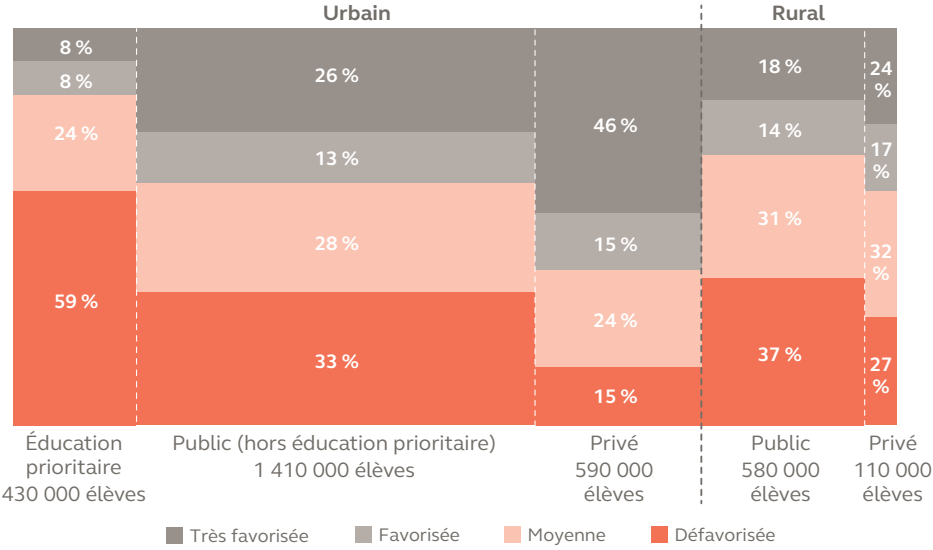
### 1. Dans un collège sur cinq, une mixité sociale non assurée

Les collégiens se répartissent de manière très différenciée entre collèges selon l'origine sociale, les territoires et le secteur de scolarisation. La composition sociale des établissements publics urbains (hors éducation prioritaire[7]) et ruraux est plutôt équilibrée.

En revanche, dans les collèges de l'éducation prioritaire, tous situés dans le secteur public, la part des enfants des familles défavorisées[8] est de près de 60 %. Le secteur privé scolarise 30 % des collégiens urbains, avec une nette prédominance d'enfants de familles favorisées (60 %) et seulement 16 % des collégiens ruraux.

5. Pour raisons de santé ou de handicap, de fratries, de proximité d'un autre établissement, de suivi d'un parcours scolaire particulier, de convenance personnelle et d'instruction en famille. Les élèves boursiers sont prioritaires.
6. *DEPP, Éducation et formations,* n° 102, juin 2021.
7. L'éducation prioritaire est une politique qui vise à réduire les écarts de résultats scolaires liés aux origines sociales.
8. Suivant la définition des professions et catégories professionnelles, DEPP.

GRAPHIQUE N° 1 | Répartition des collégiens par type de territoire, secteur, professions et catégories socioprofessionnelles (rentrée 2024 en %)



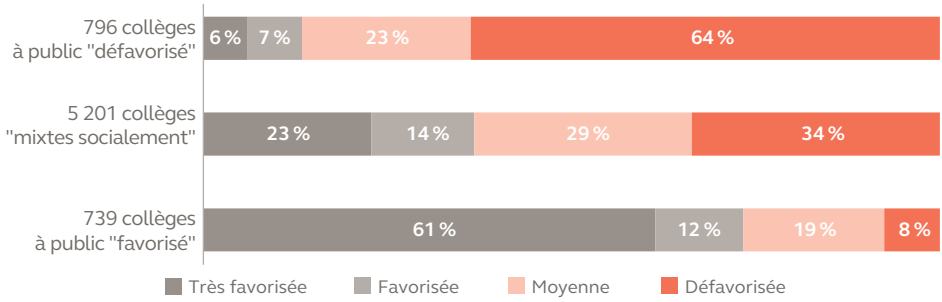

Source : Cour des comptes, d'après données DEPP (hors SEGPA[9])
Note de lecture : sur les 430 000 élèves de l'éducation prioritaire, 59 % des élèves sont issus de familles défavorisées.

Les causes de cette faible mixité sociale sont bien identifiées. Le collège reproduit en effet les inégalités sociales des quartiers, dans la mesure où le choix des familles s'effectue essentiellement sur des critères de proximité (65 %). Ces familles ne sont que 38 % à considérer que la mixité sociale est un objectif primordial[10].

Pour déterminer le niveau de mixité sociale à l'échelle des collèges, la Cour a retenu une méthode empirique fondée sur la composition sociale des établissements[11]. Pour l'année scolaire 2024-2025, environ 1 550 collèges sur 6 700 présentent une faible mixité sociale : un peu moins de 750 d'entre eux accueillent essentiellement des collégiens de familles favorisées et 800 accueillent majoritairement des collégiens de familles défavorisées.

9. Sections d'enseignement général et professionnel adapté. Ces classes accueillent des jeunes de la 6e à la 3e présentant des difficultés scolaires importantes, qui accèdent ainsi à une formation professionnelle diplômante ou poursuivent leurs études après la 3e.
10. Sondage BVA Xsight pour la Fondation Jean Jaurès (2024).
11. Un collège est considéré comme socialement favorisé lorsqu'il accueille une proportion d'élèves issus de milieux favorisés significativement supérieure à la moyenne nationale (soit 50 % de plus), et, simultanément, une part d'élèves défavorisés nettement inférieure (50 % de moins). Les seuils retenus sont identiques pour les collèges considérés comme socialement défavorisés.

GRAPHIQUE N° 2 | Types de collège par professions et catégories socioprofessionnelles




Source : Cour des comptes, d'après données de la DEPP, rentrée 2024 collèges publics (hors SEGPA) et privés

À titre d'illustration, dans la cour de récréation des 750 collèges favorisés, un collégien a une chance sur 12 de croiser un élève d'une famille défavorisée alors qu'un élève sur trois est issu au plan national de ce milieu social. Ce phénomène est essentiellement urbain. En effet, seulement 8 % des collèges ruraux présentent une faible mixité sociale contre 35 % des collèges urbains.

Dans certaines situations, la très faible mixité sociale est plus marquée. Ainsi, dans les métropoles de Lyon, de Montpellier, du Grand Paris et de Strasbourg, ces taux sont supérieurs à 40 %. À Mulhouse, huit collèges sur neuf présentent une faible mixité sociale (sept établissements publics défavorisés et un privé favorisé).

Parmi les collèges accueillant essentiellement des familles défavorisées, 76 % relèvent d'un réseau d'éducation prioritaire. Ceux accueillant essentiellement des familles favorisées relèvent pour trois quarts du secteur privé.

## 2. La mixité sociale, un objectif à concilier avec d'autres impératifs

Le périmètre de recrutement des collèges publics doit répondre à plusieurs objectifs parfois peu compatibles : la capacité d'accueil, la proximité géographique, les dessertes de transports en commun ou les lieux d'implantation des collèges privés.

La recherche de la mixité sociale demeure un objectif secondaire. Dans une enquête de l'association Départements de France en 2021[12], seules six des 41 collectivités ayant répondu indiquaient que leurs investissements immobiliers avaient pour objectif l'attractivité du territoire et les enjeux de mixité sociale.

La faible mixité sociale d'un collège public est principalement le reflet de son quartier d'implantation, notamment lorsqu'il est situé dans un quartier prioritaire de la ville (QPV), et ce même si d'autres quartiers sont inclus dans la carte scolaire.

12. *Enquête collèges 2020-2021*, synthèse globale.

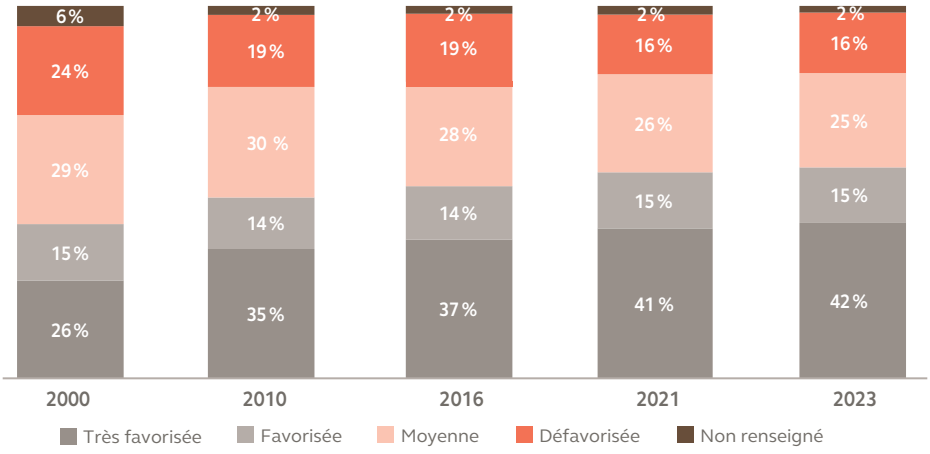
Par exemple, le collège Jules Lagneau à Metz, situé en QPV, couvre un très large secteur de recrutement, jusqu'aux écoles de villages voisins. Il accueille cependant toujours environ 70 % d'enfants de familles défavorisées.

## 3. Un recul de la mixité sociale dans l'enseignement privé

La proportion d'élèves scolarisés dans les collèges privés n'a augmenté que de manière marginale, passant de 21,7 % à 22,3 % entre 2011 et 2023. Mais lorsque les enfants rentrent en 6ème, le choix de leurs parents se traduit par une augmentation significative de sept points du taux d'inscription dans le secteur privé.

Depuis le milieu des années 2000, ces collèges scolarisent de plus en plus d'élèves de milieux très favorisés et de moins en moins d'élèves de familles défavorisées.

GRAPHIQUE N° 3 | Évolution de l'origine sociale des élèves au collège privé




Source : Cour des comptes d'après les données DEPP

Le choix du collège privé s'explique principalement par la recherche d'un climat scolaire propice au travail, d'une plus grande discipline, d'un meilleur niveau scolaire, d'activités optionnelles proposées en dehors du temps scolaire et, de manière seulement marginale, pour des raisons confessionnelles[13].

Des freins existent à une meilleure prise en compte de la mixité sociale dans les établissements privés sous-contrat ; le premier est d'ordre financier, le surcoût pour les familles étant de l'ordre de 1 600 € par an pour un collégien demi-pensionnaire.

Les familles versent effectivement une contribution, à laquelle s'ajoute le paiement des frais de cantine. Or, dans les collèges publics, la scolarité est gratuite et une partie de la restauration est subventionnée par les départements, avec dans certains d'entre eux des tarifs réduits pour les familles les plus modestes.

13. Menger Pierre-Michel, *Comment (ne pas) vouloir le meilleur pour ses enfants ?*, Collège de France, décembre 2024.

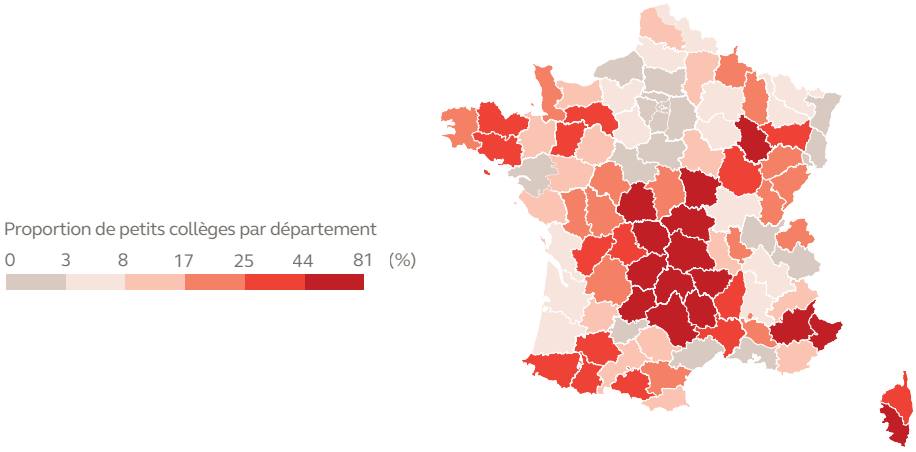
De même, les procédures d'inscription (calendrier, dossier de candidature) peuvent être un frein. La sélection, enfin, peut contribuer à la moindre mixité sociale. Sur les douze collèges privés contrôlés par la chambre régionale des comptes Grand Est, environ une moitié pratique une sélection en fonction du niveau scolaire ou du comportement de l'élève.

## C. Le collège rural, un acteur de cohésion fragilisé

### 1. Les contraintes liées à la petite taille

À la rentrée 2024, plus de 300 collèges publics ruraux regroupent moins de 200 élèves, contre seulement une vingtaine en milieu urbain. Dans dix départements[14], les petits établissements publics représentent 50 % et plus du réseau.

CARTE N° 1 | Localisation des petits collèges publics (moins de 200 élèves)




Source : Cour des comptes, d'après données de la DEPP, à la rentrée 2024

Dans les collèges ruraux de moins de 100 élèves, l'effectif moyen des classes est, avec 19 élèves, très inférieur à la moyenne de 25 élèves de tous les établissements ruraux. L'offre pédagogique y est plus restreinte. À titre d'exemple, l'éventail des options (deuxième langue vivante, langues anciennes, sport, sciences et technologie) varie selon la taille de l'établissement de deux à sept. La possibilité d'accès à une section bilangue, une section internationale ou une classe à horaires aménagés est également limitée.

La rotation des équipes pédagogiques est par ailleurs plus fréquente dans les petits collèges ruraux. En 2024, un tiers de leurs enseignants y avaient moins de deux ans d'ancienneté.

14. Proportion calculée sur les seuls collèges ruraux dans les départements suivants : Cantal, Nièvre, Creuse, Haute-Loire, Alpes de Haute-Provence, Lozère, Haute-Marne, Alpes-Maritimes et Aveyron.

De plus, le défaut d'attractivité est souvent associé à l'impossibilité d'effectuer un temps plein dans un seul établissement. Certains enseignants exercent dans deux, voire trois collèges, parfois distants de plusieurs dizaines de kilomètres. Dans les 30 collèges publics nivernais, 130 enseignants (soit 23 %) sont dans cette situation.

Ces postes incomplets posent des difficultés multiples. L'investissement des enseignants dans la conduite de projets et la vie collective du collège est plus difficile ; leurs absences sont plus nombreuses et d'autant plus préjudiciables que le potentiel de remplacement est faible.

Ce constat s'étend aux catégories de personnels de santé (médecins scolaires, infirmières, psychologues) et de direction : 10 % des établissements ruraux n'avaient pas de principaux au cours de l'année scolaire 2023-2024, contre 7,7 % en milieu urbain.

Dès lors, la présence de personnels contractuels est une caractéristique majeure des collèges ruraux, en particulier ceux comptant moins de 200 élèves. Ils y représentent environ 17 % de l'effectif, contre 8,5 % pour l'ensemble des collèges.

**L'emploi du temps partagé et le recours au personnel contractuel**

À la rentrée 2024, le collège « Antoine Duvivier » de Luzy (Nièvre) accueille 124 élèves et emploie 19 enseignants dont deux contractuels. Six matières (allemand, espagnol, technologie, physique, éducation musicale et arts plastiques) sont assurées par des professeurs en temps partagé avec d'autres établissements. Au collège d'Imphy, dans ce même département, la conseillère principale d'éducation et deux enseignantes sont contractuelles. Celle d'arts plastiques exerce dans trois établissements. Tous personnels confondus, le département a, en février 2025, la plus forte proportion de contractuels de toute l'académie.

## 2. Un climat scolaire plus apaisé, mais la contrainte forte du temps de transport

Au plan national, les élèves des établissements ruraux ont plutôt un meilleur taux de réussite (89 %) au diplôme national du brevet des collèges (DNB) que ceux des établissements urbains (87 %) et bénéficient d'évaluations, notamment en mathématiques, légèrement meilleures.

Dans les six collèges ruraux nivernais et vendéens visités, la présence des adultes, relativement plus importante, est soulignée comme rassurante par la communauté éducative et les parents. Dans les établissements ruraux, le climat scolaire est perçu comme plus apaisé qu'en milieu urbain[15].

15. Fréchou H. et Traore B., *Au collège, dans un climat scolaire globalement serein…*, INSEE Références, édition 2021.

Le temps de transport demeure en revanche un défi particulier. En milieu rural, le recours au transport scolaire est fréquent : les collégiens nivernais, hauts-pyrénéens et du Grand Est concernés sont respectivement 39 %, 53 % et 28 % à les emprunter. Le temps de transport quotidien est, en moyenne, quatre fois plus important que pour les urbains[16].

### Une préoccupation fréquente pour les collégiens et leurs parents

Les régions Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est indiquent qu'en zones peu et très peu denses la moyenne du temps de trajet quotidien est de 45 minutes. Dans la Nièvre, l'aller-retour quotidien peut atteindre jusqu'à 1h10.

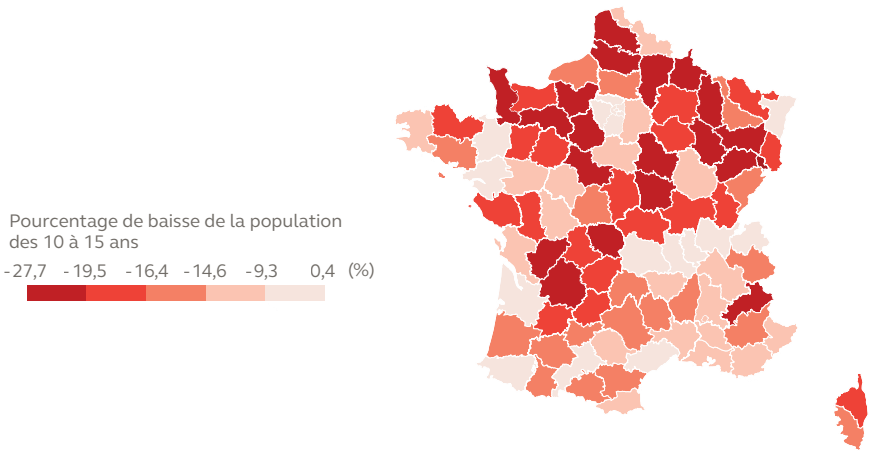
À ces durées s'ajoutent celles du domicile au point d'arrêt, lesquels sont espacés en moyenne de deux à trois kilomètres.

Ces temps de trajet imposent aux enfants une journée hors du domicile pouvant atteindre une amplitude de 12 heures.

## 3. Une baisse des effectifs insuffisamment anticipée

Le collège est confronté à une baisse de ses effectifs, qui pourrait atteindre 12 % à l'horizon de 2036[17]. Près d'une vingtaine de départements pourraient perdre plus de 20 % de collégiens. Les baisses les plus importantes sont attendues dans les départements où les collèges ruraux sont majoritaires, si bien que ces collèges connaîtront une diminution plus prononcée que les collèges urbains.

CARTE N° 2 | Le défi de l'évolution de la population des 10 et 15 ans

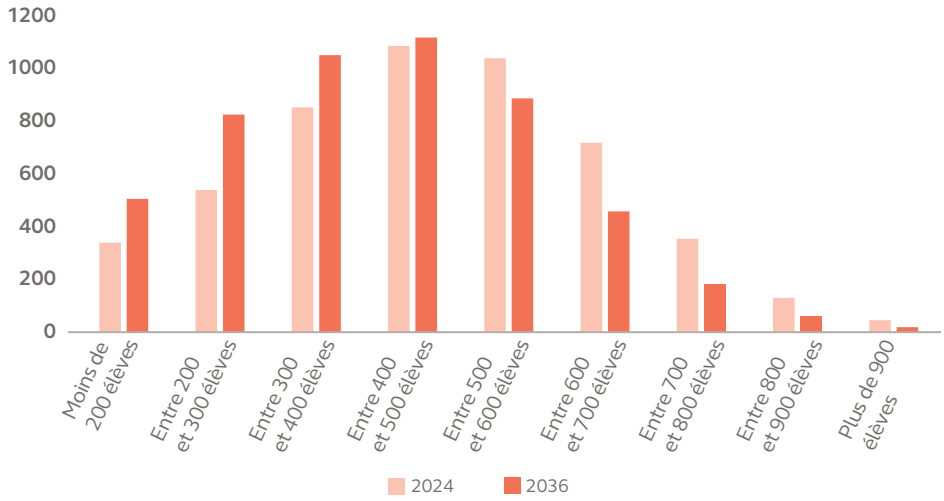



Source : INSEE, projection de la population entre 2024 et 2036

16. CNESCO, *Éducation et territoires, éclairages sur certaines des inégalités scolaires d'origine territoriale*, octobre 2018.
17. Cette projection sur la période 2024 à 2036 est fondée sur un modèle de l'INSEE (Omphale 2022) et sur les populations observées au 1er janvier 2018.

De ce fait, à nombre d'établissements inchangé, l'effectif moyen par collège pourrait baisser de 480 à 430. En projetant cette baisse sur les effectifs de chaque collège, la Cour estime que le nombre d'établissements de moins de 300 élèves pourrait ainsi augmenter de plus de 50 %.

GRAPHIQUE N° 4 | Évolution de la taille des collèges publics entre 2024 et 2036




Source : Cour des comptes, à partir des données de l'INSEE et de la DEPP

Les conséquences de cette évolution sur le réseau des collèges ne sont que trop rarement anticipées par les pouvoirs publics.

Les indispensables échanges de données entre les autorités académiques et les départements, bien que fréquemment encadrés par des conventions, restent incomplets, comme la Cour l'a relevé dans différents départements (Aude, Hautes-Pyrénées, Hautes-Alpes, Loire-Atlantique, Vendée). Le projet de convention-cadre entre le ministère de l'éducation nationale et l'association Départements de France devrait, à terme, faciliter les échanges et assurer la collaboration de toutes les parties.

La majorité des départements n'envisagent pas d'évolution de la carte des collèges et ferment rarement des établissements.

**L'ouverture et la fermeture d'un collège**

L'ouverture ou la fermeture d'un collège fait intervenir le représentant de l'État et les organes compétents du département (art. L. 421-1 du code de l'éducation). Ces mesures relèvent ainsi d'une codécision. Le Conseil d'État a en effet jugé, dans une décision du 18 juillet 2018[18], que la fermeture d'un collège ne saurait intervenir qu'avec l'accord des deux parties.

18. CE, 18 juillet 2018, req. n° 420047.

Ainsi, malgré un taux d'occupation de seulement 55 % et la proximité d'autres établissements, le département des Côtes-d'Armor ne ferme pas le collège de Pleumeur-Bodou[19]. Le collège « Alexandre Vialatte » de Saint-Amant-Roche-Savine (Puy-de-Dôme), qui accueillait seulement neuf collégiens, n'a été fermé qu'à la suite de la décision de l'inspection académique de ne plus y scolariser d'élèves.

Dans le contexte actuel de dégradation des finances publiques, le coût du maintien de ces collèges est à prendre en considération. Dans un établissement public de moins de 300 élèves, la dépense salariale de l'État par collégien est de 20 % plus élevée que dans un collège de 500 à 600 élèves[20], du fait des coûts de structure difficilement compressibles.

TABLEAU N° 1 | Comparatif des charges de personnel par taille de collège pour l'État (2023)

| En euro par collégien | Collège de moins de 200 élèves | Collège de moins de 300 élèves | Collège de 500 à 600 élèves |
|---|---|---|---|
| Coût salarial (part État) | 8 900 € | 8 100 € | 6 700 € |

Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

Pour le budget des départements, l'écart de coût est encore plus élevé. La chambre régionale des comptes Grand Est estime ainsi que les dépenses de fonctionnement par élève dans les collèges de moins de 300 élèves sont supérieures de 50 % à celles des collèges de 500 à 600 élèves.

En conclusion, la mixité sociale est fragilisée dans les établissements publics relevant de l'éducation prioritaire et ceux du secteur privé. Malgré leurs atouts, les collèges ruraux sont menacés par la baisse démographique. Elle devrait affecter d'abord les établissements de petite taille, ce qui pose la question de leur maintien dans le contexte dégradé des finances publiques.

## II. La nécessité d'une réforme d'ampleur

L'État et les collectivités territoriales n'ont, à ce jour, pas pris la mesure de l'ampleur de la dégradation de la mixité sociale et n'anticipent pas à un horizon suffisant les effets de la déprise démographique. Face à ces défis, les réponses apportées ne sont pas encore, en dépit de leur intérêt, à la hauteur des enjeux (A). En conséquence, le maillage territorial doit impérativement être repensé par les départements, en concertation avec l'État et tous les acteurs concernés (B).

19. Chambre régionale des comptes Bretagne, *Département des Côtes-d'Armor*, observations définitives, juin 2023.
20. En 2023, le surcoût pour l'État était de l'ordre de 240 M€ sur un total de charges et de cotisations sociales de près de 17 Md€. Il pourrait croître dans les prochaines années.

## A. Des dispositifs insuffisants et de portée limitée

### 1. Favoriser la mixité sociale

Dans le prolongement de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République[21], la création d'un secteur de recrutement partagé entre plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transports urbains a été rendue possible[22].

Cette mesure a toutefois été peu mise en œuvre. Trois expérimentations menées dans les 18ème et 19ème arrondissements de Paris ont rencontré un certain succès (rééquilibrage des compositions sociales sans augmentation des comportements d'évitement)[23], mais les projets ultérieurs n'ont pas abouti. À la rentrée scolaire 2024, ce dispositif demeure modeste et ne concerne que 10 250 collégiens.

### 2. Favoriser la concertation entre les acteurs

Introduit dans le cadre de la politique de la ville, l'encouragement à la coopération locale s'est élargi aux zones rurales.

Lancés à titre expérimental en 2021 et élargis en juin 2023 par le plan *France Ruralités*, les territoires éducatifs ruraux (TER) concernent tous les départements ruraux. Le dispositif repose sur une convention d'une durée de trois ans et bénéficie d'une dotation de l'État de 90 000 €. Autour d'au moins un collège public et de ses écoles de rattachement, un TER associe différents partenaires : l'intercommunalité, le département, d'autres services sociaux ou de santé et les associations locales. Il repose sur la construction d'un projet commun aux acteurs éducatifs, le développement de l'ancrage local des établissements scolaires, le renforcement de leur attractivité et l'accompagnement des personnels. Il permet ainsi une prise en charge globale des élèves, avant, pendant et après le temps scolaire et dans toutes ses dimensions (pédagogique, éducative, sociale, santé).

Même si, en février 2025, 203 TER étaient recensés, ce dispositif reste trop récent pour en percevoir les effets réels. Les établissements privés sous contrat sont par ailleurs très rarement associés à cette démarche.

**La Nièvre, un territoire actif pour les TER**

À la rentrée 2024-2025, ce département rural s'appuie sur 12 TER (14 collèges et 56 écoles), dont l'un associe un lycée.

En 2021, la commune de La Machine s'est engagée dans l'expérimentation du dispositif, en prolongement de son expérience de l'école du socle[24]. En 2023, un nouveau TER associant six collèges et le lycée de Decize a été envisagé.

21. Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et décret n° 2014-800 du 15 juillet 2014, relatif à la coopération entre les services de l'État et le conseil général en vue de favoriser la mixité sociale dans les collèges publics.
22. Circulaire n° 2014-81 du 7 janvier 2015 relative à l'amélioration de la mixité sociale au sein des établissements publics du second degré.
23. Julien Grenet, *Mixité sociale au collège*, Collège de France, juin 2024.
24. Voir encadré *infra*.

Son plan d'actions vise la lutte contre l'illettrisme, le travail entre les enseignants des collèges et du lycée pour améliorer la transition pédagogique pour les collégiens entre la 3ème et la 2nde. Il mobilise de nombreux partenaires (Sciences Po Paris, ONISEP, ENEDIS, etc.).

En milieu rural, le constat de la baisse des effectifs est ancien. Une circulaire de 1998 prévoyait déjà l'élaboration de schémas départementaux des collèges ruraux, explorant « toutes les solutions permettant la revitalisation des petits collèges ou préparant leur mise en réseau entre eux et/ou avec les écoles alentour »[25].

Lancé en juin 2023, le plan *France Ruralités* a créé une nouvelle instance de dialogue et de concertation entre les élus, les services de l'État et d'autres partenaires du champ éducatif : l'observatoire des dynamiques rurales (ODR). Son ambition est de répondre aux attentes des acteurs ruraux, en termes d'évolutions nécessaires à l'horizon de trois ans et de co-construction des décisions. Mais ce dispositif est trop récent pour en apprécier la portée et les résultats ; son horizon temporel est de plus trop restreint pour appréhender les effets de la baisse des effectifs et construire des solutions opérationnelles.

## 3. Favoriser l'attractivité des établissements

L'offre de formation en collège repose, d'une part, sur les enseignements définis par la grille horaire et, d'autre part, sur des dispositifs visant à enrichir l'offre éducative, tels que les sections internationales (SI)[26] ou les classes à horaires aménagés (CHA)[27].

Ceux-ci sont utilisés pour renforcer l'attractivité d'une partie des établissements les moins favorisés[28]. À la rentrée scolaire 2023, 32 % des 473 CHA et 57 sections internationales étaient implantées dans les collèges relevant de l'éducation prioritaire.

### L'effet relatif des options pédagogiques

Dans le département de la Moselle, plusieurs collèges de l'éducation prioritaire proposent des options. C'est le cas de la SI allemand à Creutzwald, d'une CHA en arts plastiques à Metz ou en musique à Woippy. Dans ces trois cas, l'indice de position sociale des établissements[29] concernés s'est légèrement accru entre 2 % et 8 %, suggérant une amélioration de la mixité sociale.

25. Circulaire n° 98-252 du 17 décembre 1998 sur l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé.
26. Une discipline non linguistique est enseignée en partie en français et en partie en langue étrangère ou un enseignement complémentaire de lettres étrangères est ajouté, à raison de quatre heures hebdomadaires.
27. Ces classes permettent aux élèves de renforcer leurs apprentissages en musique, danse et théâtre.
28. Inspection générale de l'éducation nationale, du sport et de la recherche *L'implantation de sections internationales dans les colleges REP*, septembre 2025.
29. Cet indice résume les conditions socio-économiques et culturelles des familles des élèves accueillis dans l'établissement.

Les pouvoirs publics entendent par ailleurs faire des « internats d'excellence »[30] un instrument de lutte contre les inégalités sociales et territoriales.

À la rentrée 2024, 475 internats, dont 171 en milieu rural, bénéficiaient du label, qui s'adosse fréquemment à d'autres dispositifs soutenant la réussite éducative et l'ambition scolaire (cordées de la réussite, TER, cité éducative, programme de réussite éducative).

**L'internat en milieu rural**

Le département de l'Aude[31] a développé un réseau de 263 places réparties dans six internats dont les deux tiers ont été rénovés depuis 2015. L'offre est volontairement attractive, pour répondre aux situations d'enclavement géographique ou aux problématiques sociales des familles. Un accompagnement social et financier des familles est prévu.

Le département de la Lozère[32] investit pour éviter aux élèves des temps de trajets trop longs et favoriser ainsi leur réussite. Quatre collèges sont labellisés « internat d'excellence ».

Malgré l'effort des départements, les parents optent peu pour cette solution, par crainte de voir leurs enfants insuffisamment accompagnés, de la cohabitation avec les plus grands et de l'insuffisante présence des adultes. De plus, le coût pour les familles peut encore être élevé (en moyenne 1 400 € par an), même si la prime forfaitaire de 258 € accordée à tous les internes s'ajoute aux bourses sur critères sociaux et fonds sociaux des collectivités.

En 2023, 89 collégiens seulement étaient logés dans des internats de la région Grand Est. Début 2025, les 76 places des deux internats hauts-alpins présentent un taux d'occupation de 36 %.

Dans tout le pays, à la rentrée 2023, 0,3 % des collégiens du secteur public sont pensionnaires, contre 1,7 % de ceux du secteur privé. La part des internes dans le second degré ne cesse de diminuer. Elle est passée de 4,8 % en 1994 à 3,4 % en 2024.

En conclusion, la Cour relève que ces dispositifs ont été généralisés sans toujours être évalués. L'ensemble peine à répondre aux besoins. Ces mesures ne sont pas à la hauteur des enjeux.

30. Le dispositif initial date du plan *Espoir banlieues de 2008*. En 2021, il a pris le nom en zones rurales d'*Internat d'excellence-ruralité*.
31. Chambre régionale des comptes Occitanie, *Département de l'Aude*, observations définitives, juillet 2023.
32. Cour des comptes, *La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'éducation nationale et des départements*, rapport public annuel, mars 2023.

## B. Un impératif : repenser le maillage territorial

### 1. Construire la mixité sociale

La carte scolaire ne peut pas corriger, à elle seule, les inégalités sociales entre quartiers d'une ville. Elle est une conséquence des décisions prises en amont, en matière d'aménagement du territoire. La mixité sociale concerne ainsi d'abord les politiques de l'habitat et des mobilités, qui s'inscrivent dans le long terme et relèvent des décisions du bloc communal et de la région.

Lorsque le tissu résidentiel ne permet pas par lui-même la mixité sociale, le travail sur la sectorisation peut s'effectuer à partir des collèges existants ou s'inscrire dans des opérations immobilières d'ampleur.

Ces solutions nécessitent :

- d'identifier les collèges présentant un potentiel de mixité sociale et où le déplacement des élèves peut être envisagé de manière réaliste ;
- d'accompagner les familles par une communication transparente ;
- d'accompagner les projets pédagogiques des enseignants ;
- de faire converger l'offre pédagogique des établissements concernés ;
- d'associer les réseaux d'enseignement privé sous contrat.

**Des mesures exceptionnelles en faveur de la mixité sociale**

Deux opérations mobilisent des moyens financiers hors norme.

Dans l'objectif de rééquilibrer la composition sociale, le département de la Loire-Atlantique a ouvert le nouveau collège de Nantes centre, qui regroupe les élèves de trois collèges fermés, dont l'un en REP +.

En 2017, le département de la Haute-Garonne a démoli deux collèges du quartier du Mirail et fait construire deux établissements en frange de celui-ci. Les élèves ont été répartis sur neuf collèges de l'agglomération toulousaine. Depuis 2022, ils sont affectés aux deux nouveaux collèges et dans sept collèges plus favorisés, accessibles grâce à des navettes gratuites. Le département a consacré 56 M€ à ce dispositif, dont 0,9 M€ par an en mesures d'accompagnement. Les moyens supplémentaires pour l'éducation nationale sont évalués à 1,8 M€ par an. Le niveau des élèves les plus faibles à l'écrit connait une légère amélioration même si cela ne se traduit pas dans les taux de réussite au diplôme national du brevet.

Par ailleurs, à Mulhouse (Haut-Rhin), l'équivalent de l'effectif d'un collège est affecté chaque année dans les établissements de la première couronne de l'agglomération. Dans le cadre du contrat local d'accompagnement (CLA), la formation des enseignants des collèges concernés est renforcée pour adapter leurs pratiques pédagogiques aux élèves issus des écoles du réseau d'éducation prioritaire.

Sans les prérequis cités plus haut, les changements de sectorisation sont susceptibles d'aboutir à des résultats contraires à ceux recherchés.

**Des résultats peu probants**

En 2016, l'ex-département du Bas-Rhin a modifié le secteur de recrutement du collège « Kléber » (Strasbourg), en accueillant des élèves d'une école du réseau de l'éducation prioritaire.

Faute d'un accompagnement pédagogique adapté, les résultats au DNB montrent que, malgré une scolarité effectuée au sein de ce collège, les élèves issus de l'école de Koenigshoffen gardent des résultats nettement inférieurs à la moyenne académique, avec des écarts creusés entre 2015 et 2024.

Par ailleurs, on constate un effet d'évitement : en 2015, 184 collégiens du secteur historique de l'établissement étaient scolarisés dans l'enseignement privé. Ils étaient 238 en 2024. Les enseignants, les élèves et les parents font état d'un climat scolaire de plus en plus dégradé.

En milieu urbain, la déprise démographique créera des opportunités de regroupement d'élèves et donc un potentiel de mixité sociale pour redéfinir les contours de la carte scolaire, à la condition que ces évolutions soient suffisamment anticipées et qu'un accompagnement partagé par tous les acteurs, dans et hors des établissements, puisse être organisé.

## 2. Associer davantage l'enseignement privé

La sectorisation ne pourra pas, à elle seule, permettre d'atteindre l'objectif de mixité sociale.

Pour la renforcer au sein des établissements privés sous contrat, l'État et le Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC) ont signé un protocole le 17 mai 2023. D'après le SGEC, 94 % de ceux-ci ont depuis fourni des données qui améliorent l'information des familles sur les conditions d'accès aux collèges publics et privés et 32 % de leurs établissements appliquent une modulation de la contribution des familles en fonction de leurs ressources.

Par ailleurs, certains départements adoptent des dispositifs soumis à des critères sociaux. Ils prennent en compte les profils sociaux des élèves, qui se traduisent par une modulation de la dotation versée. La collectivité européenne d'Alsace (CEA) a ainsi instauré un bonus « mixité sociale », complémentaire à la dotation légale. Le montant en jeu est toutefois insuffisant pour être réellement incitatif.

Sur les 12 établissements privés contrôlés, la chambre régionale des comptes Grand Est a observé que très peu d'entre eux ont mis en œuvre des actions pour favoriser l'accueil d'élèves de familles défavorisées. À titre d'illustration, le collège

du Gymnase à Strasbourg, qui relève du réseau protestant, offre une réduction de 80 % des frais annuels de scolarité aux élèves boursiers ; malgré cela, ces derniers ne représentent que 3,5 % de l'effectif.

Les mesures visant à favoriser la mixité sociale restent largement insuffisantes. La Cour réaffirme la nécessité d'une association renforcée de l'école privée sous contrat à l'objectif de mixité sociale.

## 3. Adapter le collège rural aux enjeux de la déprise démographique

En milieu rural, le maillage des collèges doit être impérativement repensé de l'école primaire au lycée, pour relever le défi démographique.

Sur la base d'un diagnostic préalable à l'horizon temporel d'une dizaine d'années, un schéma d'adaptation du réseau doit être construit, en associant tous les acteurs institutionnels et en concertation avec les usagers pour s'assurer de leur adhésion.

Il est pour cela impératif de sortir des limites administratives classiques, en mobilisant autant que de besoin les académies et les départements limitrophes, et tous les réseaux éducatifs (de l'école au lycée d'enseignement général et technique et professionnel).

### a) Regrouper écoles, collèges et lycées

À l'échelle internationale, afin de rendre soutenable le maintien d'un enseignement de qualité lorsque les effectifs diminuent fortement, l'OCDE[33] cite trois voies principales à privilégier :

- la création de réseaux d'écoles–collèges, afin de mutualiser les moyens et permettre le partage de pratiques entre enseignants, notamment ;
- l'utilisation du numérique à distance pour enrichir l'offre de formation, pour les élèves comme pour les enseignants ;
- la transformation de l'établissement scolaire en un lieu de service polyvalent pour la communauté dont il représente un élément structurant avec, par exemple, un accueil périscolaire ou des infrastructures sportives.

Ces orientations sont encore trop peu mises en œuvre. Quelques expérimentations locales s'en inspirent, notamment l'école du socle, mais elles se heurtent fréquemment à la rigidité du cadre de gestion du collège, qu'il est nécessaire d'assouplir.

**L'école du socle**

Apparue au début des années 2010, l'expression « école du socle » vise le socle commun de connaissances à acquérir dans le 1er et le 2nd degrés. Le rapprochement de l'école et du collège garantit une continuité pédagogique et organisationnelle pour les élèves du troisième cycle (CM1, CM2 et 6ème).

33. Source : OCDE, *Rural studies*, mars 2021.

Ce rapprochement prend différentes formes : l'intégration de classes de CM2 dans un collège (classes mixtes CM2-6ème ou activités communes), la fusion d'un collège et d'une école sur un même site et le regroupement en réseau autour d'un projet commun[34].

À la rentrée 2018, des expérimentations d'écoles du socle (ou apparentées) ont été mises en place dans 24 départements, dont 20 ruraux[35]. En Europe, de nombreux pays ont fait le choix de rattacher la classe de 6ème à l'école primaire, notamment la Suède, le Danemark et la Pologne.

D'après le rapport des inspections précité, la mise en place des conventions ruralité en 2016[36] a accéléré la dynamique de rapprochement école-collège dans les territoires ruraux isolés.

Dans ces derniers, ce modèle est principalement envisagé comme une solution face à la fermeture d'établissements et une opportunité dans le cadre de la réhabilitation de bâtiments scolaires.

**L'école du socle de Serres (Hautes-Alpes), un levier d'attractivité territoriale**

Lors de la préparation du schéma directeur des collèges du département des Hautes-Alpes, la fermeture du collège de Serres, qui comptabilisait moins de 200 élèves, a été envisagée. Toutefois, une solution alternative a été trouvée avec la mise en œuvre d'une « école du socle », afin de prendre en compte l'éparpillement des enfants dans le territoire du Buëch et le projet de reconstruction des écoles de la commune de Serres.

Avec le regroupement, l'effectif a augmenté de 335 à 420 enfants. Le projet s'inscrit dans le cadre d'une convention de ruralité signée en 2016 par l'Association des maires de France, le département et l'État.

Le regroupement autorise des économies et la mutualisation des moyens humains. Dans les locaux libérés, d'autres activités peuvent être organisées. Ainsi, dans l'Aveyron, un collège héberge un centre médico-psycho-pédagogique, une maison des adolescents et un centre d'information et d'orientation. Le logement de fonction inoccupé d'un collège vauclusien est occupé par un cabinet médical. Dans le département de la Haute-Loire, une école de musique s'est installée dans un étage libéré par un collège. Dans le cadre d'une expérimentation nationale, 10 collèges accueillent depuis 2021 des espaces services jeunes, ouverts pendant et hors du temps scolaire. Des activités diverses sont proposées aux jeunes de 11 à 25 ans (orientation, numérique, santé, sport, etc.).

34. Cour des comptes, *L'enseignement primaire : placer l'élève au centre des ambitions collectives*, mai 2025.
35. Groupe d'études et d'expertise IGEN et IGAENR, *L'« école du socle »*, rapport n° 2019-41, mai 2019.
36. Instruction n° 2016-155 du 11 octobre 2016 portant sur les écoles en zones rurales et de montagne.

Du point de vue pédagogique, le regroupement facilite la liaison inter-degrés et le maintien d'une offre éducative de qualité. Dans l'école du socle de La Machine, les CM2 suivent les cours dans un premier temps à l'école puis vont au collège au deuxième semestre, ce qui facilite l'entrée en 6ème. Les parents interrogés sont favorables à ce type d'initiative.

Comme le relevait déjà la Cour en 2023, les écoles du socle sont toutefois confrontées à une complexité juridique importante, faute de statut propre[37]. Au surplus, l'école et le collège relèvent de deux collectivités territoriales différentes.

D'une manière générale, le champ de l'expérimentation, actuellement circonscrit à des domaines en matière pédagogique très précis[38], devrait être étendu aux questions d'organisation, de fonctionnement des établissements scolaires et de gestion des personnels.

### b) Améliorer l'attractivité des établissements pour les enseignants

De nombreux territoires sont confrontés à des défauts d'attractivité pour les enseignants, les personnels de direction et les autres personnels, menaçant la continuité du service public.

Des réponses ont été apportées à ceux exerçant dans l'éducation prioritaire (régime indemnitaire spécifique et aménagements des obligations réglementaires de service)[39], mais leurs collègues des zones rurales isolées, touristiques ou frontalières ne bénéficient pas de mesures comparables.

De plus, dans certaines zones fragilisées, l'affectation parfois subie des lauréats des concours peut avoir pour effet de créer une instabilité des équipes éducatives[40]. Les personnels optent de plus en plus pour l'exercice contractuel ou pour le secteur privé, dont les règles d'affectation sont plus prévisibles, ce qu'ont confirmé la quarantaine d'enseignants dans ces situations rencontrés dans le cadre de l'enquête. Aussi, le recrutement des enseignants du second degré dans un cadre académique, sur la base d'épreuves nationales, devrait être mis en place pour les matières principales, comme l'a déjà préconisé la Cour[41].

Depuis 2022, un mouvement hors barème est organisé sur des postes à profil (POP) requérant une compétence particulière ou une aptitude à exercer dans certains contextes (montagne, île, éducation prioritaire, etc.). Très peu de postes sont ouverts (402 postes en 2024 dans le second degré) et pratiquement aucun dans les zones confrontées à des déficits d'attractivité.

La modulation horaire du service d'un enseignant, autorisée par l'arrêté du 19 mai 2015 (article 9) et permettant de concentrer un enseignement sur un semestre, est trop peu utilisée : elle n'a jamais été mentionnée lors des visites de terrain.

37. Cour des comptes, rapport précité.
38. Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance et du décret n° 019-1388 du 18 décembre 2019 (articles 314-2 et 314-3 du code de l'éducation).
39. En 2023, 49 000 emplois (ETP) en zone d'éducation prioritaire, dont 45 000 enseignants, bénéficiaient de ces primes.
40. Cf. Cour des comptes, *Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège*, décembre 2025.
41. Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, rapport public thématique, mai 2013.

L'introduction de la polyvalence disciplinaire pour les enseignants du second degré intervenant dans le collège, notamment en milieu rural, devrait être facilitée[42]. Cette possibilité est limitée à ceux qui n'ont pas de service complet dans leur spécialité et ne peuvent le compléter dans un établissement de la même commune[43]. La possibilité juridique d'enseigner volontairement deux disciplines fait défaut. Elle devrait être instaurée pour répondre aux difficultés des petits établissements.

**L'exemple de l'Île d'Yeu**

Sur l'Île d'Yeu (Vendée), des postes spécifiques ont été créés au collège public des Sicardières (115 élèves). Des professeurs enseignent deux matières (technologie et arts plastiques, mathématiques et physique-chimie), pour leur permettre de résider sur place et disposer d'un service complet. Dans le même esprit, une expérimentation d'enseignement inter degré (CM1, CM2 et 6ème) pour le professeur d'anglais pourrait être conduite.

De même, des enseignants de collège peuvent intervenir à titre temporaire dans le cadre de remplacements ou de missions spécifiques et à titre permanent dans le cadre d'un détachement, devant les élèves à la fin de l'école primaire et inversement, des enseignants de l'école primaire peuvent suivre certains élèves au collège[44].

Cette faculté devrait être encouragée et étendue dans les zones les moins attractives, pour sécuriser les enseignants qui redoutent de perdre leur poste avec la baisse des effectifs et faciliter ainsi les remplacements.

Dans un cadre expérimental et dans les zones rurales isolées ou fragilisées, la possibilité d'exercer tout ou partie de leurs services, soit dans un collège public, soit dans un collège privé sous contrat pourrait être ouverte, sur la base du volontariat, aux enseignants des établissements publics et privés sous contrat. Cela pourrait limiter les vacances de postes et offrir aux personnels concernés une assurance de stabilité.

Pour répondre aux défis de la faible mixité sociale et de la déprise démographique, les pouvoirs publics ont mis en place divers dispositifs, dont il est difficile d'apprécier les effets réels. Ils ne sont pas à la hauteur des enjeux, qui appellent une réforme d'ampleur du réseau des collèges et une association plus exigeante du secteur privé. De bonnes pratiques méritent d'être généralisées et le cadre juridique de la gestion des collèges et des personnels enseignants assoupli en associant plus étroitement les départements, dont le rôle de bâtisseur et de garant de la solidarité sociale est déterminant dans l'évolution des territoires éducatifs.

42. Cour des comptes, *La gestion des absences des enseignants, Garantir la continuité pédagogique*, rapport précité.
43. Décret n° 2014-040 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré.
44. Depuis le décret n° 2022-671, ces dispositions sont également ouvertes aux enseignants du secteur privé.

# Conclusion et recommandations

**Face à l'ampleur de la baisse des effectifs et à la faible mixité sociale, les pouvoirs publics doivent construire, sans délai, des solutions assises sur des projections et une contractualisation à plus long terme entre les différents acteurs. Faute d'une telle réflexion, le capital confiance dans la capacité des collèges à préparer l'avenir des élèves va continuer à s'éroder.**

**Pour leur acceptabilité, les décisions concernant le réseau d'établissements exigent un large temps de concertation avec les usagers et les autres partenaires.**

**Si des dispositifs ont été mis en œuvre pour faire face à ces défis, ils se révèlent très insuffisants. La baisse démographique et la fragilisation de la cohésion sociale nécessitent, en effet, de définir rapidement une adaptation du maillage territorial pour les collèges, en associant l'enseignement privé sous contrat.**

**En zone urbaine, ce nouveau maillage pourrait permettre de rééquilibrer les effectifs en fonction de critères économiques et sociaux au sein des établissements. En zone rurale, il pourrait maintenir une offre de collèges accessibles, permettant à chaque élève de rejoindre son établissement dans des temps de transport acceptables, tout en garantissant un enseignement de qualité. Ce nouveau maillage devra intégrer celui des écoles et des lycées et ainsi améliorer la liaison entre les niveaux.**

**Des initiatives locales ont permis d'esquisser des solutions adaptées aux territoires, ces bonnes pratiques devraient être généralisées, de même que le cadre réglementaire adapté.**

**À ces conditions, le collège pourra mieux répondre à la promesse républicaine de l'égal accès au service public de l'éducation.**

**Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :**

1. **définir, dans un délai de cinq ans, et de manière concertée, un nouveau maillage territorial des collèges et faire évoluer le cadre réglementaire pour favoriser les regroupements entre écoles, collèges et lycées *(ministère de l'éducation nationale et départements)* ;**
2. **associer, dès à présent, l'enseignement privé sous contrat à la définition de ce nouveau maillage territorial pour mieux remplir l'objectif de mixité sociale au sein de ses établissements *(ministère de l'éducation nationale)*.**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre de l'éducation nationale ..... 155
Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ..... 158
Réponse du secrétaire général de l'Enseignement catholique ..... 160

---

**Réponse du ministre de l'éducation nationale**

Par lettre en référence, vous avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes et portant sur le maillage territorial des collèges.

La forte baisse de la démographie scolaire et le recul de la mixité sociale et scolaire ont conduit le ministère à engager plusieurs actions destinées à préserver la cohésion des territoires et enrayer les phénomènes de ségrégation sociale et scolaire. On peut citer parmi les plus importantes : la mise en place d'une instance de coopération départementale pour associer les élus au diagnostic sur l'aménagement du territoire (Observatoire des dynamiques rurales - ODR), la mise en réseau des établissements (cités éducatives, territoires éducatifs ruraux - TER, regroupements pédagogiques intercommunaux - RPI), des mesures en faveur de la mixité, qu'il s'agisse de l'amélioration de l'offre de formation, des secteurs multi-collèges, de la facilitation des dérogations pour l'affectation des élèves boursiers, ou des actions engagées avec les réseaux d'enseignement privés.

L'aménagement du territoire éducatif repose, pour une large part, sur des compétences plurielles et dont certaines relèvent des collectivités territoriales comme la sectorisation scolaire qui détermine la mixité sociale au sein d'un établissement public local d'enseignement, les transports scolaires et le bâti scolaire. La coopération entre les services déconcentrés de l'éducation nationale et les collectivités territoriales mais aussi avec les établissements privés est donc essentielle et je partage la recommandation de la Cour visant à renforcer cette coopération pour construire de concert le maillage à venir de l'offre éducative.

Au-delà de ces considérations, je souhaite porter à votre connaissance mes observations sur les deux recommandations adressées par la Cour au ministère de l'éducation nationale (1) et sur différentes remarques de ce projet de chapitre (2).

**1 - Sur les recommandations**

La recommandation n° 1 préconise de *« définir, dans un délai de cinq ans, et de manière concertée, un nouveau maillage territorial des collèges et faire évoluer le cadre réglementaire pour favoriser les regroupements entre écoles, collèges et lycées ».*

Le ministère partage cet objectif. Les ODR constituent le cadre départemental de concertation permettant de partager les constats et de préparer les décisions. Les TER, en complément de ces ODR, agissent sur le volet opérationnel : diagnostic partagé, gouvernance locale, plan d'action centré sur les trois priorités nationales (orientation et ambition, santé et bien-être, culture), suivi annuel et évaluation en fin de période. Une montée en charge jusqu'à 300 TER est programmée d'ici 2027 (50 en 2026, 50 en 2027).

La recommandation n° 2 invite à *« associer, dès à présent, l'enseignement privé sous contrat à la définition de ce nouveau maillage territorial pour mieux remplir l'objectif de mixité sociale au sein de ses établissements ».*

Je partage pleinement cette recommandation et des actions en ce sens sont déjà engagées : dans les départements, les ODR ont d'ores et déjà pris en compte la nécessité d'associer les établissements privés sous contrat aux réflexions territoriales sur le réseau des collèges et je souhaite que cela soit systématisé.

Concernant l'attribution des moyens, le modèle national d'allocation des moyens d'enseignement intègre l'indice de position sociale (IPS) pour la répartition entre les académies. Au niveau déconcentré, il est demandé aux académies d'utiliser, à leur tour, des indicateurs de mixité sociale et scolaire pour répartir les moyens entre les établissements d'enseignement privés sous contrat, comme elles le font pour les établissements publics. L'objectif est d'allouer une dotation plus importante aux établissements qui favorisent la mixité sociale et scolaire en leur sein.

Concernant les demandes d'ouvertures de classes et l'offre d'options (sections internationales, classes bi-langues notamment), les rectorats sont appelés à prioriser les établissements engagés dans une politique de promotion de la diversité sociale et scolaire. Les fermetures qui interviendront du fait de la baisse du nombre d'élèves devront par ailleurs être examinées en prenant en compte les enjeux globaux sur un territoire et les enjeux de mixité sociale et scolaire.

La question de la mixité pose également la question de l'accessibilité financière des établissements privés. Le montant de la contribution demandée aux familles et les frais de restauration peuvent constituer pour les ménages modestes un motif de non inscription de leur enfant dans un établissement d'enseignement privé sous contrat. Dans le cadre du protocole 2023, le SGEC s'est engagé à augmenter de 50 % en 5 ans le nombre d'établissements proposant des contributions modulées en fonction du revenu des parents. Selon les données transmises par le SGEC en juillet 2025, données en cours de fiabilisation avant publication, sur les 1 541 collèges recensés dans la base, 456 collèges déclarent moduler la contribution des familles en fonction des revenus ou du statut de boursier de l'élève, soit

29,6 % du total. Il faut également souligner que près de la moitié des collèges du privé sous contrat bénéficient d'une subvention des collectivités au titre de la restauration scolaire : pour ces établissements, le protocole signé en 2023 prévoit un doublement du taux de boursiers en 5 ans. Enfin, des fonds sociaux attribués par l'État permettent d'accompagner les familles le nécessitant.

**2 — Sur les remarques**

S'agissant des territoires éducatifs ruraux, la Cour considère que *« ce dispositif reste cependant trop récent pour pouvoir en percevoir les effets réels ».* Une évaluation nationale, menée en 2025 et portant sur les 47 TER de la première vague de labellisation, a déjà permis d'identifier des réussites et des fragilités. Dans une démarche d'amélioration continue, un plan d'accompagnement a été mis en œuvre (ingénierie, renforcement de la gouvernance, mobilisation des partenaires, accompagnements *in situ* et à distance). Cette évaluation de la première vague a, par ailleurs, permis d'identifier les indicateurs les plus pertinents pour assurer un suivi précis de l'efficacité des TER à moyen terme : critère de ruralité pour cibler les territoires nécessitant le plus d'accompagnement; résultats au diplôme national du brevet et aux évaluations nationales ; évolution du taux de passage en seconde générale et technologique ; poursuite d'études en première générale ou technologique afin de mesurer les cas où l'orientation en seconde générale et technologique s'est révélée inadaptée; mesures des actions d'éducation artistique et culturelle, entre autres.

Par ailleurs, en écho à la remarque de la Cour, le pilotage des TER s'est récemment renforcé afin de consolider l'articulation entre les dispositifs existants. Dans le cadre de l'appel à projets en cours pour labelliser une nouvelle vague de territoires, le cahier des charges prévoit l'adossement systématique d'au moins une cordée par territoire, ainsi que la mise en lien avec l'internat d'excellence lorsqu'il existe. Cette intégration répond directement à la priorité n° 1 des TER relative à l'orientation et l'ambition, qui vise à lever l'autocensure, favoriser la mobilité et soutenir des parcours ambitieux pour les jeunes des territoires ruraux.

Concernant les observatoires des dynamiques rurales, la Cour indique que « *ce dispositif est trop récent pour en apprécier sa portée et ses résultats, et son horizon temporel est trop restreint pour appréhender les effets de la baisse des effectifs et construire des solutions opérationnelles ».* Le ministère partage le constat de la Cour au point d'avoir dès cette rentrée scolaire lancé des travaux au niveau interministériel pour renforcer le pilotage des ODR et les faire évoluer vers une véritable instance de prospective à moyen terme sur l'évolution des moyens dans le département. La perspective d'étendre les ODR à l'ensemble du territoire national est, par ailleurs, en cours d'instruction. Le caractère opérationnel et prospectif de cette instance nécessite l'implication des élus locaux. À ce sujet, les associations nationales d'élus rappellent que les ODR ne sont pas des instances décisionnelles, et n'ont pas vocation à l'être, la carte scolaire étant à ce stade définie annuellement.

Pour favoriser l'attractivité des établissements, l'offre de formation s'appuie également sur d'autres leviers, tels que les sections sportives, les enseignements de disciplines non linguistiques en langue vivante et les classes bi-langues. Ces dispositifs contribuent, lorsqu'ils sont implantés de manière équilibrée, à renforcer l'attractivité de collèges parfois fragilisés, tout en favorisant la mixité sociale. Dans le cadrage des dispositifs récents, à l'instar des classes à horaires aménagés en mathématiques et en sciences ouvertes à la rentrée 2025, le ministère veille à inscrire explicitement la garantie de la mixité sociale et territoriale ainsi que l'égalité entre les filles et les garçons parmi les objectifs essentiels.

Afin d'adapter le collège rural aux enjeux de la déprise démographique, la Cour identifie trois leviers nécessaires au maintien d'un enseignement de qualité lorsque les effectifs diminuent fortement : la mise en réseau, l'utilisation du numérique et la transformation de l'établissement scolaire en un lieu de service polyvalent. Elle juge toutefois que *« ces orientations sont encore trop peu mises en œuvre »*. Ces orientations sont effectivement mises en œuvre. La mise en réseau fait désormais l'objet de dispositifs largement répandus dans les territoires ruraux : les TER, les regroupements pédagogiques intercommunaux. S'agissant de faire de l'établissement scolaire un lieu de services, l'expérimentation des espaces services jeunesse aurait mérité d'être mentionnée. Cette initiative, pilotée conjointement par la Banque des territoires, le secrétariat général pour l'investissement et la direction générale de l'enseignement scolaire, vise précisément à faire des établissements concernés un lieu de services pour la jeunesse. Ces tiers-lieux offrent aux jeunes de 11 à 25 ans un accès intégré à l'orientation, à la santé, à la culture, au numérique et à la citoyenneté.

S'agissant de mesures permettant d'améliorer l'attractivité des établissements pour les enseignants, le constat de la Cour mérite d'être nuancé. Dans le cadre des TER, des leviers spécifiques existent pour les personnels exerçant en zones rurales. Chaque TER dispose d'indemnités pour missions particulières (IMP) destinées à soutenir la coordination et à indemniser les enseignants porteurs de projets (orientation, santé et bien-être, culture, suivi-évaluation). En outre, les dotations ministérielles intègrent, *via* les programmes budgétaires 140 (enseignement scolaire public du premier degré) et 141 (enseignement scolaire public du second degré), un volet formation permettant d'accompagner et de professionnaliser les équipes en milieu rural.

---

**Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**

Vous avez souhaité recueillir mes observations sur le chapitre relatif à la révision du maillage territorial des collèges, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes.

À titre liminaire, je souhaite rappeler les compétences du département en matière scolaire.

Le département a la charge des collèges. Il en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. À ce titre, l'acquisition et la maintenance des infrastructures et des équipements, dont les matériels informatiques et les logiciels prévus pour leur mise en service, sont à la charge du département. En outre, en vertu de l'article R.3111-24 du code des transports, le département assure les frais de déplacement exposés par les élèves en situation de handicap, qui ne peuvent utiliser les moyens de transport en commun en raison de la gravité de leur handicap médicalement établie.

Dans ce cadre, le projet de chapitre relatif à la révision territoriale du maillage des collèges fait ressortir qu'au sein de la majorité des collèges, la mixité sociale n'est toujours pas assurée.

Si ce constat n'est pas satisfaisant, il convient de souligner que le conseil départemental arrête, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, en tenant compte de critères d'équilibre démographique, économique et social, la localisation des établissements, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves. En outre, lorsque cela favorise la mixité sociale, un même secteur de recrutement peut être partagé par plusieurs collèges publics situés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité (article L.213-1 du code de l'éducation).

Le chapitre soulève d'ailleurs à cet égard, pour le cas des établissements privés sous contrat, que certains départements adoptent des dispositifs soumis à des critères sociaux, en prenant en compte les profils sociaux des élèves, qui se traduisent par une modulation de la dotation versée.

De plus, les collectivités territoriales, dont les départements, sont représentées au sein du Conseil départemental de l'éducation nationale, qui peut être consulté ou émettre des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département.

Aussi, le nouveau maillage territorial proposé par le rapport pourrait être l'occasion de renforcer le partage d'informations entre les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'Éducation nationale et le préfet de département afin de poursuivre l'effort de mixité sociale au sein des collèges.

Concernant le maillage rural des collèges, si le déclin démographique invite dans certains cas au regroupement des collèges et lycées, notamment pour favoriser le maintien d'une offre éducative de qualité, la lutte contre la désertification des territoires ruraux, qui est une priorité du Gouvernement, appelle aussi à appréhender cette solution sous l'angle de l'aménagement du territoire, de l'attractivité des communes et de la qualité de vie de nos concitoyens.

**Réponse du secrétaire général de l'Enseignement catholique**

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, la réponse du Secrétariat général de l'Enseignement catholique au chapitre portant sur le maillage territorial des collèges, transmis dans le cadre de la préparation du rapport public annuel 2026.

Cette réponse salue la qualité du travail conduit par la Cour des comptes et la prise en compte de plusieurs éléments relatifs à la contribution de l'enseignement privé sous contrat à la réflexion sur le maillage territorial des collèges. Elle vise également à souligner certains points de fond qui, selon nous, méritent d'être précisés ou complétés pour rendre pleinement compte du rôle et des contraintes propres à ce réseau.

**1.** Une reconnaissance bienvenue du rôle de l'enseignement privé, à conforter

Le Secrétariat général de l'Enseignement catholique tient à remercier la Cour des comptes pour la qualité de son analyse et la pertinence de plusieurs constats relatifs à l'évolution du maillage des collèges. Il lui semble effectivement indispensable de se placer dans une vision prospective prenant en compte les évolutions démographiques projetées de la population des collégiens dans les 10 prochaines années.

Nous saluons notamment la reconnaissance du fait que la réflexion sur l'organisation territoriale des collèges doit désormais associer les acteurs de l'enseignement privé sous contrat (recommandation finale 2).

Cependant, cette association reste encore trop floue et envisagée sous un angle restreint, principalement lié à la mixité sociale. Or, la présence de l'enseignement privé contribue également à la liberté de choix des familles, la cohésion territoriale, et à la vitalité économique locale, dimensions qu'il conviendrait d'intégrer plus explicitement.

**2.** L'enseignement privé, un acteur du service public d'éducation

Les établissements privés sous contrat participent pleinement au service public d'éducation, conformément aux articles L.111-1 et L.442-1 du Code de l'éducation.

Leur rôle ne saurait être envisagé uniquement comme complémentaire ou accessoire à celui de l'Enseignement public : ils en sont partie prenante, répondant à une demande éducative légitime et constante des familles sur tout le territoire.

Dans les zones rurales ou en déprise démographique, de nombreux établissements privés assurent la continuité du maillage scolaire, parfois au prix d'une grande agilité économique et organisationnelle. Cette capacité d'adaptation, souvent citée comme modèle dans d'autres secteurs, mériterait d'être mieux valorisée dans les politiques publiques d'aménagement du territoire.

**3.** La question de la mixité sociale

La Cour souligne l'importance des enjeux de mixité sociale qui touchent une minorité de collèges) mais qui apparaissent très difficiles à résoudre tant ils mêlent des facteurs structurels d'origines diverses : ségrégation résidentielle, carte scolaire, marché immobilier, contraintes administratives, effets d'image et de réputation, résistance aux politiques volontaristes, etc..

La Cour attire l'attention sur les écarts de mixité entre établissements publics et privés. Le Secrétariat général de l'Enseignement catholique affirme que la non-mixité lorsqu'elle est constatée (au détriment des publics défavorisés), est principalement un phénomène territorial et économique, non une conséquence d'un choix délibéré de l'Enseignement catholique.

Les différences de composition sociale[1], ne sauraient être comprises sans une analyse approfondie des moyens différenciés dont disposent les uns et les autres.

La Fédération nationale des organismes de gestion de l'Enseignement catholique (FNOGEC) vient de mettre à jour son étude nationale des forfaits communaux, départementaux et régionaux (édition 2025).

Pour les collèges, le montant moyen versé par département en 2024 s'élève à 647 € par élève, contre 636 € en 2023 (année couvrant 79 % des collégiens).

L'édition 2025 documente l'ampleur des écarts entre collectivités de même catégorie : ils vont du simple au triple pour les départements et régions métropolitains, et de 1 à 35 pour les communes.

Les collèges n'échappent donc pas à la règle qui veut que, malgré l'égalité affirmée par la loi Debré, l'absence de définition précise du coût d'un élève du public permette à chaque collectivité d'appliquer ses propres paramètres de calcul.

Il en résulte des écarts importants entre territoires, alors même que plus de 76 % de la dépense correspond à une masse salariale dont la valeur du point est nationale.

Les différences issues de choix politiques locaux devraient donc logiquement se limiter à 20-30 %, et non atteindre des rapports de 1 à 2,8.

L'étude chiffre le coût annuel de ces écarts à 200 M€ de manque à gagner pour les organismes de gestion de collèges, se traduisant par un surcoût de 404 € par enfant et par an pour les familles de l'enseignement libre.

Ses effets sont directs sur la mixité sociale : les contributions familiales, censées couvrir uniquement les coûts de la pastorale et de l'immobilier, servent en réalité à compenser l'insuffisance du financement public.

1. On rappelle ici que l'indicateur de position sociale (IPS), conçu par la DEPP pour apprécier le milieu social moyen des élèves, comporte, comme tout indicateur statistique, des limites qui invitent à une interprétation prudente, en particulier lorsqu'il est mobilisé pour comparer des établissements ou des réseaux.
En premier lieu, l'IPS repose sur la profession et le statut d'activité des parents, agrégés en un score unique. Cet indicateur traduit donc davantage la structure socio-économique moyenne des familles que la diversité réelle des publics accueillis au sein d'un établissement. Il ne rend pas compte, à lui seul, de la complexité des parcours ni de la mixité interne des établissements.
Par ailleurs, les données utilisées pour son calcul sont déclaratives, issues des fiches de renseignements administratives. Leur fiabilité dépend du taux de réponse : si aucune donnée n'est fournie pour un des parents le score retenu vaut 0 et tire la moyenne vers le bas. Les établissements privés, dont les dossiers d'inscription sont vérifiés pour des questions de procédure interne ont souvent des IPS plus fiables, mais aussi plus élevés tandis que le public a une sous-déclaration qui fait baisser artificiellement son IPS moyen.
La DEPP souligne d'ailleurs elle-même que la comparabilité entre établissements publics et privés sous contrat n'est pas pleinement assurée, notamment en raison d'une meilleure exhaustivité des données dans le privé (note DEPP n° 23.16-mars 2023). Cette différence peut influencer la valeur moyenne observée sans traduire nécessairement un écart réel de composition sociale.
Enfin, la mixité ne se mesure pas seulement à travers une moyenne d'IPS. Une analyse complémentaire fondée sur la dispersion des profils sociaux (par exemple à partir de l'écart-type des IPS) permettrait de mieux apprécier la coexistence de publics d'origines diverses, dimension essentielle de la mixité vécue.

En élargissant le spectre de l'observation il est intéressant de souligner le déficit de financement des écoles primaires lié à la scolarisation des élèves résidant hors de la commune d'implantation. De ce point de vue, il nous semble que la question de la mixité sociale au collège ne peut faire l'économie d'une réflexion plus large sur l'obstacle que constitue la division des responsabilités entre bloc communal et départements et sur le renforcement de la continuité et du suivi des enfants entre école et collège.

Ceci s'ajoute au fait que les établissements privés sous contrat ne bénéficient ni des dispositifs de l'éducation prioritaire, ni des mêmes aides sociales, ni des subventions équivalentes pour la restauration ou le transport scolaire.

À titre d'illustration :

- la restauration y est rarement subventionnée, alors qu'elle l'est à 55 % en moyenne dans le public ;
- les familles éligibles à des aides sociales perdent souvent ces droits en cas de choix d'un établissement privé.

Il convient de rappeler que les familles des établissements privés, y compris les plus modestes, contribuent déjà fortement à la solidarité nationale et que les mécanismes de différenciation internes aux établissements (tarifs boursiers, contributions étagées) ne suffisent pas à compenser ces écarts.

**4.** Des dispositifs internes de solidarité réels et croissants

L'Enseignement catholique mène, depuis plusieurs années, des politiques actives pour renforcer la mixité et l'accessibilité :

- généralisation des contributions étagées selon les revenus ;
- développement des tarifications boursières ;
- création de fonds de solidarité internes soutenus par les familles et les diocèses.

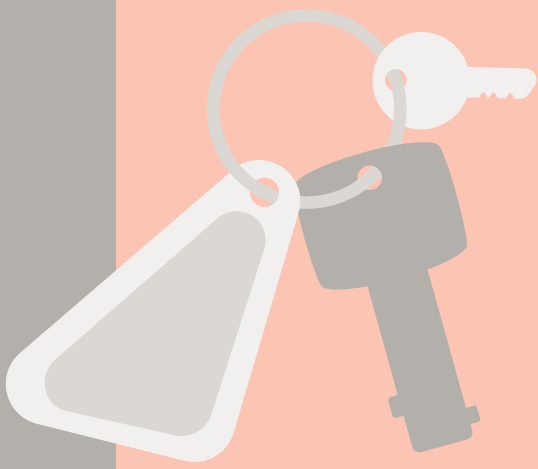
Ces démarches, souvent discrètes mais efficaces, contribuent à réduire les inégalités d'accès sans recours à des moyens publics supplémentaires. Elles mériteraient d'être reconnues comme des leviers positifs de transformation du système éducatif.

**5.** Conclusion

L'Enseignement catholique partage l'analyse de la Cour sur la nécessité de repenser le maillage territorial des collèges, dans une logique d'efficacité, de justice et de cohésion.

Il souhaite toutefois que cette réflexion soit conduite avec l'ensemble des acteurs du service public d'éducation, y compris les établissements privés sous contrat, et qu'elle s'appuie sur une évaluation sincère des moyens disponibles et des efforts déjà engagés.

Le Secrétariat général de l'Enseignement catholique se tient à la disposition de la Cour pour tout échange complémentaire sur les modèles d'organisation, d'équilibre économique et de mixité qu'il expérimente depuis de nombreuses années dans les territoires.



# 4.
# Faciliter le parcours d'accès au logement social dans les territoires

En permettant à 5 millions de ménages en France de se loger pour un loyer accessible, le plus souvent dans les grands centres urbains ou à proximité, le logement social constitue un des leviers de l'attractivité des territoires. La construction de logements sociaux a en outre modelé l'évolution urbaine, en particulier dans la seconde moitié du XX$^{ème}$ siècle.

La construction et la répartition de ces logements sont structurants pour l'évolution des villes françaises[1]. Le présent chapitre porte sur les caractéristiques de la demande et des logements existants et sur les modalités de leurs attributions. Pour les ménages, les difficultés d'accès à ces logements et la complexité des règles d'attribution peuvent être source d'incompréhension.

1. Les juridictions financières ont consacré divers travaux à ces questions, dont Cour des comptes, *Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis*, juillet 2023 ; chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *L'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux en Île-de-France, mars 2025*.

Pour les gestionnaires publics, les modalités de traitement des demandes de logement social mettent en jeu des questions d'équité et de règles de priorisation. Elles jouent également un rôle déterminant pour le peuplement des villes et de leur périphérie et la recherche d'une plus grande mixité sociale.

En 2023, le poids économique des organismes de logement social était de 30,5 Md€. Le secteur a bénéficié de 8,6 Md€ d'aides publiques, principalement sous la forme d'avantages fiscaux. En outre, 40 % des locataires ont perçu 6,9 Md€ d'aides au logement.

La tension croissante entre l'offre et la demande de logement a accentué les difficultés d'accès au logement social. La demande, particulièrement élevée dans certains territoires, est confrontée à un parc limité de logements sociaux, quelquefois vieillissants et mal adaptés aux évolutions des modes de vie. Si plus de 70 % des ménages sont éligibles à un logement social, l'accès en est en pratique limité aux ménages modestes, avec un parc représentant environ 16 % des résidences principales. Cette situation peut engendrer des difficultés pour les demandeurs, qui doivent patienter plusieurs années pour voir leur demande aboutir.

Depuis plusieurs décennies, des réformes ont visé à clarifier et objectiver les règles d'attribution des logements sociaux. La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), l'élaboration de documents de planification aux niveaux départemental et intercommunal, la cotation des demandes ou la réforme des attributions sur contingents réservataires ont eu pour objectif d'accroitre la transparence et l'efficacité de la gestion des demandes, désormais centralisées dans un système national d'enregistrement (SNE).

La mise en œuvre de ces réformes relève de plusieurs niveaux de responsabilité (État, départements, intercommunalités, communes) et implique différents acteurs (bailleurs, réservataires) autour d'un système d'information complexe. Elle n'est pas achevée, malgré plusieurs reports d'échéance.

Sans occulter le fait que la politique d'attribution dépend avant tout de l'offre existante, la Cour, avec l'appui de huit chambres régionales des comptes, a examiné les conditions d'attribution de ces logement et l'impact de ces réformes.

Si la demande est supérieure à l'offre sur l'ensemble du territoire, l'écart par rapport aux logements mis en location est le plus important dans les grandes métropoles.

Ce décalage rend particulièrement sensible la question du processus d'attribution de ces logements. Dans ce domaine, la création d'un numéro unique d'enregistrement dans le système national d'enregistrement[2] a simplifié le parcours des

2. Ce système est aujourd'hui départemental et non national contrairement à ce qui prévoit la loi.

demandeurs, qui ne déposent plus qu'un seul dossier, valable pour l'ensemble des bailleurs du département. Il a permis d'améliorer le dénombrement des demandes, même si ce chiffrage doit toujours être fiabilisé.

Malgré des progrès en termes de lisibilité et d'information, le processus d'attribution des logements demeure toutefois complexe et insatisfaisant, régi par un cadre réglementaire peu exigeant quant à la production de justificatifs, avec le recueil d'informations déclaratives, souvent non validées ni actualisées. Il ne permet pas aujourd'hui de constituer une base fiable et performante pour l'examen des candidatures par les nombreux acteurs (bailleurs, collectivités locales, l'État et ses services déconcentrés). Au terme du processus, une part importante des propositions d'attribution de logements[3] sont refusées par les demandeurs, ce qui souligne l'inefficience du dispositif.

Dans un contexte de pénurie de logements, qui met à mal la vocation généraliste du logement social, l'efficacité et la transparence des attributions devraient être essentielles.

En l'absence de hiérarchisation des priorités, à l'exception du droit au logement opposable (DALO), l'impact réel de celles-ci est faible. La définition de politiques d'attribution aux niveaux départemental et intercommunal est inégale et conditionnée à la volonté des acteurs locaux de s'en saisir.

La Cour a cherché à identifier les principales caractéristiques de l'offre et de la demande de logement social et à analyser le parcours des demandeurs de logement (I), puis a examiné le processus d'attribution des logements et les politiques et pratiques tant nationales que locales en faveur des publics prioritaires (II).

3. Par exemple, dans les régions Bretagne et Pays de la Loire, le taux de refus moyen est de 28 %, et varie de 17 % à 43 % selon le département.

# Chiffres clés

**72 %**

**des ménages (environ 17 millions), dont 49 % de propriétaires, pourraient prétendre à un logement du parc social**



---

**2,8 millions**



de demandes de logements sociaux étaient enregistrées à fin 2024, dont 1,9 million pour un premier logement social

---

**4,8 millions**

de logements conventionnés au titre des HLM, mais une rotation en forte régression, qui ne permet désormais de proposer que moins de 400 000 logements par an

# I. Un parcours de demande facilité, une demande croissante et multiforme

Confronté à une offre nécessairement limitée, le logement social est soumis à une forte demande, dont la gestion reste à optimiser (A). Reflétant une grande diversité de situations individuelles, le suivi des demandeurs et la qualité de l'information qui leur est apportée doivent encore être améliorés (B).

## A. Une offre limitée et segmentée, une faible rotation des occupants

Le parc social a connu un fort développement depuis les années 1950. Il compte aujourd'hui 5,9 millions de logements, dont 4,8 millions détenus par les organismes HLM ; sa part dans l'ensemble des résidences principales s'est stabilisée autour de 15 % depuis les années 1980.

La part insuffisante de petits logements ne permet pas de satisfaire une demande dont la moitié provient de personnes seules. Par ailleurs, les niveaux des loyers, fixés en lien avec le montant de subventionnement initial de la construction, ne sont plus en phase avec la capacité financière des ménages : seulement 7 % du parc offre les loyers les plus bas (PLAI) auxquels sont éligibles 60 % des demandeurs.

Malgré des regroupements récents et la présence de quelques groupes nationaux, l'offre procède d'environ 500 bailleurs sociaux dont les territoires d'intervention ne se superposent pas aux cartes communale ou intercommunale. Leur histoire et leurs sources de financement leur confèrent des positionnements distincts : vocation généraliste pour les offices publics de l'habitat (OPH) ou salariés d'entreprises pour les bailleurs du groupe Action Logement, financés par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), héritière du « 1 % logement »[4].

Les communes continuent de jouer un rôle important dans la construction, à travers les autorisations d'urbanisme et leurs éventuelles participations au financement. Toutefois, la répartition territoriale de l'offre est désormais en principe structurée par les intercommunalités, au travers notamment des programmes locaux de l'habitat (PLH). Malgré les efforts engagés, l'atteinte de l'objectif de 25 % de logement sociaux par commune fixé par la loi SRU progresse de façon différenciée et la situation demeure souvent contrastée entre communes relevant d'un même EPCI.

Dans les territoires en tension, la jouissance d'un logement social procure un avantage comparatif aux ménages. Cette situation se traduit par la baisse continue du taux moyen de rotation de locataires du parc social, tombé en moyenne à 7 % en 2024 alors qu'il atteignait encore 12,5 % en 1999. Ces taux sont différenciés

4. Créé en 1953 et originellement fixé à 1 % de la masse salariale des employeurs, ce taux est depuis 1992 fixé à 0,45 % de la masse salariale des entreprises de plus de 50 salariés.

selon les territoires et sont plus faibles encore dans les zones tendues, où la difficulté de sortie du parc est accrue et l'avantage relatif d'un logement social de ce fait plus élevé. En 2024, ce taux de rotation n'était que de 5,1 % à Paris et de 5,5 % pour l'ensemble de l'Île-de- France, ce qui signifie une remise en location des logements tous les vingt ans en moyenne. Il est encore plus faible pour les loyers les plus bas des logements sociaux (PLAI).

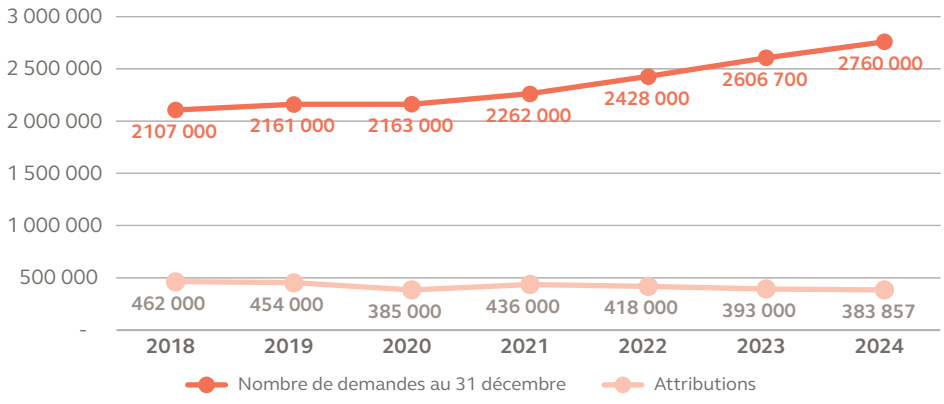
La Cour recommandait déjà dans son rapport de 2017[5] d'inciter les bailleurs HLM à améliorer la rotation de leur parc, en mutualisant une partie de leurs ressources en logements disponibles. Elle préconisait également de faire du supplément de loyer un instrument de mobilité en abaissant son seuil de déclenchement.

## B. Une demande croissante, des publics mal connus

Si elle permet d'appréhender quelques tendances de fond, la connaissance de la demande à partir du système national d'enregistrement (SNE) repose sur les déclarations des demandeurs. Or, la fiabilité et l'actualisation de ces données se révèlent insuffisantes et le caractère éphémère d'une part significative des demandes rend leur dénombrement fragile et son analyse moins solide.

À la fin de 2024, ce SNE recensait près de 2,8 millions de demandes, soit près d'un million de plus qu'en 2015, avec une progression moyenne de 4,3 % par an.

GRAPHIQUE N° 1 | Évolution de l'offre et de la demande de logements sociaux




Source : données SNE

Toutefois, près d'un tiers de ces demandes, soit 900 000, émanaient de ménages disposant déjà d'un logement social, qui cherchaient un logement mieux adapté à la composition de leur foyer, à leurs moyens ou aux critères de priorité qui leur correspondaient. Ces demandes, qui peuvent comporter des souhaits de

5. Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavoisés*, février 2017.

localisation précise ou de confort, entrent de fait en concurrence avec celles des primo-demandeurs. Hors mutation[6], la demande des ménages s'élevait donc à près de 1,9 million.

## 1. Des demandeurs plus pauvres, plus jeunes et des ménages plus petits

La demande de logements sociaux émane pour une part croissante de ménages paupérisés ou précaires et de jeunes actifs. Sa concentration dans le milieu urbain dense traduit une recherche de proximité avec l'emploi, mais aussi avec les services publics et les transports.

Les disparités régionales en matière de tension sur le logement social sont importantes : les régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la Corse connaissent la tension la plus élevée, avec une seule attribution ou moins pour dix demandes, alors qu'en Bourgogne-Franche-Comté (une pour trois), en Grand-Est et en Centre-Val de Loire (une pour quatre), le déséquilibre est moins marqué. Toutes les régions de France et toutes les zones connaissent néanmoins une offre inférieure à la demande.

Les ménages sans solution de logement stable[7], qui ne représentent que 2 % de la population, étaient à l'origine de 41 % des demandes déposées en 2024.

Sur la base des déclarations accompagnant les demandes (hors mutations de logements), le revenu mensuel moyen des ménages était de 1 782 € fin 2024. Plus de 60 % de ces demandes présentaient un revenu mensuel par unité de consommation inférieur à 1 500 €.

L'âge moyen des primo-demandeurs a légèrement baissé, passant de 40 ans en 2019 à 39,7 ans en 2024, quand celui de la population française progressait, dans le même temps, de 41,7 ans à 42,5 ans. Le nombre de demandes des moins de 40 ans représentait, fin 2024, 55 % des dossiers.

Enfin la demande émanant de personnes isolées et de familles monoparentales est prépondérante et progresse : fin 2024, ces deux catégories représentaient 80 % des nouvelles demandes de l'année, hors mutations. En contrepoint, les couples ayant au moins une personne à charge ne représentaient plus que 9,5 % des nouvelles demandes.

## 2. Des priorités multiples

Les deux tiers des demandes remplissent au moins un des 14 critères de priorité définis par l'article L 441-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH), proportion qui s'élève à 74 % pour les demandes hors mutations. Les priorités les plus souvent invoquées sont l'hébergement par des tiers (28 %), les situations de handicap (13 %), la suroccupation avec au moins un mineur (10 %), les personnes en centre d'hébergement ou en logement de transition (10 %).

6. Les demandes de mutation émanent de ménages qui vivent déjà dans un logement social et souhaitent en changer.
7. Il s'agit des ménages relevant de situations différentes : hébergement temporaire, sans hébergement, habitat accompagné, habitat précaire, locataires étudiants, logement de fonction.

Comme pour les autres informations renseignées, la production de justificatifs à l'appui de l'invocation de ces priorités n'est pas requise.

Enfin, à l'exception du droit au logement opposable (DALO)[8], ces priorités, dont certaines ne concernent qu'un effectif restreint, ne sont l'objet d'aucune hiérarchisation dans le CCH. Les collectivités locales peuvent en revanche prévoir de privilégier certaines d'entre elles.

La concentration des lieux de résidence recherchés est une autre caractéristique de la demande : fin 2 024, les demandes portaient sur 18 420 communes, dont 1 000 concentraient près de 80 % des demandes. 60 % des premiers souhaits se concentraient sur 358 communes seulement, dont beaucoup de communes centre, voire sur des arrondissements précis comme à Paris où 60 % des premiers souhaits exprimés visaient un arrondissement particulier.

### 3. Une demande renouvelée pour moitié chaque année

Fin 2024, le nombre de demandes actives était de 2,76 millions, en augmentation de 154 000 sur un an, dont la moitié de nouvelles demandes déposées en 2024.

Entre attributions (380 000) et non renouvellements ou abandons (830 000), près de la moitié des demandes de logement se renouvelle chaque année. Les motifs des abandons ne sont pas vraiment connus : recours à d'autres solutions de logement, demandes initiales insuffisamment motivées, modification de la situation du ménage, mobilité géographique des demandeurs, découragement ou oubli de renouvellement, etc..

Enfin, les bailleurs relèvent l'existence de demandes parfois anciennes, ciblant un secteur ou un type de logement spécifique. N'ayant que peu de chances d'aboutir, ces demandes légitimes mais « conservatoires » pèsent sur le stock de demandes.

Une analyse détaillée de la structure des demandes et des motifs de non-renouvellement pourrait permettre de mieux appréhender les attentes des ménages et de mieux traiter la demande de logement social.

## C. Un dépôt de demande facilité, dont le traitement et le suivi doivent encore progresser

### 1. Une large éligibilité

La possibilité de demander un logement social repose sur un ensemble limité de conditions, que nombre de ménages sont en mesure de satisfaire : respecter le plafonds de ressources, produire son dernier avis d'imposition et disposer de la copie d'une pièce d'identité et d'une adresse postale valide.

8. Le DALO (droit au logement opposable) est un dispositif qui permet à toute personne sans logement ou mal logée de faire valoir son droit à un hébergement ou un logement décent. Instauré en 2007, il offre une procédure de recours pour obtenir une solution adaptée, sous conditions de ressources et de situation.

L'éligibilité de l'accès au logement social est encadrée par des critères fondés sur des plafonds de revenus variant selon la localisation et le type de logement souhaités, ainsi qu'en fonction de la composition du foyer et de la situation familiale. En 2024, 72 % des ménages résidents en France entrent dans ces critères mais la moitié des ménages éligibles sont propriétaires de leur logement. Par ailleurs, seuls 3 % des ménages éligibles formulent annuellement une demande.

## 2. Une demande simple à formuler

L'information sur les modalités de demande d'un logement social est facilement accessible, notamment sur le portail du SNE, les sites des bailleurs ou à leurs guichets physiques. Si moins de la moitié des intercommunalités ont mis en place des plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID) organisant l'information et l'accompagnement des demandeurs de logement, ces missions restent assurées par les bailleurs sociaux et les mairies. La réorganisation au niveau des EPCI et la mise en œuvre des services d'accueil et d'information des demandeurs (SAID)[9] demeure ainsi un objectif à poursuivre, permettant l'optimisation des points d'accueil et une approche territorialement élargie.

Les demandeurs de logements sociaux peuvent enregistrer leur demande en ligne, sur le portail grand public ou au travers d'un système local dans certains départements. Toutes les demandes sont centralisées dans le SNE, qui leur attribue un numéro unique. Alors que la loi prescrit depuis 2017 un numéro unique au plan national, celui-ci demeure attribué au niveau départemental[10], le groupement d'intérêt public (GIP) SNE ne prévoit la mise en œuvre du numéro unique national qu'en 2026.

Relativement aisée malgré la quantité d'informations demandée, la saisie numérique directe est largement privilégiée par les demandeurs et représente désormais la majorité des cas. La médiation par l'intermédiaire d'un des plus de 2 000 guichets disponibles sur le territoire demeure une option essentielle pour les personnes peu familières du numérique, mais aussi pour conseiller et orienter, si nécessaire, les demandeurs.

Par ailleurs, comme la Cour l'avait démontré[11], les demandes déposées à un guichet physique ont plus de chances d'aboutir à l'attribution d'un logement que celles déposées sur le portail numérique grand public. Les informations et les conseils délivrés aux guichets sur la constitution du dossier ou sur la disponibilité des logements peuvent expliquer cet écart.

9. Les SAID sont élaborés par les intercommunalités qui recensent, hiérarchisent et parfois coordonnent les guichets d'accueil, qui sont tenus par divers acteurs (bailleurs, communes etc.).
10. Sauf en Île-de-France où il est régional.
11. Cour des comptes *Le GIP du système national d'enregistrement de la demande de logement social*, juin 2024.

### 3. Un recueil d'informations à consolider et enrichir

Corollaire de cette facilité de dépôt, l'absence de production ou de vérification des pièces à l'appui des informations fournies n'affecte pas la validité de la demande. La simplicité du processus a en effet été privilégiée à sa fiabilité, qui aurait nécessité des exigences plus élevées. Corrélativement, celles-ci ne sont pas compensées par des contrôles de cohérence et les validations sont limitées dans le système d'information. Ces faiblesses altèrent la fiabilité de la quantification comme de la qualification de la demande de logement social.

Sur les demandes déposées en 2024, 13,6 % des dossiers n'étaient accompagnés que d'une pièce d'identité et 17,4 % ne comportaient aucun justificatif des revenus renseignés. Le dépôt d'une demande ne donnant pas droit, en tant que tel, à instruction ou examen, ces carences affectent la connaissance de la demande, limitent la possibilité de cotation et de pré-sélection et impliquent surtout un travail d'actualisation et de vérification par les bailleurs, lors de la sélection et de l'examen de la demande en vue de l'attribution d'un logement.

Ce constat, qui porte sur les données centralisées dans la base du SNE, connait cependant des différences territoriales liées au système de recueil des demandes, qui peuvent localement, suivant les départements, relever de dispositifs autonomes.

Dans un tiers (33) des départements, des systèmes locaux mis en place par les bailleurs[12] organisent la collecte des demandes et leur transfert vers le SNE. Ils procèdent lors du dépôt de la demande à un contrôle des dossiers et à une validation qui leur permet de disposer d'une base mieux renseignée[13]. Préexistants au SNE, ces dispositifs ont été conçus comme de véritables outils de gestion des demandes, au-delà du seul enregistrement.

Le dossier de demande devrait être systématiquement enrichi de pièces justificatives rendues obligatoires. Il devrait permettre *a minima* de vérifier l'éligibilité du candidat, par les justificatifs de ses revenus (ce qui devrait prochainement être fait automatiquement par l'importation directe des données fiscales dans le SNE) et de la composition de la famille. Le caractère prioritaire de la demande devrait pouvoir être attesté.

### 4. Une absence de suivi

Après le dépôt de son dossier, le demandeur pense légitimement que la procédure va conduire à un examen de son dossier, à une information régulière et à une prise de « rang » dans le mécanisme d'attribution. Cette attente, que les règles définies par le CCH confortent partiellement, ne se traduit pourtant pas dans les faits.

L'information générale des demandeurs sur le degré de tension ou les délais d'attente moyens est insuffisante pour leur permettre d'appréhender les perspectives

12. Désignés comme « systèmes particuliers de traitement automatisé » ou SPTA.
13. Ce renforcement du niveau d'information, utile à la gestion de la demande, conduit parfois les SPTA à solliciter des informations au-delà de ce que prévoit le CCH.

réelles de leurs demandes. Celles-ci nécessiteraient un premier examen ou une validation lors du dépôt, qui ne sont pas systématiquement effectués. L'information individualisée est ainsi mise en œuvre de façon inégale, en fonction du degré d'accompagnement associé à la demande. La connaissance de la cotation de la demande, lorsqu'elle existe, peut entretenir l'espoir d'un positionnement favorable, alors que celle-ci est en réalité peu exploitée dans les processus de présélection comme d'attribution.

Plus généralement, le demandeur peut penser que sa démarche lui assigne un rang d'éligibilité, ce qui n'est pas le cas. L'échéance annuelle de renouvellement peut constituer le seul évènement attestant de la vie du dossier.

## II. Des procédures d'attribution insuffisamment transparentes pour les ménages

Malgré les avancées d'un système national d'enregistrement des demandes, les démarches d'attribution des logement sociaux restent extrêmenent complexes et prennent, pour les ménages, des formes différentes selon le territoire où ils déposent leur dossier, l'institution à laquelle ils s'adressent, leur statut économique ou les difficultés particulières qu'ils peuvent invoquer.

Les mécanismes de sélection des dossiers sont en premier lieu complexes du fait d'un dispositif qui combine de multiples acteurs institutionnels intervenant chacun selon une logique différente et débouche sur des décisions d'attribution prises de manière opaque et peu participative pour les ménages (A). Les principes généraux qui président à la désignation des ménages bénéficiaires sont également peu lisibles en ce qu'ils cherchent à combiner des objectifs différents et parfois contradictoires : enjeux d'équité, reconnaissance de situations particulières prioritaires, soutenabilité économique et effort de mixité sociale dans les quartiers (B).

### A. Des mécanismes d'attribution complexes et disparates

#### 1. Un processus de sélection qui diffère selon le réservataire

Les bailleurs sociaux pilotent le processus d'attribution en lien avec les organismes réservataires, c'est-à-dire les institutions qui ont contribué au financement des logements et disposent de droits pour y loger des ménages.

### Les réservataires de logements sociaux et le passage à la « gestion en flux »

Le système français prévoit la réservation de contingents de logements à différents acteurs, leur donnant la possibilité de sélectionner les demandeurs qui seront présentés dans les commissions d'attribution organisées par les bailleurs sociaux. Les principaux réservataires sont le préfet, qui dispose de 25 % des droits d'attributions pour le logement des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO et des autres critères de priorité, et de 5 % pour les fonctionnaires de l'État ; le groupe Action logement Service, qui dispose d'environ un million de logements ; les collectivités locales, auxquelles des contingents de réservation sont attribués en contrepartie de financements ou de garanties d'emprunt accordés aux bailleurs. Environ la moitié des logements (47 % en 2024) sont hors contingent des réservataires et restent à la disposition des bailleurs.

La répartition des logements entre les réservataires a profondément évolué ces dernières années avec le passage de la « gestion en stock » à la « gestion en flux ». Alors que précédemment, chaque réservataire disposait de logements identifiés dans le parc (leur stock), le bailleur oriente désormais au fil de l'eau vers chaque réservataire une part proportionnelle à leurs droits de réservation des logements à attribuer. Cette réforme, instaurée par la loi Élan du 3 novembre 2018, a demandé un travail complexe de recensement des logements, de mise à jour des conventions de réservations et des systèmes informatiques, qui a conduit à en reporter l'échéance, de fin 2021 à fin 2023. Aujourd'hui encore, sa mise en œuvre n'est pas totalement achevée[14], mais le ministère chargé du logement estime qu'elle devrait aboutir en 2025. Elle permet de fluidifier la gestion des réservations et d'ajuster les logements proposés aux besoins des publics des différents réservataires. Elle renforce le rôle des bailleurs qui gèrent l'affectation des logements aux réservataires.

Quand un logement doit être loué, le bailleur doit en premier lieu choisir s'il désigne lui-même le ménage ou s'il oriente le logement vers un réservataire. Celui-ci (ou le bailleur lui-même) va sélectionner trois demandeurs, sans forcément les en informer, dont les demandes correspondent globalement au loyer et aux caractéristiques générales du logement. Le bailleur procède ensuite à l'instruction de ces dossiers, avant de les présenter en CALEOL (commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements, composée de représentants du bailleur, du préfet, du maire et du président de l'EPCI concernés). La CALEOL décide de l'attribution ou non à l'un des trois ménages présentés. Le processus de sélection des ménages varie grandement selon le type de réservataire.

14. En janvier 2025, 97 % des conventions du contingent préfectoral étaient adoptées, 65 % pour les collectivités et 49 % pour Action Logement.

Pour la gestion des publics les plus en difficulté, l'État utilise un système d'information interfacé avec le SNE, dénommé *Syplo,* qui centralise les demandeurs identifiés par les différents services ou associations concernés (SIAO[15], services sociaux, agences régionales de santé, etc.). Une cotation évalue le degré de priorité des demandeurs labellisés. Les demandeurs reconnus au titre du DALO[16] sont prioritaires par rapport aux autres catégories de priorités. Il est fréquent que le préfet délègue la gestion de son contingent au bailleur social, qui sera alors chargé de la sélection des personnes prioritaires. 75 500 attributions à des demandeurs labellisés *Syplo* ont été effectuées en 2024, parmi lesquelles 23 500 relevant du statut prioritaire DALO.

Action Logement Services (ALS), gestionnaire de la PEEC, participe par des prêts et des subventions au financement de logements sociaux et bénéficie en contrepartie de droits de réservation. Il sélectionne les ménages au moyen d'une plateforme en ligne dénommée *AL'In*, sur laquelle les demandeurs visualisent les logements disponibles correspondant à leur situation et se positionnent librement. Un *scoring* départage les ménages et les trois mieux classés sont désignés pour être présentés en CALEOL par le bailleur. En 2024, ALS indique avoir attribué 85 000 logements sociaux.

Les collectivités appliquent des modalités de sélection variées. Leur contingent annuel va de quelques logements à attribuer à 10 000 logements pour la ville de Paris. Les communes, dont les réservations représentent la part la plus importante parmi les collectivités, sont le plus souvent sensibles à ce que les logements sociaux profitent en premier lieu à leurs habitants. Les départements qui bénéficient de contingents les utilisent fréquemment au bénéfice des usagers de leurs services sociaux, par exemple les sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE). La ville de Paris a mis en place un processus structuré et anonymisé pour sélectionner les trois demandes qui seront examinées par la CALEOL.

S'agissant des bailleurs, les pratiques et les critères de sélection diffèrent largement d'un organisme à l'autre. En règle générale, ceux-ci choisissent les demandeurs à présenter en CALEOL en appliquant des filtres par critères sur la base des dossiers reçus. Cette sélection préalable est déterminante dans le processus d'attribution ; en zone tendue, la base peut contenir plusieurs dizaines de demandes correspondant au logement à louer, dont trois seulement seront sélectionnées. La désignation des ménages n'est cependant pas encadrée par les textes. Les bailleurs doivent élaborer des chartes d'attribution rendues publiques mais celles-ci ne comprennent pour la plupart que des orientations générales.

Peu de bailleurs ont mis en place des règles précises et formalisées et leur contrôle interne est souvent peu développé sur ce point. Certains ont mis en œuvre de longue date, avant même que la cotation soit introduite par les textes, un *scoring*

15. Les SIAO (systèmes intégrés d'accueil et d'orientation) sont chargés de coordonner les différents acteurs du logement et de l'hébergement d'urgence.
16. Depuis la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable l'État peut se voir imposer des astreintes financières s'il n'assure pas lui-même le logement des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO.

qu'ils appliquent strictement et un contrôle interne élaboré. *A contrario*, d'autres effectuent la sélection des ménages de manière discrétionnaire. La majorité des organismes rencontrés dans le cadre de cette enquête mettent en œuvre des processus internes de sélection qui ne permettent de garantir ni le respect de l'égalité de traitement entre les ménages ni la transparence vis-à-vis du demandeur et n'offrent que peu de protections contre le risque de fraude. Il est à noter que contrairement aux refus prononcés en CALEOL, la non-sélection d'un candidat n'est pas une décision sur le plan juridique et n'est donc pas susceptible de recours.

Les demandes sélectionnées font ensuite l'objet d'un complément d'instruction par le bailleur, afin de vérifier les pièces justificatives, de collecter les documents non fournis et de prendre en compte les modifications de la situation du demandeur. Certains bailleurs organisent des entretiens avec les demandeurs afin de mieux connaître leur situation et leurs besoins et leur font visiter le logement proposé, sans que cette pratique ne soit générale.

## 2. Les CALEOL : un rôle de portée limitée

La décision d'attribution du logement est formellement prise par la CALEOL. Les réunions de ces commissions, qui peuvent être hebdomadaires dans les organismes connaissant une activité importante, peinent souvent à réunir le quorum de leurs membres. De ce fait, elles peuvent être réunies en visioconférence, voire sous forme dématérialisée « non concomitante », chaque membre se connectant à son tour et votant sur les attributions proposées. Cette dernière formule compromet fortement leur caractère collégial et contribue à en faire des chambres d'enregistrement plutôt que des instances de décision.

Les CALEOL doivent en principe examiner trois demandes pour chaque logement à attribuer, à l'exception des ménages reconnus DALO ou en cas d'insuffisance de candidats. Cette règle n'est pas toujours respectée : les organismes rencontrés dans le cadre de l'enquête présentaient moins de 2,4 dossiers par logement en moyenne.

Alors même que les demandeurs ont souvent attendu longtemps avant d'obtenir un logement, ils sont nombreux, après l'attribution, à refuser celui qui leur est proposé. L'ANCOLS[17] a estimé en 2020 que la part des refus atteignait jusqu'à 53 % après une première proposition de logement. Le taux de refus des logements attribués sur les régions Pays de la Loire et Bretagne varie entre 17 % et 43 % selon le département[18].

Une part de ces refus sont abusifs et relèvent d'exigences excessives des demandeurs. Cependant, les bailleurs, qui rencontrent les ménages et tiennent compte de leurs attentes en leur proposant par exemple une visite des logements avant le passage en CALEOL, affichent des taux de refus bien moindres. De même,

17. L'ANCOLS, Agence nationale de contrôle des organismes de logement social, est un établissement public d'État chargé de contrôler et d'évaluer les bailleurs, et de mener des études sur le secteur.
18. À défaut de statistiques nationales sur les refus, le Creha Ouest, organisme de gestion de la demande (SPTA) contrôlé dans le cadre de cette enquête, a fourni ces données.

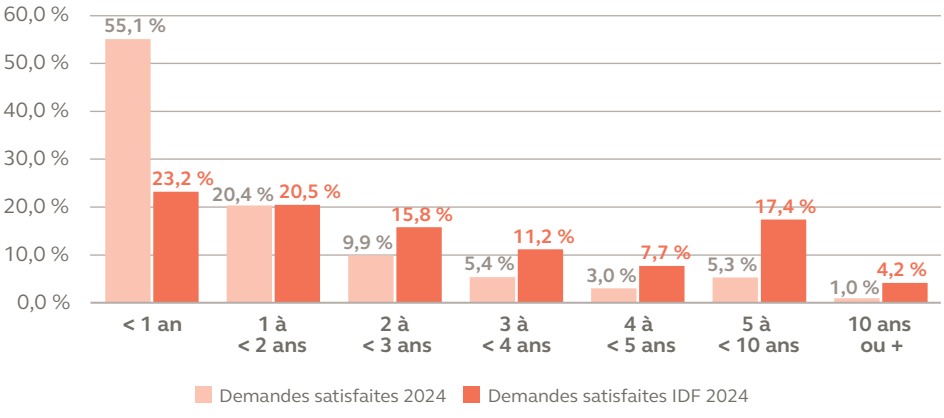
les plateformes de « logement choisi », sur le modèle – évoqué *supra* - de celle d'Action Logement, bien qu'encore peu développées en dehors de ce réservataire, qui permettent aux usagers de se positionner eux-mêmes sur des logements, font diminuer considérablement le nombre de refus et améliorent la satisfaction globale des usagers.

Le taux élevé des refus dénote une inefficience du système d'attribution, coûteuse en temps de travail, accroissant la durée de vacance des logements concernés, et engendrant l'insatisfaction du public. Ce constat rend nécessaire une meilleure prise en considération des attentes des demandeurs dans les différentes étapes du processus d'attribution. À cet égard, les modalités de traitement des demandes et des attributions qualifiées de « logement choisi » et l'ensemble des pratiques conduisant les demandeurs à jouer un rôle plus actif, telles que des visites organisées ou des rendez-vous réguliers, peuvent améliorer l'efficacité du système.

## 3. Une prise en compte variable de l'ancienneté de la demande

La durée moyenne d'obtention d'un logement en 2024 sur l'ensemble du territoire était de 19 mois, mais elle est naturellement plus importante dans les zones tendues, pour atteindre le double en Île-de-France, soit 39,5 mois. Cette durée varie fortement d'un demandeur à l'autre : sur la France entière, un peu plus de la moitié (55,1 %) des demandes sont satisfaites en moins d'un an mais près de 14 % d'entre elles doivent attendre plus de quatre ans (respectivement 23,2 % et 29,3 % en Île-de-France).

GRAPHIQUE N° 2 | Ancienneté des demandes satisfaites en 2024




Source : Cour des Comptes, d'après données infocentre SNE

Au sein d'une même région ou dans le parc d'un même bailleur, la durée d'attente pour obtenir un logement est également variable. Cela peut tenir à la situation du demandeur ou à la rareté du logement qu'il recherche, mais également au fait que l'ancienneté n'est pas prise en compte de manière systématique, faute de texte qui l'impose. Certains bailleurs en font un critère prépondérant dans la cotation,

d'autres en tiennent compte pour départager deux dossiers équivalents, d'autres enfin privilégient les demandes les plus récentes, réputées plus à jour et plus faciles à instruire. C'est en effet parmi les demandes récentes que se trouvent le plus facilement les « bons dossiers » de demandeurs solvables et en situation stable, pour lesquels une certaine concurrence peut même exister entre les bailleurs.

Cette prise en compte variable de l'ancienneté des demandes n'est pas connue des demandeurs de logement, qui pensent, par le dépôt de leur demande, avoir pris rang dans une file d'attente.

## B. Des principes d'attribution peu clairs et parfois contradictoires

### 1. Des priorités nombreuses et d'une faible efficacité

L'article L. 441-1 du CCH définit une liste de publics prioritaires. Elle concerne en premier lieu les personnes reconnues prioritaires dans le cadre du DALO et, en second lieu, celles relevant de 13 catégories, comprenant notamment plusieurs cas liés à la situation du logement occupé par le demandeur, au handicap ou aux violences conjugales et aux agressions sexuelles subies par ce dernier.

Localement, ces priorités sont déclinées dans des documents cadres qui doivent définir la politique locale d'attribution. Il s'agit, à l'échelle départementale, des PDALHPD[19], consacrés au logement et à l'hébergement des publics défavorisés, et à l'échelle intercommunale des conventions intercommunales d'attribution (CIA), élaborées par les conférences intercommunales du logement (CIL). Les CIA n'ont cependant été adoptées que dans un peu moins de la moitié (192) des EPCI concernés.

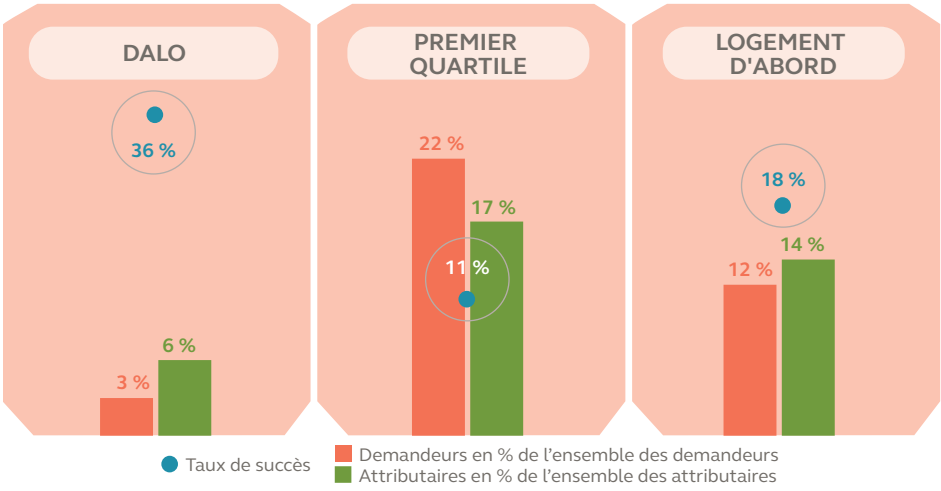
Les CIA ont vocation à définir les politiques d'attribution à l'échelle intercommunale. Elles doivent s'appuyer sur un diagnostic préalable et partagé et comprendre des engagements chiffrés répartis par acteurs, en termes d'attribution aux publics prioritaires, aux relogements ANRU[20] et aux ménages du premier quartile de revenu des demandeurs. En pratique, le contenu de ces CIA est de portée variable. Alors que certaines sont en effet dotées d'objectifs précis, d'autres se bornent à rappeler des objectifs généraux. La portée de ces documents est encore à confirmer.

L'efficacité du système de priorités est peu mesurée, en dehors du suivi des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO. La population des demandeurs prioritaires ne fait pas l'objet d'un dénombrement harmonisé : selon le SNE, à partir de données déclaratives issues des demandes, 1,9 million de demandeurs (soit 69 %

19. Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.
20. L'ANRU, Agence nationale pour la rénovation urbaine, est un établissement public qui finance et accompagne la transformation des quartiers politique de la ville. Ces opérations de renouvellement comprennent notamment des recompositions urbaine comprenant la démolition d'immeubles, dont les habitants doivent être relogés en priorité.

d'entre eux) relèvent d'au moins une priorité. Mais seuls 111 000 d'entre eux sont labellisés par *Syplo* sur la base des demandes enregistrées à partir des signalements des services sociaux. Les données du SNE ne montrent pas que ce système de priorité fonctionne : 16 % des demandeurs présentant au moins une priorité ont été logés en 2024, contre 15 % tous demandeurs confondus. L'effet est cependant notable pour quelques catégories de publics : les ménages DALO, pour qui le taux d'attribution était de 32 % en 2024, les victimes de violences conjugales (26 %), ainsi que les ménages en situation de suroccupation avec un mineur et les personnes hébergées en établissement, qui font l'objet de priorités au titre du dispositif « le logement d'abord »[21]. Ainsi, seules les catégories de publics prioritaires particulièrement suivies et enregistrées par l'État bénéficient d'un traitement réellement priorisé de leur demande.

SCHÉMA N° 1 | Taux de succès pour les demandeurs selon les priorités




Source : USH, *Les HLM en chiffres*, 2024

Une meilleure prise en compte de l'ensemble des priorités supposerait au minimum une justification de l'éligibilité à ces catégories, une clarification de leur hiérarchisation et un suivi des attributions pour chaque catégorie de public.

## 2. Un dispositif de cotation peu appliqué et insatisfaisant

La loi Élan a rendu obligatoire l'élaboration à l'échelle intercommunale d'une cotation des demandes de logement, incluse dans les PPGDID intercommunaux. Sept ans après sa promulgation, et malgré un report de l'échéance de 2021 à 2023, cette cotation n'est encore établie que dans un peu moins de la moitié des intercommunalités. Conçue comme une « aide à la décision », sa prise en compte

21. Le dispositif *Logement d'abord*, introduit par la loi Élan de 2017, vise à donner la priorité à l'accès direct et durable au logement ordinaire pour les personnes sans-abri ou précaires, sans condition préalable de stabilisation.

n'est obligatoire ni pour la sélection des demandes des ménages à présenter, ni pour l'examen des dossiers en CALEOL. Les entretiens menés auprès des bailleurs sociaux indiquent que, même là où une cotation existe, elle n'est le plus souvent que peu utilisée et n'a qu'un faible impact sur l'attribution finale des logements.

Le dispositif législatif et réglementaire souffre de plusieurs carences. D'utilisation facultative et, de fait, peu utilisée, la cotation des demandes n'accomplit ni sa fonction de garantie de l'égalité de traitement entre les usagers ni celle d'outil de transparence. Pour qu'elle soit efficace, son application doit être généralisée. Les grilles de cotation, laissées à l'appréciation des EPCI - qui sont seulement tenus de prendre en compte les publics prioritaires - ne sont pas encadrées. L'État devrait ainsi fixer un référentiel définissant des catégories de critères et des barèmes à respecter, afin de garantir leur applicabilité, leur sincérité et leur comparabilité.

Par ailleurs, à l'exception des demandes de mutation, la loi impose aujourd'hui une grille unique de cotation des demandes sur le territoire de chaque EPCI. Ceci aboutit à des règles d'application difficiles à concilier : soit l'on « surcote » les publics prioritaires, qui sont les plus précaires, et ceux qui ne le sont pas n'ont que peu chance de voir aboutir leur dossier, soit c'est l'inverse. Pour résoudre cette tension, l'Union sociale pour l'habitat (USH) propose d'expérimenter dans certains territoires une cotation réservant un certain pourcentage des attributions aux publics prioritaires et un pourcentage aux autres publics éligibles.

La mise en œuvre d'une cotation généralisée et cohérente est la condition indispensable à un système d'attribution transparent et équitable et la meilleure garantie contre les soupçons de clientélisme, de discriminations, voire de fraude. Les cas avérés, rares mais fortement médiatisés, nuisent à la crédibilité de l'ensemble du processus.

### 3. Une prise en compte de la mixité sociale à différentes échelles

Le manque de mixité sociale dans les quartiers et les résidences à vocation sociale a de multiples facteurs, auxquels le législateur a cherché répondre avec la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, en imposant aux communes urbaines de tendre vers 25 % de logements sociaux. Les mécanismes d'attribution au sein du parc social en constituent également un déterminant, qui peut jouer sur l'attractivité et les équilibres sociaux de certaines zones.

Une des préoccupations des bailleurs et des élus dans l'exercice des attributions est de maintenir un certain équilibre dans l'occupation du parc social. Il s'agit d'éviter de concentrer, non seulement à l'échelle du parc dans son entier, mais dans un même immeuble ou dans un même secteur, des ménages fragiles, en situation précaire ou disposant de faibles revenus. Cette exigence est d'autant plus difficile à satisfaire que les logements aux loyers les plus bas, donc les plus accessibles aux ménages pauvres, sont fréquemment regroupés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV[22]), qui pour certains souffrent d'une faible attractivité.

22. Cf. chapitre 1 de la troisième partie du présent rapport.

Cette logique peut conduire les bailleurs sociaux à privilégier les dossiers de ménages disposant d'un emploi stable et de revenus suffisants et à examiner les antécédents de troubles d'occupation ou de défauts de paiement de loyer. Ce mode de sélection des dossiers comporte toutefois des risques de dérives. De fait, si les condamnations pour discrimination sont rares, les études universitaires menées sur le sujet depuis 20 ans[23] montrent avec constance l'existence de biais de sélection dans l'accès au logement social.

Certains bailleurs ou EPCI ont développé des outils dits de « qualification du parc social » pour objectiver leur préoccupation de mixité sociale à l'échelle de leurs résidences, qui consistent à caractériser le degré de fragilité des immeubles en fonction d'indicateurs tels que le revenu de leurs occupants, le taux d'impayés ou la part de familles monoparentales qui y résident, dans le but, par le jeu des attributions, d'équilibrer l'occupation des logements.

Afin de promouvoir la mixité sociale à l'échelle des quartiers, la loi égalité et citoyenneté de 2017 a imposé que 25 % au moins des attributions de logements sociaux effectuées en dehors des QPV bénéficient à des ménages se trouvant dans le premier quartile de revenu des demandeurs. L'objectif est de permettre à ces ménages d'accéder à des quartiers plus attractifs et de limiter corrélativement leur concentration dans les QPV. À ce jour, cette mesure est cependant restée sans effet notable : la part de ces attributions n'était en 2023 que de 17 %, contre 17,5 % en 2016.

Plusieurs explications à cet échec ont été avancées : la complexité du mode de calcul, le fait que les logements hors QPV seraient trop éloignés des services ou ne seraient pas accessibles financièrement aux demandeurs les plus pauvres.

Les politiques d'attribution de logement doivent concilier des objectifs parfois contradictoires, tels que la recherche de mixité et de diversité de profil des ménages dans les quartiers, nécessaires à l'attractivité et la cohésion sociale des villes concernées, le respect de l'égalité de traitement des demandeurs, la transparence des attributions et l'accueil prioritaire des publics les plus défavorisés. À ce jour, les mécanismes d'attribution restent insuffisamment transparents et disparates selon les zones géographiques et les acteurs parties prenantes.

23. Voir par exemple Université Jean Monnet Saint -Etienne, laboratoire Triangle *Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités Quelles recompositions ?* novembre 2020.

# Conclusion et recommandations

**La décennie de réformes successives du système d'attribution des logements sociaux n'a conduit ni à une harmonisation territoriale des pratiques, ni à une transparence accrue, ni à une évolution notable dans la mixité ou la composition sociale des quartiers, facteur pourtant déterminant pour leur cohésion et leur attractivité.**

**Certes, le développement du système national d'enregistrement (SNE) a permis, d'une part, de simplifier les démarches des ménages et, d'autre part, de constituer une des principales bases de dénombrement et de connaissance de la demande de logement social. Cependant, celles-ci n'ont pas atteint une qualité suffisante pour permettre un dénombrement fiable des demandeurs, ni évaluer les politiques d'attribution, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale. Le caractère déclaratif du dépôt de dossier, l'absence d'exigence de pièces justificatives et de toute vérification des demandes déposées en compromettent la fiabilité. La démarche d'inscription n'est qu'un enregistrement, qui ne donne à l'usager aucune garantie d'examen de son dossier ni d'obtention d'une réponse.**

**Le mécanisme des attributions de logements, pourtant lourd et complexe, ne permet d'assurer ni l'égalité entre les usagers ni la transparence des modalités de choix des bénéficiaires. La sélection des ménages se fait sur des critères qui ne sont pas connus, au risque de permettre des décisions discrétionnaires voire discriminatoires. De plus, la persistance de taux élevés de refus de logements attribués révèle une inefficience du processus.**

**Les politiques d'attribution en faveur des publics les plus défavorisés n'atteignent pas pour la plupart leurs objectifs. Si l'effort en faveur des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, des personnes sans domicile ou sortant d'hébergement montre une certaine efficacité, les autres priorités définies par**

**le CCH ne donnent pas lieux à des attributions plus rapides. L'obligation d'attribuer 25 % des logements hors quartier prioritaire de la ville aux demandeurs du premier quartile de revenu n'a pas produit non plus d'effet discernable.**

**La Cour formule les recommandations suivantes :**

1. **rendre obligatoire la fourniture des pièces justificatives nécessaires à la qualification des demandes dès l'enregistrement de la demande (*2026, ministre du logement, Groupement d'intérêt public* Système national d'enregistrement) ;**
2. **vérifier l'intérêt du demandeur pour le logement proposé avant son attribution (*2026, ministre du logement, Union sociale pour l'habitat*) ;**
3. **faire figurer au compte-rendu de la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements l'application qui a été faite de la cotation dans la désignation des candidats et l'attribution du logement (*2026, ministre du logement*).**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de de la présidente de l'Union sociale pour l'habitat ..... 186

**Destinataire n'ayant pas répondu**

Monsieur le ministre de la ville et du logement

---

**Réponse de la Présidente de l'Union sociale pour l'habitat**

L'Union sociale pour l'habitat a pris attentivement connaissance du chapitre de la Cour des comptes consacré aux conditions d'accès au logement social et sur l'organisation du système d'attribution. Dans un contexte où plus de 2,9 millions de ménages sont en attente d'un logement social, il est essentiel de porter une attention au parcours de ces demandeurs.

Il est indispensable de rappeler en préambule ce qui constitue aujourd'hui la principale difficulté structurelle à laquelle les demandeurs de logements et l'ensemble des acteurs du logement social sont confrontés : la pénurie historique de logements sociaux en France.

Tant que nous ne serons pas en capacité collectivement de résorber durablement ce déficit, aucune disposition de gestion ou d'ordonnancement des demandes ne pourra répondre à la crise du logement. L'empilement des critères de priorité ces dernières années en est la preuve : l'augmentation de la pression sur l'ensemble des territoires conduit chaque acteur à réaffirmer ses priorités, sans que cela n'apporte une meilleure satisfaction générale de la demande. L'amélioration des règles ou leur simplification sont nécessaires, mais elles ne sauraient se substituer à l'indispensable effort national de production d'une offre sociale adaptée aux besoins des ménages.

Les bailleurs sociaux contribuent, depuis plusieurs années, à moderniser la gestion de la demande et à renforcer l'accompagnement des ménages. Le Mouvement HLM partage pleinement l'objectif de rendre le parcours du demandeur plus lisible, plus simple et plus équitable. C'est avec ces objectifs que le comité exécutif de l'Union sociale pour l'habitat a souhaité confier une mission de réflexion sur la simplification des attributions à deux personnalités du secteur : Cécile Belard du Plantys, directrice générale de Paris Habitat et Henry Fournial du groupe Habitat en Région. Les résultats de ces travaux ont été portés à la connaissance de vos équipes.

Concernant les trois recommandations formulées par le rapport, elles mettent en avant l'enjeu prioritaire de fiabiliser les informations contenues dans la demande de logement social afin d'avoir la capacité d'en assurer un traitement équitable.

Concernant la première recommandation visant à rendre obligatoire plus de pièces justificatives lors de l'enregistrement de la demande de logement social, celle-ci vise à améliorer la fiabilité des informations communiquées par le demandeur. Nous partageons cet enjeu, mais souhaitons souligner les avancées concrètes engagées par le GIP SNE pour fiabiliser les données ressources des demandeurs *via* des accès sécurisés et automatiques aux données fiscales. En particulier, une interface sera opérationnelle début 2026 au sein du SNE permettant d'alimenter les dossiers des demandeurs avec des données sur les ressources mensuelles provenant de l'administration. Ces évolutions permettront de fiabiliser les dossiers sans alourdir les démarches pour les demandeurs.

Si une meilleure fiabilisation des données est indispensable, nous souhaitons également réaffirmer le rôle central des services d'accueil et d'information des demandeurs, notamment pour les ménages les plus fragiles ou éloignés du numérique. En complément de l'amélioration du parcours numérique, il nous parait essentiel de conforter un parcours physique de qualité, indispensable pour nombre de ménages : ces deux modalités doivent se compléter pour garantir un accès universel aux droits.

La question de l'organisation territoriale est également déterminante. Nous souhaitons réaffirmer l'attachement de la profession au rôle qui a été confié par la loi à l'échelon intercommunal, qui constitue à notre sens l'échelle pertinente pour conduire une politique de gestion de la demande et des attributions cohérentes avec les dynamiques locales d'habitat. À ce titre, les établissements publics de coopération intercommunale doivent être accompagnés et confortés dans leur mission de mise en place et d'animation, partout sur le territoire, de services d'accueil et d'information des demandeurs (SAID). Cette structuration est indispensable pour assurer l'information, l'équité de traitement et la lisibilité du système pour les ménages. Il nous parait en effet risqué de demander plus de documents aux ménages s'ils n'ont pas de garantie de pouvoir se faire accompagner lors du dépôt de leur demande.

S'agissant de la deuxième recommandation de la Cour visant à vérifier l'intérêt du demandeur pour le logement proposé avant son attribution, l'Union sociale pour l'habitat insiste sur le fait que les organismes HLM fournissent un travail considérable pour préparer les dossiers et s'assurer d'une prise de contact avec les ménages en amont de la commission d'attribution. Il convient aussi de noter que les expériences menées par plusieurs bailleurs en matière de location active, inspirées du modèle du logement choisi, donnent des résultats très encourageants : diminution du nombre de refus, amélioration de l'adéquation entre les attentes et les propositions, satisfaction accrue des ménages. Nous considérons que ces dispositifs doivent être davantage encouragés et déployés, en veillant à leur cohérence avec les politiques intercommunales d'attributions.

Concernant la troisième recommandation relative à l'application qui est faite de la cotation, nous rappelons que les intercommunalités ont la charge de mettre en œuvre les systèmes de cotation, dans le respect du cadre national.

Nous souhaitons réaffirmer que la cotation est un outil d'aide à la décision (au niveau de la désignation et de l'attribution), en particulier dans un contexte où la multiplicité des situations d'urgence et de priorité nécessite une approche fine des attributions, tenant compte à la fois du droit au logement et de la mixité sociale. Une clarification des attendus du système de cotation vis-à-vis des acteurs et des demandeurs nous paraît souhaitable, en particulier en tenant compte de la grande diversité territoriale des pratiques concernant ce dispositif.

Le Mouvement HLM continuera à prendre toute sa part pour renforcer la transparence, l'efficacité et l'équité des politiques d'attributions, tout en rappelant ce qui conditionne toute solution de nature à répondre aux véritables aspirations des demandeurs : une politique nationale volontariste de production de logements sociaux à la hauteur des besoins.

---

# 5.
# Garantir l'équité dans l'accès numérique aux services publics

Dans les territoires touchés par la fermeture progressive des services publics de proximité, l'accès numérique aux services publics par la dématérialisation des démarches administratives apporte indiscutablement des avantages mais la substitution du numérique à ces services peut être porteuse d'inégalités territoriales et sociales[1].

Alors que la relation entre les administrations et les administrés repose de manière croissante sur l'outil numérique, dans un territoire national déjà largement couvert par des infrastructures numériques[2], la part des usagers qui éprouvent des difficultés avec la dématérialisation des services publics reste importante. 16 millions de Français ne se sentent pas à l'aise avec

1. Sénat, *Agir pour nos concitoyens : redonner de la proximité et de l'efficacité à l'action publique dans les territoires*, février 2020 et Cour des comptes, *Programme France services*, septembre 2024, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019.
2. Cf. Chapitre « Se connecter : faire du numérique un soutien à la cohésion », *rapport public annuel 2026*.

le numérique, 44 % rencontrent des difficultés dans les démarches administratives en ligne et 32 % estiment qu'un accompagnement est nécessaire pour maîtriser ses usages[3].

La maîtrise de l'outil numérique est une compétence fondamentale pour garantir l'insertion sociale et économique des individus. L'Union européenne vise[4], d'ici 2030, la maîtrise de compétences numériques élémentaires pour 80 % de la population et l'accessibilité en ligne pour 100 % des services publics essentiels[5].

L'hétérogénéité des situations sociales et des compétences numériques nécessite cependant d'accompagner l'effort d'appropriation des usagers, afin de garantir un accès effectif aux services publics.

La Cour a conduit une enquête sur l'accompagnement des populations confrontées à la dématérialisation croissante des échanges avec l'administration. L'échantillon a porté sur 61 contrôles et auditions réalisés auprès des instances nationales de pilotage de la transformation numérique des services publics, de trois des principaux opérateurs de services publics - direction générale des finances publiques (DGFiP), Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) -, de collectivités territoriales, de relais de proximité et d'organismes de soutien aux usagers. Le dispositif d'enquête a été déployé dans neuf départements[6], métropolitains et ultramarins, illustratifs de la diversité des situations rencontrées.

Dans un contexte de généralisation des démarches en ligne, la Cour relève que, si la dématérialisation contribue à faciliter l'accès aux services publics, elle a également pour effet d'entretenir la fracture numérique entre usagers (I). Une mobilisation importante mais inégale des acteurs se manifeste en faveur de l'inclusion numérique, qui reste cependant centrée vers les publics les plus ouverts à ces technologies (II). Afin d'assurer l'accès de tous à des services publics désormais largement numérisés, l'écoute des besoins des usagers les plus fragiles et la coordination opérationnelle entre les acteurs publics sont indispensables (III).

3. Les données du présent chapitre sur l'usage du numérique sont tirées de l'étude ANCT, CREDOC, Université Rennes 2 CREAD, *La société numérique française : définir et mesurer l'éloignement numérique,* 2023 *et Baromètre du numérique,* 2025.
4. Décision (UE) 2022/2481 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant le programme stratégique de la décennie numérique 2030.
5. Concernant les grands événements de la vie (déménagement, transport, famille, carrière, études, santé, etc.).
6. Cantal, Cher, Côte d'Or, Doubs, Jura, Rhône, Saône-et-Loire, La Réunion et Val d'Oise.

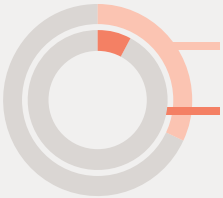
# Chiffres clés

**1,3 milliard**
de démarches administratives effectuées en ligne par an, dont 506 millions concernent la CNAF, la CNAV et la DGFiP

**200 millions**
de sollicitations traitées par an par les administrations, dont 32% par voie numérique

**73 %**
des Français ont effectué une démarche en ligne au cours des douze derniers mois

**44 %**
de la population rencontre des difficultés dans l'accomplissement de démarches administratives en ligne



32 % des adultes ont renoncé au moins une fois à effectuer une démarche administrative en ligne

8 % des adultes ont renoncé définitivement à accomplir une démarche administrative en ligne

Insee Focus n° 267, *Enquête TIC-ménages*, mai 2022

# I. La généralisation de la dématérialisation des démarches administratives, un progrès mais des risques d'exclusion

La modernisation des services publics s'est appuyée au cours de la dernière décennie sur la dématérialisation des démarches administratives. Ce mode d'accès, désormais dominant et comprenant de nombreux avantages (A), peut contribuer cependant à dégrader les conditions d'accès aux services publics (B), situation à laquelle il convient de remédier dans un objectif de cohésion sociale et territoriale (C).

## A. Un développement des démarches numériques qui facilite l'accès aux services publics

En 2021, la Commission européenne a conçu un programme d'actions intitulé *La décennie numérique 2030* comprenant quatre axes[7]. Ce programme concerne directement la relation entre les usagers et leurs administrations, un axe prévoyant notamment de rendre disponibles en ligne 100 % des services publics essentiels. Un autre axe est consacré à la montée en compétences des populations : 80 % des adultes âgés de 16 à 74 ans devront, d'ici 2030, posséder les compétences numériques de base.

La numérisation des démarches administratives améliore l'accessibilité des services (24h/24, sans contrainte géographique), offre des gains de temps (moins de déplacements), fluidifie les procédures (formulaires préremplis, suivi en temps réel), renforce la transparence (meilleure information et accès aux données personnelles) et réduit les coûts.

Pour les administrations, elle améliore la productivité par la réduction des coûts de traitement et l'automatisation des tâches dans un contexte de contraintes budgétaires. Le coût d'une procédure en ligne était évalué en 2018 à 0,30 €, contre 11 € en version papier[8].

La France a recensé les 250 démarches les plus utilisées[9], dont elle suit en continu la qualité. Elles représentent 1,3 milliard de demandes effectuées en ligne par an, dont 40 % relèvent de la DGFiP, de la CNAF et de la CNAV.

7. Compétences numériques, transformation numérique des entreprises, infrastructures numériques et durables, numérisation des services publics.
8. France Stratégie, *Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique*, juillet 2018.
9. L'Observatoire *Vos démarches essentielles* suit la qualité des services numériques de près de 250 démarches sélectionnées pour leur fort volume d'usagers ou débouchant sur une aide financière nationale pérenne.

## B. Des difficultés d'accès aux démarches administratives en ligne pour près de la moitié des usagers

L'éloignement numérique concerne 16 millions de personnes qui n'utilisent pas internet ou qui ne se sentent pas compétentes dans l'utilisation d'internet.

Selon le baromètre du numérique 2025, 73 % de la population déclare avoir effectué une démarche administrative en ligne. Après une progression significative entre 2015 (53 %) et 2020 (71 %) traduisant une appropriation croissante, cette part tend à se stabiliser.

Au-delà des questions de couverture numérique et d'équipement des ménages, 44 % des Français déclarent rencontrer des difficultés pour accomplir ces démarches.

Ces obstacles tiennent d'abord à des facteurs qui ne sont pas propres au numérique, comme la maîtrise de la lecture et de l'écriture. L'usage des interfaces numériques suppose *a fortiori* une autonomie linguistique accrue, consistant à comprendre, traiter et produire, face à l'écran, de l'information écrite.

La complexité du langage administratif et des procédures représente un autre frein, souvent amplifié par une conception perfectible des sites.

La maîtrise des outils numériques et des usages d'internet constitue un troisième obstacle, intrinséquement lié au développement des démarches administratives en ligne.

Le contenu des compétences numériques doit s'adapter continuellement aux évolutions technologiques et nécessite pour l'usager une remise en cause permanente de ses savoir-faire[10].

À l'origine, ces compétences étaient principalement techniques et concernaient l'utilisation d'un équipement informatique et d'un accès internet dans des conditions élémentaires. L'essor rapide et continu du numérique expose à des risques accrus (fraudes, escroqueries) et nécessite désormais l'acquisition de savoir-faire complémentaires, liés à la diversité et à la sophistication croissante des outils comme, par exemple, la gestion des mots de passe, la transmission de pièces ou encore la double authentification pour l'accès au compte personnel.

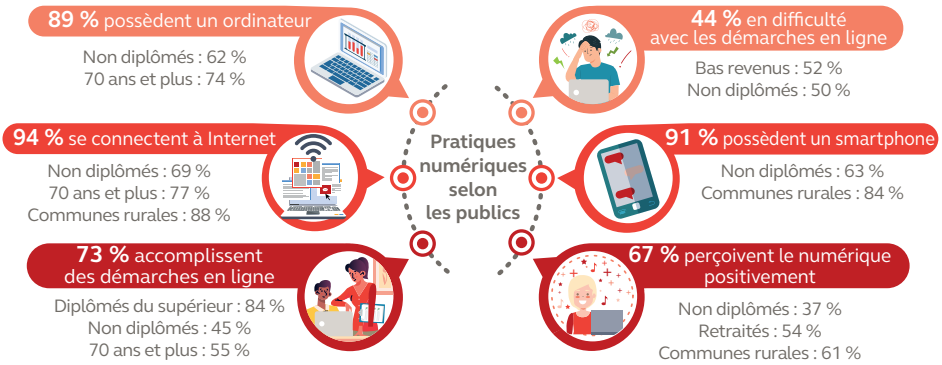
Les compétences numériques s'inscrivent ainsi dans une approche plus globale de « culture numérique », qui suppose la capacité à rechercher et fiabiliser l'information, à sécuriser les données personnelles et détecter les comportements malveillants. La numérisation, en supprimant l'intermédiaire humain, confronte donc une partie des usagers à une double exigence : savoir utiliser les outils numériques et comprendre les procédures.

10. Sénat, *Faciliter l'accès aux services publics : restaurer le lien de confiance entre les administrations et les administrés*, septembre 2025.

## C. Un accès aux services publics à garantir

Selon les freins identifiés, des écarts significatifs dans l'accès au numérique et ses usages existent en fonction des différentes caractéristiques socio-économiques, culturelles et territoriales.

SCHÉMA N° 1 | Pratiques numériques selon les publics




Source : Baromètre du numérique 2025 et enquête *INSEE Statistiques sur les ressources et conditions de vie,* 2022

D'une manière générale, les personnes peu diplômées, à faibles revenus ou résidant en zones périurbaines ou rurales sont les plus éloignées du numérique. Les démarches administratives en ligne sont principalement adoptées par les individus bénéficiant d'un niveau élevé de ressources économiques et scolaires[11].

L'âge n'est pas un facteur explicatif suffisant de l'éloignement numérique. 69 % des jeunes adultes (18-24 ans) éprouvent des difficultés pour réaliser des démarches administratives en ligne. Contrairement à ce qui est communément admis, ils sont 15 % à ne pas se sentir suffisamment compétents sur les outils internet, en proportion identique aux 60-69 ans[12].

L'enjeu central de la généralisation des démarches en ligne consiste à garantir, pour tous les citoyens, l'égalité d'accès, la continuité et l'adaptabilité du service public. Ces principes constituent un des socles de la cohésion sociale et territoriale. Leur respect suppose de permettre au plus grand nombre d'accéder aux services publics dématérialisés tout en proposant une voie alternative pour ceux éprouvant de réelles difficultés.

Trois défis sont ainsi à relever :

- Les services publics en ligne doivent être accessibles de façon simple, lisible et sécurisée. Cela suppose des interfaces ergonomiques et un langage compréhensible tenant compte de la diversité des publics.

11. ANCT, CREDOC, Université Rennes 2 CREAD, *op.cit.*.
12. Baromètre du numérique 2025.

- Ensuite, l'objectif de 100 % des démarches dématérialisées doit être corrélé au rythme d'acculturation numérique de la population. 32 % des Français souhaitent ainsi bénéficier gratuitement d'un accompagnement au numérique[13].
- Enfin, la transformation numérique ne doit pas accroître le risque qu'une personne ne bénéficie pas des prestations ou services auxquels elle est éligible.

Or, les travaux les plus récents montrent[14] une accentuation des difficultés.

# II. Un accompagnement vers l'autonomie encore en-deçà des enjeux

Les politiques publiques d'accompagnement numérique des usagers se sont fortement développées, avec *in fine* une répartition des rôles : les opérateurs publics se concentrent sur la dématérialisation et l'enrichissement de leurs offres en ligne (A), tandis que l'État et les collectivités territoriales prennent en charge la montée en compétences et l'accompagnement de proximité, dans un contexte d'incertitude sur les moyens (B). Cette organisation engendre des déséquilibres dans la répartition de charges entre acteurs (C).

## A. Des administrations concentrées sur la généralisation et la facilitation des démarches numériques

### 1. Le fort développement de l'accès en ligne aux services publics

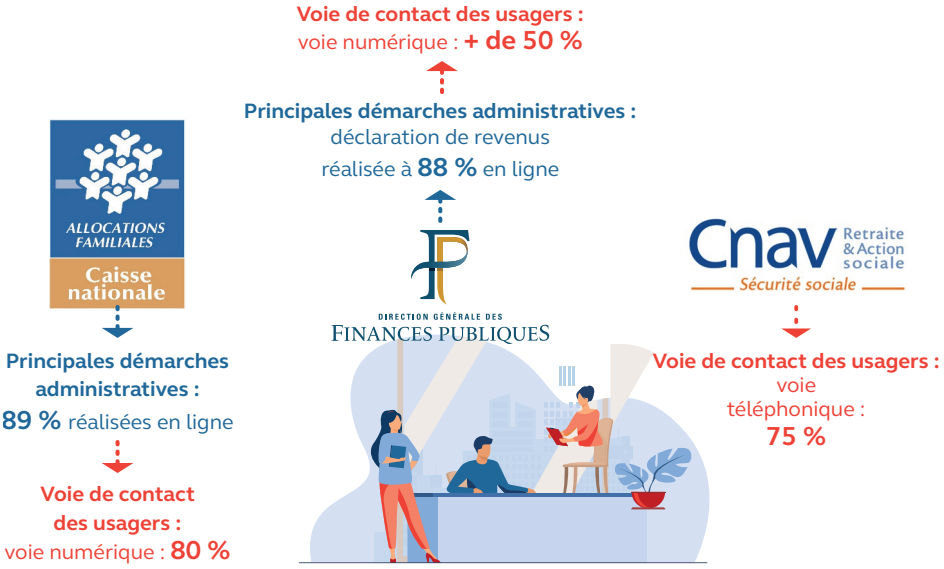
Les voies numérique et téléphonique sont aujourd'hui privilégiées par les usagers dans leurs contacts avec les administrations (demandes de renseignements, réclamations, etc.), à hauteur de 32 % pour la première et 43 % pour la seconde ; le canal physique ne représente plus que 15 % des contacts et celui du courrier 10 %[15].

Pour les démarches administratives, le taux de recours à la voie numérique a progressé de 8 points entre 2020 et 2025 (86 % contre 94 %)[16], évolution favorisée par l'augmentation du nombre de démarches dématérialisées.

S'agissant des trois opérateurs contrôlés, la CNAF est celui dont le canal d'accès numérique est le plus développé, le canal physique ne représentant qu'un peu plus de 6 % de ses accueils.

13. *Ibid.*
14. Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2022 ; *Relations des usagers avec les services publics : quelles difficultés d'accès aux droits ?*, octobre 2025.
15. Comité interministériel de la transformation publique, 9 mai 2023 – Données 2022.
16. Observatoire *Vos démarches essentielles*.

SCHÉMA N° 2 | Principales voies d'accès aux services de la DGFiP, de la CNAF et de la CNAV




Sources : DGFiP, CNAV, CNAF et Observatoire *Vos démarches essentielles*

Une part des usagers ayant recours à la voie numérique le font cependant de manière contrainte ou assistée. Ce phénomène est toutefois difficilement quantifiable et mériterait d'être mieux appréhendé. Les rares données disponibles indiquent que 14 % des personnes en difficulté pour effectuer une démarche administrative en ligne s'en remettaient entièrement à un tiers pour l'accomplir[17].

## 2. Des efforts à amplifier pour faciliter l'utilisation des démarches en ligne

La circulaire de la Première ministre du 7 juillet 2023[18] fait de la qualité des démarches numériques une priorité.

Les administrations, telles que la DGFiP, sont mobilisées sur cet enjeu. La CNAF et la CNAV le sont également dans leurs conventions d'objectifs et de gestion avec l'État (COG), qui intègrent notamment des objectifs en termes de part des demandes déposées en ligne ou de taux de disponibilité des applications pour les usagers.

Plusieurs axes d'amélioration ont été poursuivis, dont les principaux sont les suivants.

17. Baromètre du numérique 2022.
18. Circulaire n° 6411/SG relative à l'amélioration de la lisibilité des sites internet de l'État et de la qualité des démarches numériques.

### a) Une information des usagers en progression

La direction de l'information légale et administrative (DILA) est chargée d'assurer le volet informationnel numérique relatif aux droits et aux démarches. Elle administre ainsi le site *service-public.gouv.fr*, dont la vocation est d'offrir un accès instantané aux informations pour connaître ses droits et accomplir ses démarches[19].

Dans le cadre de la simplification des démarches par l'approche « moments de vie »[20] impulsée à partir de 2023, la DILA a produit des pages spécifiques, intégrant un haut niveau de personnalisation des contenus. À titre d'exemple, le parcours « décès d'un proche » oriente l'usager selon sa situation grâce à un questionnaire.

Les administrations sont, en parallèle, incitées à développer des outils informationnels et didactiques pour guider les usagers ainsi que des solutions plus adaptées à leurs pratiques, telles que les applications pour *smartphone*, cet équipement étant généralement moins coûteux et plus répandu qu'un ordinateur.

Les sites *impots.gouv.fr*, *lassuranceretraite.fr* ou encore *caf.fr* proposent des tutoriels, y compris en langage facile à lire et à comprendre.

La DGFiP a déployé une offre d'accueil à distance (téléphonie, messagerie, *tchat*), pour la réalisation en ligne des démarches les plus courantes et proposant la navigation assistée (46 000 accompagnements en 2024).

La CNAF encourage par ailleurs les contacts téléphoniques dits « sortants » de la part des CAF. La CAF du Rhône a ainsi déployé en 2024 une campagne d'appels pour accompagner ses allocataires lors de l'introduction de la double authentification pour l'accès au compte personnel sur son site.

### b) Le développement du partage des données

Depuis 2023, la circulation des données et les interfaces de programmation d'application[21] sont encouragées. Elles favorisent le principe « dites-le nous une fois », le ciblage d'usagers éligibles à des aides, voire l'automatisation de certaines démarches.

Entre janvier 2020 et juillet 2025, le nombre d'interfaces est passé de 24 à 170. Elles permettent aux administrations de ne plus demander certaines pièces aux usagers lors de l'accomplissement de leurs démarches : un peu plus de 405 000 pièces ont été transmises par cette voie sur la dernière semaine du mois de juin 2025[22]. La DGFiP contribue tout particulièrement à ce partage de données[23].

La COG 2023-2027 de la CNAF intègre cet objectif de réduction de la charge déclarative grâce à la récupération de données. Depuis mars 2025, les déclarations trimestrielles de ressources pour calculer le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité sont préremplies, les allocataires n'ayant plus qu'à les vérifier et valider.

19. 50 simulateurs et plus de 300 modèles de lettres prêtes à l'emploi sont accessibles.
20. Pilotée par la direction interministérielle de la transformation publique, elle consiste à repenser les démarches à partir de la situation de l'usager afin de le guider dans son parcours administratif, indépendamment de l'organisation des administrations.
21. Interface permettant à des logiciels de communiquer entre eux.
22. Source : site *api.gouv.fr*
23. Un milliard de demandes de données satisfaites.

### c) Une accessibilité des sites internet publics encore insuffisante malgré les progrès accomplis

Tous les sites internet publics ont l'obligation d'être accessibles à 100 % aux personnes handicapées[24].

Le degré d'accessibilité d'un site est évalué selon le référentiel général de l'amélioration de l'accessibilité, document qui harmonise les recommandations internationales de l'accessibilité numérique.

En 2020, une circulaire[25] a rappelé cette obligation et les sanctions applicables en cas de manquement compte tenu d'un retard important : seules 13 % des démarches numériques essentielles étaient accessibles, plaçant la France au 19ème rang européen. L'objectif était d'atteindre une accessibilité totale d'ici fin 2025.

Cinq ans après ce rappel, l'accessibilité s'est améliorée mais reste insuffisante : seules 131 démarches parmi les plus utilisées présentent un taux de conformité supérieur à 75 %, dont seulement 8 sont totalement conformes.

⁂

Les améliorations mises en œuvre se traduisent par une hausse du taux de satisfaction des usagers. Si en 2020, 27 démarches administratives seulement enregistraient une note supérieure à 8/10, 102 en 2025 atteignent cette note. Cette progression témoigne d'avancées notables, mais rappelle également que, sur les 250 démarches essentielles, moins de la moitié atteignent encore ce niveau de satisfaction, soulignant l'importance des efforts restant à accomplir[26].

Ces efforts doivent en outre se conjuguer avec ceux restant à fournir en matière d'intelligence artificielle. La transformation publique par l'intelligence artificielle mériterait de figurer parmi les priorités de la stratégie nationale dans ce domaine. Quelques initiatives ont été prises en proposant des solutions pertinentes qui pourraient être un levier de qualité et d'efficience. Les résultats restent toutefois, à ce jour, trop limités pour en permettre un déploiement à l'échelle nationale ou interministérielle[27].

## B. Une politique d'inclusion numérique à consolider financièrement et localement

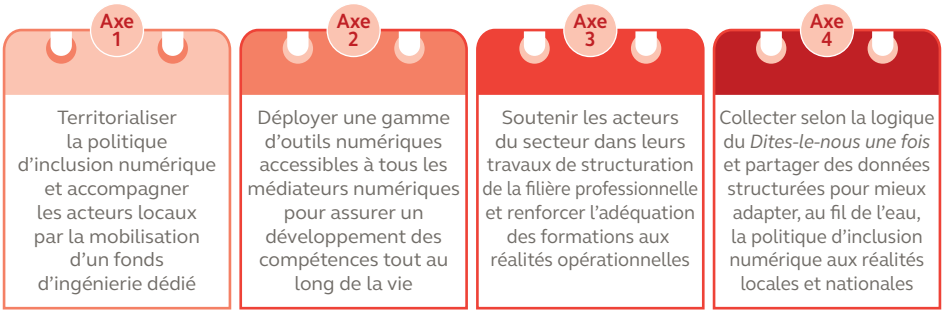
### 1. Les premiers résultats encourageants du plan *France numérique ensemble*

Au titre de la stratégie nationale de transformation numérique, l'ANCT assure spécifiquement la mise en œuvre du volet « compétences numériques ».

24. Article 47 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et ses décrets d'application.
25. Circulaire du 24 septembre 2020 des ministres chargés de la transformation publique et des personnes handicapées.
26. Observatoire *Vos démarches essentielles*.
27. Cour des comptes, *La stratégie nationale pour l'intelligence artificielle*, novembre 2025.

Le plan d'actions *France numérique ensemble* élaboré en 2023 présente une vision claire et plus détaillée que le précédent[28] des actions à mettre en œuvre pour fournir localement une offre de formation aux usagers.

SCHÉMA N° 3 | Axes du plan d'actions *France Numérique Ensemble* 2023-2027




Source : ANCT / Société numérique

Trois ans après son lancement, le programme d'inclusion numérique, porté par une équipe resserrée de huit agents en lien avec les préfectures et la Banque des territoires, service de la Caisse des dépôts et consignations, fait état de réalisations notables : environ 3 000 conseillers numériques sont déployés, appuyés par des comités de pilotage dans presque tous les départements et des coordinateurs. Les publics prioritaires ciblés par le programme (seniors, non-diplômés) figurent parmi les plus accompagnés.

SCHÉMA N° 4 | Objectifs du plan *France numérique ensemble* et réalisations 2025

**Ojectifs 2027 :**

- Accompagner 8 millions de personnes
- Former 20 000 aidants numériques
- Créer 25 000 lieux de médiation

**Réalisations 2025**

- 2 millions de personnes accompagnées
- 8 000 aidants habilités (420 000 démarches pour 60 000 personnes)
- 15 000 lieux d'inclusion

**Les effets de la médiation numérique :**

- 46 % des accompagnements numériques concernent les démarches administratives
- 99 % des personnes formées estiment que l'accompagnement a répondu à leurs attentes
- 60 % se déclarent moins stressées

Source : ANCT et rapport d'Asdo études pour l'ANCT, *La médiation numérique : quels effets sur quels publics ?*, juillet 2024

28. Stratégie nationale pour un numérique inclusif, 2018.

## 2. Un modèle de financement peu lisible et à la soutenabilité incertaine

Atteindre en 2030 l'objectif européen de 80 % des 16-74 ans dotés de compétences numériques de base implique, au regard du niveau actuel (59,7 % en 2023), de former encore 10 millions de personnes en France.

À ce jour, le programme a permis d'accompagner quelque 2 millions d'usagers, soit 25 % de l'objectif national fixé à 8 millions et 20 % de la cible européenne. Dans ses derniers rapports, la Commission européenne souligne une stagnation sur ce plan en France, avec un recul de 1,9 point entre 2021 et 2023, alors que la moyenne européenne progresse de 1,6 point. Les pays les plus avancés, tels que les Pays-Bas ou la Finlande, ont déjà atteint le seuil des 80 %.

Dans ce contexte, atteindre les cibles européennes suppose une intensification notable des efforts .

Les conseillers numériques, principal dispositif du programme, bénéficient d'un financement partagé par leurs employeurs et l'État.

L'État y a consacré, hors frais de personnel, 300 M€ depuis 2021, auxquels s'ajoute un budget annuel de l'ordre de 9 M€ pour financer les autres volets du plan *France numérique ensemble*.

Les incertitudes récentes[29] concernant le financement du dispositif des conseillers numériques, dont l'extinction est programmée pour 2027, et les contraintes budgétaires auxquels sont confrontés l'État et les départements, soulignent la nécessité d'établir un modèle de financement de l'inclusion numérique pérenne et à la hauteur des enjeux.

La formation aux usages numériques profite à de nombreux secteurs[30] et ne peut reposer uniquement sur l'État, les collectivités territoriales et le secteur associatif. Des pistes de financement complémentaires sont étudiées par la Banque des territoires, telle que la mobilisation de fonds européens, la facturation de certains services des conseillers numériques, le recours aux opérateurs chargés d'accompagner la formation professionnelle des salariés. Une mise à contribution des opérateurs publics ayant dématérialisé leurs démarches et bénéficié des gains de productivité associés pourrait également être recherchée. Élaborer une vision d'ensemble des moyens financiers consacrés à l'inclusion numérique est cependant un préalable à toute réflexion sur le modèle de financement.

## 3. Renforcer le caractère opérationnel des plans numériques locaux

Chaque département, sous la coordination du préfet, devait disposer avant le 31 octobre 2024 d'une feuille de route numérique territoriale[31] ; 81 % de ces documents sont à ce jour élaborés.

29. Réduction des crédits de 41 à 28 M€ dans la loi de finances pour 2025 avant leur rétablissement.
30. Observatoire Pix des compétences numériques des personnes en emploi, mars 2025.
31. Instruction du Gouvernement relative à la territorialisation de la feuille de route *France numérique ensemble*, 28 juillet 2023.

Ces documents témoignent d'une démarche structurée portée par les collectivités territoriales, mobilisant les acteurs à partir d'un diagnostic territorial des besoins. Ils définissent, dans la majorité des cas, des objectifs clairs, des publics cibles et un chef de file. Bien que leur contenu soit hétérogène, les axes stratégiques convergent à travers le renforcement des équipements, le développement de l'accompagnement et de la formation des usagers ainsi que l'amélioration de la lisibilité de l'offre d'inclusion numérique.

Toutefois, ces feuilles de route présentent des limites récurrentes. Les actions sont rarement planifiées dans le temps, les moyens ne sont pas précisés et les indicateurs portent sur la réalisation des actions et non sur la mesure de résultats et d'impacts avec des valeurs cibles permettant d'évaluer la stratégie locale.

Par ailleurs, l'articulation avec les autres documents de planification, tels que les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), demeure peu développée. Une coordination renforcée entre ces outils est pourtant essentielle pour éviter une approche fragmentée des politiques publiques.

Sur les neuf départements étudiés, trois ne disposaient pas de SDAASP. Parmi les six dotés de ce schéma, quatre ont mis en place un suivi, un seul l'a renouvelé (Rhône) et deux y ont intégré la dimension de l'accompagnement numérique des populations (Cher et Rhône).

## C. Un accompagnement des publics en difficulté largement porté par le réseau *France services*

### 1. Un accompagnement des usagers en difficulté numérique qui doit aussi être un objectif des opérateurs

L'accompagnement des usagers qui ne sont pas en capacité d'accomplir leurs démarches en autonomie ne constitue pas une priorité pour les administrations.

C'est le cas des trois administrations contrôlées, qui n'identifient pas les personnes en difficulté. Elles n'ont notamment mené aucune étude leur permettant de cerner les freins dans l'accès à leurs démarches, les données relatives à l'activité des comptes de leurs usagers ne leur permettent pas d'évaluer le degré d'utilisation de leurs services en ligne ni d'identifier les actions réalisées par un tiers pour le compte d'usagers en difficulté. Leurs actions permettant d'évaluer l'impact de la dématérialisation de leurs démarches sur leurs usagers et d'appréhender les besoins d'accompagnement en découlant demeurent ainsi limitées.

Les directions départementales des finances publiques (DDFiP) et les caisses d'allocations familiales (CAF) mettent à disposition dans leurs principaux points d'accueil des postes informatiques en libre-service, pour les usagers autonomes mais ayant besoin d'un accès à de tels équipements ou à une connexion internet. En fonction de la période et des ressources disponibles, cet accès peut être accompagné par un agent.

Les trois administrations n'ont organisé aucun autre accompagnement de façon institutionnelle, considérant que les structures *France services* sont chargées de le faire pour leur compte. La stratégie de la branche Famille consiste à confier cet accompagnement à des structures spécialisées, qui se traduit localement par des partenariats avec des acteurs de la médiation numérique (tels que Emmaüs Connect par exemple). Les constats de terrain montrent que ces partenariats mobilisent dans les faits de faibles moyens et bénéficient à peu d'usagers.

Des initiatives locales intéressantes ont été néanmoins identifiées, dont l'impact reste modeste au regard du nombre d'usagers accompagnés, mais qui pourraient inspirer des actions à mener de façon plus systématique et institutionnalisée.

**Deux exemples d'accompagnement des usagers dans la réalisation des démarches en ligne**

La CAF de La Réunion propose des ateliers numériques à ses allocataires, pour présenter le site *caf.fr* et les démarches les plus courantes, comme la déclaration trimestrielle RSA (146 personnes en 2024).

La DDFiP de la Marne a lancé, en amont de la campagne 2025 de déclaration des revenus, l'opération *Les mardis du numérique* pour accompagner, une fois par semaine pendant deux mois, les usagers dans la création et la découverte de leur espace numérique sécurisé sur le site *impots.gouv.fr*.

La réduction des points d'accueil physique des principales administrations provoque un report de charges, subi et déstabilisant, sur certains professionnels et sur les proches des usagers en difficulté, contraints d'intervenir ainsi en supplétif des services publics[32]. Les structures employant ces professionnels, principalement des collectivités territoriales ou des associations, en supportent les conséquences[33].

La dématérialisation des démarches administratives brouille les frontières entre les différents acteurs. Afin de répondre aux demandes croissantes d'accompagnement qui en découlent, les médiateurs numériques sont régulièrement contraints de réaliser un accompagnement administratif et les travailleurs sociaux assument une charge de travail supplémentaire au détriment de leur mission première de médiation sociale[34].

32. Une personne sur quatre n'ayant pas effectué de démarche en ligne en 2021 a sollicité de l'aide pour le faire, le plus souvent auprès de son entourage (INSEE Focus, n° 267, mai 2022).
33. Baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, septembre 2023.
34. ANCT, CREDOC, Université Rennes 2 CREAD, *La société numérique française : les professionnels de la médiation numérique au défi de l'éloignement numérique*, mars 2025.

## 2. Des espaces *France services* sous-utilisés pour développer l'autonomie numérique

Le programme *France services* a été lancé en 2019 pour apporter aux usagers un service généraliste d'information et d'accompagnement aux démarches administratives usuelles, dispensé au sein de lieux d'accueil de proximité et polyvalents.

La Cour a récemment constaté l'adéquation de cette offre aux besoins des populations qui fréquentent ces lieux et a souligné la qualité du service qui y est apportée[35]. Les structures *France services* répondent tout particulièrement au besoin d'accompagnement à l'accomplissement des démarches en ligne, qui se révèle finalement prépondérant dans leur activité : 86 % des personnes accompagnées éprouvent des difficultés avec le numérique et 84 % des usagers ont bénéficié d'un accompagnement complet pour la réalisation de leurs démarches numériques[36].

La Cour a également mis en lumière que son financement repose largement sur les porteurs de ces structures (collectivités territoriales, associations ou La Poste) : ceux-ci assument donc une grande partie des charges déportées indirectement par les opérateurs.

La charte nationale *France services* place l'inclusion numérique parmi ses priorités : chaque structure doit offrir un accès libre et gratuit à un point numérique et chaque agent doit accompagner les usagers en difficulté avec l'outil informatique, en identifiant leurs besoins et en les orientant vers des aidants de proximité.

Dans les faits, l'accès à un ordinateur en libre-service ne représente que 5,7 % des motifs de visite des usagers et l'identification des difficultés sur le numérique reste limitée. Dans l'échantillon des maisons *France services* contrôlées par la Cour, l'autonomie n'a pas été évaluée dans 70 % des cas. Les conseillers rencontrés admettent ne pas effectuer d'actions de détection, jugées délicates vis-à-vis de l'usager et chronophages. Ils préfèrent agir le plus souvent « à la place » de ce dernier.

Ils connaissent enfin assez peu les lieux d'inclusion numérique présents sur leur territoire et ne sont, par conséquent, pas en mesure d'orienter utilement les usagers vers ces points de médiation.

Les espaces *France services*, par leurs missions et les publics qu'ils accueillent, sont pourtant particulièrement bien placés pour jouer un rôle important dans la chaîne d'inclusion numérique. Ce rôle doit donc être conforté.

35. Cour des comptes, *Programme France services*, septembre 2024.
36. Données issues de la plateforme *France services*, 1er janvier 2020-30 juin 2025.

# III. Un accompagnement adapté pour les publics les plus fragiles

Assurer l'égalité dans l'accès numérique aux démarches administratives nécessite d'approfondir la connaissance des publics en difficulté pour mieux les repérer et les accompagner (A). Ces éléments doivent permettre de renforcer la coordination des différents réseaux d'accueil locaux pour éviter les ruptures de parcours des usagers (B) et rapprocher plus efficacement les services publics, en allant au-devant des publics en difficulté et en garantissant l'effectivité d'autres voies pour accomplir les démarches administratives (C).

## A. Approfondir et mieux partager la connaissance des publics en difficulté

### 1. La nécessité de données agrégées et complétées

Les données relatives aux fragilités numériques sont aujourd'hui largement diffusées auprès des départements et des préfectures, notamment *via* les outils mis à disposition par l'ANCT. Dans les neuf départements étudiés, ces données sont souvent déclinées à l'échelle infra-départementale et enrichies.

**L'approche des publics par la Métropole de Lyon**

Le déploiement des conseillers numériques de la Métropole tient compte des quartiers où les taux d'exposition aux risques de fragilité numérique sont plus élevés.

L'indice de fragilité numérique de la coopérative Mednum a été décliné à l'échelle des quartiers pour avoir une analyse plus fine des situations d'exposition à la fragilité numérique (accès à l'information, accès aux interfaces numériques, compétences numériques et administratives, critères complétés parfois par la part des familles monoparentales et la part des 15-24 ans non scolarisés et sans diplôme).

Toutefois, la mesure de l'impact réel des actions d'accompagnement demeure limitée. Les indicateurs existants[37] fournissent des repères utiles pour caractériser les besoins mais ne sont pas connectés aux actions concrètes menées localement, ne permettant donc pas de mesurer, dans le temps, la progression effective des publics accompagnés.

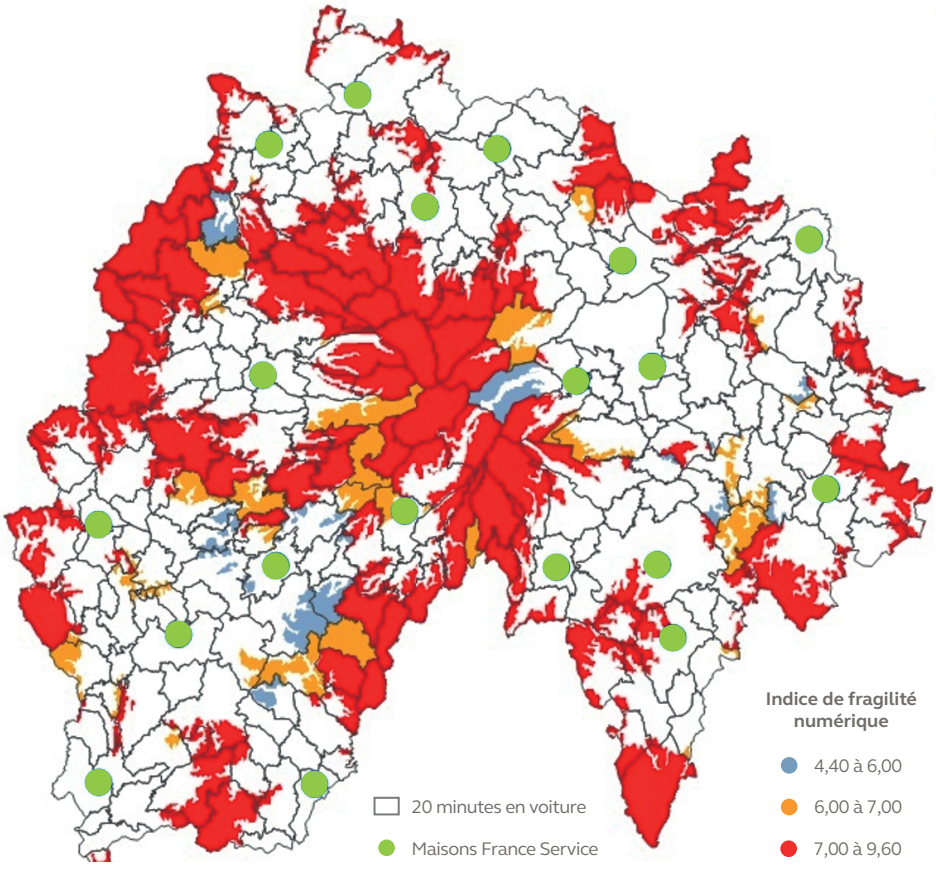
Une évaluation plus fine supposerait, par ailleurs, l'agrégation de données complémentaires à l'échelle départementale, afin de croiser les politiques publiques concernées (formations au français, non-recours, distribution d'équipement informatique, etc.), qui devraient en outre être mieux articulées, particulièrement avec la politique de lutte contre l'illettrisme.

37. Tels que les indices de fragilité numérique, le baromètre du numérique ou les indices européens de compétences numériques.

## 2. L'enjeu du partage des connaissances pour mieux repérer les publics invisibles

Bien que les acteurs départementaux disposent de données sur la fragilité numérique et sur l'activité des conseillers *France services*, celles-ci restent encore peu exploitées et articulées entre elles pour orienter les actions. Dans le Cantal par exemple, les communes situées à plus de 20 minutes par la route d'une maison *France services* présentent un fort indice de fragilité numérique mais bénéficient d'un accompagnement limité de la part des structures *France services* tant en termes d'accueil que de médiation numérique : elles concentrent 9,2 % de la population pour seulement 3 % des accompagnements. En outre, le bus *France services*, qui propose des ateliers d'inclusion numérique animés par des conseillers spécialisés, n'a desservi qu'un tiers de ces communes entre 2020 et 2024.

CARTE N° 1 | Éloignement d'une structure *France services* et fragilité numérique – Département du Cantal




Source : Cour des comptes avec Géoportail, à partir des données de « *La Mednum* » et de la plateforme *France services* extraites en juin 2025
Note : l'indice de fragilité numérique permet d'identifier les zones où il existe un risque accru de fragilité. Il se fonde sur des critères socio-démographiques et est établi sur une échelle de fragilité croissante allant de 1 à 10.

L'ANCT pourrait, à partir des données disponibles, produire une analyse mettant en évidence les forces et les faiblesses de l'action des espaces *France services* à l'échelle départementale, qui permettrait aux gouvernances locales d'orienter leurs actions de proximité.

## B. Renforcer la coordination des acteurs de terrain pour améliorer l'accueil de proximité

### 1. L'implication inégale des partenaires du programme *France services*

L'accueil généraliste assuré dans les structures *France services* ne peut se substituer à celui, spécialisé, des organismes partenaires. L'articulation entre ces espaces et les représentants locaux des administrations nationales est ainsi primordiale dans la prise en charge de l'usager et la fluidité de son parcours, notamment pour les démarches les plus compliquées qui concernent souvent les publics les plus précaires.

La charte nationale *France services* exige des organismes partenaires la désignation d'un référent local, accessible directement par téléphone et par mail.

La Cour a déjà relevé la nécessité de clarifier et de fluidifier les relations entre les espaces *France services* et les opérateurs, en prenant pour exemple le soutien apporté par la DGFiP aux conseillers de ces structures.

Au-delà de l'accès à un référent, les trois opérateurs contrôlés tiennent peu de permanences régulières au sein des maisons *France services* dans les neuf départements observés ; ils n'en assurent par ailleurs aucune dans celles contrôlées par la Cour dans le cadre de la présente enquête, à l'exception de deux. Ces contrôles confirment donc le besoin de renforcer l'implication de certains opérateurs auprès des maisons *France services* et d'un soutien homogène de leur part. L'ANCT indique avoir engagé, sans toutefois en préciser l'échéance, un travail avec les opérateurs pour développer leurs permanences locales.

**Une illustration de l'implication inégale des opérateurs**

La communauté de communes de Saint-Flour compte quatre maisons *France services* maillant son territoire, caractérisé par sa situation en zone de moyenne montagne, une population vieillissante et un indice de fragilité numérique élevé.

Pour ces quatre maisons :

- aucune permanence n'est assurée par les partenaires, hormis le point-justice, sur rendez-vous ;

- seuls cinq des douze partenaires proposent une ligne téléphonique de qualité affectée aux conseillers (assurance retraite, finances publiques, France Travail, URSSAF et point-justice) ;

- deux autres en proposent une considérée comme lacunaire, les interlocuteurs étant rarement joignables (CAF et CPAM) ;
- cinq enfin ne proposent aucune ligne téléphonique particulière.

La recommandation de la Cour en 2024, portant sur l'identification par chaque opérateur de référents directement joignables par les conseillers *France services*, reste pleinement d'actualité.

## 2. Mieux connaître les différents réseaux d'accueil de proximité pour mieux les coordonner

Les contrôles effectués ont mis en évidence la pertinence d'organiser au sein d'une structure *France services* les permanences régulières d'un travailleur social départemental et d'un conseiller numérique. Outre la clarification des missions de chacun des professionnels, cette organisation favorise grandement la qualité de la prise en charge des usagers par les complémentarités mises en œuvre.

Cette articulation est indispensable pour accompagner au mieux les usagers, mais également éviter les reports des charges et de la responsabilité du correct accomplissement des démarches administratives ; pour être efficace, cette articulation ne peut s'organiser que localement.

Les maisons *France services* ont toutes développé des partenariats locaux, en complément des missions qu'elles assument dans le cadre des services du bouquet socle. 96 % d'entre elles en ont mis en place et ils représentent 20 % du nombre total des accompagnements[38]. Cette offre élargie permet aux usagers de trouver en un seul lieu l'accueil, l'information et l'orientation pour un panier étendu de services. Elle favorise la polyvalence et la diversité des publics et permet aux conseillers de procéder à une analyse plus large des besoins des usagers que ceux motivant initialement leur venue.

En milieu rural, les communes restent des points d'accueil privilégiés par les habitants : la coordination avec les secrétariats de mairie est également essentielle pour garantir une offre de services cohérente et articulée sur un même territoire.

Enfin, l'organisation du premier accueil social inconditionnel de proximité par les départements participe pleinement de la coordination locale des acteurs. Elle doit permettre de toucher plus largement les usagers en difficulté, en mobilisant des points d'accueil plus nombreux et diversifiés, mais également d'organiser leurs parcours sans rupture, en s'appuyant sur la complémentarité et l'interconnaissance des acteurs locaux. Sur les neuf territoires départementaux observés par la Cour, six ont organisé le premier accueil social inconditionnel de proximité.

38. Données issues de la plateforme *France services*, 1er janvier 2020-30 juin 2025.

**Deux exemples de coordination locale**

- La convention territoriale globale (CTG) mise en œuvre dans le Cher

La CTG 2022-2026 associant la CAF et le département du Cher vise à faciliter l'accès aux services publics et aux droits sociaux.

La structure *France services* itinérante portée par la communauté de communes Vierzon-Sologne-Berry y contribue particulièrement, en se rapprochant physiquement des usagers et en se coordonnant avec les assistantes sociales départementales pour les prendre en charge. Les secrétaires de mairie sont également mobilisés pour mieux informer et orienter les usagers, particulièrement vers le dispositif itinérant.

- Le projet de création d'une nouvelle maison *France services* à Saint-Pierre à La Réunion

Il repose sur le rapprochement d'agents du département (travailleur social et conseiller en insertion) et d'une épicerie sociale portée par le CCAS, afin de regrouper en un même lieu plusieurs services relevant de différents acteurs.

Dans la mesure où le maintien d'une capacité d'accueil physique demeure indispensable, il est essentiel de s'assurer que l'offre existante est adaptée aux besoins sur tout le territoire.

La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a engagé, de ce point de vue, un projet de cartographie interactive, visant à renforcer la capacité de pilotage du maillage de services publics de proximité, en s'appuyant sur la connaissance de l'offre existante, des capacités d'accueil et des besoins des territoires. L'expérimentation est en cours dans trois départements.

Sa généralisation permettrait de mieux identifier l'offre d'accueil locale existante et de mieux la coordonner pour la mettre en adéquation avec les besoins recensés sur le territoire concerné.

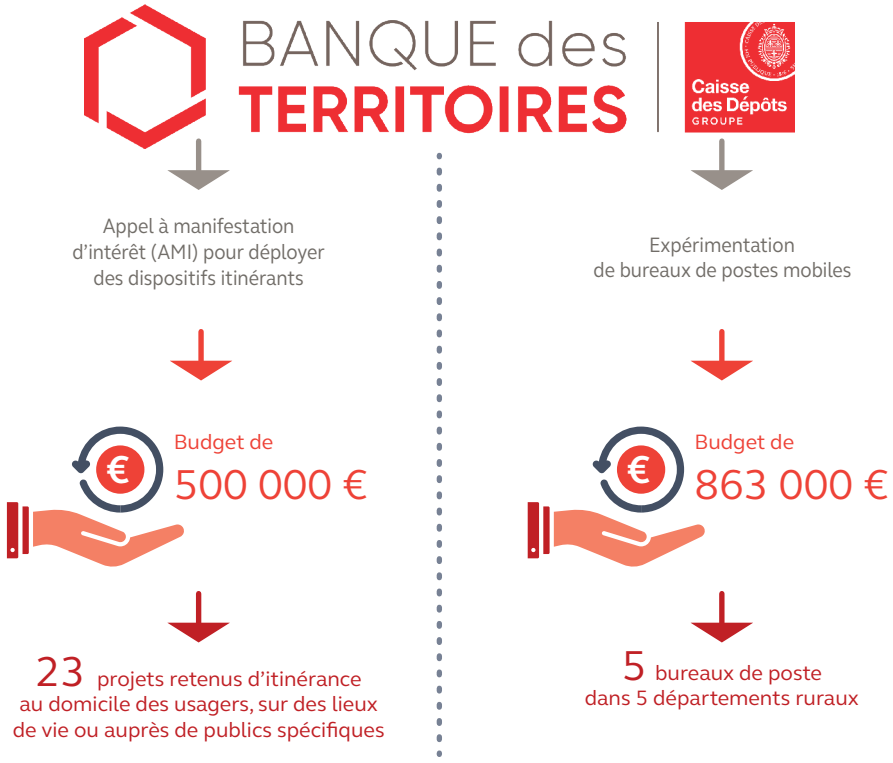
## C. Maintenir une présence active des services publics

### 1. Des initiatives engagées pour rapprocher les services publics des usagers à évaluer

Le réseau des 2 800 maisons *France services* fixes est renforcé par deux dispositifs d'itinérance : 143 bus mobiles sillonnant les territoires ruraux et les quartiers prioritaires de la ville et 144 maisons multisites.

La Banque des territoires soutient en parallèle des initiatives rapprochant les services des usagers, liées au programme *France services*.

SCHÉMA N° 5 | Exemples de soutien de la Banque des territoires aux initiatives « d'aller vers »




Source : Banque des territoires

Les solutions pour rapprocher les usagers des services, issues de plusieurs initiatives, sont prometteuses. Toutefois, aucune évaluation de ces dispositifs, pour la plupart trop récents, n'a été jusqu'à présent menée pour mettre en regard leurs coûts et leur impact sur la fréquentation comme sur les profils d'usagers accueillis, et déterminer ainsi les modes les plus efficients. Il est souhaitable que l'ANCT procède désormais à des évaluations pour identifier les systèmes les plus pertinents selon les territoires.

**Des expérimentations pour repérer les situations de non recours**

L'exploration de grands ensembles de données se développe afin d'identifier, dans le respect de la législation en matière de protection des données personnelles, les usagers en situation de non-recours.

Les COG de la CNAV et de la CNAF prévoient de renforcer la détection des droits potentiels. Certaines caisses de retraite ont ainsi conduit des expérimentations ciblées sur le non-recours aux pensions de réversion et à l'allocation de solidarité pour les personnes âgées. En croisant les

informations administratives disponibles avec des données fiscales, elles ont pu repérer des publics potentiellement éligibles mais non bénéficiaires, puis les contacter directement.

Les résultats se sont révélés significatifs : 35 % des personnes jointes ont engagé une démarche de demande de droits.

## 2. Garantir une alternative aux procédures en ligne

Le Conseil d'État[39] a rappelé que le recours obligatoire à un téléservice est légal si l'accès effectif au service public et aux droits des usagers est garanti.

La direction interministérielle du numérique (DINUM), sur la base de la circulaire précitée du 7 juillet 2023, exige que chaque service numérique dispose d'une alternative multicanale (papier, guichet, téléphone) et d'une page « contact » renvoyant vers un numéro de téléphone et un guichet. Cependant, plus que l'existence de modalités de contact, c'est leur effectivité, relevant de la responsabilité des administrations concernées, qui doit être assurée.

Les difficultés pour joindre un interlocuteur chez certains opérateurs ont été fréquemment mentionnées dans le cadre des contrôles des maisons *France services* effectués par la Cour et sont régulièrement retracées dans les enquêtes dites *« back office »* menées par l'ANCT[40].

Compte tenu des efforts à consentir pour la qualité et l'effectivité de ce canal de contact, un « plan téléphone » concernant les administrations et les principaux opérateurs de l'État, soit trente services au total, piloté par la DITP, a été lancé en 2023. Quatre objectifs ont été fixés : un taux de décroché de 85 %, la mesure systématique de la satisfaction usagers, une identification claire et aisée du numéro d'appel sur les sites internet et le développement du rappel et de la prise de rendez-vous téléphoniques.

Le bilan établi par la DITP fin 2024 montre que 24 des 30 services concernés mesurent leur taux de décroché et 21 le taux de satisfaction. Seuls sept services ont atteint un taux de décroché supérieur à 85 %.

Les efforts fournis en matière d'accueil téléphonique restent ainsi insuffisants.

L'action de la DGFiP pour améliorer son accueil téléphonique, avec le déploiement de vingt centres de contact sous un numéro unique d'appel, produit des résultats : son taux de décroché est en progression (75 % en 2024, 82 % sur le premier semestre 2025) et le taux de satisfaction atteint 88 %.

39. CE, section, 3 juin 2022, n° 452798.
40. Portant sur la qualité du soutien apportée par les représentants locaux des partenaires nationaux et reposant sur l'interrogation des structures *France services*.

Quant à la CNAV et la CNAF, moins de deux usagers sur trois se déclare satisfait de la simplicité des démarches et aucun des deux opérateurs ne communique son taux de décroché. Bien que cette mesure soit exigée dans le cadre du plan téléphone, la CNAV et la CNAF précisent qu'elles raisonnent en taux d'appels aboutis, donc y compris les appels traités *via* leurs serveurs vocaux interactifs. La CNAF ne publie pas davantage le taux de satisfaction.

TABLEAU N° 1 | Indicateurs de qualité de service pour la CNAV, la CNAF et la DGFiP – 2025

| | CNAV | CNAF | DGFiP |
|---|---|---|---|
| **Satisfaction des démarches en ligne** (1er trimestre 2025) (pourcentage des démarches ayant une note supérieure à 8/10) | 33 % | 38 % | 45 % |
| **Simplicité des démarches** | | | |
| Satisfait | 61 % | 61 % | 70 % |
| Insatisfait | 15 % | 16 % | 11 % |
| Ne se prononce pas | 24 % | 23 % | 19 % |
| **Facilité à entrer en contact avec le service** | | | |
| Satisfait | 62 % | 59 % | 70 % |
| Insatisfait | 17 % | 19 % | 12 % |
| Ne se prononce pas | 21 % | 22 % | 18 % |
| **Appels pris en charge par un agent** | n.c. | n.c. | 82 % |
| Taux de satisfaction | 84 % | n.c. | 88 % |

Source : site *Services publics +*

S'agissant de la voie papier, les trois administrations contrôlées assurent qu'elle est parfaitement opérationnelle pour effectuer les démarches qui les concernent.

Les conseillers *France services* et les représentants du réseau des points d'information médiation multi-services (PIMMS) témoignent pourtant de situations régulièrement rencontrées d'usagers renvoyés par les opérateurs vers les maisons *France services* pour les aider à numériser des pièces justificatives et faire ainsi aboutir leurs démarches par la voie numérique. Ils constatent également que les opérateurs renvoient régulièrement les usagers au canal numérique.

Aucun dispositif ne permet actuellement de contrôler la qualité et l'effectivité du canal papier. Pourtant, le maintien de cette voie contribue à lutter contre l'exclusion d'usagers de leurs droits, gage du principe d'égalité et d'adaptabilité gérant les services publics.

L'effectivité de ce canal d'accès nécessiterait ainsi être régulièrement contrôlée : le programme *Services Publics+* d'amélioration continue des services publics, qui a pour objectif des services plus proches des usagers, pourrait utilement intégrer des mesures en ce sens.

# Conclusion et recommandations

**Les démarches en ligne sont désormais le mode d'accès privilégié aux services publics. L'e-administration offre des avantages indéniables en termes de simplification, d'efficacité et de cohésion territoriale, mais elle ne bénéficie pas de manière égale à l'ensemble de la population.**

**Les efforts engagés depuis 2020 ont permis d'identifier les leviers d'accompagnement des usagers, de concevoir et structurer les politiques publiques sur leurs différents volets.**

**L'organisation et la mise en œuvre de celles-ci sont marquées par des déséquilibres. Les opérateurs publics et administrations contrôlés concentrent leurs efforts sur l'enrichissement des services en ligne, tandis que l'accompagnement de proximité repose largement sur l'ANCT, les collectivités territoriales et leurs réseaux de médiation, avec une coordination qui a été engagée mais qui reste à renforcer et à structurer. Par ailleurs, il n'y a pas de modèle de financement stabilisé pour l'accompagnement numérique.**

**Garantir l'équité dans l'accès aux services publics dans le contexte de généralisation des démarches en ligne suppose de consolider les stratégies locales et de développer une connaissance fine, partagée et actualisée des publics, pour mieux repérer ceux qui restent invisibles et adapter les réponses à leurs besoins. Il convient également de mieux articuler les rôles entre les différents acteurs et de préserver la présence physique des services publics sur le terrain.**

**À ce titre, la garantie de voies de substitution aux procédures en ligne, tels que le téléphone et le papier, demeure indispensable pour les personnes qui ne recourent pas aux outils numériques.**

**La Cour fait les recommandations suivantes au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation pour une mise en œuvre d'ici fin 2027 :**

1. **établir une vision consolidée des budgets de la sphère publique consacrés à l'inclusion numérique ;**
2. **renforcer le caractère opérationnel des feuilles de route numériques en définissant les moyens à mobiliser et les indicateurs de résultats et d'impacts sur les populations ;**
3. **dans le cadre du programme *France services*, développer les actions de détection des difficultés numériques et organiser l'orientation par les conseillers vers les lieux d'inclusion numérique appropriés.**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ..... 216
Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics ..... 217

**Destinataire n'ayant pas répondu**

Monsieur le ministre du travail et des solidarités

---

**Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**

Par courrier du 19 novembre 2025, vous m'avez transmis un chapitre, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026, intitulé « Garantir l'équité dans l'accès numérique aux services publics ».

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les observations que ce rapport appelle de ma part. Sur le contexte, je partage pleinement votre appréciation positive de l'accès numérique aux services publics, porté, chacun dans son champ de compétence, par l'ensemble des ministères : simplification, efficacité, dématérialisation, productivité, accès en tout temps et tous lieux, y compris sur les territoires dépourvus d'implantations physiques de ces services. Toutefois, comme vous le mentionnez, pour garantir une équité d'accès aux publics les plus fragiles face aux difficultés d'accès aux démarches administratives en ligne, pour la moitié des usagers victimes de la « fracture numérique » (personnes handicapées, seniors mais aussi jeunes ne pratiquant que le numérique « de distraction ») , il est nécessaire de renforcer l'aide à l'usage du numérique et, comme exigé par le Conseil d'État dans sa décision n° 452798 du 3/06/2022), de préserver une garantie d'alternative aux procédures en ligne, par exemple avec le développement de plateformes téléphoniques et le maintien du « canal papier », et ce au moyen d'une coordination opérationnelle des divers acteurs.

S'agissant plus précisément des trois recommandations que la Cour a formulées à mon intention :

1/ Établir une vision consolidée des budgets de la sphère publique consacrés à l'inclusion numérique

La détermination d'une telle vision consolidée devra être effectuée en coordination avec la direction générale des entreprises, qui est compétente pour l'ensemble des sujets relatifs au numérique.

2/ Renforcer le caractère opérationnel des feuilles de route numériques en définissant les moyens à mobiliser et les indicateurs de résultats et d'impact sur les populations

Élaborée dans chaque département sous l'égide du préfet, dans le cadre de la territorialisation de France numérique ensemble, ces feuilles de route numériques forment un cadre stratégique territorialisé et permettent un dialogue entre les acteurs. Face aux enjeux numériques évolutifs des territoires, les actions qu'elles ont impulsées seraient, comme vous le proposez, à prolonger et intensifier.

Un des outils mobilisables est désormais « Services publics de proximité », expérimenté par la DITP (https://www.modernisation.gouv.fr/actualites/services-publics-de-proximite-un-nouvel- outil-daide-la-decision-pour-les-responsables) qui permet une cartographie départementale des services publics sur le territoire et une aide à la décision pour les responsables locaux.

3/ Dans le cadre de *France services*, développer les actions de détection des difficultés numériques et organiser l'orientation par les conseillers vers des lieux d'inclusion numérique appropriés.

L'accompagnement des publics en difficulté est largement porté par les *France services*. Vous indiquez que ces espaces pourraient être mieux utilisés pour développer l'autonomie numérique. Je partage votre recommandation. Une évaluation territorialisée des initiatives prises pour rapprocher les usagers des services publics, afin d'identifier les plus pertinentes pour répondre aux besoins, pourrait être conduite par l'ANCT auprès des *France services*.

---

**Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics**

Votre prédécesseur a bien voulu me communiquer un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes, intitulé « Garantir l'équité dans l'accès numérique aux services publics », dans le cadre de l'enquête relative à l'accès aux droits et aux services publics, ce dont je vous remercie.

Pour faire suite à sa demande, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après la réponse dont je souhaiterais la publication avec le rapport final, après son adoption définitive par la Cour.

Il est à noter que si le sujet de l'enquête à laquelle nous avons répondu était l'accès aux droits et aux services publics, le projet de chapitre porte, pour l'essentiel, sur l'accès numérique aux services publics. Sur ce point, il mérite d'être souligné que la direction générale des finances publiques (DGFiP) porte une attention toute particulière à l'inclusion numérique et au service de proximité pour ses usagers. La défenseure des droits l'a d'ailleurs relevé dans son dernier rapport qui portait sur le même thème, publié le 13 octobre dernier.

Or, très peu des nombreux éléments transmis par sept bureaux en direction centrale (le service de la gestion fiscale des particuliers, le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, le service stratégie pilotage et budget, la direction de la transformation numérique, le cabinet communication, la mission de la stratégie des relations aux publics, le service informatique) et cinq directions départementales des finances publiques (Cantal, Cher, Doubs, Nièvre, Rhône) et une direction régionale des finances publiques (Bourgogne-Franche-Comté), très largement mobilisées dans le cadre de cette enquête, apparaissent dans le rapport et une direction régionale des finances publiques (Bourgogne-Franche-Comté), très largement mobilisées dans le cadre de cette enquête, apparaissent dans le rapport.

Pourtant, les éléments de réponse transmis, faisant suite aux questions posées par la commission, tant lors des entretiens que par écrit, exposaient précisément les multiples actions déployées par la DGFiP pour accompagner ses publics, que ce soit dans leurs démarches, l'accès au numérique ou à l'information fiscale. Ainsi, je souhaite rappeler ci-après plusieurs points essentiels, en réponse à certaines observations formulées dans ce document.

La Cour des comptes souligne que la complexité du langage administratif, l'organisation des services publics et les procédures en elles-mêmes représentent un frein, souvent amplifié par une mauvaise conception des sites.

S'agissant de la complexité du langage administratif, la DGFiP a intégré depuis de nombreuses années la nécessité de simplifier ses communications sortantes vers ses usagers particuliers comme professionnels. Ainsi, l'ensemble des projets de courriels en masse (près de 200 millions de mails envoyés chaque année), de courriers, de dépliants, d'affiches, toute création et mise à jour des questions/réponses proposées sur le site *impots.gouv.fr* ainsi que les réponses apportées aux agents, dans la base de connaissance fiscale, sont visés par la mission de la stratégie des relations aux publics dans le sens d'un langage clair et accessible à tous. Il est également mis à disposition des agents, sur l'espace Intranet, une charte de rédaction des courriels validée par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et partagée avec l'École nationale des finances publiques, pour intégration dans les formations. Par ailleurs, l'objectif de simplification des écrits, dans le cadre du parler clair, guide la mise à jour et la création de l'ensemble des démarches en ligne.

Concernant la conception du site *web*, la dernière version du portail *impots.gouv.fr* a été mise en ligne dans le respect du système de design de l'État. De nombreuses actions de simplification ont été mises en œuvre selon le principe du « dites-le nous une fois », telles que le pré-remplissage des informations déjà connues de l'administration. De fait, depuis 2021, la DGFiP met l'utilisateur au centre des développements dès qu'une refonte ou une création d'application est lancée, et dans le respect du référentiel général d'amélioration de l'accessibilité. L'objectif poursuivi est que la dématérialisation des démarches soit adaptée à tous les utilisateurs, quelle que soit leur situation. Cette méthode a notamment été utilisée récemment dans le cadre de la refonte de plusieurs rubriques du site *web*. À ce titre, le site *impots.gouv.fr* - 2ème site public le plus consulté après le site service-public.fr – recueille un taux de satisfaction des usagers particuliers de 94 % selon le baromètre des usagers de la DGFiP, établi par la société IPSOS.

Dans son chapitre consacré aux efforts à amplifier pour faciliter l'utilisation des démarches en ligne, et plus spécifiquement dans le cadre de la simplification des démarches par moments de vie, la Cour des comptes cite la direction de l'information légale et administrative qui, pour le parcours « décès d'un proche », propose un questionnaire à l'usager permettant de lui préciser, selon sa situation, les démarches à accomplir. Il mérite d'être souligné que, dans ce cadre spécifique, la DGFiP a pris en charge l'envoi d'un courrier générique aux proches des défunts, pour les informer des éventuelles démarches fiscales qu'ils auront à effectuer en fonction de leur situation et de celle du défunt et la mise à disposition d'une documentation adaptée à leurs questions. Depuis 2024, en moyenne 520 000 courriers par an ont été adressés par la DGFiP aux familles des défunts pour les accompagner dans leurs démarches.

Dans ce même chapitre, la Cour relève la nécessité de développer des outils informationnels et didactiques pour guider les usagers ainsi que des solutions plus adaptées à leurs pratiques, telles que les applications pour smartphone.

C'est, en effet, la raison pour laquelle la DGFiP a mis à disposition de ses usagers, dès 2021, une application smartphone dont l'offre de services dématérialisés s'est enrichie au fur et à mesure, notamment avec l'ouverture de la déclaration de revenus en 2024. Ces évolutions apportent une amélioration considérable sur les volets de l'inclusivité et de la simplification des démarches en matière d'expérience usager.

La Cour des comptes évoque également les outils mis à disposition des usagers par la Caisse nationale d'allocations familiales pour encourager les contacts téléphoniques dits sortants. Concernant la DGFiP, les enquêtes menées auprès de ses usagers, notamment l'enquête nationale réalisée par la société IPSOS, mettent en exergue le fait que l'accueil téléphonique est l'un des canaux les plus utilisés par ses publics. À ce titre, depuis 2019, la DGFiP a établi 20 centres de contact sur l'ensemble du territoire, répondant derrière le numéro national d'assistance aux usagers et offrant un accueil téléphonique sur des horaires élargis de 8h30 à 19h. Ce numéro national, le 0 809 401 401, a obtenu, en février 2025, le label *Argent « Services publics+ »*, certification officielle pilotée par la DITP, attestant de la qualité de son service téléphonique en termes de joignabilité (le taux de décroché agent était de plus 75 % en 2024, il est au-dessus des 80 % en 2025), accompagnement des usagers et clarté des réponses (88 % des usagers se disent satisfaits de leur dernier contact téléphonique avec la DGFiP, selon l'enquête IPSOS de 2024).

La Cour relève également le fait que les trois administrations contrôlées n'identifient pas les personnes en difficulté et que l'accompagnement des usagers qui ne sont pas en capacité d'accomplir leurs démarches en autonomie ne constitue pas une priorité. À ce sujet, outre le fait que la DGFiP s'appuie sur un jeu de données à la fois externes et internes très large pour qualifier sa population et ajuster sa stratégie en fonction des besoins de ses usagers, elle est, par ailleurs, engagée dans l'accompagnement numérique de ses publics, notamment en proposant une maquette dynamique de ses principales démarches en ligne (site miroir), afin de permettre aux aidants numériques de présenter aux usagers les

parcours *ad hoc* et une documentation détaillée mise en ligne sur le site *impots.gouv.fr* (questions/réponses, actualités, pas-à-pas, notices, *flyer*, etc.) destinée à faciliter l'accompagnement numérique de ses publics.

En outre, les agents de la DGFiP peuvent accompagner à distance les usagers internautes peu à l'aise avec le numérique dans leur parcours déclaratif en ligne (déclaration de revenus, gestion du prélèvement à la source), notamment en recourant à la navigation assistée *(cobrowse)* ; près de 46 000 sessions de navigation assistée ont ainsi été réalisées en 2024.

Par ailleurs, la totalité des centres des finances publiques comprennent un service des impôts des particuliers disposant d'un espace spécifique, destiné à l'accompagnement individualisé des usagers par les agents DGFiP aux démarches finances publiques en ligne sur des ordinateurs dédiés.

La Cour souligne sur un autre sujet que *« L'absence d'engagement des principales administrations sur le terrain et la réduction des points d'accueil physique provoquent un report de charges, subi et déstabilisant, sur certains professionnels et sur les proches des usagers en difficulté, contraints d'intervenir ainsi en supplétif des services publics »*. La DGFiP, au contraire, et ce point est central, a maintenu voire développé sa présence dans les différents bassins de population. La DGFiP a ainsi instauré un accueil de proximité, notamment dans les communes les plus éloignées des centres urbains, où les usagers peuvent être accompagnés. Ceux-ci peuvent ainsi réaliser leurs démarches auprès des 2 200 guichets DGFiP, des 2 800 espaces *France Services*, ainsi que lors des permanences proposées en tiers-lieux par les agents DGFiP (France Service, mairies, maisons de retraite, prisons, bases militaires) ; soit plus de 5 000 points de contact dont la carte, régulièrement actualisée, peut être consultée par tous les usagers sur *impots.gouv.fr.*

La Cour indique, par ailleurs, que le dispositif des *maisons France Service (MFS)* repose largement sur les porteurs des structures (collectivités locales, associations ou La Poste) qui assument donc une grande partie des charges déportées indirectement par les opérateurs. Il convient de rappeler que la DGFiP est opérateur mais également porteur des MFS. À ce titre, elle est le deuxième financeur le plus important des MFS parmi ses 12 partenaires, avec une contribution de plus de 5 M€ en 2024 et en 2025.

Par ailleurs, au-delà du soutien financier, la DGFiP est particulièrement investie dans l'accompagnement des MFS. La qualité de son soutien en *back office* a été souligné par la Cour des comptes dans son évaluation du programme *France Services* et par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), la DGFiP ayant obtenu, sur les trois dernières années, les meilleures notes à l'enquête de satisfaction diligentée par l'ANCT sur les relations avec les partenaires.

Enfin, la Cour rappelle que la direction interministérielle du numérique, sur la base de la circulaire du 7 juillet 2023, exige que chaque service numérique dispose d'une alternative multicanale (papier, guichet, téléphone) et d'une page contact renvoyant vers un numéro de téléphone et un guichet. La stratégie de la

relation usagers de la DGFiP repose sur une offre de service omnicanale (guichet, téléphone, numérique) et propose, dès la page d'accueil de son site *web*, un onglet contact et une prise de rendez-vous renvoyant vers un numéro de téléphone et un guichet. La modalité de contact est laissée au choix de l'usager.

De fait, la DGFiP est très engagée dans l'accompagnement de proximité de ses usagers, au travers de nombreuses modalités, et bien au-delà des actions menées au sein des MFS dans le cadre de son partenariat avec l'ANCT.

En effet, la DGFiP s'attache à ce que l'ensemble des démarches puissent être réalisées en ligne. Pour autant, la stratégie est de ne laisser personne en difficulté. Tous les canaux font l'objet d'une attention égale de la part de la DGFiP et il existe toujours une alternative aux démarches en ligne pour les situations où le numérique n'est pas envisageable.

Notre engagement est total pour assurer le meilleur accès possible à tous les Français aux services publics, avec des outils modernes, des points d'accueil adaptés et des agents prêts à répondre aux citoyens. Nous continuerons d'agir et de rendre compte avec transparence des résultats obtenus pour que la confiance dans l'action publique progresse.

---

223 | DEUXIÈME PARTIE
**Soutenir le développement des territoires**

**1. Soutenir les mobilités du quotidien dans les territoires ruraux et périurbains · 229**
Réponses · 253

**2. Soutenir la réindustrialisation des territoires · 257**
Réponses · 282

**3. Faire du numérique un soutien à la cohésion et l'attractivité dans les territoires · 289**
Réponses · 317

**4. Mieux prendre en compte les disparités territoriales dans la politique de l'emploi · 321**
Réponses · 344

**5. Adapter l'organisation de la sécurité du quotidien aux besoins des territoires · 351**
Réponses · 376

DEUXIÈME PARTIE

# Soutenir le développement des territoires

Le soutien aux territoires favorise la cohésion territoriale et sociale en réduisant les écarts de développement entre les espaces de vie et en cherchant à offrir aux habitants les mêmes atouts et perspectives, quel que soit leur lieu de vie.

L'action publique en faveur des mobilités du quotidien, de l'accès à l'emploi, de la couverture numérique du territoire, de la réindustrialisation ou de la sécurité des habitants est déterminante pour continuer à « faire société » et préserver le bien-être des populations, dans les espaces ruraux, péri-urbains ou urbains, en métropole ou en outre-mer. Pour être efficaces, les politiques publiques doivent prendre en compte les besoins différenciés de ces territoires, en ciblant particulièrement les territoires ruraux, périurbains, en difficulté ou en transition. Elles doivent également être conçues et mises en œuvre dans le cadre d'une coopération renforcée entre l'État et les collectivités territoriales.

Ainsi, malgré une hausse des dépenses publiques consacrées aux transports, les besoins de financement restent élevés alors que les mobilités du quotidien et la régénération des réseaux existants appellent une attention prioritaire.

Si l'offre de transports collectifs progresse, la voiture reste dominante dans les zones peu denses, où il est nécessaire de développer des services souples de rabattement (transport à la demande, covoiturage, autopartage, vélo) et d'améliorer l'intermodalité entre les moyens de transport. La loi d'orientation des mobilités a rénové la gouvernance en confiant la compétence mobilité aux communautés de communes (50 % sont devenues AOML) et en prévoyant des

outils de planification (plans de mobilité simplifiés, plans de mobilité solidaire, contrats opérationnels de mobilité) mais ceux-ci ne sont pas encore complètement déployés.

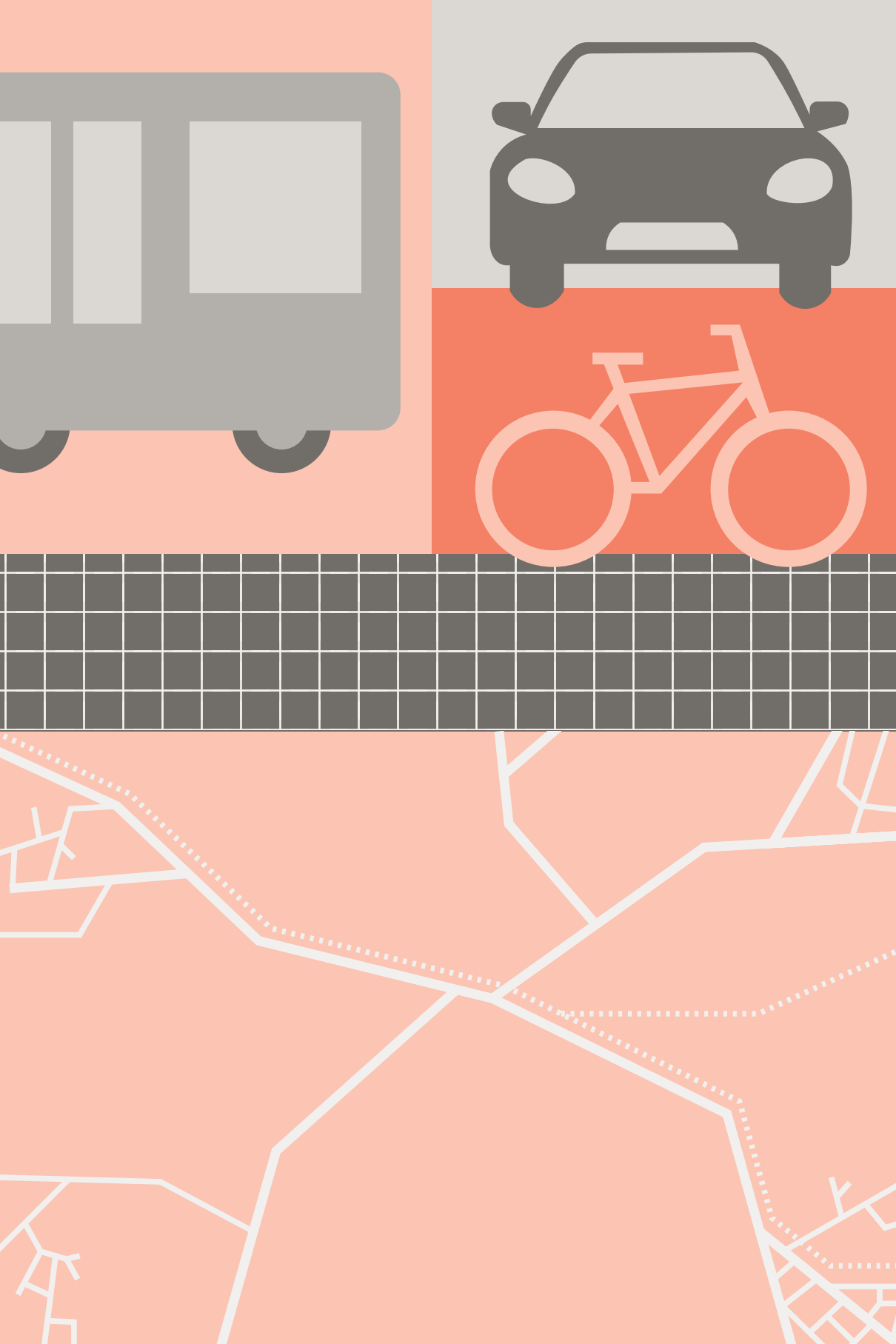
À l'échelle nationale, la couverture numérique a fortement progressé (92 % des locaux raccordables à la fibre en 2025, forte réduction des zones blanches mobiles) grâce au *Plan France THD* et au *New Deal mobile*, mais des écarts subsistent entre zones rurales et urbaines et entre métropole et outre-mer. La qualité de service et la résilience des réseaux face aux risques deviennent centrales dans une société et dans une économie de plus en plus dépendantes des usages numériques.

Après des décennies de désindustrialisation, la part de l'industrie dans le PIB et l'emploi se stabilise. Les interventions publiques locales (État, opérateurs, collectivités, fonds européens) visant l'attractivité et l'innovation restent pourtant fragmentées, peu lisibles pour les entreprises et parfois redondantes, ce qui plaide pour une meilleure coordination de celles-ci, notamment autour du plan d'investissement *France 2030*. La réussite des projets industriels en cours impose de réduire la complexité administrative, de proposer du foncier « clés en main » et d'anticiper les besoins en main-d'œuvre à l'échelle des bassins d'emploi.

Sur le plan social, les disparités territoriales d'emploi et de chômage demeurent importantes. La politique de l'emploi est encore conçue comme une politique nationale privilégiant l'égalité de traitement, avec peu de marges d'adaptation locale, malgré quelques dispositifs territorialisés (politique de la ville, zones de revitalisation rurale, *territoires zéro chômeur*, plan d'investissement dans les compétences).

La loi pour le plein emploi de 2023 vise à renforcer la territorialisation, à travers un « réseau pour l'emploi » et des comités pour l'emploi coprésidés par l'État et les collectivités à tous les niveaux, dont les premières feuilles de route identifient les freins locaux (mobilité, logement, garde d'enfants, inadéquation entre l'offre et la demande).

Faisant l'objet du dernier chapitre de cette partie, la sécurité au quotidien est un enjeu majeur de cohésion et d'attractivité dans les territoires. Si les moyens de l'État, police et gendarmerie nationales, restent prépondérants, les polices municipales, dont les effectifs sont en forte progression depuis 2002, s'affirment désormais comme une « troisième force » publique de sécurité. Malgré ces moyens importants, la répartition des effectifs et des compétences ne correspond pas toujours aux besoins locaux et à la concentration des actes de délinquance dans une minorité de communes.



# 1.
# Soutenir les mobilités du quotidien dans les territoires ruraux et périurbains

Le trajet moyen entre le domicile et le lieu de travail s'élevait en 2019[1] à 26,6 km aller-retour, contre 6 km dans les années 1960 et 72,5 % de ces trajets sont effectués en voiture. Selon un sondage de 2017[2], un Français sur quatre aurait refusé un travail faute de moyens de transport, ce qui constitue une perte de chance pour lui comme pour l'employeur. 30 % des jeunes ruraux ont déjà renoncé à se rendre sur leur lieu d'étude[3]. L'accès à la mobilité quotidienne est un élément essentiel de l'attractivité des territoires.

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) porte l'ambition de transformer la politique des mobilités et de rendre les transports du quotidien plus faciles, moins coûteux et plus propres. À cette fin, elle réforme profondément l'organisation des mobilités, en particulier dans les territoires peu denses en confiant au couple région/intercommunalité la responsabilité de construire une offre de mobilité plus simple, plus intermodale et plus coordonnée.

1. Service des données et études statistiques (SDES) du ministère chargé des transports, *Enquête Mobilités des Personnes*, 2019.
2. Sondage Elabe réalisé pour le laboratoire de la mobilité inclusive.
3. Institut Terram et Rura, *Jeunesse et mobilité : la fracture rurale*, mai 2024.

Six ans après, un bilan de sa mise en œuvre a été effectué sur la base d'un échantillon de huit régions métropolitaines, sept intercommunalités urbaines, 11 intercommunalités rurales et quatre syndicats mixtes chargés des mobilités[4].

Une nouvelle gouvernance des mobilités est désormais en place et 100 % du territoire est couvert par une autorité organisatrice des mobilités (AOM). Toutefois, tant les plans de mobilité que les contrats opérationnels de mobilité tardent à être déployés, ce qui limite les effets concrets de la loi pour les territoires les moins dotés de solutions de mobilité (I).

Les dépenses de transport ont augmenté malgré l'absence de ressources financières nouvelles pour les AOM (II). Alors que l'offre de transport public s'est dans l'ensemble développée ces dernières années, elle reste réduite dans les territoires ruraux et périurbains où son développement se heurte à des contraintes financières fortes (III).

La lutte contre le désenclavement passe désormais non pas uniquement par une augmentation de l'offre de transport collectif mais par des bouquets de services de mobilité (covoiturage, transport à la demande, etc.) conçus comme solutions de rabattement vers les réseaux structurants (TER, cars, etc.). Les services express régionaux métropolitains (SERM) sont un bon exemple de l'émergence de cette démarche intermodale mais ils n'ont vocation qu'à couvrir une partie des territoires et leur coût élevé rend leur financement difficile (IV).

4. L'examen de l'application de la loi s'est limité au territoire métropolitain. Le transport aérien entre les territoires ultramarins et la métropole n'a pas été abordé, n'étant pas un moyen de transport du quotidien.

# Chiffres clés

**50 %**
des communautés de communes sont autorités organisatrices de la mobilité locale

**1 seule région**
sur les 7 régions examinées hors Île-de-France avait adopté l'ensemble des contrats opérationnels de mobilité de son territoire début 2025

**Plus de 70 %**
des personnes résidant dans une commune rurale ou périurbaine n'ont pas le choix entre différents modes de transport

**30 %**
des jeunes ruraux ont déjà renoncé à se rendre sur leur lieu d'étude

**+ 7,7 %**
d'offre kilométrique réalisée de transport collectif public du quotidien au niveau national entre 2019 et 2023 (TER, cars, métros, tramways, bus)

**12,8 millions**
de trajets en covoiturage intermédié en 2024, soit huit fois plus qu'en 2021

**184 141**



c'est le nombre de bornes de recharge publiques pour véhicules électriques sur l'ensemble du territoire fin novembre 2025

# I. Une gouvernance rénovée mais une mise en place incomplète des outils

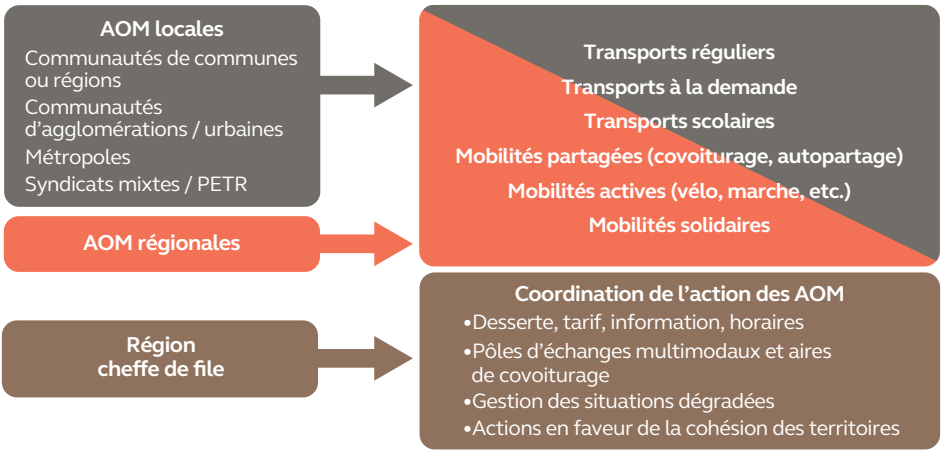
La LOM a permis de couvrir l'ensemble du territoire par des AOM (A). Toutefois la mise en place de ses outils reste insuffisante (B).

## A. Le couple région/intercommunalité conforté

### 1. L'intercommunalité comme échelon de base de la mobilité

Partant du double constat que le droit à la mobilité n'était pas suffisamment effectif dans les territoires ruraux et que la commune n'était plus le niveau pertinent au regard des nouvelles habitudes de déplacement, le législateur a fait de l'intercommunalité l'échelon de base de gouvernance de la mobilité, confiant aux communautés de communes le rôle d'autorité organisatrice de la mobilité sur leur ressort territorial qu'exerçaient déjà les intercommunalités urbaines[5] et les syndicats mixtes de transport.

SCHÉMA N° 1 | Compétences des autorités organisatrices de la mobilité (hors Île-de-France)[6]



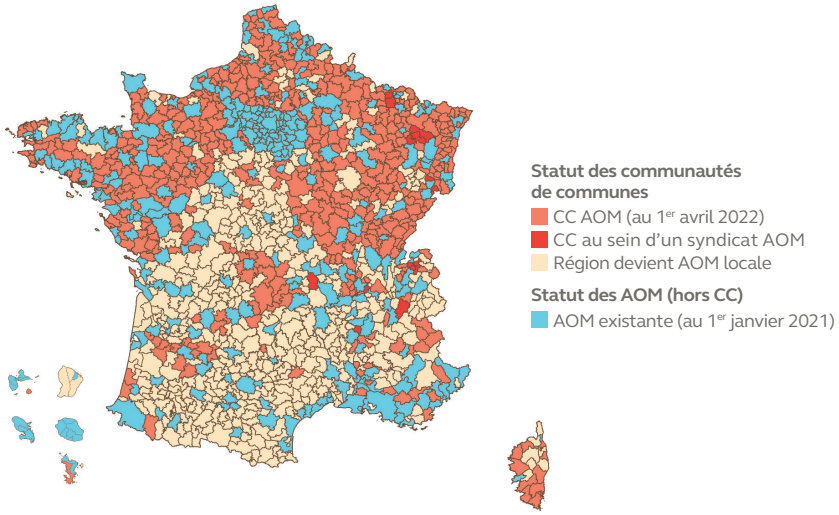

Source : juridictions financières
Note : Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)

Afin que la mise en œuvre de cette compétence se situe au niveau de collectivité le mieux à même de l'exercer sur les plans stratégique et opérationnel, la loi d'orientation des mobilités a prévu un double dispositif à la discrétion des communautés de communes et de leurs communes membres : dans un délai de 15 mois, elles pouvaient décider de devenir autorités organisatrices de la mobilité locale (AOML), ou, pour des raisons de ressources humaines et financières ou d'absence de volonté politique, de laisser la région exercer cette compétence.

5. Les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.
6. Île-de-France Mobilités est l'unique AOM pour l'ensemble de la région Île-de-France.

Sur l'ensemble du territoire, les communautés de communes sont environ 50 % à avoir pris la compétence d'AOM[7]. Mais comme le montre la carte ci-dessous, la situation est contrastée selon les régions. Les communautés de communes se sont moins déterminées en fonction de leurs caractéristiques propres que par rapport aux orientations données par les régions, soit qu'elles aient estimé ne pas avoir la capacité d'ingénierie pour organiser les mobilités locales, soit qu'elles aient privilégié une vision intégrée des mobilités sur leur territoire.

CARTE N° 1 | Prise de compétence des communautés de communes




Source : CEREMA
Note : données au 6 avril 2022 pour la prise de compétence et au 1er janvier 2022 pour les AOM qui existaient déjà au 1er janvier 2021.

## 2. L'affirmation du rôle de la région comme autorité organisatrice et cheffe de file de la mobilité

La réalité des déplacements sur le territoire dépassant les périmètres administratifs, un des enjeux du droit effectif à la mobilité tient à la capacité des différentes AOM à travailler conjointement pour permettre l'émergence d'offres de transport multimodales et fluides en termes de qualité des dessertes et de correspondances.

La région[8] exerce non seulement la compétence d'autorité organisatrice régionale pour les transports ferroviaires, interurbains et scolaires – ainsi que d'autorité locale dans certaines communautés de communes–mais également un rôle de chef de file chargé de la coordination de l'action des autorités organisatrices locales (cf. schéma n° 1). À ce titre, elle doit mettre en place des contrats opérationnels de mobilités qui permettent, à l'échelle des bassins de mobilité et en partenariat avec les acteurs de la mobilité sur le territoire, de coordonner l'action des AOM.

7. Les communautés de communes représentent les deux tiers des 700 AOM locales (hors régions).
8. En Île-de-France, c'est Île-de-France Mobilités et non la région.

### 3. La difficulté de rouvrir le droit d'option

La loi n'a pas prévu de dispositif permettant aux communautés de communes de revenir sur leur choix de devenir ou non AOML. Cependant, certains acteurs revendiquent que soit rouvert un droit d'option, estimant qu'après plusieurs années de mise en œuvre, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont aujourd'hui l'expérience nécessaire pour faire un choix plus informé. Ils soulignent aussi que les conditions dans lesquelles les collectivités ont été amenées à choisir d'exercer ou non la compétence mobilité n'ont pas été optimales en raison de la pandémie. L'association d'élus Intercommunalités de France qui interroge régulièrement les EPCI sur la mise en œuvre de la LOM, indiquait ainsi, en 2023, que 47 % des communautés de communes interrogées envisageraient à court ou moyen terme de prendre la compétence mobilité si la loi en offrait la possibilité[9].

Si l'architecture instaurée par la LOM a créé une grande hétérogénéité organisationnelle entre les territoires, avec le risque d'une offre de services insuffisante au regard des besoins des usagers, la réouverture d'un droit d'option relancerait les discussions entre collectivités – créant une nouvelle période d'incertitude qui freinerait l'action des régions. Au demeurant, les régions et les communautés de communes disposent de possibilités assez larges de délégation de leur compétence mobilité dont elles pourraient se saisir davantage. Il est plus pertinent de mettre en place les outils prévus par la loi et d'encourager la coopération entre les collectivités locales sur les sujets de mobilité.

## B. Un déploiement lent et incomplet des outils de planification, de concertation et de coopération

### 1. Une relance de la planification stratégique

La planification stratégique des mobilités, essentielle pour identifier finement les besoins sur l'ensemble du territoire, a été rénovée par la LOM, qui substitue aux plans de déplacements urbains et aux plans de mobilité rurale, les plans de mobilité et plans de mobilité simplifiés. Afin de passer d'une logique d'infrastructures à une logique de services de mobilité tout en intégrant la transition écologique, il s'agit de soutenir le développement des transports en commun et des mobilités actives (vélo, marche) et partagées (covoiturage etc.).

Les plans de mobilité sont des documents obligatoires destinés aux agglomérations de plus de 100 000 habitants qui doivent être compatibles notamment avec les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Les plans de mobilité simplifiés (PDMS), facultatifs, sont des outils souples constituant une première étape dans l'appropriation de la compétence d'AOM par les territoires ruraux et les villes moyennes. Dans certaines régions, la LOM a enclenché une dynamique en faveur de ces outils, comme en Centre-Val de Loire ou en Nouvelle-

9. L'organisation des mobilités à l'échelle des bassins de vie.

Aquitaine. La situation reste cependant contrastée et certaines régions font valoir que les PDMS restent un outil complexe et peu adapté aux territoires ruraux.

## 2. L'association des parties prenantes à la politique des mobilités

Afin d'associer les acteurs économiques et les habitants aux choix stratégiques et opérationnels des AOM, la LOM a créé des instances consultatives au niveau des régions et des AOML – les comités des partenaires.

Leur mise en place est presque achevée au niveau régional mais reste incomplète au niveau local. Alors que la région Occitanie a mis en place l'ensemble des comités des partenaires locaux à l'échelle des bassins de mobilité en 2024, d'autres sont plus en retard.

La composition de ces comités a varié. Certains EPCI ont tardé à mettre à jour les listes de leurs membres, ayant de plus une difficulté à identifier les représentants des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales. Les sujets abordés au sein de ces comités sont conformes à ce que prévoit la loi et concernent surtout la tarification, l'offre et la qualité de service.

## 3. Un déploiement limité des outils de coopération et des structures de mutualisation entre autorités organisatrices

La loi a confié à la région la définition et le déploiement de plusieurs outils de coopération dont la mise en œuvre a été progressive et reste hétérogène d'une région à l'autre.

Début 2025, les bassins de mobilité avaient été définis sur l'ensemble du territoire métropolitain à l'exception de la Corse. La loi a laissé une grande liberté aux régions dans la définition de ces bassins qui doivent constituer des entités cohérentes au regard des habitudes de mobilité locales. Les bassins ont effectivement été construits sur la base de diagnostics de flux. Toutefois, d'autres éléments moins liés à la réalité des besoins de transport ont également été pris en compte, comme l'existence d'autres supports de coopération entre la région et les EPCI concernés, ou la réalité des équilibres politiques. Les bassins sont donc de tailles variables : certains ne couvrent qu'une seule communauté de communes, tandis que d'autres reprennent simplement les limites départementales. Une plus grande adéquation des bassins de mobilité avec la réalité des déplacements des habitants est souhaitable pour donner corps à des solutions de mobilité pertinentes.

Les bassins de mobilité sont le support des contrats opérationnels de mobilité qui définissent les modalités de la coopération entre les AOML (y compris par délégation) et les autres parties prenantes telles que les départements ou les gestionnaires de gares, mais aussi les actions de mobilité à mettre en œuvre ainsi que les modalités de l'association, financière ou non, de la région à ces actions. Début 2025, environ 18 % des contrats avaient été adoptés dans les régions examinées et seule la région Provence-Alpes-Côte d'Azur avait adopté l'ensemble des contrats de son territoire : ses contrats opérationnels

concernent l'amélioration de l'intermodalité, la lisibilité de l'offre et le développement des mobilités durables. Bien que les régions en soient à des niveaux variables d'avancement, il est peu probable que tous les contrats soient adoptés d'ici fin 2026, freinant l'effectivité de la LOM. Sans méconnaître la nécessité d'une concertation approfondie pour garantir la qualité des contrats, les régions doivent adopter des calendriers plus ambitieux pour le déploiement de ces outils essentiels pour la mobilité des habitants, six ans après l'adoption de la LOM.

Un retard identique est constaté sur les plans d'action en faveur de la mobilité solidaire (PAMS), freinant l'amélioration des conditions de déplacement pour les personnes les plus fragiles[10].

La coopération stratégique et opérationnelle entre les AOM passe également par la création de structures de mutualisation telles que les syndicats mixtes SRU[11] compétents en particulier en matière de systèmes d'information ou de billetterie et de tarification coordonnés, ou les syndicats mixtes de transport auxquels la compétence est transférée et qui opèrent de façon intégrée sur la totalité du territoire de leurs membres. À ce jour, la LOM n'a pas conduit à un recours plus fréquent à ces structures. Dans certains cas visant à répondre à des besoins circonscrits entre deux intercommunalités voisines, la solution du syndicat est lourde, et la création d'un dispositif plus souple limité à ces situations mériterait d'être expertisée. De façon générale, l'intérêt de ces structures de coopération pour améliorer les solutions de déplacements offertes aux habitants amène à encourager leur extension en levant les freins à leur développement, notamment financiers, la définition du versement mobilité additionnel, complexe, conduisant à un effet de seuil qui exclut en pratique son application dans les EPCI de plus de 100 000 habitants.

## II. Des dépenses toujours en hausse, une priorité à donner désormais aux transports du quotidien

La trajectoire définie par la LOM sur les investissements de l'État a été respectée (A). Mais l'étendue des besoins d'investissement nécessite d'accorder la priorité aux trajets du quotidien (B).

### A. Un plan d'investissement de l'État respecté, des dépenses des collectivités locales en hausse

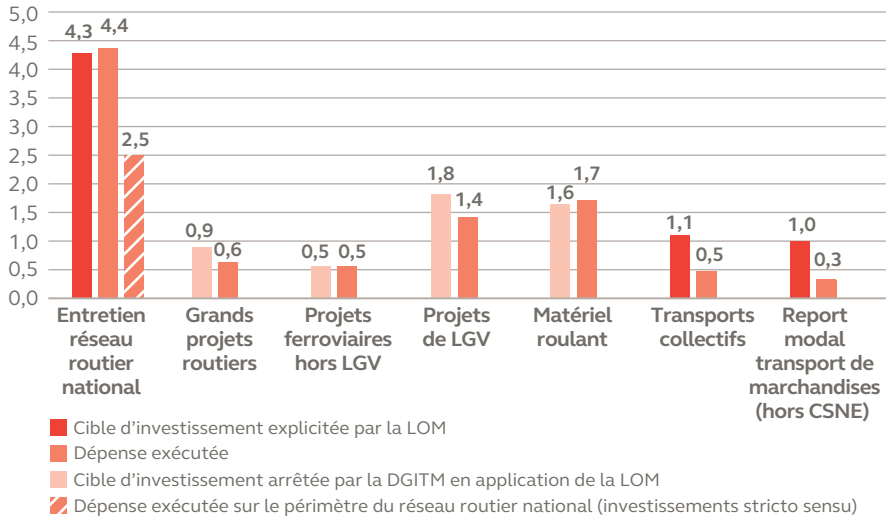
Pour la première fois, la LOM identifiait les investissements de l'État, réalisés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France), en faveur des transports sur la période 2019-2023, en insistant sur l'entretien des

10. La région Hauts-de-France devrait approuver les PAMS à l'issue du premier trimestre 2026.
11. Nommés ainsi en référence à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et renouvellement urbain (SRU) qui les a instaurés.

réseaux structurants pour la mobilité du quotidien. Les investissements qu'elle prévoyait, d'un montant total de 13,7 Md€ pour la période 2019-2023, soit 2,7 Md€ par an en moyenne, ont été exécutés à hauteur de 96 %[12]. Ces montants représentent environ un tiers de l'ensemble des investissements réalisés par l'État et ses opérateurs qui s'élèvent à 39 Md€ sur la période 2019-2023.

Le taux d'engagement des investissements diffère fortement selon le mode de transports. Les objectifs fixés par la LOM ne sont pas atteints sur les transports collectifs hors Île-de-France. Les investissements portés par l'AFIT France sur le réseau ferroviaire ont été conformes aux dispositions de la LOM. En revanche, les investissements portés par SNCF Réseau en faveur de la régénération ferroviaire ont été insuffisants à hauteur de 0,7 Md€ par an.

GRAPHIQUE N° 1 | Cibles d'investissements de l'État dans les transports (à gauche) et dépense exécutée (à droite) entre 2019 et 2023 (en crédits de paiement, hors contrats de plan État-région)




Source : Cour des comptes d'après données direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et calculs de la Cour
Note : CPER : contrats de plan État-région.

De plus, l'ensemble des objectifs d'investissement de l'État prévus par la LOM ne portait pas strictement sur les mobilités du quotidien : à titre d'exemple, 1,8 Md€ étaient prévus pour les projets de ligne à grande vitesse (LGV) sur la période.

Mais ce sont les APUL[13] qui représentent désormais les deux tiers du financement public des transports en France avec 35,6 Md€ de dépenses courantes et 21 Md€ d'investissements en 2023, soit une progression de 17 % par rapport à 2019.

12. Le montant prévisionnel a été dépassé avec les crédits du plan de relance.
13. Les administrations publiques locales regroupent les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (comme par exemple Île-de-France Mobilités).

Le mode ferroviaire constitue la principale dépense courante en transport des AOM régionales (45 % environ), suivi par la dépense en transport routier de voyageurs (30 %) et scolaire (20 %). Au sein des AOM locales examinées, le transport urbain de voyageurs peut représenter jusqu'à 97 % des dépenses courantes des transports dans les métropoles. Dans les plus petites AOM, les dépenses en faveur des mobilités alternatives sont en forte progression depuis 2019, en particulier dans les AOM ayant pris la compétence depuis la LOM.

## B. Des choix à opérer en faveur des réseaux existants et des transports du quotidien dans un contexte financier contraint

La LOM n'a pas introduit de nouvelles modalités de financement de la compétence « transports » à destination des AOM. L'augmentation des dépenses de transport des AOM s'est appuyée sur le dynamisme du versement mobilité (VM)[14] dont les recettes ont progressé de 5,1 % par an entre 2019 et 2023 même si celles-ci sont inégalement réparties sur le territoire, la moitié des 11,3 Md€ de recettes en 2023 revenant à Île-de-France Mobilités (IDFM). Ce versement est en outre conditionné, depuis la LOM, à la mise en place d'un service de transport public régulier, ce qui exclut les plus petites AOM pour lesquelles la mise en place d'une telle offre ne répond pas de manière satisfaisante aux besoins. De fait, dans les AOM de moins de 20 000 habitants, le VM ne représente que 22 % des recettes en 2023, contre 56 % dans les AOM de plus de 300 000 habitants.

Récemment, la loi de finances pour 2025[15] a ouvert la possibilité aux régions de lever un VM régional et rural (VMRR), à condition d'en reverser 10 % aux communautés de communes de son territoire. Le rendement attendu de ce VM régional et rural (VMRR) ne représente toutefois qu'un montant de 740 M€ au maximum.

Compte tenu des besoins de régénération des réseaux existants, l'équilibre financier devra à l'avenir reposer avant tout sur une priorisation du développement de nouvelles offres. À cet égard, le rapport de la conférence de financement de l'avenir des mobilités *Ambition France Transports*[16] estime, en sus des 3 Md€ de besoins de financement supplémentaires annuels pour la régénération des réseaux nationaux existants, à 3,7 Md€ par an les besoins pour le développement de l'offre des AOM (renforcement des liaisons de bus et de train) et les nouveaux projets d'infrastructures y compris les SERM. Pour les financer, le rapport prévoit un cumul de ressources fiscales ou tarifaires, en complément du surplus de recettes provenant des péages autoroutiers à l'issue des contrats de concession, ce qui pose un problème de soutenabilité.

14. Le versement mobilité est une contribution patronale versée par les entreprises qui emploient au moins 11. salariés dans les territoires concernés. Il permet de financer les politiques de mobilité des AOM.
15. Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.
16. Cf. rapport final de la conférence de financement, juillet 2025 : 700 M€ pour atteindre les objectifs climatiques et 3 Md€ pour les nouveaux projets.

Au cours des prochaines années, l'équilibre financier entre les besoins et les ressources devra avant tout passer par une priorisation des dépenses en faveur des transports du quotidien, au détriment des grands projets de nouvelles infrastructures de transport. Les projets de régénération des réseaux existants présentent souvent une plus grande rentabilité socio-économique et les usagers pâtissent dans leurs déplacements quotidiens du manque d'investissement dans leur entretien.

La trajectoire d'investissement définie par la LOM étant désormais dépassée, l'établissement d'une loi-cadre venant la relayer constituerait un instrument adapté pour établir des priorités d'investissement dans les réseaux de transport du quotidien.

## III. Une offre de transports collectifs en hausse, mais encore réduite dans les territoires ruraux et périurbains

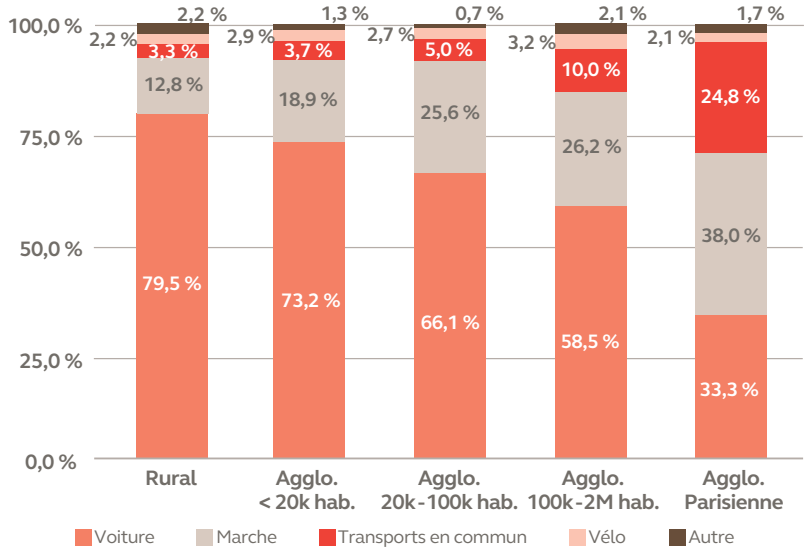
La voiture est le mode de déplacement privilégié dans les territoires ruraux ou situés en périphérie des agglomérations (A). Malgré une offre de transport en hausse à l'échelle nationale[17] (B), les transports collectifs sont moins développés et accessibles dans ces territoires (C).

### A. La voiture, principal mode de déplacement dans les zones rurales et petites agglomérations

Les habitants des zones rurales et des petites agglomérations sont ceux qui utilisent le plus la voiture et le moins les transports collectifs. En Île-de-France, ce clivage se retrouve. Le recours à la voiture est privilégié en grande couronne tandis que les transports collectifs sont largement utilisés à Paris et en petite couronne[18].

17. Cette hausse est surtout portée par les grands réseaux situés hors d'Île-de-France.
18. Source : IDFM et OMNIL, *La nouvelle enquête globale des transports*, janvier 2020.

GRAPHIQUE N° 2 | Parts modales* par tranche d'unités urbaines




Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *La mobilité locale et longue distance des Français – Enquête nationale sur la mobilité des personnes en 2019*, avril 2023
* En pourcentage du nombre de déplacements.

Ces territoires, marqués par leur faible densité, offrent des conditions favorables à la voiture (faible congestion) et défavorables aux transports en commun (habitat et emploi dispersés).

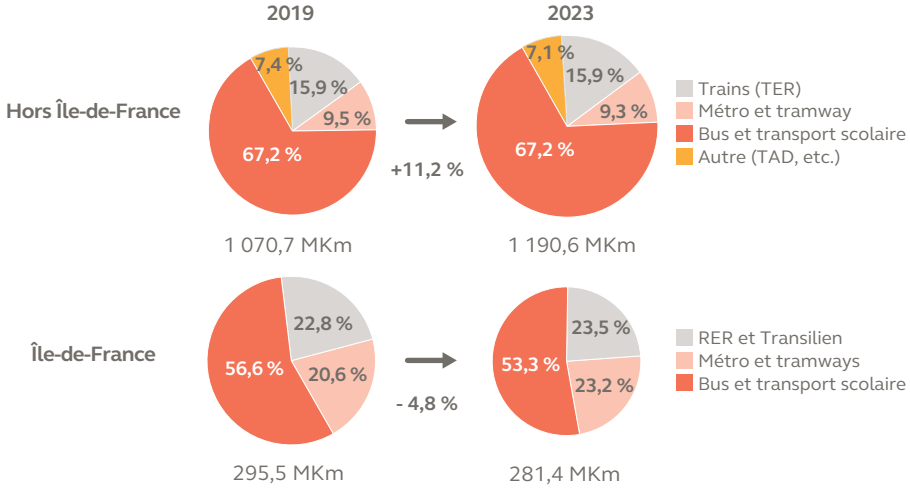
Le développement d'une mobilité décarbonée[19] est un enjeu majeur porté par la LOM. Elle entend encourager les mobilités plus propres au travers, notamment, de plusieurs dispositifs de soutien au développement du vélo et des véhicules électriques, au moyen de l'augmentation des bornes de recharge. Ces dispositifs renforcent les obligations d'équipement aussi bien pour les bornes ouvertes au public, comme celles des parkings des espaces commerciaux, que pour celles situées sur les parkings des résidences privées ou des entreprises. Fin novembre 2025, 184 141 bornes étaient ouvertes au public.

## B. Une offre effective de transport globalement en hausse à l'échelle nationale

Au regard des données recueillies[20], l'offre kilométrique réalisée de transports collectifs du quotidien peut être évaluée à 1,5 milliard de km parcourus, affichant une hausse de 7,7 % entre 2019 et 2023[21].

19. À faibles émissions de carbone.
20. Il n'existe pas à l'échelle nationale de mesure annuelle de l'offre kilométrique de services de mobilités financés par les AOM.
21. Les données 2024 d'offre de transport des AOM locales n'étaient pas disponibles lors de la rédaction de ce chapitre.

## GRAPHIQUE N° 3 | Évolution de l'offre kilométrique réalisée de transport collectif du quotidien




Sources : d'après l'enquête annuelle sur les transports des AOM locales (DGITM-CEREMA-GART-UTPF) pour les transports collectifs urbains hors Île-de-France, SNCF Voyageurs (TER) et OMNIL (Île-de-France)
Notes : MKM : millions de kilomètres parcourus, correspondant soit à des MTKM (millions de trains km pour le transport sur rails), soit à des MVKM (millions de véhicules.km pour le transport routier)[22]. Il est précisé que les chiffres pour l'Île-de-France ne comprennent pas l'offre de bus en grande couronne faute de données. TER : trains express régionaux.

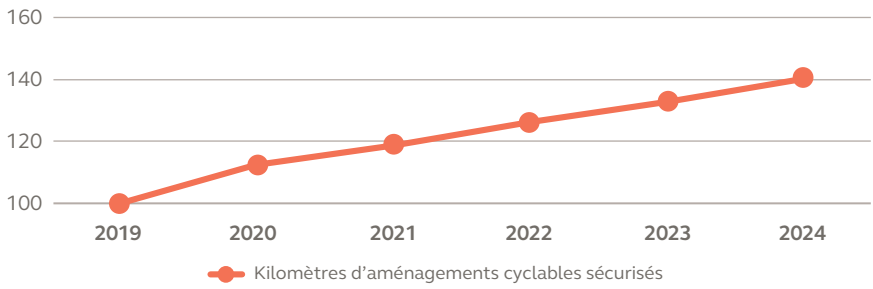
Entre 2019 et 2023, l'offre de transport par bus (y compris le transport scolaire) des AOM locales[23] a augmenté de 11,9 % – du fait surtout des communautés d'agglomération (+ 17,1 %) et des syndicats mixes (+ 20,6 %). L'offre de TER a été en hausse de 10,8 %[24]. Dans les communes et les communautés de communes[25], l'offre globale a progressé de 9,6 %. En revanche, l'offre réalisée en Île-de-France a baissé de 4,8 %[26] alors même que de nouvelles lignes de tramways ont été ouvertes et des lignes de métro prolongées.

22. Le train.kilomètre et le véhicule.kilomètre sont des unités de mesure du transport de passagers.
23. Métropoles, communautés urbains ou d'agglomérations, communautés de communes ou syndicats mixtes (hors Île-de-France).
24. La progression de l'offre de TER est due au transfert en 2020 de l'État à la région Normandie des lignes de trains Intercités normandes et à la hausse de l'offre dans les régions. Entre 2019 et 2024, la progression a été de 20,4 %.
25. Échantillon de 30 AOM issu des enquêtes annuelles Gart-UTPF. La population des communes concernées ne dépasse pas 25 000 habitants.
26. La baisse est de 10,3 % pour les bus (hors grande couronne) et de 1,8 % pour les RER et Transilien (TER franciliens). L'offre de métros et tramways est en hausse de 7,1 %.

**Le développement du réseau de voies cyclables**

Le kilométrage d'itinéraires cyclables sécurisés[27] a progressé de 40 % depuis 2019, pour atteindre 63 690 km en 2024[28].

GRAPHIQUE N° 4 | Évolution du kilométrage de voies cyclables




Source : DGITM, Mission vélo et marche / Note : base 100 en 2019

Pour atteindre l'objectif de 9 % de part modale du vélo, le second plan vélo a fixé une cible de 100 000 km de voies cyclables sécurisées en 2030. Cette ambition, qui nécessite de faire passer la création des nouveaux aménagements de 3 600 km à 6 000 km par an, sera difficile à atteindre en raison notamment de la réduction des aides de l'État.

Toutefois, les données nationales publiées par le ministère chargé des transports ne rendent pas compte de la variété de l'offre et n'offrent pas de vision par grande catégorie de territoires. Dans certains cas, les AOM elles-mêmes ne disposent pas de certaines données concernant leurs offres réalisées.

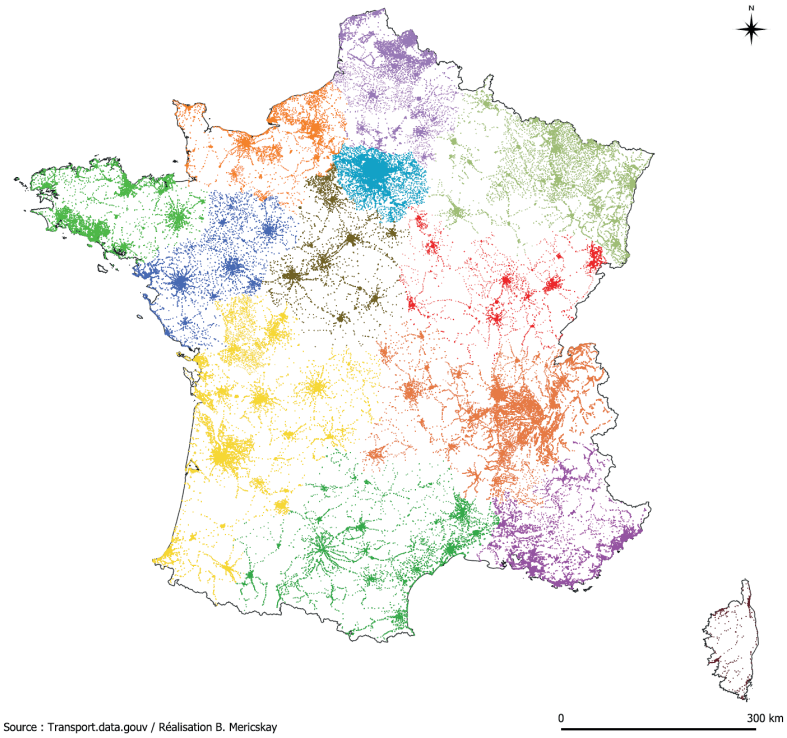
Cette absence de vision d'ensemble constitue un obstacle pour la mise en place par l'État des outils tant juridiques que financiers adaptés aux besoins des territoires, notamment ruraux, et pour évaluer les effets de la LOM, en particulier dans les offres de mobilité des communautés de communes.

## C. Des transports collectifs inégalement répartis

Plus de 70 % des personnes résidant dans une commune rurale ou périurbaine n'ont pas le choix entre différents modes de transport[29]. La répartition des points d'arrêts des transports urbains et régionaux témoigne de l'absence ou de la faible présence des transports collectifs dans les zones peu denses.

27. Aménagements en site propre exclusivement : pistes cyclables et voies vertes.
28. D'après la base *OpenStreetMaap* alimentée par les collectivités et les utilisateurs.
29. *Wimoov, Baromètre des mobilités du quotidien – 3ème édition, septembre 2024.*

## CARTE N° 2 | Points d'arrêt des transports urbains et régionaux




Source : point d'accès national transport.data.gouv.fr, cartographie Boris Mericskay, Université de Rennes 2. Chaque point représente un arrêt ou une gare (hors transport scolaire).

Ceci n'est pas sans conséquence : 26 % des jeunes ruraux ont déjà renoncé à un rendez-vous médical et 30 % à se rendre sur leur lieu d'étude[30]. Le développement de l'offre de transport est vu comme le premier moyen pour renoncer à l'usage de la voiture individuelle[31].

Si l'offre de transport est globalement en hausse – alors même que la mise en place des outils de coopération de la LOM est encore limitée – le besoin d'une offre de mobilité dans les territoires périurbains et ruraux demeure. Cette offre nouvelle, compte tenu des contraintes financières qui pèsent sur les AOM, en particulier les communautés de communes, devra s'appuyer sur les nouveaux services de mobilité (transport à la demande, covoiturage, vélo, etc.) qui se sont développés ces dernières années.

30. Institut Terram et Chemins d'avenirs, *Jeunesse et mobilité : la fracture rurale, 2024*.
31. Régions de France – Transdev, *Enquête sur les mobilités en régions*, juin 2023.

# IV. Le développement d'une offre diversifiée de rabattement vers les réseaux structurants pour lutter contre l'enclavement des territoires

La faible densité démographique est une contrainte forte pour le développement d'une offre de mobilité, en particulier de transports collectifs[32] : les recettes tarifaires potentielles sont limitées, les économies d'échelle ne sont pas possibles et la concurrence entre opérateurs est réduite voire inexistante en l'absence d'une rentabilité suffisante. Aussi, la lutte contre l'enclavement des territoires fait appel à une variété de solutions de mobilités, conçues notamment comme moyens de rabattement[33] des usagers vers les réseaux structurants (TER, cars interurbains, etc.). Celles-ci sont particulièrement utilisées par les communautés de communes (A). Cette approche est au cœur des projets de services express régionaux métropolitains (SERM) (B). L'accès de la population à une information claire, complète et aisément compréhensible est nécessaire (C).

## A. La diversification des services de mobilité pour désenclaver les territoires

La variété des services de mobilité offre un large éventail de solutions à la disposition des AOM pour lutter contre l'enclavement de certains de leurs territoires. Cette lutte repose également sur une meilleure articulation des différentes offres dans une approche intermodale de la mobilité.

### 1. De nouvelles offres de mobilité pour remédier à l'enclavement des territoires

L'offre de mobilité du quotidien des AOM est marquée par la diversité des nouveaux services (covoiturage, transports à la demande (TAD), autopartage, vélo, etc.) caractérisés par leur adaptabilité aux besoins, leur moindre coût et l'absence d'infrastructure lourde[34]. La montée en puissance de ces nouveaux services de mobilité est une solution à l'enclavement de certains territoires, en complément de l'offre de transports collectifs.

La LOM a accompagné cette évolution en étendant le champ de compétences des AOM à ces nouveaux services.

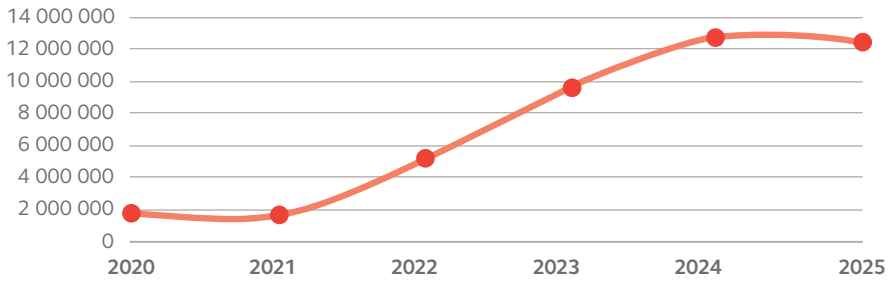
32. Les territoires où la densité de population est importante peuvent proposer des réseaux de transport massifié (métro, tramway) ou des réseaux de bus plus étendus et avec une fréquence de passage plus élevée.
33. Moyens permettant aux usagers d'accéder aux réseaux structurants.
34. Le renforcement des transports collectifs est aussi utilisé par les AOM pour améliorer la desserte de leurs territoires. La région Nouvelle-Aquitaine déploie des lignes de cars express pour relier les territoires périurbains et villes intermédiaires au cœur des agglomérations. La région Occitanie a accru son offre de TER de 23 % entre 2019 et 2024. La région Centre-Val de Loire a ouvert aux voyageurs l'essentiel des lignes scolaires.

### Le développement rapide du covoiturage

Le covoiturage[35] a bénéficié depuis plusieurs années d'un soutien affirmé[36]. Il s'agit d'une offre de mobilité supplémentaire qui contribue à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Entre 2021 et 2024, le nombre de trajets du quotidien covoiturés passant par une plateforme numérique a été multiplié par huit pour représenter 12,8 millions de trajets en 2024[37], soit une économie totale de 135 301 tonnes de $CO_2$[38]. Or, selon l'observatoire du covoiturage, les trajets organisés en utilisant une plateforme ne représentent que 4 % des trajets du quotidien covoiturés, le reste étant réalisé de manière informelle.

GRAPHIQUE N° 5 | Nombre de trajets du quotidien covoiturés recensés




Source : Observatoire.*covoiturage.gouv.fr*
Note : pour 2025, il s'agit d'une estimation fondée sur le nombre de trajets mesurés au cours du 1er trimestre.

Les AOM ont contribué à cette expansion rapide. La région Occitanie a lancé en 2022 un plan régional pour le développement du covoiturage comprenant un soutien financier versé aux conducteurs. Un dispositif d'incitation financière a été adopté en 2023 par la communauté urbaine du Grand Poitiers et en 2024 par la communauté d'agglomération Châteauroux métropole. Au niveau de l'agglomération de Bourges, le syndicat Agglobus a mis en place en 2024 en lien avec un opérateur un dispositif d'aide financière au covoiturage *(Covoit')*.

Pour les AOM, ces nouveaux services sont pertinents pour la desserte des zones peu denses où la création de lignes de transport collectif serait un non-sens économique. Ils constituent une solution de rabattement vers les réseaux structurants (bus, cars, TER) selon une logique intermodale de la mobilité. C'est la solution des premiers et derniers kilomètres.

35. Organisé *via* une plateforme numérique de mise en relation.
36. Plan national du covoiturage du quotidien adopté fin 2022, financements issus du Fonds Vert, mise en place d'un observatoire national du covoiturage notamment.
37. Un nombre de trajets équivalent devrait être observé en 2025 au vu des résultats du premier trimestre.
38. Cour d'après les données disponibles sur le site de l'observatoire national du covoiturage.

Le TAD est vu par les régions[39] comme un service complémentaire aux cars régionaux et TER pour mieux desservir leurs territoires. IDFM a pour objectif de couvrir d'ici 2030 l'ensemble des zones où un besoin est identifié par une offre de TAD. D'autres AOM comme le Grand Poitiers ont mis en place des services de TAD permettant d'accéder à des gares de TER ou des arrêts de bus. L'autopartage est également développé comme une solution de mobilité dans les territoires peu denses comme en Centre-Val de Loire.

Parce qu'il permet le rabattement vers les modes de transports collectifs ou partagés (aires de covoiturage), le vélo, notamment à assistance électrique (VAE), peut contribuer aux politiques de désenclavement des territoires ruraux et périurbains[40]. Par exemple, le syndicat Nouvelle-Aquitaine Mobilités développe un service de vélos en libre-service (*VeloModalis*) pour faciliter le rabattement vers les pôles de mobilité de la métropole bordelaise. De même, le schéma cyclable de Grand Besançon Métropole a établi des priorités d'aménagements cyclables vers des gares en milieu rural.

L'articulation des différents services de mobilité repose en partie sur la création de pôles multimodaux permettant de regrouper en un même lieu plusieurs modes de déplacements. La communauté de communes du Pays de Fayence a ainsi créé deux pôles d'échanges multimodaux comprenant un parking pour le covoiturage, des abris vélos sécurisés, un arrêt pour les cars régionaux ainsi qu'un accès pour l'un d'entre eux au service d'autopartage qu'elle cofinance. Le PDMS de la communauté de communes Ardèche-Rhône-Coiron prévoit également la création et l'aménagement d'aires multimodales.

Le foisonnement de services de mobilité du quotidien a pour corollaire un besoin accru de coordination. Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC) et la communauté de communes Riom Limagnes et Volcans ont de ce fait constitué un groupement de commande pour le portage de lignes régulières reliant leurs territoires. La communauté de communes du Massif du Vercors et le syndicat mixte de l'agglomération grenobloise chargé des transports (SMMAG) cofinancent une ligne de covoiturage à haut niveau de service pour desservir l'agglomération grenobloise depuis le territoire de la communauté de communes.

### 2. Le développement récent d'une nouvelle offre de mobilité dans les communautés de communes

Ce développement d'offres nouvelles de mobilité est particulièrement important dans les communautés de communes qui se sont emparées depuis la LOM de la compétence d'AOM sur des territoires ruraux et périurbains peu denses.

Certaines ont mis en place une offre régulière de transport collectif avec des correspondances avec des lignes régionales. C'est le cas d'Ardèche-Rhône-Coiron, avec un service de transport régulier et des correspondances à Montélimar

39. Par exemple Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine ou Provence-Alpes-Côte d'Azur. La région Normandie a lancé en 2025 un examen de son offre de TAD et de ses évolutions possibles pour les territoires peu denses.
40. Le vélo n'est pas toujours un moyen de désenclavement en raison de l'éloignement entre le lieu d'habitation et le lieu de destination.

et Privas, aboutissant à une desserte intégrale des communes de ce territoire. Toutefois, le plus souvent, les lignes de transport collectif ne sont accessibles qu'à un volume restreint d'habitants, en particulier les transports collectifs qui ne desservent qu'une ou deux communes dont la ville centre. Ceci a été observé dans plusieurs communautés de communes.

D'autres ont développé les services de TAD, comme la communauté de communes des Portes euréliennes d'Île-de-France avec une desserte de l'ensemble de ses membres depuis 2024. D'autres ont mis en place des dispositifs de covoiturage en lien avec un partenaire extérieur (plateforme de covoiturage ou syndicat de mobilité) ou des services d'autopartage avec un opérateur privé (communauté de communes du Massif du Vercors).

En complément, certaines ont développé les infrastructures cyclables avec un véritable schéma directeur (communauté de communes giennoises) ou proposent des aides pour l'achat de vélos ou des services de location longue durée de vélos à assistance électrique (Decazeville et Millau Grands Causses).

## B. Les services express régionaux métropolitains, une démarche innovante mais aux coûts élevés

Les SERM[41] ont pour objectif de bâtir une approche intermodale et coordonnée permettant aux habitants des territoires périurbains et ruraux de rejoindre les grands centres urbains[42] à travers une offre ferroviaire renforcée, accessible selon une logique de rabattement grâce au développement de services locaux de mobilité (bus express, covoiturage, autopartage, vélo, etc.) Il ne s'agit pas de projets de RER métropolitains.

### L'exemple du SERM des Hauts-de-France

Le projet de SERM des Hauts-de-France a pour objectif de faciliter les déplacements depuis et vers Lille et entre les pôles régionaux (Dunkerque, Valenciennes, etc.), d'améliorer la desserte des territoires périurbains et ruraux et d'offrir une alternative à l'usage de la voiture particulière.

Il prévoit un renforcement de l'offre de trains régionaux (hausse de la fréquence et création d'une nouvelle ligne entre Hénin-Beaumont et Lille) et le développement de solutions de mobilité variées (transport à la demande, pistes cyclables, cars express, covoiturage, etc.) en particulier pour rendre plus accessibles les gares. Des alternatives au train seront proposées pour les communes ne disposant pas d'une gare. Son coût est estimé à 8 Md€ en 2023[43].

41. La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 les définit comme une offre multimodale de services de transports collectifs publics s'appuyant prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire. Les SERM sont situés en dehors de l'Île-de-France.
42. En particulier, ils doivent prendre en compte les enjeux liés au développement des zones à faibles émissions (ZFE).
43. *IGF-IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025.*

SCHÉMA N° 2 | Le SERM des Hauts-de-France, un projet intermodal

Source : SERM Hauts-de-France, *L'essentiel*, 2024

En rendant accessible au plus grand nombre une offre maillée et coordonnée de transports et services de mobilité, ils doivent permettre le désenclavement des territoires périurbains et ruraux, assurer une qualité de service par des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines, et garantir l'interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billettique.

**Le renforcement des lignes de cars express régionaux en lien avec les SERM**

Ce type de service conçu pour offrir une alternative efficace à la voiture particulière pour les trajets longs du quotidien (de 10 à 80 km) vise les habitants des zones périurbaines. Il a vocation à s'articuler avec des offres locales de mobilité permettant de rabattre les usagers vers ses arrêts.

Les lignes de cars express[44] se sont développées au cours des dernières années et devraient continuer à croître[45], en particulier dans le cadre des SERM. Par exemple, la région Centre-Val de Loire a engagé un travail de fond pour la mise en place de cars express en lien avec les projets de SERM de l'Orléanais et de Touraine. En région Nouvelle-Aquitaine, plusieurs lignes seront créées d'ici 2030, en lien avec le projet de SERM.

Une première étape a été franchie avec la labellisation de 26 projets de SERM par le ministre chargé des transports. Ils doivent désormais obtenir le statut de SERM proprement dit, en détaillant la structure de gouvernance, le contenu du projet, son financement et son calendrier de réalisation.

44. Une ligne de cars express suit un tracé direct avec peu d'arrêts, privilégie l'usage des voies rapides et sites propres et assure plusieurs connexions avec d'autres services de mobilité. Le ministère chargé des transports a lancé en 2024 l'élaboration d'un plan national pour soutenir le développement de ces lignes.
45. Pour sa part, IDFM, bien que non concerné par les SERM, a adopté en décembre 2023 un schéma directeur des lignes express à horizon 2030.

Ces projets sont innovants mais leurs coûts sont toutefois trop élevés pour être aisément financés. La conférence *Ambition France Transports* cite ainsi un premier chiffrage, « entouré de nombreuses incertitudes », de SNCF Réseau, qui évalue à 25 Md€ les dépenses d'investissement d'ici à 2040 pour le seul volet ferroviaire. Or à ce stade, seuls 2,7 Md€ sont prévus dans les contrats de plan État-région 2021-2027. L'enjeu est de concrétiser les SERM en aboutissant à des projets finançables, dans un contexte où les questions relatives au financement et à la mise en place d'une gouvernance pérenne pour l'exploitation de ces services restent posées. Il conviendra aussi de travailler avec les AOM situées aux marges des territoires inclus dans les SERM pour bâtir des solutions de rabattement vers ces nouveaux services métropolitains.

## C. La nécessaire ouverture des services régionaux d'information et de ventes de titres de transport aux offres de mobilité locales

L'accès de la population à une information claire et complète et la création de supports communs de titres de transport sont essentiels pour soutenir l'usage des modes collectifs de mobilité et le report modal. Un système d'information et de billettique unifié est nécessaire pour faciliter les déplacements, surtout pour les usagers situés dans les territoires périurbains et ruraux dont les trajets requièrent souvent l'usage de plusieurs réseaux de mobilité.

### 1. Des services d'information multimodale et de ventes de titres de transport développés par les régions

La LOM fait obligation aux régions et à IdFM, de veiller à l'existence d'un service d'information multimodal[46] à l'intention des usagers.

La région Centre-Val de Loire a mis en place le site internet et l'application *JV Malin* permettant d'accéder à des informations sur l'offre multimodale et la recherche d'itinéraires. La région Auvergne-Rhône-Alpes a créé le système d'information multimodal *Ourà*, intégrant notamment la présentation des lignes existantes et un calculateur d'itinéraire.

En Nouvelle-Aquitaine, la plateforme multimodale *Modalis* a été développée par le syndicat Nouvelle-Aquitaine Mobilités permettant d'obtenir des informations sur des offres de mobilité ou de calculer des itinéraires. La région Occitanie a développé l'application *liO* qui comprend un calculateur d'itinéraire, l'achat de titres, les horaires des transports régionaux et les offres de TAD. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a développé le portail *Zou !* avec un calculateur multimodal et permettant l'achat de titres pour les services régionaux.

46 Un service numérique d'information multimodal *(SIM)* peut être complété de fonctionnalités relatives à l'achat de titres ou d'abonnements de transport, constituant alors un service numérique multimodal (SNM) également connu sous l'acronyme anglais de de MaaS *(Mobility as a Service)*.

### 2. Des dispositifs centrés sur les offres régionales et celles des grandes AOM

Certains systèmes régionaux intègrent peu les offres de services existant dans les communautés de communes.

En Centre-Val de Loire, aucune des communautés de communes ayant pris la compétence d'AOM en propre ne participe au site régional. Sur les 57 communautés de communes pour lesquelles la région exerce la compétence d'AOM, seules deux sont intégrées dans le site. La région a indiqué se rapprocher de ces AOM avant fin 2025 pour les intégrer.

En Normandie, aucune communauté de communes AOM n'est membre du syndicat qui développe le dispositif régional d'information et de ventes de titres Atoumod.

En Nouvelle-Aquitaine, le système *Modalis* comprend essentiellement l'offre de la région, de la métropole de Bordeaux et de la plupart des grandes communautés d'agglomération. Il ne comprend pas d'offres issues des communautés de communes, bien que plusieurs soient membres du syndicat NAM. Celui-ci indique vouloir intégrer l'ensemble des AOM.

En revanche, le site de la région Auvergne-Rhône-Alpes intègre davantage d'offres de communautés de communes, une dizaine étant référencées. C'est également le cas des Hauts-de-France où 14 communautés de communes sont partenaires du site d'information régional.

### 3. L'expérimentation d'un système billettique unifié par l'État

L'existence de supports communs de titres de voyages multimodaux valables au-delà du seul territoire d'une AOM favorise l'utilisation des services de transport public.

Des solutions existent cependant : *Atoumod* en Normandie pour les cars régionaux et TER et 15 réseaux urbains, *JV Malin* en Centre-Val de Loire pour les cars régionaux et TER et 4 réseaux urbains ou *Modalis* en Nouvelle-Aquitaine pour les cars régionaux, les TER et 7 réseaux urbains. La carte *Ourà* en Auvergne-Rhône-Alpes peut servir de support magnétique pour accueillir des titres de transport de près de 30 réseaux. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région a mis en place des titres interopérables en partenariat avec des AOM locales. IDFM et la région Centre-Val de Loire ont mis en place fin 2025 un abonnement unique pour les usagers des axes Dreux/Paris et Briare/Gien/Montargis/Paris.

Pour sa part, l'État a lancé en 2023 en lien avec les représentants des AOM, des transporteurs et des usagers, un projet[47] d'application mobile permettant d'acheter un titre de voyage pour n'importe quel réseau.

Ce projet est en phase expérimentale en 2025 pour un déploiement prévu début 2026. Au-delà, les enjeux seront d'accroître l'offre de transport accessible depuis l'application.

47. Sans harmonisation tarifaire, chaque AOM conservant sa tarification.

# Conclusion et recommandations

**En dotant l'ensemble du territoire d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et en donnant aux régions des outils pour mener à bien leur rôle de cheffe de file, la loi d'orientation des mobilités a enclenché une dynamique positive. Celle-ci a permis aux autorités organisatrices de la mobilité d'investir le champ des mobilités actives ou partagées, sous la forme de bouquets de mobilité dont l'organisation, plus souple et moins onéreuse que les transports en commun, est plus adaptée aux zones rurales peu denses.**

**La poursuite de la mise en œuvre d'un droit effectif à la mobilité nécessite de développer et de faciliter les parcours intermodaux des usagers. À cet égard, il convient que les régions achèvent le déploiement des outils de coordination, tout particulièrement les contrats opérationnels de mobilité. Cette ambition de co-construction d'une offre de transport intégrée ne peut seulement être portée par les services express régionaux métropolitains, d'autant que des interrogations persistent sur leur financement. Il est donc indispensable de mettre en œuvre ses outils et de renforcer la coopération entre les autorités organisatrices des mobilités, par la création de syndicats ou des dispositifs plus souples.**

**Enfin, dans un contexte financier contraint, la mise en œuvre effective du droit à la mobilité requiert de donner la priorité aux dépenses en faveur des trajets du quotidien et de la régénération des réseaux existants. En ce sens, le recours à une loi-cadre définissant une doctrine d'emploi des dépenses de l'État en matière d'infrastructures de transport pourrait favoriser la définition de véritables priorités.**

**La Cour formule les quatre projets de recommandation suivants :**

1. **mettre en place les contrats opérationnels de mobilité et les plans d'action pour la mobilité solidaire– outils prévus par la loi d'orientation des mobilités (*IDFM et régions hors Île-de-France*, 2026) ;**
2. **clarifier les dispositifs juridiques et fiscaux applicables aux syndicats mixtes et aux conventions, afin de favoriser les coopérations (*ministère chargé des transports,* 2026) ;**
3. **accorder la priorité à la régénération des réseaux existants et aux projets favorisant les trajets du quotidien (*ministère chargé des transports,* 2026) ;**
4. **prévoir une loi-cadre prenant la suite de la loi d'orientation des mobilités et fixant les orientations de l'État et leurs modalités d'application en matière de financement des projets de transport, y compris ceux portés par les autorités organisatrices des mobilités régionales et locales (*ministère chargé des transports,* 2026).**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre des transports..... 253

**Destinataires n'ayant pas d'observation**

Madame la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation
Madame la ministre de l'action et des comptes publics

---

**Réponse du ministre des transports**

Le chapitre sur les mobilités du quotidien du rapport public annuel 2026 appelle de ma part les observations suivantes.

Je partage avec vous l'enjeu majeur de cohésion sociale et territoriale pour les habitants des zones périurbaines et rurales, dont beaucoup dépendent de la voiture thermique pour l'accès à l'emploi, à la consommation et aux loisirs, et qui sont également plus vulnérables à la hausse du prix des carburants.

Je suis ainsi engagé de longue date pour proposer davantage de services de transport et de solutions de mobilité à nos concitoyens. C'est avec cette conviction que j'ai lancé la conférence *Ambition France Transports*, afin de refonder un modèle économique, durable et soutenable, des mobilités dans nos territoires et créer le choc d'offre que nos concitoyens appellent de leurs vœux.

Comme le souligne le rapport, cet objectif pose la question de la gouvernance tout autant que des moyens financiers. Mais, davantage que l'exercice isolé de la compétence, il questionne la capacité des différentes collectivités à se coordonner et à coopérer pour concilier les différentes échelles d'action inhérentes aux politiques de mobilité : maillage, desserte fine, déplacements journaliers pour le travail, déplacements occasionnels pour certaines activités.

Les recommandations formulées dans ce cadre et qui concernent le ministère des transports rejoignent largement les conclusions de la conférence, qui ont été rendues publiques le 9 juillet 2025.

Concernant en premier lieu la recommandation relative aux coopérations, notamment pour les syndicats mixtes et les conventions, j'observe que l'action collective ne se décrète pas mais se construit localement en partant des besoins concrets de mobilité de nos concitoyens, et en bâtissant, à partir de ces besoins, des projets.

Les projets de services express métropolitains illustrent ainsi la capacité des acteurs à se fédérer dans le cadre d'un projet commun, porteur de sens pour le développement des territoires et leurs habitants.

En ce qui concerne les règles relatives aux syndicats mixtes, je reprends pleinement à mon compte les propositions de l'atelier n° 1 de la conférence *Ambition France Transports* consacré aux autorités organisatrices de la mobilité, notamment l'encouragement de la coopération des régions aux syndicats mixtes SRU de mutualisation entre les autorités organisatrices de la mobilité urbaine, ou encore la clarification des règles de cumul du versement mobilité et du versement mobilité additionnel.

Concernant ensuite la recommandation d'accorder la priorité à la régénération des réseaux existants et aux transports du quotidien, elle rejoint la philosophie qui a irrigué la conférence et ses conclusions. Cette priorité concerne en premier lieu le réseau ferroviaire, dont les investissements de régénération et, plus largement, de modernisation et de performance doivent permettre d'assurer une qualité de service aux transports du quotidien, notamment les services régionaux. C'est le sens de la première annonce forte que j'ai faite lors de la conclusion de la conférence.

Elle concerne également les réseaux routiers, de l'État et des autres collectivités gestionnaires de voirie, et le réseau fluvial, rejoignant ainsi des conclusions que la Cour des comptes a eu l'occasion de rendre publiques au cours des dernières années.

La visibilité et la prévisibilité de cette priorité mérite, comme le suggère la dernière recommandation relative à la présentation d'une loi-cadre, un acte législatif qui vienne graver dans le marbre la priorité précédemment rappelée, mais également refonder le modèle de financement et de développement de nos mobilités.

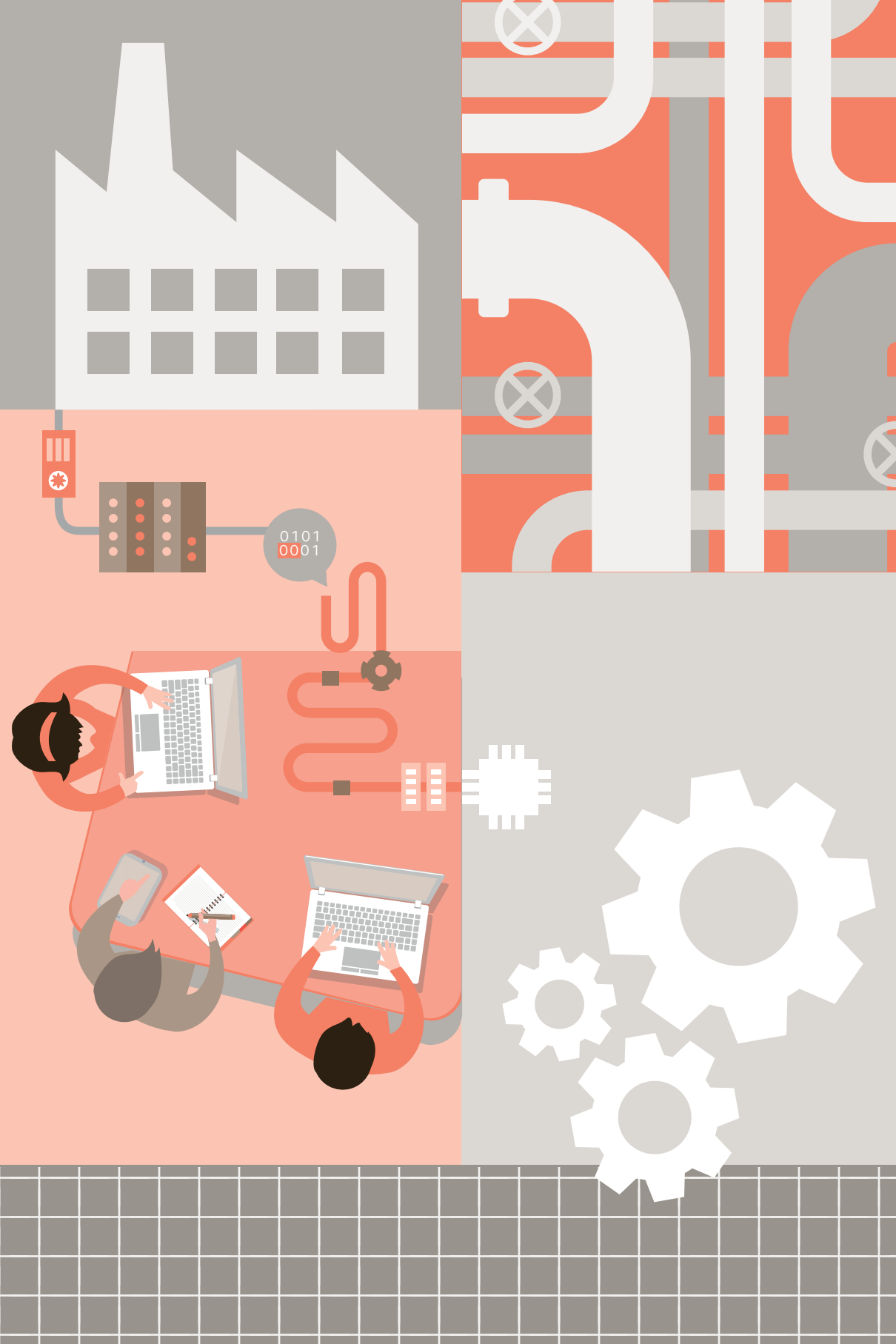
Cette loi-cadre, qui devrait être présentée au Parlement au début de l'année 2026, rappellera la priorité accordée à la régénération, à la modernisation et à la performance des réseaux existants. J'ai mandaté à cet effet, le 2 juillet dernier, le Conseil d'orientation des infrastructures, avec une composition refondée et élargie, pour procéder à une -priorisation des grands projets, afin de vérifier leur cohérence avec nos priorités.

Cette loi-cadre a vocation à décliner les conclusions qui ont été retenues de chacun des ateliers de la conférence : modèle économique des autorités organisatrices de la mobilité et des services express régionaux métropolitains (atelier n° 1) ; financement des infrastructures routières (atelier n° 2) ; infrastructures et services ferroviaires de voyageurs (atelier n° 3) ; report modal et transport de marchandises (atelier n° 4).

Enfin, cette loi-cadre, qui doit réunir de manière transpartisane le plus grand nombre de parties prenantes et des bonnes volontés désireuses de déployer des projets au bénéfice de nos concitoyens, ouvrira la voie à une programmation précise des investissements.

Cette programmation bénéficiera du retour financier de la mise en place du nouveau modèle de gestion des autoroutes concédées, également annoncé lors de la conclusion de cette conférence *Ambition France Transports*, permettant ainsi de doter la programmation des projets d'une programmation des ressources crédible, durable et soutenable.

---


0101
0001

# 2.
# Soutenir la réindustrialisation des territoires

Après la désindustrialisation entamée dans les années 1970, caractérisée par le recul de la part de l'industrie dans le PIB et dans l'emploi, puis sa stabilisation depuis 2016, la France poursuit désormais un objectif de « réindustrialisation » visant à rattraper le niveau de la moyenne des pays de l'Union européenne (19 % du PIB contre 14 % en France en 2024) sans y parvenir à ce stade sur l'ensemble des territoires.

Les activités industrielles, qui représentent 12 % de l'emploi salarié en France début 2025, sont situées à 75 % hors des métropoles. Elles bénéficient de soutiens publics, dont le montant s'élève en moyenne à près de 27 Md€ par an sur la période 2020 à 2022. Ces soutiens, principalement déployés par l'État, revêtent des formes diverses : dispositifs fiscaux et d'allègement du coût du travail, aides directes à l'innovation, soutiens à certains secteurs considérés comme stratégiques.

Les activités industrielles ont des effets importants sur le développement et la cohésion des territoires et les collectivités s'engagent pour attirer des projets industriels et accompagner leur déploiement, en valorisant les atouts de leur territoire et en facilitant les démarches des porteurs de projet.

Ce chapitre analyse l'efficacité de cette action au niveau local et son articulation avec les politiques nationales. Il dresse la carte de la géographie industrielle actuelle de la France, marquée par une désindustrialisation plus importante au nord et à l'est du pays et par des spécialisations sectorielles qui structurent de grands pôles industriels (I). Il souligne que la bonne coordination de tous les acteurs locaux (II) et la valorisation des potentiels physiques et humains des territoires (III) constituent des facteurs favorisant le maintien et l'implantation d'industries au niveau local.

# Chiffres clés

## L'industrie en France

**12 %**
de l'emploi salarié en 2025

**11 %**
de la valeur ajoutée pour l'industrie manufacturière en France en 2024 (17 % en Allemagne)

**64 %**
du chiffre d'affaires à l'exportation en 2023

## L'industrie dans les territoires

**16 régions**
sur 18 présentent un solde net positif d'ouvertures ou d'extensions de sites industriels depuis 2022

**22 000 hectares**
supplémentaires de foncier à mobiliser pour l'industrie d'ici 2030

**4,5 %**
des surfaces artificialisées sont consacrées à l'industrie

## Les soutiens financiers publics à l'industrie

**26,8 Md€**
par an de soutiens publics en 2020-2022

**1 %**
des aides publiques directes aux entreprises versées par les collectivités territoriales

# I. Une géographie industrielle remodelée par la désindustrialisation et le dynamisme de pôles innovants

La géographie industrielle actuelle est le fruit de la désindustrialisation (A), de la concentration géographique des industries (B) et d'évolutions récentes liées aux nouvelles implantations (C).

## A. Une désindustrialisation aux effets différenciés selon les territoires

### 1. Un recul de l'industrie plus marqué dans le nord et l'est de la France

L'ensemble du territoire national a connu un phénomène de désindustrialisation dès les années 1970, sous l'effet des gains de productivité, de la concurrence internationale et de la porosité croissante entre industrie et services. La part de l'industrie dans la valeur ajoutée nationale est ainsi passée de 24 % du PIB en 1970 à 19 % en 2000 puis 14 % entre 2000 et 2010 avant de se stabiliser, tandis que l'emploi industriel a perdu un cinquième de ses effectifs entre 2000 et 2022 et représente en 2025 moins de 12 % de l'emploi salarié.

Si elle a été généralisée sur le territoire national, la désindustrialisation a été plus marquée dans les régions historiquement industrielles (Hauts-de-France, Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté) et s'est poursuivie avec des bassins d'emploi perdant plus de huit points de part de l'emploi industriel dans l'emploi local entre 2006 et 2016 comme dans le bassin de Remiremont ou dans celui de Douai. À l'inverse, sur la même période, la part d'emploi industriel a augmenté dans plusieurs bassins du sud-ouest (Figeac) ou en Normandie (Cherbourg-en-Cotentin, Granville). Ceci correspond en partie à la spécialisation sectorielle des régions : dans le nord et l'est, les secteurs de l'automobile et de la métallurgie ont été fortement soumis à la concurrence internationale et aux délocalisations, tandis que le sud et l'ouest ont vu se développer des industries de pointe. Ces écarts sont également liés à l'attractivité résidentielle des côtes atlantique et méditerranéenne.

### 2. Un effet négatif de la désindustrialisation sur les territoires

L'effet économique et social de l'industrie sur les territoires est difficile à mesurer. Une industrie à forts gains de productivité est ainsi susceptible de générer une importante valeur ajoutée mais peu d'emplois industriels, à l'image de l'industrie pharmaceutique en Centre-Val de Loire.

Pour autant, l'activité industrielle, même très technologique, crée des emplois directs et indirects. L'INSEE estime par exemple que les trois centrales nucléaires normandes emploient directement 3 900 salariés et génèrent 2 230 emplois indirects chez les fournisseurs[1]. À l'inverse, l'arrêt d'une activité industrielle a un impact bien documenté sur les dynamiques locales, que ce soit dans les territoires ruraux, où l'emploi industriel

1. INSEE, *Plus de 6 000 emplois générés par l'activité des centrales nucléaires normandes*, 2022.

représente en moyenne plus d'un quart de l'emploi local, ou dans des bassins d'emploi comme Maubeuge ou Charleville-Mézières qui ont connu, à la suite de la fermeture de sites emblématiques, une contraction économique et démographique.

Face au déclin des industries historiques, certains territoires ont cherché à maintenir leur identité industrielle en s'orientant vers des secteurs industriels innovants, comme le dunkerquois, tandis que d'autres territoires ont développé leur secteur tertiaire, grâce à la présence de main d'œuvre qualifiée et d'institutions de recherche et de développement (bassin de Nancy) ou encore d'un potentiel touristique (bassin de Dax).

## B. Une concentration de l'industrie au sein de pôles

### 1. Des pôles industriels qui concentrent les investissements et les ouvertures de nouveaux sites

La géographie industrielle française se structure autour de pôles, correspondant à des territoires qui regroupent l'activité et les investissements[2].

Les principaux pôles industriels en France présentent une spécialisation comme la « vallée de la batterie » dans les Hauts-de-France, la « vallée de la chimie » dans la région lyonnaise, le pôle électronique de l'agglomération grenobloise, la « vallée de la cosmétique » en Centre-Val de Loire, la « *Mecanic* vallée » entre Aurillac et Rodez, la zone de Toulouse (aéronautique), ou s'appuient sur des activités diversifiées (le bassin de Lacq, Saint-Nazaire, Bordeaux, Strasbourg, Le Creusot, ou encore la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer près de Marseille et les boucles de Seine entre Paris et le Havre).

Ces pôles possèdent des caractéristiques communes : groupes d'entreprises, éventuellement structurés en association (*cluster*), incluant des sous-traitants et fournisseurs ; présence d'une main d'œuvre qualifiée et spécialisée ; capacité d'innovation (laboratoires de recherche, pôles de compétitivité[3]) ; infrastructures (logistiques, énergétiques, de communication). L'ensemble de ces facteurs renforce « les effets d'agglomération » de l'activité car ils augmentent l'attractivité de territoires déjà spécialisés.

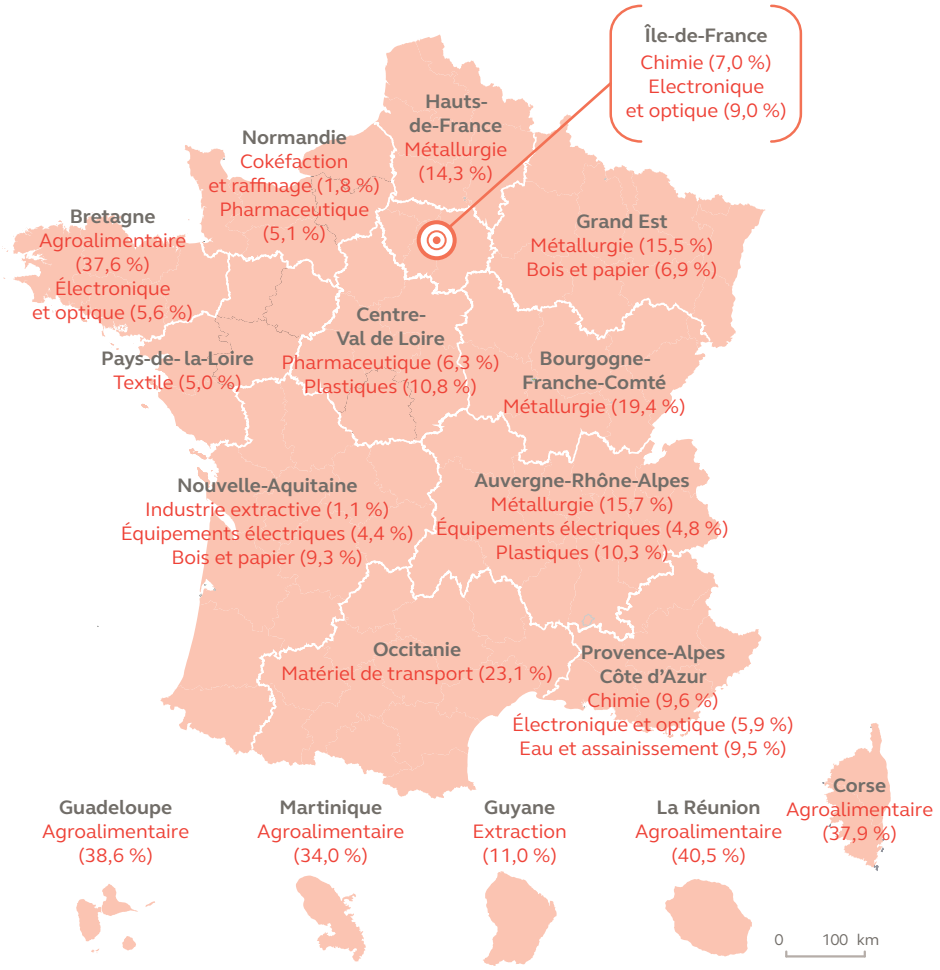
En matière d'innovation, en 2025, la France est maillée de 55 pôles de compétitivité et de 121 *clusters*, consacrés à l'accompagnement des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) (80 000 entreprises adhérentes), ainsi que de 170 groupements de chercheurs labellisés *Laboratoires d'excellence*. À titre d'exemple, le secteur de la mécanique se répartit entre un pôle de compétitivité *ViaMéca* situé en Auvergne-Rhône-Alpes et 4 *clusters*, dont celui de la *Mecanic vallée* qui comprend 200 entreprises et intervient sur les deux régions de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie entre Limoges, Tulle, Figeac et Rodez.

2. Les Hauts-de-France, Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté attirent près de la moitié des projets d'investissements étrangers dans la métallurgie et l'automobile, selon les bilans annuels de Business France.
3. Structures de projet qui cherchent à renforcer l'innovation au sein des pôles *via* un dialogue constant entre les PME, les ETI et les grandes entreprises, et avec les pouvoirs publics chargés de l'innovation. Ils sont financés par l'État (9 M€ en 2024), les collectivités (21 M€ par les régions en 2024) et les acteurs privés du pôle.

## 2. Les territoires industriels français, entre spécialisation et diversification

Chaque région dispose d'au moins une spécialisation industrielle largement surreprésentée dans l'emploi industriel par rapport à la moyenne nationale en 2023[4].

CARTE N° 1 | Part de l'emploi industriel dans les secteurs de spécialité de chaque région




Source : Cour des comptes d'après données URSSAF 2023
Note de lecture : en 2023, en Occitanie, le secteur du matériel de transport représentait 23,1 % de l'emploi industriel, contre 11,3 % au niveau national.

4. Sous-secteur représentant une part de l'emploi industriel supérieure de 30 % au moins à la moyenne nationale.

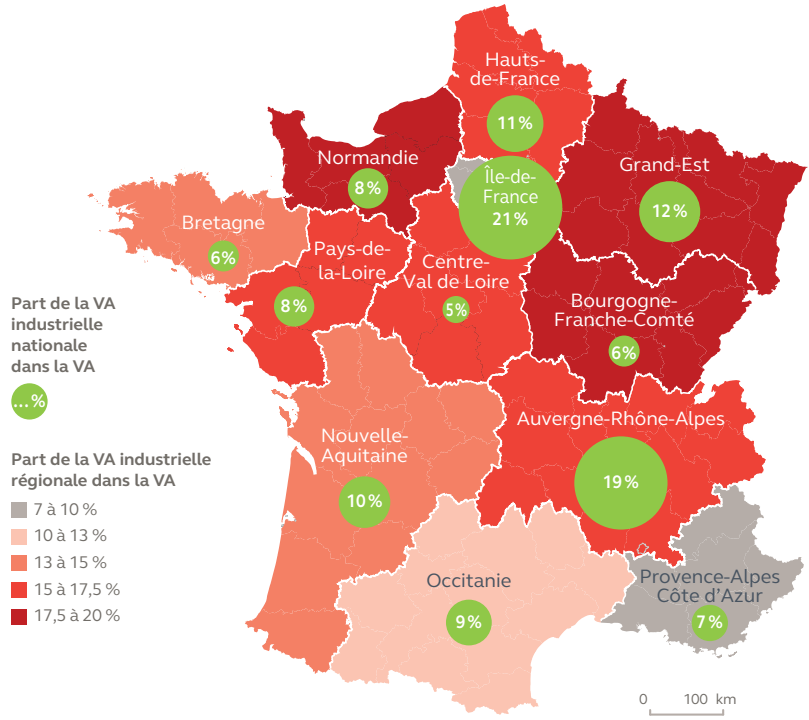
La spécialisation d'un territoire peut néanmoins créer des tensions de recrutement et une vulnérabilité en cas de crise, pouvant être atténuées par une meilleure diversification. Ainsi, en parallèle de pôles industriels d'envergure internationale, le territoire français est maillé d'écosystèmes industriels de moindre ampleur, à l'image du bassin d'emploi de Cholet qui a diversifié son économie locale centrée sur le textile vers les télécommunications.

## C. Des territoires industriels entre dynamisme et recherche de relais de croissance

### 1. Un rééquilibrage de l'implantation de l'industrie, des territoires historiques vers de nouvelles régions industrielles

L'industrie joue toujours, en 2022, un rôle structurant dans les Hauts-de-France, le Grand Est et la Bourgogne-Franche-Comté, régions historiquement industrielles. Néanmoins, ces régions représentent désormais moins d'un tiers de la valeur ajoutée industrielle nationale, environ autant que les régions traditionnellement moins industrielles de la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'observation des ouvertures nettes de sites industriels entre 2022 et 2024 témoigne d'une dynamique industrielle positive au sud et à l'ouest de la France contrairement au Grand Est et aux Hauts-de-France.

CARTE N° 2 | Valeur ajoutée industrielle en 2022 : répartition régionale et part au sein de chaque région



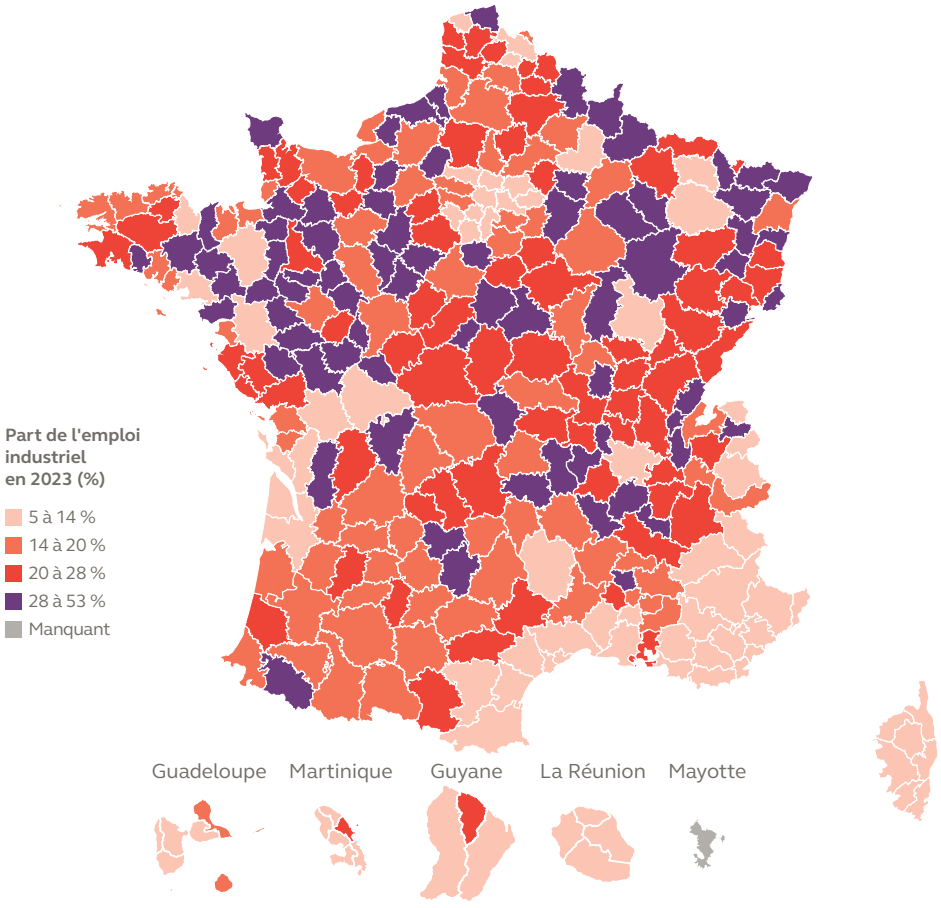

*Source : Cour des comptes d'après données INSEE, valeur ajoutée par branche et par région en 2022*

### L'industrie en outre-mer et en Corse

En Corse et dans les départements et régions d'outre-mer, la production industrielle est faible en volume (inférieure à 1 Md€ à l'exception de La Réunion) mais participe à la valeur ajoutée du territoire à hauteur de 5,2 % (Corse) à 9,3 % (Guadeloupe), compte tenu du faible volume global de valeur ajoutée dans ces zones. L'industrie y est fortement spécialisée dans le domaine agroalimentaire (40 % de l'emploi industriel en Corse, en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique), sauf en Guyane où les industries extractives représentent 11 % de l'emploi industriel contre 0,7 % au niveau national.

Au niveau infrarégional, la carte de l'emploi industriel traduit une répartition plus équilibrée entre les bassins de tradition industrielle au nord et à l'est et ceux plus récents du sud-ouest.

CARTE N° 3 | Part de l'emploi industriel par bassin d'emploi (2023)




*Source : données URSSAF, réalisation Cour des comptes*

Cette répartition est cependant à reconsidérer en fonction des années prises en compte du fait des facteurs exogènes (conjoncture mondiale, évolutions technologiques) influençant la situation de l'industrie française.

## 2. L'importance des villes moyennes et des territoires périurbains

En 2023, le secteur industriel restait un employeur majoritairement présent dans les centres urbains, grands ou intermédiaires (52 % de l'emploi industriel).

TABLEAU N° 1 | Répartition de l'emploi industriel en 2023

| Catégorie de commune | Part du type de commune dans l'emploi industriel | Part du secteur industriel dans l'emploi total | Évolution du nombre d'emplois industriels 2019-2023 |
|---|---|---|---|
| Rural à habitat très dispersé | 1 % | 26 % | + 4,2 % |
| Rural à habitat dispersé | 10 % | 28 % | + 2,1 % |
| Bourgs ruraux | 17 % | 27 % | + 1,9 % |
| Petites villes | 9 % | 25 % | + 2,7 % |
| Ceintures urbaines | 11 % | 20 % | + 2,8 % |
| Centres urbains intermédiaires | 16 % | 18 % | + 1,3 % |
| Grands centres urbains | 36 % | 10 % | + 3,5 % |

Source : Cour des comptes d'après données URSSAF, catégories INSEE
Note de lecture : le nombre d'emplois industriels a augmenté de 4,2 % entre 2019 et 2023 dans les communes rurales à habitat très dispersé

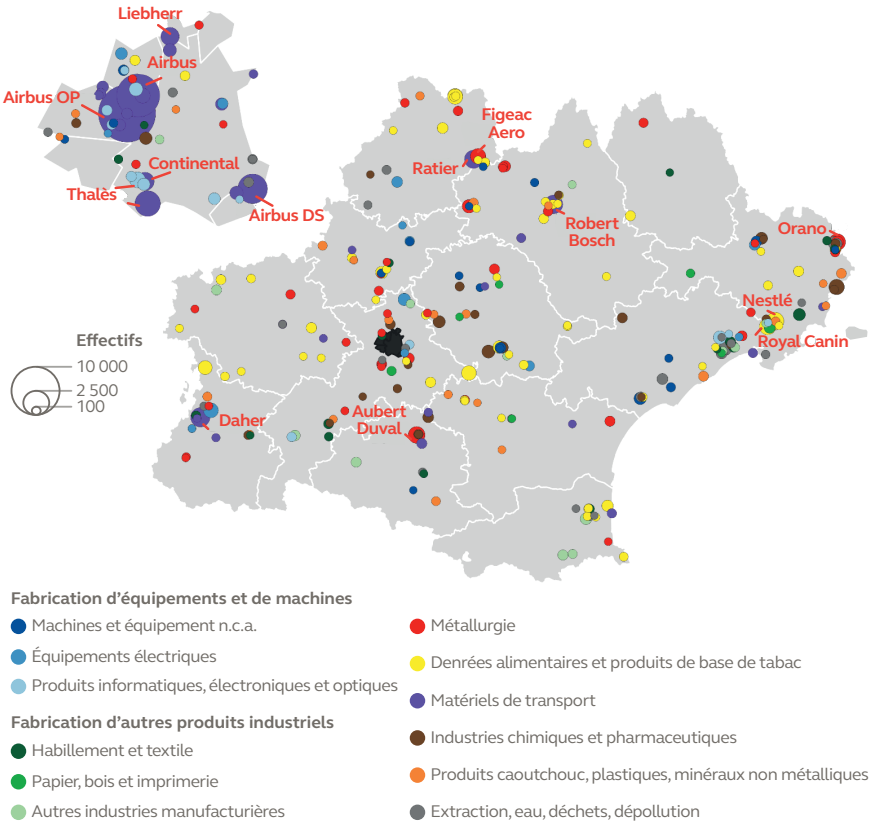
Depuis 2019 cependant, au-delà des grands centres urbains, l'industrie est particulièrement dynamique dans les zones rurales, dans les villes petites ou moyennes et les périphéries de grandes villes. Selon le baromètre 2023 de la direction générale des entreprises pour les ouvertures ou extensions et selon Business France pour les investissements directs internationaux en France industriels, les villes de moins de 20 000 habitants et les territoires périurbains sont les territoires les plus attractifs. Ces villes présenteraient la taille « critique » qui permet aux acteurs industriels de se connaître mutuellement, favorisant la diffusion de l'information, tout en bénéficiant d'une attractivité résidentielle pour les ouvriers comme pour les cadres[5].

5. Marjolaine Gros-Balthazard et Magali Talandier, *Réindustrialiser les territoires, la revanche des villes petites et moyennes ?* 2023, EchoGéo.

## Une illustration des différents territoires industriels au sein d'une région : le cas de l'Occitanie

En région Occitanie, sept des quinze principaux établissements industriels de la région en 2021 se situaient à Toulouse ou dans sa périphérie, confirmant la prégnance du pôle aéronautique dans la ville-centre. Les bassins d'emploi de Tarbes, Rodez et Figeac abritent également, y compris dans leurs périphéries, des sites industriels majeurs de la région en termes d'emploi. Plusieurs entreprises sont enfin réparties sur le reste du territoire, y compris hors des principales zones urbaines, notamment dans l'Ariège ou le Tarn.

CARTE N° 4 | Établissements de 100 salariés et plus du secteur industriel en région Occitanie




Source : direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, Occitanie, 2024

# II. Des interventions publiques locales multiples en soutien au développement industriel

Le développement industriel dépend de facteurs économiques (coûts de production, demande des biens et services, concurrence internationale) mais aussi de facteurs locaux[6]. À cette fin, les interventions publiques doivent être coordonnées (A) pour favoriser l'innovation et l'attractivité des territoires (B) et assurer un accompagnement global des entreprises (C).

## A. Des capacités d'initiative publique à mieux coordonner sur les territoires

### 1. Garantir un dialogue permanent au niveau local entre l'État et les collectivités territoriales

Au sein d'un territoire, la coopération de l'ensemble des acteurs publics et privés est un facteur clé du développement industriel. Selon l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)[7], l'engagement des acteurs est la première condition expliquant une dynamique industrielle territoriale (parmi d'autres facteurs dont les compétences, le capital physique ou les secteurs d'activité).

Toutes les régions ont une approche par filière industrielle, ce qui permet d'assurer une meilleure cohérence entre les différentes politiques publiques d'innovation, de formation professionnelle, d'aménagement du territoire et d'infrastructures. La loi prévoit l'élaboration par les régions, en lien avec les préfets de région, des schémas régionaux de développement économique et d'aménagement du territoire dont les orientations sont déclinées au travers de documents sectoriels (sur la mobilité, les matériaux, l'agroalimentaire ou encore l'énergie) ou thématiques (sur le soutien aux *start-ups*, sur l'innovation et sur la robotisation). Les modalités d'intervention des acteurs publics ne font ainsi pas l'objet d'un modèle national unique et s'adaptent aux réalités des différents territoires.

**Le cadre légal applicable aux collectivités territoriales**

Les régions détiennent une compétence cadre de développement économique inscrite dans le code général des collectivités territoriales. Elles définissent les régimes d'aides directes locales aux entreprises au travers d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Celui-ci est conçu en cohérence avec les autres schémas et contrats qui portent sur la recherche, l'enseignement supérieur et l'innovation. Les régions sont autorités de gestion des fonds européens, par délégation de l'État.

6. D. Carré, N. Levratto, P. Frocrain, *L'étonnante disparité des territoires industriels. Comprendre la performance et le déclin*, Paris, Presses des Mines, 2019.
7. Étude de l'ANCT de 2025 menée auprès de 150 territoires d'industrie.

Les régions financent des formations pour les demandeurs d'emploi, élaborent avec le rectorat un contrat de plan régional sur la formation et l'orientation professionnelle approuvé par le préfet de région et déterminent la carte des formations professionnelles initiales.

La gestion du foncier s'exerce entre deux niveaux de planification :

- 1. les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires établis par les régions et approuvés par l'État ;
- 2. les schémas de cohérence territoriale élaborés entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes.

Les orientations de ces schémas s'appliquent aux plans locaux d'urbanisme et lors de l'attribution d'un permis de construire.

Les EPCI peuvent accorder des aides à l'immobilier d'entreprise et des aides directes, en conformité avec les règles définies par la région.

En revanche, la prise en compte des enjeux d'équité territoriale est variable, que ce soit pour les secteurs industriels qui subissent des transformations économiques (métallurgie, automobile) ou pour le soutien aux territoires en difficulté. Certaines régions, comme la Nouvelle-Aquitaine, ont choisi, en lien avec les préfets de région, de les soutenir en priorité pour rééquilibrer les dynamiques économiques locales, tout en veillant à ne pas limiter l'attractivité des pôles industriels dynamiques (pôle de Bordeaux par exemple).

Les interventions coordonnées doivent pouvoir s'appuyer sur un diagnostic partagé de la situation de l'industrie sur un territoire, ce qui a conduit plusieurs régions se doter d'un observatoire économique. La région Nouvelle-Aquitaine a créé une « DATAR régionale » qui s'appuie sur un service d'études et de cartographie. La région Centre-Val de Loire a confié cette fonction à son agence régionale de développement économique, Dev'Up.

## 2. L'animation des écosystèmes industriels locaux

L'animation de ces écosystèmes industriels locaux est assurée par des groupes d'acteurs publics et privés autour d'une structure de coopération, en lien avec une intercommunalité, ce qui recouvre une grande diversité de situations selon les territoires et les spécialisations industrielles : par exemple une association comme la technopôle d'Orléans[8], une agence d'attractivité locale pour la métropole de Lyon, ou un groupement d'intérêt public avec EcosystèmeD dans le dunkerquois. Dans le bassin d'emploi de Charleville-Mézières, cette mission est assurée par une organisation patronale. L'absence de convergence des acteurs publics peut être un frein au développement industriel, comme les juridictions financières ont pu le constater dans les Ardennes.

8. CRC Centre-Val de Loire, *Association La Technopôle d'Orléans*, 2024.

Une dynamique de projets, amorcée par le programme *Territoires d'industrie*[9] depuis 2018, a été déployée sur 183 territoires chacun associant plusieurs intercommunalités.

Toutefois, les difficultés de gouvernance peuvent être longues à surmonter sur des territoires morcelés ou manquant d'ingénierie. Ainsi, en l'absence d'une stratégie partenariale avec l'État et la région, les territoires « Sud Eure-et-Loir »[10] ou « Melun–Villaroche » ne parviennent pas à constituer un pôle industriel malgré leurs atouts. *A contrario*, dans le cas du territoire « Amiens-Albert », la région Hauts-de-France y assure la gestion d'une structure d'animation de la filière aéronautique, l'IndustriLAB, associée à une usine du groupe Airbus[11]. Ainsi, certains des écosystèmes s'organisent autour de projets structurants avec l'appui de l'État, par l'action des préfectures, et des régions.

## B. Veiller à la complémentarité des soutiens financiers

### 1. Des interventions des collectivités territoriales centrées sur l'innovation et sur l'attractivité

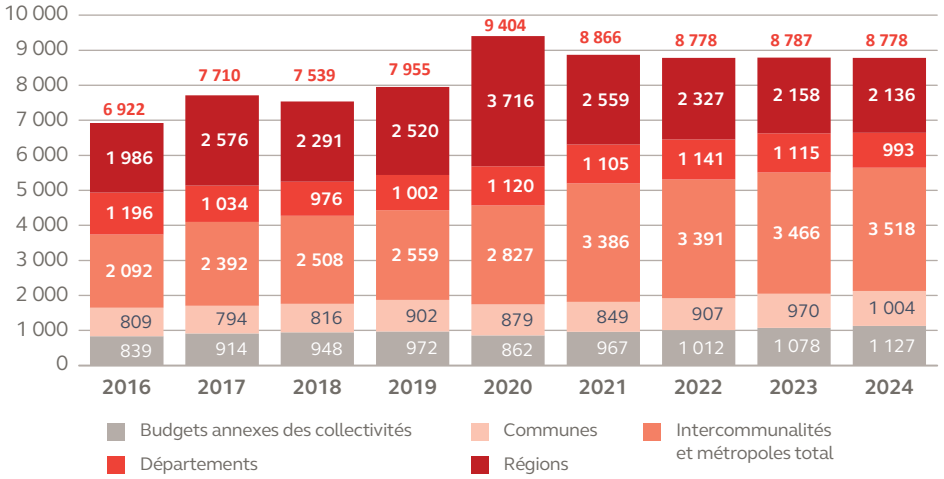
Le développement industriel s'appuie principalement sur les entreprises déjà en activité qui sont en capacité de porter des projets de croissance. Selon Bpifrance, les deux tiers de la cible de réindustrialisation fixée par le Gouvernement serait atteinte à partir du tissu industriel existant. Ainsi, les collectivités territoriales concentrent leurs interventions sur l'organisation de ces écosystèmes industriels et favorisent en particulier l'innovation et l'attractivité à travers des soutiens financiers, des infrastructures et des équipements.

Le niveau des dépenses d'action économique locale s'est stabilisé entre 2021 et 2024, après une forte augmentation en 2020, en lien avec la crise sanitaire, par rapport à la période 2016-2019, pour atteindre en moyenne annuelle 2,3 Md€ pour les régions et 3,3 Md€ pour les intercommunalités. À la différence des régions, les intercommunalités ont compensé les effets de l'inflation sur cette période.

Les aides directes versées par les collectivités territoriales aux entreprises industrielles ne représentent qu'1 % des dépenses portées par l'État (5,8 Md€ d'aides directes et 21 Md€ de dépenses fiscales en moyenne annuelle)[12].

9. Cour des comptes, *Le programme* Territoires d'industrie, novembre 2024.
10. CRC Centre-Val de Loire, *Communauté de communes Grand Châteaudun*, juillet 2025 ; *communauté de communes du Bonnevalais*, mars 2024 ; *SPL Air Châteaudun*, juillet 2025.
11. CRC Hauts-de-France, *L'accompagnement des territoires : région Hauts-de-France et chambre de commerce et d'industrie de région*, novembre 2025.
12. Cour des comptes, *10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie : des résultats encore fragiles*, novembre 2024.

GRAPHIQUE N° 1 | Dépenses d'action économique des collectivités territoriales de 2016 à 2024 (en M€)




Source : Cour des comptes, d'après les comptes de gestion des collectivités territoriales (comptabilité fonctionnelle)

En 2024, les dépenses annuelles en faveur de l'industrie représentent 29 % du total des dépenses de développement économique des collectivités territoriales. Elles se répartissent entre, d'une part, des concours directs aux entreprises et les subventions aux organismes (0,8 Md€) et, d'autre part, les appuis à l'innovation et aux écosystèmes industriels (1,3 Md€), avec une répartition de deux tiers portés par les régions et d'un tiers par les intercommunalités. S'y ajoutent des interventions transversales (1,6 Md€) et d'attractivité (0,6 Md€) qui ont un lien indirect avec l'industrie.

Les programmes locaux d'interventions sont cofinancés par les collectivités territoriales auxquels peuvent s'ajouter les crédits des contrats de plan État-Région (40 Md€ financés à parité) et des fonds européens (42 Md€ pour la France) pour 2021-2027. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui consacre 3,6 Md€ à la compétitivité des PME et à la recherche et l'innovation, exclut le versement d'aides aux grandes entreprises. Cette orientation est également reprise par certaines régions pour leurs programmes financés sur fonds propres.

La plupart des programmes d'action contribuent à renforcer la cohérence des interventions de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, les interventions publiques de soutien à l'industrie dans le cadre du plan de relance se sont réparties entre 63 M€ de l'État, 26 M€ de la région et 10 M€ de fonds européens. Le programme *France 2030* comprend également une enveloppe régionalisée d'un montant d'1 Md€ financé à parité entre l'État et les régions, avec une gestion par Bpifrance sur l'innovation et par la Caisse des dépôts et des consignations pour le volet « formation », qui assurent un partage d'information entre l'ensemble des acteurs publics.

Cette articulation est plus délicate pour ce qui concerne le programme de financement de la recherche *Horizon Europe* (10 Md€) en raison des besoins d'ingénierie pour constituer des *consortiums* public-privé, sur plusieurs pays[13], ou encore pour les investissements d'avenir (54 Md€ pour *France 2030*), en raison de circuits de décision complexes.

### 2. Renforcer la coordination des interventions publiques

Les pouvoirs publics ne disposent pas encore d'une vision consolidée du financement des programmes d'aide à l'industrie. Les régions transmettent à l'État un rapport annuel recensant les aides directes locales, mais aucune étude nationale annuelle n'est diffusée. À l'inverse, les régions et les intercommunalités n'ont pas de visibilité sur les aides financières et fiscales versées par l'État aux entreprises industrielles de leur territoire. L'entreprise Duralex, placée en redressement judiciaire, a reçu un soutien de collectivités territoriales mais sans visibilité sur l'intervention du ministère de l'économie.

Le croisement de l'information sur des dispositifs complémentaires mis en œuvre sur un même territoire n'est pas assuré, notamment en ce qui concerne les appels à manifestation d'intérêt liés au programme *France 2030*. Des ajustements ont été apportés quant à la diffusion de l'information, avec la nomination d'un référent au sein des services de l'État par région et d'un sous-préfet référent dans chaque département, sans que cela soit suffisant pour garantir un partage normé de l'information avec l'ensemble des acteurs des territoires sur lesquels s'implantent les entreprises lauréates. Cette situation limite la cohérence de leurs interventions pour accompagner ces entreprises. Il serait donc pertinent de renforcer la participation des acteurs décentralisés et déconcentrés en sollicitant systématiquement leur avis en amont des processus de sélection opérés par le programme *France 2030*.

## C. Privilégier des démarches d'accompagnement global

L'accompagnement des entreprises industrielles est assuré par un grand nombre d'acteurs locaux intervenant sur les différents aspects, techniques ou financiers. Il s'agit tout aussi bien de lever les freins au développement d'une entreprise que de faciliter les démarches d'implantation avec des gammes d'outils diversifiés. Les dispositifs « *booster* » pour les *start-ups* ou « accélérateur », portés par Bpifrance ou par les chambres de commerce et d'industrie, permettent par exemple d'identifier les leviers de croissance des entreprises. Différents acteurs interviennent parfois sur des thématiques similaires, ce qui peut nuire à la lisibilité de l'offre pour les entreprises et conduire à une logique de guichet. CMA-France[14] recense 2 100 dispositifs d'accompagnement, dont 1 640 portés par des acteurs locaux. Leur harmonisation par thématique permet de renforcer leur efficience, comme cela a été le cas pour le programme national Industrie du futur lancé en 2015 (sur la robotisation et sur l'intelligence artificielle) malgré des difficultés à stabiliser les modalités de soutien et les objectifs.

13. Cour des comptes, *10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie : des résultats encore fragiles*, novembre 2024.
14. La chambre des métiers et de l'artisanat est l'établissement national à la tête du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat locales.

L'action conjointe entre plusieurs régions sur certaines filières industrielles favorise également cet accompagnement global, comme c'est le cas pour l'agroalimentaire avec le pôle de compétitivité *Bioeconomy 4 change* soutenu par les régions Grand Est, Normandie et Hauts-de-France. L'entreprise Innovafeed, accompagnée dans ce cadre pour développer une unité industrielle d'élevage d'insectes, a bénéficié d'un ensemble de soutiens publics (région Hauts-de-France et Bpifrance) et privés pour stabiliser son modèle économique émergent.

Comme la Cour l'avait déjà relevé en 2023[15], la mise en cohérence des dispositifs autour de « parcours d'accompagnement » serait bénéfique au développement des entreprises industrielles, que ce soit par la définition de programmes qui structurent des dispositifs d'aides éclatés (région Grand Est) ou par le ciblage d'entreprises (région Nouvelle-Aquitaine).

## III. Faciliter l'implantation de projets industriels dans les territoires

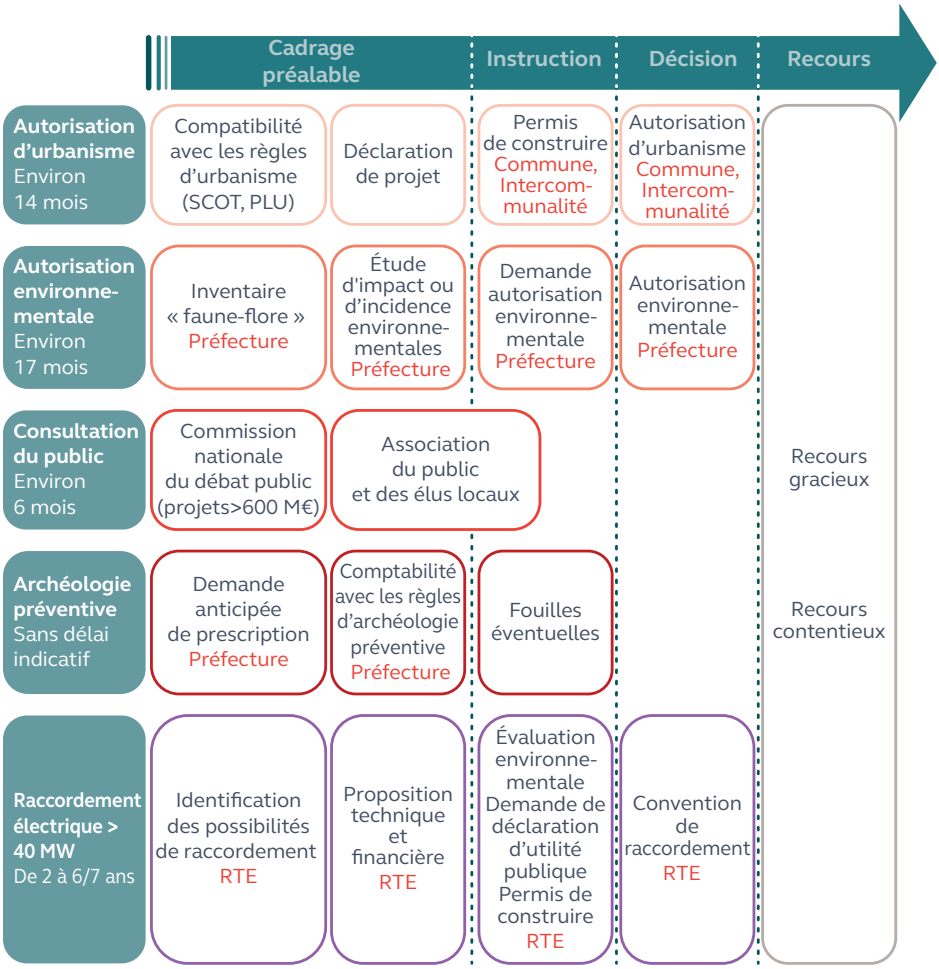
Pour faciliter les projets industriels, les acteurs publics locaux peuvent réduire les délais des procédures administratives (A) et valoriser les potentiels de leur territoire (le foncier, les infrastructures, les compétences, la qualité de vie, la mobilité), en premier lieu le capital physique (B) et humain (C).

### A. Réduire les délais des procédures administratives

En France, les délais réglementaires d'obtention des autorisations nécessaires au lancement d'un projet industriel sont sensiblement similaires à ceux de nos voisins européens. Les délais constatés sont toutefois plus longs, notamment en raison des demandes d'informations complémentaires concernant les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)[16]. Le délai moyen observé est de 17 mois pour les projets les plus importants[17], auxquels il faut ajouter, outre les procédures d'urbanisme ou d'archéologie préventive, le délai d'accès au réseau électrique qui peut varier de deux à sept ans en fonction de la complexité du raccordement et de la nécessité de renforcer le réseau en amont. Une consultation publique préalable est également requise, qui peut s'avérer complexe si les riverains s'opposent au projet. Des études d'impact ou d'incidence environnementale doivent également être effectuées avant le dépôt de la demande d'autorisation ICPE, pouvant s'étendre sur plus d'un an (inventaire faune-flore sur quatre saisons[18]). Enfin, les éventuels recours contentieux formés contre l'autorisation du projet peuvent retarder leur réalisation.

15. Cour des comptes, *Rapport public annuel, Les compétences de développement économique des collectivités territoriales*, mars 2023.
16. Jean-Paul Guillot, *Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France*, 2022. Délais réels supérieurs de huit mois par rapport aux délais réglementaires pour les autorisations et de quatre mois pour les enregistrements.
17. *Ibid.*
18. Découlant de l'interdiction européenne de porter atteinte aux espèces protégées.

SCHÉMA N° 1 | Procédures administratives d'un projet industriel




Source : Cour des comptes

La complexité liée à la superposition de règles dont l'articulation n'a pas toujours été pensée ainsi que la pluralité des procédures et des interlocuteurs sont régulièrement évoquées comme d'importants obstacles par les porteurs de projets. L'agglomération du bocage Bressuirais a par exemple mis une dizaine d'années pour aménager deux zones d'activités sur son territoire. Une irrégularité dans la procédure d'autorisation environnementale a par ailleurs retardé le projet d'extension de l'usine STMicroelectronics à Crolles (Isère)[19], qui n'a pu aboutir à ce stade dans un contexte caractérisé par la contraction du marché des semi-conducteurs.

19. La Commission nationale du débat public a décidé qu'une concertation préalable devait avoir lieu, ce qui a invalidé la procédure d'autorisation.

Les mesures de simplification récemment introduites visent à réduire les délais des autorisations environnementales en rendant concomitantes certaines démarches et en prévoyant des mesures accélérées pour les projets d'intérêt national majeur[20]. Ces mesures ont également pour objectif de faciliter la conciliation entre les intérêts économiques et environnementaux au niveau local, en s'appuyant sur le pouvoir de dérogation du préfet[21], ou en faisant remonter les dossiers bloqués aux services du Premier ministre (*France Simplification*). Deux tiers de ces dossiers concernent le droit de l'environnement et de l'urbanisme et pour 75 % d'entre eux, une solution a pu être trouvée à droit constant, ce qui suggérerait des difficultés à le faire au niveau local[22].

Certains points de blocage peuvent pourtant être levés par des bonnes pratiques au niveau local. La pré-instruction des dossiers par les services de l'État, comme la loi l'autorise[23], permet d'anticiper les demandes de l'administration et de déposer un dossier complet, dont l'examen gagnera en rapidité. Ainsi, l'autorisation d'implantation à Lacq de l'usine Carester de recyclage de terres rares a été accordée en 8 mois.

Par ailleurs, la coordination de l'ensemble des acteurs dans le cadre d'un comité de pilotage sous l'égide du préfet facilite le respect des délais et la résolution de conflits d'usages ou de normes. Certaines préfectures se sont dotées d'une personne référente pour suivre les projets industriels et offrir un interlocuteur unique aux porteurs de projet. L'installation d'une usine Hermès sur une friche industrielle au cœur de Charleville-Mézières a ainsi été facilitée par le travail d'animation du préfet, coordonnant les services de l'État, les collectivités et les financeurs du projet. En Hauts-de-France, les comités de pilotage affectés aux projets industriels ont été formalisés dans le cadre de « contrats d'implantation », qui ont permis l'autorisation de l'installation de l'entreprise de batteries Tiamat à Boves (Somme) en neuf mois.

Une des clés de réussite est l'inclusion de l'ensemble des parties prenantes dans ce mode projet, notamment l'opérateur Réseau de transport d'électricité (RTE). Pour certaines industries électro-intensives, le délai de raccordement au réseau électrique peut être un obstacle dirimant : l'entreprise Verkor a par exemple renoncé à son implantation à Ozans près de Châteauroux en raison d'un délai de sept ans pour accéder à la puissance électrique nécessaire et a préféré le site de Dunkerque où l'aménagement électrique de la zone avait été anticipé[24]. L'accroissement des demandes de raccordements et de puissance supplémentaires, tiré par la décarbonation de l'industrie et la numérisation de l'économie, allongent en effet les délais pour être connecté au réseau électrique. Même si RTE priorise progressivement les projets dont la réalisation est confirmée[25], les

20. Loi relative à l'industrie verte du 23 octobre 2023.
21. Qui *in fine* s'en saisit peu en raison des recours fréquents.
22. Sur 400 projets remontées.
23. Article L. 181-5 du code de l'environnement.
24. CRC Centre-Val de Loire, *Association Dev'up*, octobre 2025.
25. RTE raccorde les entreprises selon la règle du « premier arrivé, premier servi », en application du droit européen.

sites d'implantation de certaines industries devraient davantage tenir compte des zones faisant l'objet d'investissements prioritaires de la part de l'opérateur pour faciliter le raccordement de projets industriels[26]. Le raccordement des projets d'intérêt national majeur peut en outre être priorisé par le préfet de région.

L'aboutissement d'un projet industriel dans des délais raisonnables dépend enfin de son acceptation par les habitants, au demeurant moins difficile à obtenir dans les territoires anciennement industrialisés. L'organisation d'une concertation en amont, avant que les modalités d'insertion du projet industriel dans son environnement ne soient totalement définies, facilite la conciliation du projet avec la préservation du cadre de vie local (construction de haies autour d'une usine, intégration du bâti au paysage urbain) et renforce son acceptabilité[27].

## B. Gérer un foncier industriel de plus en plus rare

### 1. Anticiper la gestion du foncier industriel

Le développement de l'industrie se traduit par des besoins fonciers croissants, estimés à 22 000 hectares d'ici 2030[28]. Or, les collectivités doivent parallèlement s'engager dans une démarche de sobriété foncière pour atteindre en 2050 un objectif de « zéro artificialisation nette » des sols (ZAN) pouvant se traduire par une concurrence accrue entre différents usages (logement, activités tertiaires), notamment dans les espaces métropolitains. Près de deux tiers des territoires déclarent refuser des projets d'implantations industrielles faute de foncier disponible[29].

Chaque région a établi une planification foncière dans le cadre du ZAN : toutes ont prévu dans leur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) une enveloppe réservée aux projets industriels d'envergure régionale, mais d'une importance inégale (2,7 % de l'espace artificialisé en Nouvelle-Aquitaine et 15 % dans les Hauts-de-France)[30]. Presque toutes les régions se sont dotées d'un observatoire du foncier pour identifier les terrains disponibles. Certaines en ont fait un outil d'attractivité comme en Centre-Val de Loire où le site internet *Setting'up* regroupe plusieurs centaines d'offres de terrains industriels provenant d'EPCI ou d'acteurs privés. Dotées de la compétence d'urbanisme, certaines intercommunalités déploient une véritable stratégie allant jusqu'à l'aménagement et la location du foncier.

26. Schéma décennal de développement du réseau 2025-2035.
27. La loi relative à l'industrie verte prévoit que la consultation publique peut se dérouler en même temps que l'instruction des demandes d'autorisation du projet.
28. Rapport Mouchel-Blaisot, *Stratégie nationale pour le foncier industriel*, 2023.
29. *Enquête Intercommunalité de France-ANCT.*
30. 10 000 ha ont été sanctuarisés pour les projets nationaux.

**Exemples de stratégies territoriales de gestion du foncier industriel**

- La communauté d'agglomération du Grand Chalon (Saône-et-Loire) a acquis l'ancien site de 110 ha de l'usine Kodak fermée en 2005, en a réhabilité 80 ha (dépollution, fouilles préventives et études environnementales) pour implanter de nouvelles entreprises industrielles, comme VickyFoods (viennoiserie) ou Iten (batteries).
- La communauté de communes des Luys-en-Béarn (Pyrénées-Atlantiques) a acquis du foncier industriel qu'elle loue à des entreprises *via* des baux emphytéotiques de 50 ans. Elle a également construit des bâtiments industriels qu'elle met à disposition sous forme de contrat de location-vente sur 15 ans.

## 2. Faciliter la réhabilitation de friches industrielles

Pour réduire l'artificialisation des sols, le développement industriel devrait utiliser prioritairement les 10 000 ha de friches existantes[31]. Or, les réhabilitations de friches pourraient se traduire par un surcoût de 20 % et 40 %[32] par rapport aux implantations sur un terrain nu, lié aux frais de diagnostics, de dépollution des sols et de démolition. Les freins non-financiers sont également importants (risques juridiques, opposition des riverains à la réimplantation de sites industriels à proximité de leurs lieux de vie).

En l'absence de rentabilité, l'action des collectivités est décisive pour réhabiliter des friches, en complément des aides financières du fonds friches toutefois peu ciblées sur les implantations industrielles[33]. L'échelon régional apporte également un soutien financier et en ingénierie, en complément de l'action des établissements publics fonciers (EPF).

**Exemples de réhabilitation de friches industrielles dans la région Grand Est**

La réhabilitation des friches figure dans les schémas stratégiques régionaux d'aménagement du territoire et économique et fait l'objet d'un indicateur de suivi spécifique. La région Grand Est soutient les EPCI dans la requalification de leurs friches industrielles avec le concours des deux établissements publics fonciers, des aides directes (15,9 M€ entre 2021 et 2023) et un accompagnement technique en assistance à maîtrise d'ouvrage.

Dans le cadre du programme *Star'Est* favorisant la relocalisation d'entreprises et la mise en valeur de foncier stratégique pour l'industrie (en termes de surface, d'accessibilité, de bassin d'emploi), deux friches industrielles ont été retenues pour une requalification rapide, à Raon l'Étape et à Saint-Dizier[34].

31. *Rapport Mouchel-Blaisot*, *op. cit.*.
32. Cour des comptes, *Le fonds friches et les mesures de recyclage du foncier,* rapport public thématique, *janvier 2026.*
33. 30 % des projets financés sont industriels, *Ibid.*
34. CRC Grand Est, *L'action de la région en faveur de la reconversion des friches industrielles*, juillet 2025.

### 3. Mettre à disposition des industriels un foncier de qualité

De nombreuses collectivités se sont engagées dans des opérations de préparation du foncier pour le rendre immédiatement disponible aux industriels. Ces sites « clés en mains » les dispensent généralement des travaux préalables de dépollution, des études d'incidence environnementale et des prospections archéologiques, voire offrent un raccordement facilité au réseau électrique. Ainsi, l'entreprise de petits réacteurs nucléaires Newcleo prévoit de s'installer sur un site pré-aménagé de la commune de Chinon (Indre-et-Loire) qui dispose d'une connexion adaptée au réseau électrique.

L'État a identifié des sites *France 2030*, présentés comme purgés de toute contrainte administrative et réduisant ainsi les délais de réalisation du projet. Certains terrains labellisés « clés en main » ne remplissent cependant pas ce critère, d'autant plus qu'en fonction de leur activité, chaque implantation industrielle présente des besoins spécifiques. Les études environnementales préalables n'ont pas toujours été complétement réalisées. Les délais de raccordement au réseau électrique n'ont parfois pas été pris en compte, comme pour le bassin de Lacq dans les Pyrénées-Atlantiques[35]. Les accès à d'autres ressources (eau notamment) et aux infrastructures sont tout aussi fondamentaux, en fonction des projets.

Une révision du label a été annoncée lors de l'assemblée générale des *Territoires d'industrie* en mai 2025. Dans ce cadre, il conviendrait, pour les terrains labellisés « clés en main », de s'assurer de la complétude des opérations de préparation du foncier, hors besoins spécifiques.

## C. Former et attirer les compétences

### 1. Des filières industrielles en tension qui manquent d'attractivité

Un tiers de l'ensemble des plans d'actions menés dans le cadre des *Territoires d'industrie* concerne le sujet des compétences, de la formation et de l'attractivité des métiers[36]. Les entreprises industrielles connaissent en effet des tensions de recrutement plus importantes que les autres secteurs économiques, pour l'ensemble des métiers[37].

Si l'offre de formation couvre théoriquement les besoins des entreprises en quantité de main d'œuvre[38], les filières industrielles souffrent d'un déficit d'attractivité[39], marqué par un héritage historique associant ces métiers à la pollution, à la pénibilité des conditions de travail voire à la délocalisation et aux pertes d'emplois. Certains territoires qui ont connu des phases de désindustrialisation brutales peinent aujourd'hui à faire évoluer positivement cette image auprès des populations

35. Le raccordement au-delà d'un certain seuil ne sera effectué que si le besoin de puissance demandée est certain.
36. ANCT.
37. 55 % des recrutements industriels sont estimés difficiles au premier trimestre 2025, France Travail.
38. IGF-IGESS-IGAS, *Tensions sur les compétences dans l'industrie*, 2023.
39. Enquête CCI France, 2024.

locales. Ces métiers sont par ailleurs peu féminisés[40]. Enfin, la main d'œuvre est peu mobile, ce qui n'est pas spécifique au secteur de l'industrie mais déterminant pour l'implantation d'usines. Hormis les ingénieurs, les salariés cherchent en effet un emploi à proximité de leur lieu de résidence[41].

## 2. Adapter l'offre de formation aux besoins des territoires

L'industrie doit donc s'appuyer sur l'ensemble des viviers de main d'œuvre disponibles. Or, les dispositifs et acteurs de formation sont aujourd'hui cloisonnés en fonction des publics (jeunes, demandeurs d'emplois, personnes en emploi, etc.).

Une coordination renforcée de l'ensemble de ces acteurs à l'échelle des bassins d'emploi, comme visent à le faire les récents comités locaux pour l'emploi[42], permet d'adapter plus efficacement les actions d'orientation et de formation aux besoins des industriels d'un territoire. À titre d'exemple, l'association *Maison de l'Emploi* de l'agglomération du bocage Bressuirais (Deux-Sèvres) réunit au sein d'une même instance le service public de l'emploi, des élus locaux, des employeurs et des représentants des salariés. Cette organisation leur permet de déployer des actions concertées (présentation des métiers de l'industrie dans les établissements scolaires, accompagnement à l'orientation, *afterwork* avec les personnels de l'éducation nationale, *jobs dating*) directement en lien avec les besoins des industriels locaux et avec leur appui.

Des dispositifs ponctuels tentent de répondre mieux et plus rapidement aux besoins spécifiques des industriels en termes de compétences. La région Grand Est, en partenariat avec les autres acteurs de la formation, a ainsi ouvert des formations consacrées aux futurs salariés de l'usine Holosis, fabricant d'équipements photovoltaïques, et cofinancé un plateau technique, ce qui a été déterminant pour son implantation dans le bassin de Sarreguemines. Dans les Pays de la Loire, la région ouvre une place de formation après en avoir défini le contenu avec l'employeur et que ce dernier a pris l'engagement d'employer la personne en formation. Certains dispositifs sont enfin conçus directement pour les besoins d'une entreprise et de ses sous-traitants : c'est le cas du centre de formation d'apprentis Cami Aéro, adossé à Safran à Bordes (Pyrénées-Atlantiques) qui forme des alternants et des salariés à utiliser les machines de l'usine.

Au-delà d'une réponse immédiate aux besoins d'une filière ou d'un industriel, ces initiatives doivent s'inscrire dans la stratégie industrielle globale d'un territoire. Certaines initiatives tendent à déployer cette démarche prospective à l'échelle des bassins d'emploi. La territorialisation d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale (GPECT) permet alors de répondre aux besoins spécifiques des entreprises d'un territoire, en dépassant les logiques de filières et de publics et en mobilisant tous les viviers de main d'œuvre (cf. chapitre II-4).

40. INSEE, *Femmes et hommes, l'égalité en question*, 2022.
41. B. Baccaïni, *Les mobilités résidentielles en France*, 2018.
42. Loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023.

**La GPECT du territoire d'industrie Lacq-Pau-Tarbes**

En 2021 puis 2023, les acteurs de la formation du territoire d'industrie Lacq-Pau-Tarbes (taux d'emploi industriel de 27 %) ont entrepris un diagnostic des besoins en recrutement et en formation de l'ensemble des filières. Début 2025, France Travail a lancé une enquête auprès des PME et TPE pour recenser leurs besoins de recrutements immédiats. Cette GPECT a permis d'élaborer des outils partagés (baromètre de l'emploi par intercommunalités, cartographie de l'offre de formations, etc.) et des projets structurants pour répondre aux besoins de formation (Campus Aéro-Adour, écoles de production Usinage et Chaudronnerie, Campus des métiers et des qualifications). Elle a renforcé la coordination des acteurs de l'emploi et de la formation en les rassemblant dans un seul comité de pilotage (120 membres).

Le travail à l'échelle du territoire d'industrie permet de décliner cette démarche sur 11 intercommunalités correspondant à un écosystème industriel cohérent, alors qu'il recouvre deux départements et deux régions.

## 3. Renforcer l'attractivité du territoire et des métiers industriels

Face à la pénurie de candidats locaux, les collectivités tentent d'attirer tous les viviers de main d'œuvre en développant l'offre de logement ou de mobilité (mise à disposition par la région Grand Est de véhicules dans des points relais pour les personnes intégrant une formation ou un emploi) et l'attractivité de leur territoire (accessibilité des services publics, cadre de vie).

**L'accompagnement à 360 degrés des entreprises industrielles par la communauté urbaine du Creusot Montceau**

Dans la communauté urbaine du Creusot Montceau, au-delà d'une mise en relation avec les services idoines pour les démarches administratives, un agent de la collectivité se charge spécifiquement d'accueillir les nouveaux industriels, de les accompagner dans la recherche de main d'œuvre et de faciliter les recrutements (travail pour le conjoint, garde d'enfant, logement).

La collectivité développe également une marque *employeur territorial* pour diffuser une image renouvelée de la ville marquée par la fermeture historique des usines métallurgiques traditionnelles. Le territoire a en effet réussi à rebondir avec le développement des filières du nucléaire, du ferroviaire et de la métallurgie des poudres.

Les entreprises industrielles doivent prendre toute leur part dans ce travail de communication : 65 à 80 % de l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi seraient liés au niveau insuffisant d'effort de recrutement des employeurs[43]. Leur capacité à développer une marque employeur propre aux métiers industriels, à assurer une qualité de vie au travail et à proposer des conditions salariales attractives sont également des facteurs déterminants pour faire évoluer l'image de l'industrie.

43. DARES, *Compétences inadéquates, efforts de recrutement insuffisants*, 2022.

# Conclusion et recommandations

**Les activités industrielles se concentrent principalement dans des pôles, plus dynamiques à l'ouest et au sud du pays. Dans certaines zones rurales et villes moyennes, elles représentent une part non négligeable de l'emploi total. Pour accompagner les dynamiques territoriales, les acteurs locaux valorisent leur potentiel d'attractivité, en fonction de leurs compétences propres.**

**L'existence d'un foncier disponible, de qualité et « clés en main », qui dispense le plus possible l'industriel de démarches administratives longues et complexes, est un prérequis essentiel. Par ailleurs, la présence d'une main d'œuvre formée est un facteur d'attractivité dans un contexte de tension globale sur les métiers de l'industrie. Une meilleure adaptation de l'offre de formation à l'échelle territoriale, incluant l'ensemble des acteurs, permet de renforcer l'adéquation entre l'offre et la demande d'emplois industriels.**

**La qualité de l'action partenariale est enfin un facteur déterminant du développement industriel local. Elle permet de fluidifier une action publique éclatée entre différents acteurs et de rendre plus lisibles des dispositifs multiples et parfois cloisonnés, y compris entre l'échelon national et local. Une logique d'accompagnement global répond davantage à la demande de visibilité et de simplicité des projets industriels.**

**La Cour formule les recommandations suivantes :**

1. **renforcer la participation des acteurs décentralisés et déconcentrés aux instances de décision de *France 2030* en sollicitant systématiquement leur avis préalable en amont des processus de sélection opérés dès 2026 *(Premier ministre, Agence nationale de la cohésion des territoires)* ;**
2. **réserver le label *Sites France 2030 clés en main* aux terrains présentant l'ensemble des prérequis nécessaires à une installation industrielle rapide à compter de 2026 *(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de l'aménagement des territoires et de la décentralisation)*.**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique ..... 282

**Destinataire n'ayant pas d'observation**

Madame la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

---

**Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique**

Vous avez bien voulu me transmettre une copie du chapitre du rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes, intitulé « Soutenir la réindustrialisation des territoires ». Il vient compléter les constats faits dans le rapport sur les dix ans de politique industrielle établis en 2024, en abordant l'angle territorial de la politique industrielle. Cette préoccupation de la performance territoriale est partagée par mon ministère, qui a initié plusieurs actions de connaissance, de suivi et d'accompagnement de cette territorialisation.

Je partage dans sa globalité le tableau qui est présenté par la Cour concernant la diversité de la répartition du phénomène de désindustrialisation sur l'ensemble du territoire. Le recul a été plus prononcé dans le nord et l'est (automobile, métallurgie), qui ont subi les délocalisations successives et l'essor de la concurrence internationale. À l'inverse, des régions du sud et de l'ouest ont développé des filières de pointe (aéronautique à Toulouse, électronique à Grenoble, naval à Saint-Nazaire, agroalimentaire en Bretagne) et ont vu progresser l'emploi industriel. Depuis 2016, plusieurs indicateurs montrent une dynamique de réindustrialisation. La part de l'industrie s'est stabilisée autour de 11 % du produit intérieur brut et les ouvertures de sites industriels ont à nouveau dépassé les fermetures.

Pour mieux éclairer cette dynamique, le ministère a lancé depuis 2022 un recensement des ouvertures et des fermetures d'usines au travers de son « baromètre industriel de l'État ». Il recense plus de 450 ouvertures nettes sur tout le territoire, traduisant une dynamique à la hausse et un impact de la politique industrielle mise en place. En 2024, avec 89 ouvertures nettes recensées au total, les résultats sont plus modérés mais la réindustrialisation s'est poursuivie. L'industrie demeure un pilier incontournable de l'économie locale, particulièrement dans les petites et les villes moyennes, ainsi que dans les zones rurales, où elle représente une large part des emplois. Près de 75 % des établissements industriels sont situés dans ces zones et, dans la majorité de ces territoires, ils représentent jusqu'à un quart de l'emploi local,

contre 12 % en moyenne nationale début 2025. La réindustrialisation s'ancre dans cette même dynamique, avec près de 43 % des installations d'usines recensées en territoire rural en 2023, ou au sein d'une ville isolée.

Je partage également le constat de la Cour sur la multiplicité des facteurs assurant la réussite d'une implantation territoriale, qu'il s'agisse de financement public et privé, d'accès au foncier, aux compétences, de la présence de partenaires ou de sous-traitants et plus globalement d'un écosystème local favorable à l'industrie. Ces facteurs relèvent à la fois des acteurs nationaux et territoriaux, de l'État et des collectivités territoriales ainsi que du secteur privé. Dès lors, la bonne articulation entre les actions de l'État, de ses services déconcentrés et des collectivités territoriales est essentielle pour renforcer l'attractivité de nos territoires et proposer aux industriels des conditions d'implantations attractives et compatibles avec le développement d'une usine. En ce sens, il est indispensable que l'accès aux données sur les formations (ouvertures et fermetures annuelles, évolution des effectifs et de l'insertion, etc.) soit accordé par principe aux administrations en lien avec les entreprises industrielles et en premier lieu à la direction générale des entreprises (DGE).

- Aux échelles nationales et européennes, l'État fixe les conditions générales de l'action industrielle par la participation aux négociations européennes, la définition d'un cadre national favorable aux implantations, relatif aux droits de l'urbanisme, de l'environnement, à la fiscalité et aux mesures de compétitivité. En 2023, la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (dite « loi industrie verte ») a été adoptée avec pour objectif d'accélérer la réindustrialisation et de faciliter les implantations en actionnant plusieurs leviers : des procédures administratives accélérées, la préparation de foncier disponible et qualifié avec les sites « clés en main », des financements pour l'industrie verte ;

- des mesures sectorielles ont favorisé l'essor de secteurs stratégiques. Les dispositifs attractifs du programme *France 2030*, ainsi que la mobilisation d'outils européens (les projets importants d'intérêt européen commun) et nationaux, comme le statut de projet d'intérêt national majeur (PINM), permettant d'accélérer certaines procédures administratives et/ou d'accéder à un raccordement électrique facilité, ont également permis de renforcer l'attractivité de la France ;

- au-delà du cadre réglementaire, la réindustrialisation résulte d'une décennie de mesures structurelles (baisse des impôts de production et de l'impôt sur les sociétés, réduction du coût du travail, ou encore les vagues successives de simplification administrative, etc.) qui ont permis de renforcer durablement la compétitivité de la France ;

- au niveau territorial, les services déconcentrés assurent le suivi opérationnel. Les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), avec les services économiques de l'État en région (SEER), accompagnent les porteurs de projets en lien avec les régions et les agences

régionales de développement. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement instruisent les procédures environnementales, et les préfets, ainsi que les sous-préfets, coordonnent l'action de l'État. De plus, des sous-préfets référents départementaux *France 2030 et à l'accélération des implantations industrielles* ont été désignés en 2023 afin de renforcer le suivi et la coordination de l'accompagnement des projets industriels.

Je partage votre constat sur le dynamisme de l'industrie dans les villes petites, moyennes ou les périphéries des grandes villes. Ce sont, en effet, les territoires ruraux (hors unité urbaine ou dans une ville isolée) qui sont les plus attractifs, devant les municipalités de moins de 20 000 habitants et les zones périurbaines.

Je suis également d'accord avec les enjeux, soulignés par la Cour, de raccordements électriques, en termes de délais comme de coûts, qui constituent un levier central d'attractivité du pays.

Quant aux procédures administratives, vous présentez les nouveaux dispositifs de réduction des délais de la loi industrie verte en matière de dérogations (*via* le dispositif PINM ou les pouvoirs dérogatoires du préfet). Je partage ce constat et souhaiterais également ajouter que cette loi a fait évoluer la procédure relative à l'autorisation environnementale, de sorte à réorganiser la chaîne d'instruction des projets industriels pour en réduire la durée et l'incertitude.

Concernant les enjeux du foncier, je suis d'accord avec votre analyse quant à la nécessité, au regard des objectifs de sobriété foncière, de privilégier les terrains « *brownfield* », mais leur prix d'acquisition reste plus élevé en raison des coûts importants liés à la remise en état et à la dépollution des friches. Afin de réduire le déficit des projets de réhabilitation, la mesure « recyclage foncier » du Fonds vert permet un accompagnement financier des porteurs de projets. À ce sujet, je partage également le constat sur la part minoritaire des projets industriels financés par la mesure « recyclage foncier » et la nécessité de pérenniser la mesure.

Deux recommandations spécifiques ont été formulées par la Cour.

- Sur la recommandation *« Renforcer la participation des acteurs décentralisés et déconcentrés aux instances de décision de France 2030 en sollicitant leur avis préalable en amont des processus de sélection opérés ([Secrétariat général pour l'investissement] SGPI, [Agence nationale de la cohésion des territoires] ANCT) »* :

La territorialisation de *France 2030* est déjà présente au travers de plusieurs dispositifs. En termes de financement, le volet régionalisé du plan *France 2030* comprend une enveloppe de 500 millions de financements territorialisés, dont les appels à projets, qui sont territoriaux et copilotés par les préfectures et les conseils régionaux. Pour assurer le déploiement de ce plan dans tous les territoires, une

organisation déconcentrée spécifique a été mise en place à deux niveaux : des référents régionaux de *France 2030* ont été désignés dans les DREETS (les chefs des SEER) ; des sous-préfets départementaux de *France 2030*, et à l'accélération des implantations industrielles à un niveau plus local. Ce réseau est coanimé par le pôle territorial du SGPI et la DGE.

En complément, dans une logique d'efficacité dans la diffusion de l'information, le SGPI a également généralisé au mois de mars 2025 l'accès à son *« Customer Relationship Management »* (CRM) qui comptait, dès son ouverture, plus de 450 utilisateurs (avec une majorité d'agents en services déconcentrés – sous-préfectures et DREETS). Alimenté des données des entreprises renseignées par les opérateurs et des futurs porteurs de projets désirant se signaler, le CRM permet le pilotage de la relation avec les créateurs de projets et le partage d'informations avec l'ensemble des acteurs publics en charge de la détection, de l'orientation et de l'accompagnement des porteurs de projets.

- Sur la recommandation : *« Dans le cadre du label* Sites *France 2030* clés en main*, prioriser les opérations de pré-aménagement sur des terrains présentant l'ensemble des prérequis nécessaires à une installation industrielle (DGE, ANCT) »* :

Depuis 2018, le programme *Territoires d'industrie* encourage l'émergence de projets innovants, créateurs d'emplois et de valeur ajoutée dans les territoires, en travaillant sur les compétences, le foncier ou l'innovation. Les 183 territoires d'industrie constituent un appui renforcé dans le développement de nos territoires, grâce à une offre diversifiée en ingénierie et en financement. Ce travail collaboratif autour de leur réindustrialisation implique trois facteurs de réussite : un cofinancement des infrastructures et des investissements stratégiques, les grands projets reposant presque toujours sur un montage financier partagé ; une rationalisation du nombre d'acteurs ainsi qu'une meilleure circulation de l'information ; l'implication des élus locaux pour favoriser l'acceptation sociale des implantations.

En matière de mobilisation du foncier industriel, le label *Sites clés en main* a été lancé par l'État en 2019 puis renouvelé en 2023 dans le prolongement de la loi industrie verte par une nouvelle démarche *Sites clés en main France 2030* proposant un accompagnement pour atteindre le caractère clés en main et l'anticipation des études nécessaires à l'accueil d'un projet industriel. Je partage les écueils énoncés par la Cour (absence d'unicité et de lisibilité du label, interprétation de la notion de « clés en main », manque de maturité des sites ne répondant pas au label) et la recommandation de *« prioriser les opérations de pré-aménagement sur des terrains présentant l'ensemble des prérequis nécessaires à une installation industrielle »*. Annoncé au mois de mai dernier lors de l'assemblée générale de la Délégation aux territoires d'industrie, le dispositif des *Sites clés en main* évolue avec une nouvelle démarche unique désormais dissociée de la logique d'accompagnement des sites en ingénierie.

Ce label devient un outil exclusif de valorisation des fonciers ou immobiliers disponibles immédiatement, avec un processus territorialisé *via* une instruction déconcentrée, une démarche au fil de l'eau favorisant les candidatures des porteurs de projets et des critères de sélection facilitant l'implantation d'une usine (notamment maîtrise du foncier, archéologie préventive, étude de la faune et de la flore, compatibilité avec les documents d'urbanisme). Accessible à l'ensemble des porteurs de foncier, la nouvelle démarche des sites « clés en main » a pour objectif de valoriser ceux disponibles et qualifiés et de garantir aux porteurs de projets une information de qualité sur les caractéristiques essentielles au choix d'un foncier pour une implantation industrielle.

En matière de pré-aménagement du foncier, la mesure « recyclage foncier » s'inscrit dans le cadre du Fonds vert et constitue le principal véhicule de soutien financier public à la réhabilitation de friches pour des implantations industrielles. Pour l'année 2025, le montant de l'enveloppe s'élevait à environ 300 M€. Cette mesure permet de financer des projets déficitaires et de participer à la réindustrialisation de la France en conciliant les objectifs de sobriété foncière.

# 3.
# Faire du numérique un soutien à la cohésion et à l'attractivité dans les territoires

Pour offrir à tous la meilleure connectivité numérique, le *Plan France très haut débit*, lancé en 2013, a organisé le déploiement de la fibre optique et le *New Deal mobile*, qui avait pour objet la couverture numérique mobile, a été mis en œuvre à partir de 2018[1]. L'action conjuguée de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs privés de télécommunications s'est traduite par une forte progression de la couverture du territoire : fin septembre 2025, 93,5 % des locaux[2] sont raccordables à la fibre optique et la quasi-totalité de la population est couverte par la 4G mobile en extérieur par au moins trois opérateurs.

1. Cour et chambres régionales des comptes, *Les soutiens publics au déploiement de la fibre optique*, communication à la commission des finances du Sénat, avril 2025. Cour des comptes, *Réduire la fracture numérique*, juin 2021.
2. Au sens de la réglementation de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) : logements et locaux à usage professionnel.

Pour autant, des disparités demeurent. Le régulateur, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), n'exerce un contrôle direct sur le déploiement des réseaux qu'en dehors des plus grandes agglomérations. Certains territoires connaissent un retard de déploiement, une moindre qualité de service et des risques pèsent sur la résilience face aux crises. D'autres, comme en outre-mer, sont très dépendants de solutions non souveraines.

Au-delà de la question de l'accès *numérique* aux services publics (cf. chapitre 5 de la première partie), les juridictions financières ont souhaité, à partir d'entretiens avec les acteurs nationaux, des contrôles de plusieurs chambres régionales des comptes[3] et de deux enquêtes[4] réalisées auprès de collectivités territoriales et de près de 700 entreprises, éclairer les conditions dans lesquelles le numérique peut contribuer à la cohésion et à l'attractivité des territoires.

Sur la période 2018-2025, trois enjeux ont été analysés : la réalité de l'accès au très haut débit fixe ou mobile (I) ; la qualité et la résilience des infrastructures et usages numériques (II) ; l'impact des usages du numérique sur la cohésion et l'attractivité territoriales (III).

3. Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Île-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur.
4. Enquête de la Cour des comptes auprès des conseils départementaux, régionaux et auprès des communes et établissements publics de coopérations intercommunale, réalisée entre mars et mai 2025, ayant recueilli 80 réponses ; enquête de la Cour des comptes auprès des entreprises *via* les chambres de commerce et d'industrie d'Île-de-France et des Alpes-Maritimes, d'avril à juin 2025, ayant recueilli 693 réponses.

# Chiffres clés*

**91 %**

des Français de plus de 12 ans disposent d'un smartphone

Source : *Baromètre du numérique*, mars 2025, coordonné par le Crédoc

**93,5 %**

**de locaux raccordables à la fibre optique**

au 30 septembre 2025

**Jusqu'à**

**215 800 personnes**

**résident encore en zone blanche**

Source : estimation de l'ANCT

**22 Md€**

investis dans les réseaux publics de fibre optique de 2010 à 2024

**18 départements**

**couverts par un schéma de résilience numérique**

au 1er août 2025

* Données ARCEP, fin 2024, sauf autre mention

# I. Un large déploiement de la couverture numérique, des disparités territoriales

La France dispose d'une très bonne couverture numérique à l'échelle européenne (A), mais des disparités territoriales restent à résorber d'ici 2030, date prévue de la fermeture du réseau cuivre (B).

## A. Un accès au très haut débit essentiellement permis par la fibre optique et les réseaux mobiles

### 1. Une couverture en très haut débit parmi les meilleures d'Europe grâce à un modèle original de déploiement

Fin septembre 2025, la couverture du territoire français par la fibre optique atteint 93,5 % des 45 millions de locaux recensés, soit plus de trois fois le niveau de fin 2018[5]. Avec le plan *France très haut débit*, 22,1 Md€ de fonds publics et privés ont été investis dans les réseaux publics de fibre optique entre 2010 et 2024. La France se classe à la 1ère place européenne pour la part d'abonnés à internet et à la 6ème place pour la couverture des ménages par la fibre optique[6]. Selon la direction générale des entreprises (DGE), d'ici fin 2025, 95 % des locaux devraient avoir été rendus raccordables à la fibre optique.

TABLEAU N° 1 | Comparaison européenne de la couverture des ménages par la fibre (juillet 2025, données 2024)

| Couverture fibre | France | UE | Allemagne | Hongrie | Italie | Pologne | Portugal | Espagne |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Taux de ménages couverts | 87 % | 69 % | 37 % | 80 % | 71 % | 78 % | 93 % | 95 % |

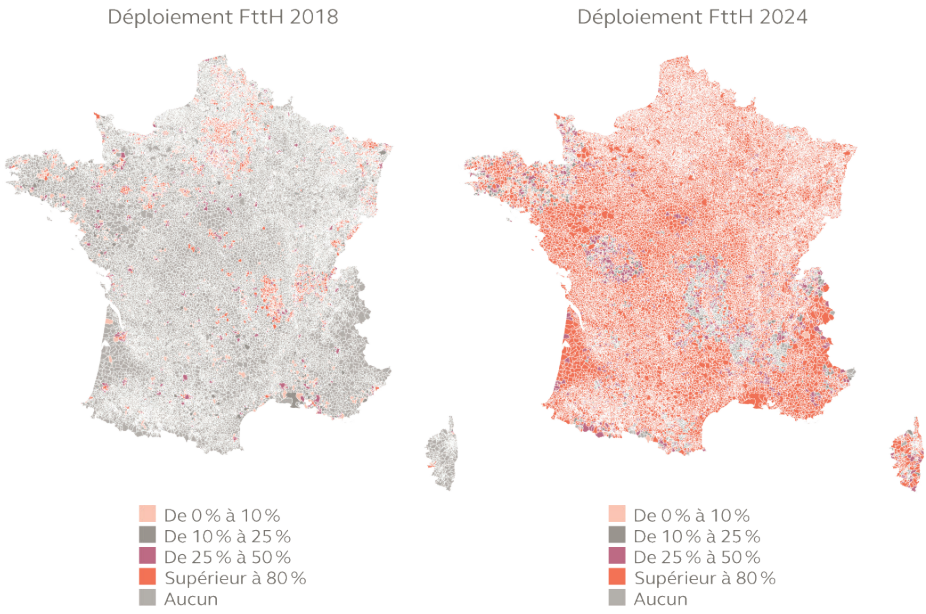
Source : juridictions financières à partir des données de la Commission européenne
Note : pour l'Allemagne, le niveau de couverture par la fibre s'explique par la forte couverture initiale par les technologies cuivre (câble coaxial, ADSL, VDSL).

L'ARCEP contrôle la progression du déploiement de la fibre hors des grandes agglomérations, en particulier dans les zones moins denses où les collectivités territoriales déploient la fibre au moyen de réseaux d'initiative publique. Par ailleurs, dans les zones moyennement denses, le régulateur peut prendre une sanction en cas de retard de déploiement, comme en 2023 à l'encontre d'Orange pour un montant de 26 M€, l'opérateur ayant à nouveau été mis en demeure de respecter ses engagements en avril 2025.

5. ARCEP, *Observatoire des marchés des communications électroniques*, décembre 2025.
6. Commission européenne, *Rapport par pays sur l'état d'avancement de la décennie numérique*, juillet 2024.

Dans les territoires ruraux, montagneux ou littoraux, le déploiement s'est également accéléré : sept millions de locaux de communes rurales sont désormais couverts et deux millions en zone de montagne[7]. Ainsi, l'Ardèche et la Drôme ont vu leur couverture en fibre optique passer, entre 2018 et 2024, respectivement de 5,1 % à 61,4 % et de 14,8 % à 77,5 %.

CARTE N° 1 | Comparaison du taux de locaux raccordables à la fibre optique (2018 et 2024)

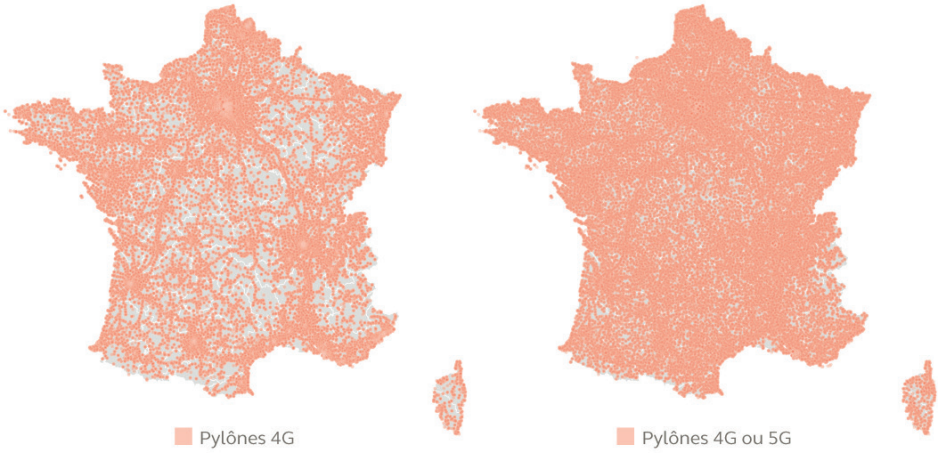



Source : juridictions financières d'après données ARCEP

En matière de couverture mobile, la France a aussi rattrapé un important retard. Le *New Deal* mobile, accord conclu en janvier 2018 entre le Gouvernement, l'ARCEP et les opérateurs de télécommunications mobiles[8], complété en 2020 par des objectifs de déploiement de la 5G, prévoit différents engagements contraignants sous le contrôle du régulateur, notamment pour fournir une couverture des axes de transport. En contrepartie, l'État leur a attribué les fréquences nécessaires, pour un montant estimé à près de 3 Md€ de recettes publiques non perçues[9].

7. ARCEP, *Observatoire des marchés des communications électroniques*, mars 2025.
8. Orange, SFR, Bouygues, Free.
9. Cour des comptes, *Réduire la fracture numérique mobile*, juin 2021.

CARTE N° 2 | Couverture mobile 4G en extérieur (sites et équipements mobiles 2018-2024)




Source : juridictions financières d'après données ARCEP

Le principal vecteur de cohésion territoriale du *New Deal* est le « dispositif de couverture ciblée », qui prévoit que chaque opérateur doit couvrir 5 000 nouvelles zones proposées par les collectivités territoriales et les préfectures, après concertation locale. Sur les 5 122 sites identifiés fin 2024, 3 481 pylônes équipés sont déjà en service, soit 68 %. De janvier 2018 à octobre 2023, la part du territoire située en zone blanche a ainsi été réduite de 11 % à 1,9 %[10].

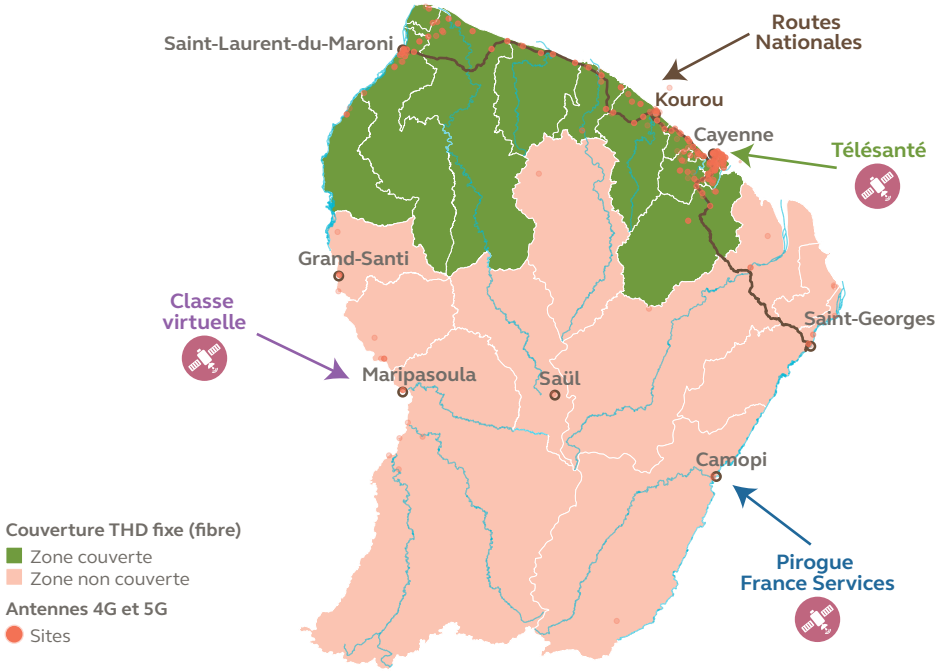
## 2. Un bouquet technologique diversifié qui répond aux spécificités des territoires

Le recours aux technologies dites « alternatives »[11] est parfois nécessaire. Un dispositif de « *cohésion numérique des territoires* », mis en place en 2018, a permis de financer 140 000 kits hertziens[12] pour 13 M€[13].

Sept îles bretonnes expérimentent actuellement les faisceaux hertziens radio. En Guyane, comme dans certaines zones très ciblées de métropole, le numérique satellitaire est indispensable. L'offre de *Starlink,* constellation de satellites du groupe américain *SpaceX,* y est prédominante, malgré l'existence d'une offre alternative souveraine mise en place par la collectivité territoriale de Guyane et l'opérateur *Marlink.*

10. ARCEP, *Suivi du New Deal Mobile*, avril 2025. Données ARCEP et Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).
11. Le THD radio, la 4G et la 5G et le satellite permettent également d'accéder à l'internet fixe à très haut débit.
12. Dispositif établissant une liaison radio point à point.
13. Données ANCT au 30 avril 2025.

CARTE N° 3 | Une couverture numérique en Guyane alliant fibre, mobile et satellite




Source : juridictions financières, d'après ARCEP et services de l'État en Guyane
Note de lecture : télésanté et classes virtuelles s'appuient sur une connexion satellitaire.

## B. Dans certains territoires, un retard de déploiement alors que le réseau cuivre ferme bientôt

### 1. Les limites du modèle de déploiement

Malgré leur efficacité, les deux plans de déploiement du très haut débit marquent le pas dans leur phase finale.

Certains territoires accusent un retard de déploiement. En Bretagne, le syndicat Mégalis doit construire 1,5 million de prises pour 2 Md€, mais le déploiement de la fibre ne sera achevé que fin 2026. La régie *Auvergne numérique*, créée pour couvrir quatre départements, prévoit aussi de finaliser le déploiement en 2026.

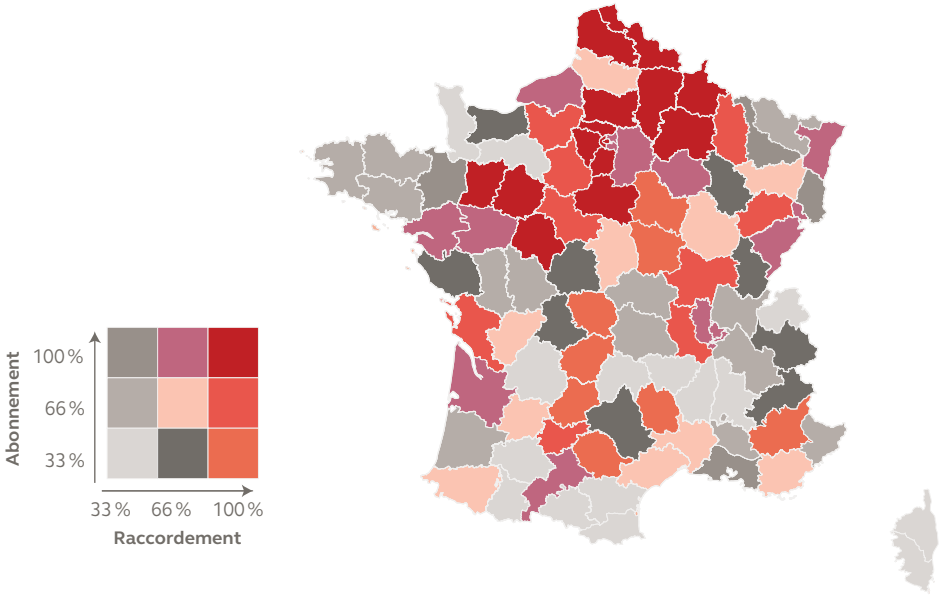
Toutes les collectivités n'exercent pas la même pression sur les opérateurs, comme le montre la gestion des pénalités de retard. Le Vaucluse, dans une logique d'incitation et d'encouragement de l'opérateur chargé de construire le réseau, a ainsi renoncé, comme il en avait la faculté, à 1,7 M€ alors que le Calvados a appliqué 5,2 M€ de pénalités entre 2019 et 2024, l'Isère 5 M€ ou les Pyrénées-Atlantiques 14 M€. Ces trois collectivités considèrent que ces pénalités ont permis de tenir les objectifs de déploiement.

Par ailleurs, la fibre optique n'est pas encore disponible dans certains quartiers des grandes agglomérations.

Enfin, même lorsque le déploiement est théoriquement terminé, les abonnements ne sont pas forcément souscrits : fin mars 2025, seulement 61 % des usagers potentiels avaient un abonnement actif.

Pour favoriser le raccordement effectif des usagers à la fibre, un décret du 18 juillet 2025 prévoit une aide, sous conditions, aux particuliers qui doivent réaliser des travaux sur leur parcelle.

CARTE N° 4 | Taux de déploiement et abonnements à la fibre optique (2024)




Source : juridictions financières d'après données ARCEP

En matière de réseaux mobiles, le *New Deal* rencontre des difficultés similaires. Comme l'envisageait la Cour des comptes dès 2021[14], une partie de la population réside encore en zone blanche pour les réseaux mobiles, sans nécessairement avoir un accès à la fibre. Or, à ce stade, le régulateur n'effectue pas de suivi de ces zones doublement pénalisées.

Selon l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), 1 000 à 3 500 zones blanches habitées restaient non couvertes en juillet 2023, pour une population estimée à 215 800 personnes. Pour sa part, l'ARCEP évalue à 14 000 habitants la population qui pourrait rester sans bonne couverture voix et SMS (2G/3G).

14. Cour des comptes, *Réduire la fracture numérique mobile*, juin 2021.

De plus, des zones inhabitées peuvent nécessiter une couverture mobile pour des raisons touristiques ou de sécurité. Ainsi, la route de la Bonette, dans le parc national du Mercantour, très fréquentée l'été, est dépourvue de couverture mobile, ce qui pose des difficultés pour le secours aux personnes. Un site a été identifié pour une antenne, mais l'opérateur y a renoncé car il devrait en assurer la maintenance toute l'année alors que la route n'est ouverte que l'été.

Se pose donc la question du bilan coût / avantage d'une couverture mobile intégrale de la population et du territoire. L'opportunité d'une prolongation du dispositif de couverture ciblée fait ainsi l'objet d'une réflexion de la part des pouvoirs publics. Elle implique de connaître et suivre les zones qui cumulent absence de fibre et de couverture mobile.

Une fois cette clarification opérée, la question du financement devrait être arbitrée, avec deux ressources principales à ce stade :

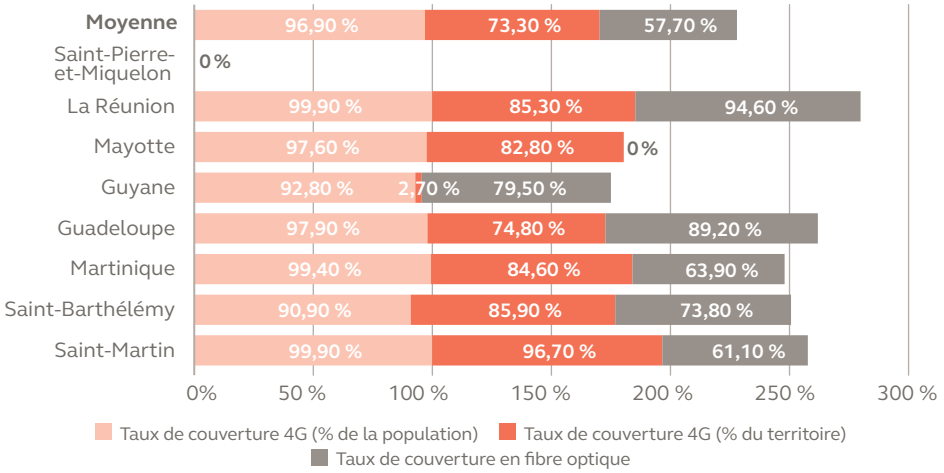
- l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux de télécommunication mobile (IFER mobile), attribué aux collectivités territoriales qui ne souhaitent pas, jusqu'à présent, le mobiliser à cette fin ;
- les recettes des autorisations d'utilisations de fréquences, dont le montant peut être estimé dans une large fourchette de 435 M€ à 3,7 Md€[15] d'ici 2030, dont une partie, issue de la prolongation des autorisations en cours, pourrait être mobilisée par l'État en contrepartie de nouveaux engagements des opérateurs.

## 2. Une vigilance à maintenir pour la couverture des outre-mer

S'ils bénéficient depuis 2021 d'objectifs spécifiques de couverture mobile, les outre-mer ne bénéficient pas du *New Deal* mobile[16] et restent moins couverts par la fibre optique que le reste du territoire national.

15. Estimation de la direction générale des entreprises, fonction du nombre d'opérateurs et des fréquences retenues.
16. Notamment du fait de la présence d'opérateurs de télécommunications différents de ceux actifs en métropole et pour des raisons techniques (fréquences mobilisées distinctes, position géographique différente).

GRAPHIQUE N° 1 | Taux de couverture en 4G et fibre optique outre-mer




Source : juridictions financières d'après les données de l'ARCEP et de la direction générale des entreprises
Note : couverture 4G par au moins trois opérateurs fin 2024 ; couverture fibre optique (% locaux raccordables, fin mars 2025) ; 4G : moyenne sans Saint-Pierre-et-Miquelon (données non disponibles).

Ce retard concerne en particulier la Guyane et Mayotte. À Mayotte, le passage du cyclone Chido a justifié l'accélération de la couverture par la fibre optique, absente du territoire fin 2024. Le 19 décembre 2024, une délégation de service public a été attribuée par le département pour équiper tout son territoire. Parallèlement, Orange a lancé un projet de déploiement de la fibre dans les principales communes. À ce stade, l'absence de coordination des initiatives fait peser un risque économique sur la rentabilité du projet public. Il revient aux pouvoirs publics, et notamment à l'État, de favoriser la convergence de ces initiatives.

Au-delà de la fibre optique et du mobile, l'accès au numérique passe, outre-mer, par le satellitaire non souverain. L'accès des outre-mer à la constellation européenne *Iris* est prévu pour 2030. La solution *OneWeb* d'Eutelsat, déjà disponible dans certains territoires, sera mise en service en Guadeloupe et Martinique en 2026, mais n'est ouverte qu'aux professionnels. L'accélération de la desserte des outre-mer par des solutions satellitaires souveraines constitue donc un enjeu majeur.

## 3. Une indispensable anticipation de la fin du réseau cuivre

Échéance majeure, la perspective de la fermeture du réseau cuivre d'ici 2030 reste largement méconnue. Seulement 13 % des entreprises interrogées par la Cour mentionnent cette échéance comme la cause du passage à une autre technologie, 11,6 % ayant toujours recours à l'ADSL.

La bascule vers la fibre optique est une nécessité économique pour les réseaux publics, dont les plans d'affaires se fondent, en moyenne, sur un taux d'abonnement de 80 %. Or, les niveaux réels en sont encore très éloignés. Ainsi, en Seine-Maritime, ce taux n'était que de 48 % en mars 2024.

Une mauvaise anticipation de la bascule vers des technologies mobiles plus avancées et vers la fibre optique pourrait en outre poser d'importantes difficultés. Une étude du cabinet PwC[17] évalue à 2,2 millions le nombre de dispositifs 2G qui pourraient ne pas migrer correctement vers la 4G et 5G d'ici 2026, alors même que les services concernés sont présents dans le quotidien des Français : ascenseurs, télésurveillance, téléassistance, appels d'urgence des véhicules, etc.. Le déploiement de la fibre ou de technologies alternatives sera donc crucial pour assurer la continuité de service aux usagers.

L'ARCEP joue un rôle central pour préparer une bascule ordonnée du cuivre à la fibre optique, ce qui a conduit Orange à décaler de 2026 à 2027 la fin des nouveaux abonnements cuivre souscrits par les usagers de 8000 communes représentant 23 millions de locaux[18], du fait de l'insuffisante couverture par la fibre.

# II. La qualité et la résilience du numérique : des progrès à réaliser pour rendre effectif l'accès au très haut débit

Au-delà de la disponibilité des réseaux, l'accès effectif des Français au numérique requiert une bonne qualité de service fixe et mobile (A) ainsi qu'une résilience des infrastructures (B).

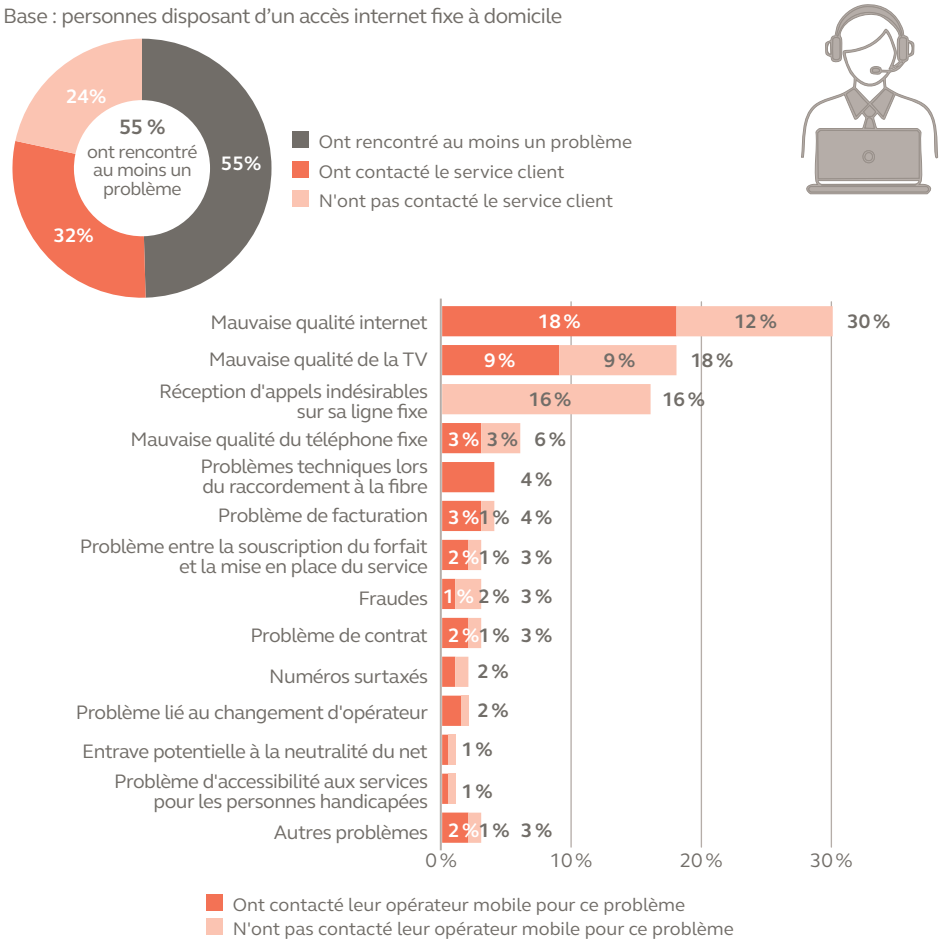
## A. Une qualité des réseaux à replacer au cœur du suivi des pouvoirs publics

### 1. Un niveau de qualité encore insuffisant

Le niveau de qualité des réseaux fixes et mobiles reste une source de préoccupation pour une majorité des usagers du numérique, notamment pour les particuliers. Selon l'édition 2024 de l'Observatoire de la satisfaction client publié par l'ARCEP, 55 % des personnes interrogées indiquaient avoir rencontré au moins un problème au cours des 12 derniers mois avec leur fournisseur d'accès à internet, dont 30 % du fait d'une mauvaise qualité d'accès au réseau.

17. PwC, *Évaluation des impacts de l'arrêt de la 2G/3G en France - Focus sur les objets communicants critiques*, juillet 2024, citée par le rapport d'information de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, février 2025.
18. Fichier publié par Orange, le 19 décembre 2025.

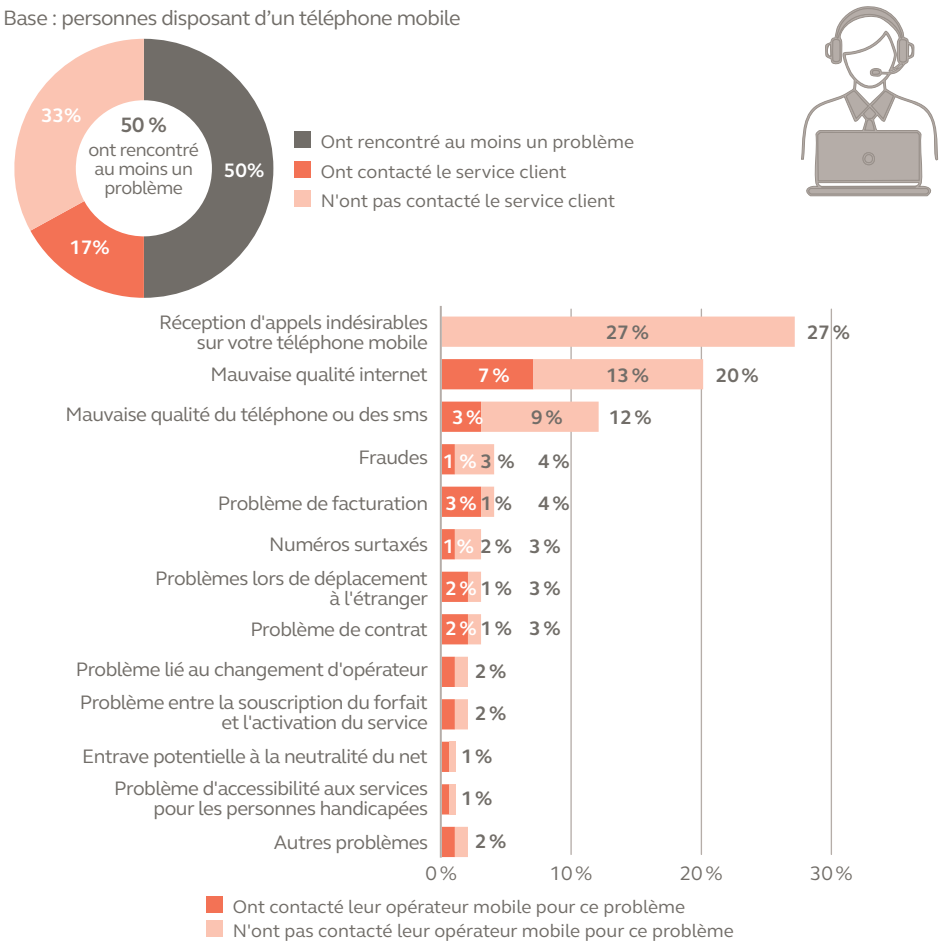
## GRAPHIQUE N° 2 | Problèmes d'accès à internet (réseau fixe)




Source : ARCEP

La moitié des usagers des réseaux mobiles a rencontré un problème au cours de l'année écoulée, dont 20 % en raison d'une mauvaise qualité de l'accès à internet.

## GRAPHIQUE N° 3 | Problèmes d'accès au numérique (réseau mobile)



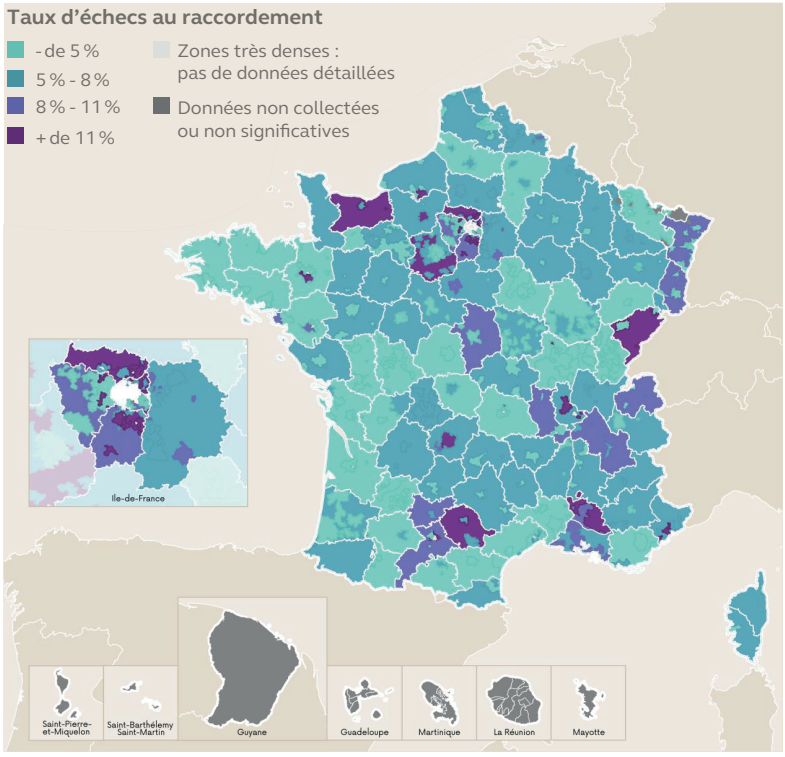

Source : ARCEP

S'agissant des entreprises, 75 % d'entre elles sont désormais raccordées à la fibre[19] mais 35 % de celles qui ne le sont pas ne le souhaitent pas, notamment par manque de confiance envers les opérateurs. Par ailleurs, il existe une forte disparité territoriale : en zone rurale, seulement 60 % des entreprises sont raccordées à la fibre, contre 82 % en Île-de-France. En revanche, selon le sondage de la Cour, 87,1 % des entreprises raccordées se déclarent très satisfaites ou satisfaites de leur accès.

Sur le terrain, les relevés de l'ARCEP sur la fibre optique[20] montrent une réalité ambivalente. À rebours de la baisse régulière des taux de panne, le niveau des échecs de raccordement reste hétérogène suivant les opérateurs et les territoires, dépassant parfois 11 % dans certains départements.

19. Nouveau baromètre Ifop Fibre et usages numériques en entreprise pour Covage – InfraNum, décembre 2024.
20. ARCEP, *Observatoire de la qualité des réseaux en fibre optique*, mars 2025.

## CARTE N° 5 | Taux d'échec au raccordement en fibre optique




Source : ARCEP
Note : taux mensuel d'échec au raccordement moyenné sur six mois (mai - octobre 2024), données fournies par les opérateurs commerciaux.

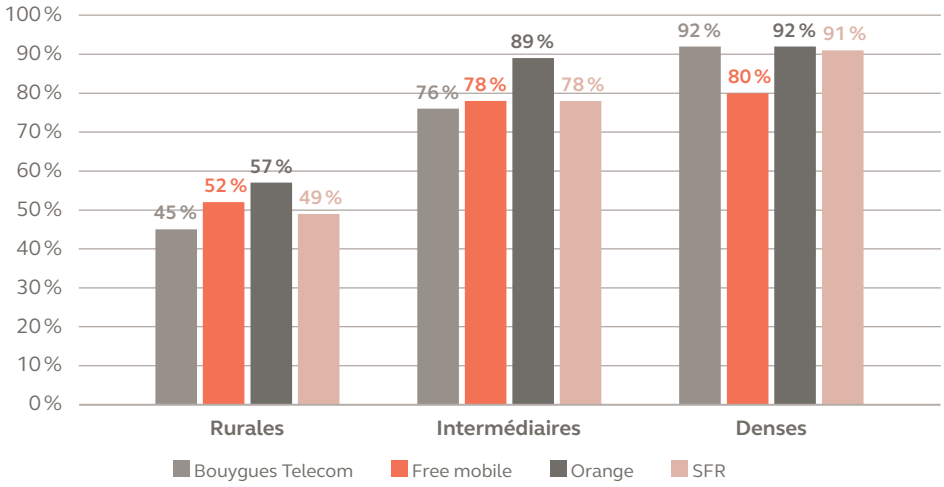
Cette situation découle notamment de réseaux parfois anciens aux architectures atypiques et du recours généralisé à la sous-traitance : l'intervention de prestataires, parfois peu formés et mal contrôlés, peut dégrader la qualité de service. Malgré l'existence de bonnes pratiques (audits réguliers, pilotage renforcé, guichet de signalement pour les usagers) certaines difficultés persistent.

Quant aux réseaux mobiles, si tous les opérateurs permettent de recevoir un SMS en moins de 10 secondes, l'accès au service de base de transmission de la voix dessine une fracture territoriale : le taux d'appels en qualité parfaite dépasse 90 % dans les zones denses et intermédiaires, mais oscille entre 76 % et 85 % en zone rurale.

La même différenciation se retrouve dans l'internet mobile. Si les débits sont adaptés aux usages courants dans les zones denses et intermédiaires, ils sont nettement inférieurs dans les zones rurales (jusqu'à - 30 points[21]). En ce qui concerne le très haut débit (*a minima* 30 Mbit/s)[22], alors que le *New Deal* mobile le prévoyait pour tous, les écarts entre zones géographiques sont encore plus importants.

21. Taux de débit descendant mesurant la rapidité avec laquelle les pages internet se chargent, les vidéos en *streaming* sont lues ou les fichiers téléchargés.
22. Un débit de 30 Mbit/s est nécessaire aux usages les plus exigeants, notamment professionnels.

GRAPHIQUE N° 4 | Débit descendant à 30 Mbits/s par opérateur et zone géographique (2024)




Source : juridictions financières d'après les données de l'ARCEP
Note : définitions INSEE : les zones de densité intermédiaire correspondent aux centres urbains intermédiaires, ceintures urbaines et petites villes selon une grille de densité à sept niveaux de l'INSEE. Note de lecture : plus le taux est élevé, meilleure est la qualité de service.

Sur le réseau routier, les taux de succès des appels oscillent entre 85 % et 95 % suivant les opérateurs et entre 65 % et 82 % dans les TGV, les trains intercités et les TER. Dans les RER et les transiliens, cet indicateur de qualité varie de 78 % à 86 %.

S'agissant de l'accès à internet, la qualité de service est satisfaisante sur les routes (92 % des pages s'affichent en moins de 10 secondes) mais variable sur les axes ferrés : dans seulement 70 % des cas en moyenne, il est possible de charger une page en moins de 10 secondes dans les TGV, les trains intercités et les TER. La navigation est meilleure dans les RER, transiliens (85 %) et les métros (96 %).

Ces données relatives à la qualité de service, qui montrent une hétérogénéité territoriale tant pour le fixe que pour le mobile, relativisent les bons résultats en matière de couverture.

## 2. Un contrôle encore perfectible par le régulateur

Le code des postes et des communications électroniques (CPCE) impose aux opérateurs des obligations de performance[23], l'ARCEP étant chargée du suivi de cette qualité de service.

Au regard des obligations de continuité de service, le code de la sécurité intérieure (CSI) place les télécommunications au même niveau de priorité que d'autres réseaux d'importance vitale : assainissement, eau, électricité ou gaz (cf. *infra*)[24].

23. Article D. 98-4 CPCE.
24. Article L. 732-1 CSI.

Face à une qualité de service hétérogène et globalement insuffisante, l'ARCEP a fait un usage limité de son pouvoir de sanction[25]. L'ARCEP ne se considérant pas compétente pour sanctionner les opérateurs commerciaux, les juridictions financières ont recommandé un renforcement de ses pouvoirs dans ce domaine[26].

Enfin, la coordination entre l'ARCEP et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) devrait être renforcée afin de veiller au respect du règlement européen 2015/2120 du 25 novembre 2015 sur l'accès à un internet ouvert, qui fait obligation aux fournisseurs d'inclure dans les contrats une explication claire sur les débits. En cas d'« écart significatif », une sanction est prévue. Or, cette obligation n'est, pour l'heure, pas contrôlée par la DGCCRF en dépit d'écarts existants entre l'information donnée par les opérateurs et ce qui est réellement mis à la disposition des usagers[27]. Cette direction estime ne pas avoir les moyens de contrôler les débits internet, rôle qui incombe à l'ARCEP. Pour autant, la DGCCRF n'a, à ce stade, pas formalisé de partenariat avec cette autorité de régulation.

## B. La nécessité d'assurer la résilience du numérique dans un contexte de plus en plus marqué par les crises

### 1. Des risques sur la résilience du numérique

Les menaces qui pèsent sur les réseaux fixes et mobiles sont multiples. Selon l'association française des utilisateurs des télécoms (AFUTT)[28], en 2022, les dysfonctionnements techniques arrivent largement en tête avec 72 % des causes des pannes, devant les erreurs humaines (15 %), les actions malveillantes (6 %) et les phénomènes naturels (6 %).

Toutefois, ces derniers constituent le risque ayant le plus fort impact et impliquant le plus grand nombre d'acteurs.

**Les tempêtes Irma et Alex**

La tempête Irma, qui a frappé Saint-Martin en septembre 2017 est considérée comme l'un des ouragans les plus puissants et dévastateurs, avec des vents jusqu'à 287 km/h. Seules les infrastructures enfouies sont restées intactes[29].

25. Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'ARCEP exercices 2015-2021*, observations définitives, octobre 2023.
26. Juridictions financières, *Les soutiens publics en faveur du déploiement de la fibre optique*, avril 2025.
27. La cour d'appel de Paris a condamné le 28 novembre 2024 l'opérateur Free pour pratiques commerciales trompeuses concernant son offre 5G.
28. AFUTT, *Qualité de service et qualité d'expérience dans le secteur des télécommunications*, novembre 2024.
29. Juridictions financières, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, juillet 2021.

En octobre 2020, la tempête Alex a déclenché des cumuls de pluie entraînant des crues, glissements de terrain et éboulements. Dans la vallée de la Roya, 70 km de routes ont été détruits. Les communications fixes et mobiles ont été coupées pendant 48 h[30]. Dans la vallée de la Vésubie, les réseaux reconstruits après la tempête Alex ont à nouveau été détruits en 2023 par une tempête et ont nécessité une reconstruction temporaire, encore en cours en 2025. Des communes bénéficient désormais d'une dotation expérimentale de valise *wifi* satellitaire d'une autonomie de huit heures, déployée depuis 2024 par la métropole Nice Côte d'Azur.

Les actions malveillantes sont, pour leur part, prises en compte par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), compétente pour les opérateurs de télécommunications, classés comme des organismes d'importance vitale.

Une autre vulnérabilité majeure des réseaux numériques réside dans leur grande dépendance à l'alimentation électrique.

### La dépendance des réseaux télécoms au réseau électrique

Réseaux prioritaires selon le code de la sécurité intérieure, les télécommunications ne font pourtant pas partie des priorités établies en cas de délestages par l'arrêté ministériel du 5 juillet 1990. D'après l'AFUTT[31] qui s'appuie sur les données de l'OFCOM (régulateur britannique, équivalent de l'ARCEP), une bonne pratique serait, de porter la durée d'autonomie électrique des réseaux mobiles de 30 minutes à 24 heures. En effet,
ces réseaux sont à privilégier en cas de coupure d'alimentation. Le coût d'un renforcement de la résilience électrique des réseaux numériques, pour la France, a été évalué par la direction générale des entreprises jusqu'à 2 Md€.

Cette réflexion est d'autant plus nécessaire après la panne d'électricité massive qui a touché l'Espagne et le Portugal le 28 avril 2025, perturbant près de 90 % des communications, les trafics fixe et mobile ayant baissé d'au moins 70 %.

Actuellement, ENEDIS, qui assure 95 % de la distribution d'électricité en France métropolitaine, travaille à renforcer la résilience de son réseau. L'opérateur s'est ainsi engagé à être en mesure, dès 2025, de rétablir 90 % des clients en 48 h en cas d'incident climatique majeur[32].

30. Assemblée nationale, *Mission « flash » sur le bilan des mesures de reconstruction et de réaménagement des vallées de la Roya, de la Tinée et de la Vésubie après la tempête Alex*, juin 2023.
31. AFUTT, *Qualité de service et qualité d'expérience dans le secteur des télécommunications*, novembre 2024.
32. ENEDIS, *Le projet industriel et humain 2020-2025*, page 3.

Cette dépendance plaide pour une architecture d'infrastructures électriques capable d'alimenter un « squelette » minimal de réseaux de télécommunications fixes et surtout mobiles. Or, aujourd'hui, ces réseaux ne disposent pas d'un accès aux infrastructures électriques suffisamment en amont et sont à la merci de la plupart des crises.

De surcroît, l'émergence de l'intelligence artificielle, qui devrait induire une forte hausse des débits demandés, expose plus fortement les réseaux à des risques de surconsommation, de saturation ainsi qu'à des cyberattaques plus sophistiquées.

Enfin, les réseaux numériques sont vulnérables du fait de leur organisation. D'importants changements sont intervenus ces dernières années, tant dans l'écosystème des opérateurs de télécommunications (dégroupage[33], réseaux d'initiative publique, etc.) que dans les compétences des collectivités territoriales.

Le modèle décentralisé de déploiement a abouti à un morcellement des infrastructures entre de nombreux opérateurs. Or, tous les acteurs doivent être bien identifiés en amont des crises. Ainsi, les opérateurs d'infrastructures devraient figurer dans le guide ORSEC (organisation de réponse de sécurité civile) *Retap Réseaux*, qui identifie les infrastructures essentielles en cas de catastrophe.

Parallèlement, les réseaux de télécommunications devraient être intégrés dans la liste des usagers prioritaires définie par l'arrêté du 5 juillet 1990 régissant les délestages des réseaux électriques.

## 2. Des schémas de résilience encore trop peu nombreux

La multiplicité des réseaux fixes et mobiles nécessite d'identifier au niveau local les vulnérabilités des infrastructures ci-dessus exposées et les solutions opérationnelles à mettre en place.

Or, les schémas locaux de résilience, optionnels et destinés à identifier les acteurs, leurs responsabilités et les mesures prioritaires à prendre en cas de crise, sont à ce stade très peu répandus.

En dépit de la multiplication d'aléas climatiques de plus en plus violents, 18 schémas locaux de résilience numérique seulement avaient été réalisés par les collectivités concernées à l'été 2025. Le sondage de la Cour auprès des collectivités montre que 55,8 % d'entre elles ne disposent pas d'un tel schéma, 36 % ne sachant même pas si un tel schéma existe sur leur territoire et seulement 8 % affirmant en disposer.

Parmi les 16 contrôles effectués par les chambres régionales des comptes dans les collectivités et syndicats chargés des réseaux de fibre optique, seul le syndicat intercommunal d'énergies de la Loire (SIEL-TE) a mis en place un schéma local de résilience.

Le retard observé est d'autant moins justifié que la Banque des territoires accompagne financièrement la réalisation de ces outils stratégiques et a publié avec l'ANCT en août 2023 un guide méthodologique[34].

33. Le dégroupage consiste en l'ouverture du réseau téléphonique local à la concurrence.
34. *Élaborer son schéma local de résilience*, guide méthodologique, ANCT et Banque des territoires, août 2023.

Par ailleurs, dans les territoires particulièrement exposés aux risques naturels, la loi climat et résilience du 22 août 2021[35] octroie au préfet de département des prérogatives non mises en œuvre à ce stade : demander à un opérateur de télécommunications de réaliser un diagnostic des vulnérabilités de ses ouvrages, d'indiquer les mesures prévues en cas de crise et de transmettre son programme d'investissements prioritaires pour améliorer la résilience de ses réseaux.

De même, l'amélioration de la garantie de résilience du numérique implique de trouver rapidement une alternative souveraine aux solutions dont la maîtrise échappe actuellement, au moins en partie, aux juridictions nationale et européenne (la supervision des cœurs de réseau par des *hyperscalers* américains[36] notamment). Cela s'avère particulièrement nécessaire pour les outre-mer, qui sont aujourd'hui contraints de recourir parfois à des solutions satellitaires extra-européennes.

Enfin, la sécurisation des réseaux mobiles commerciaux est un enjeu majeur pour les services de sécurité et de secours eux-mêmes. En effet, ces réseaux soutiennent le réseau radio du futur en cours de déploiement, commun aux forces de sécurité intérieure (300 000 utilisateurs prévus d'ici 2027) et fonctionnant sur le principe d'un droit d'accès prioritaire aux débits offerts par les opérateurs grand public de télécommunications.

# III. Des usages utiles à la cohésion et à l'attractivité encore peu accompagnés et suivis

Les infrastructures numériques permettent de développer de multiples usages utiles à la population et aux entreprises (A), sous réserve de lutter contre l'illectronisme (cf. chapitre 5 de la première partie). Or ces usages restent encore peu anticipés et accompagnés (B), faute d'être suffisamment analysés et suivis (C).

## A. Des usages en progression, favorables au développement local

### 1. Une croissance des usages portée par la crise sanitaire

Le haut niveau de couverture très haut débit a permis l'émergence puis la généralisation d'usages numériques.

Les usages des particuliers[37] ont progressé par étapes. Le télétravail a connu un essor marqué pendant la crise sanitaire, passant de 4 % des salariés en 2019 à 22 % en 2024. Un nouveau cap a été franchi avec l'intelligence artificielle (IA) qu'un tiers des Français a utilisée en 2024.

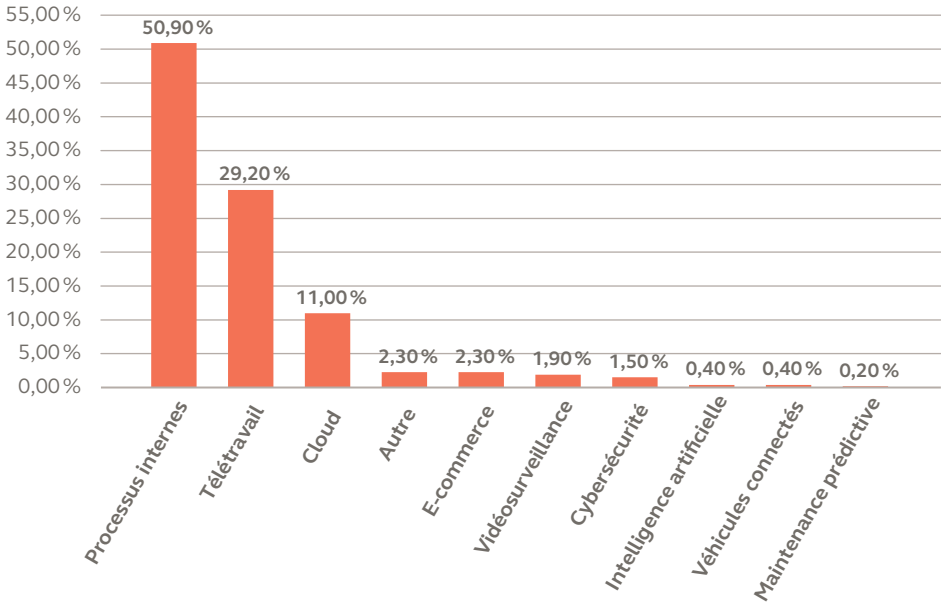
35. Codifiée à l'article L. 732-2-1 du CSI.
36. Microsoft Azure, Google Cloud et Amazon Web Services.
37. *Baromètre du numérique 2024*, mai 2025, coordonné par le CRÉDOC.

Dans le champ industriel, ces usages nécessitent des niveaux de qualité, de performance et de résilience particulièrement élevés. En 2018, l'État et les régions ont mis en place un plan de transformation numérique doté de 1,3 Md€, qui a permis de financer 6 500 projets. 28 plates-formes destinées à développer les usages de la 5G[38] ont été créées et 137 réseaux expérimentaux privés, favorisant les innovations, autorisés par l'ARCEP.

Le monde agricole s'engage également dans la numérisation, notamment au travers de téléprocédures, de gestion des exploitations par objets connectés et de suivi météorologique. 10 % des agriculteurs suivent leurs données dans l'application *Mes parcelles*. Ainsi, le syndicat mixte Périgord Numérique propose une cartographie centimétrique afin d'optimiser la gestion des cultures.

En 2021, la France se classait à la 15ème place de l'indice[39] relatif à l'économie et à la société numérique. Les entreprises ayant répondu au sondage utilisent principalement le numérique dans leurs processus de gestion interne.

GRAPHIQUE N° 5 | Principaux usages numériques des entreprises




Source : juridictions financières, sondage auprès des entreprises à partir des deux premiers usages cités

De plus, la progression de l'IA qui, d'après Orange, pourrait représenter un quadruplement du volume de données transitant sur le réseau mobile d'ici 2030, laisse présager une forte augmentation des besoins de couverture et de débit.

38. Filière infrastructures numériques, *Catalogue-de-cas-dusage-5G.pdf*.
39. *Indice Desi* défini par l'Union européenne à partir de quatre domaines : les compétences des citoyens et des professionnels, la qualité des infrastructures, la transformation numérique des entreprises et la numérisation des services publics.

## 2. De nouveaux usages diversifiés offerts par les acteurs publics

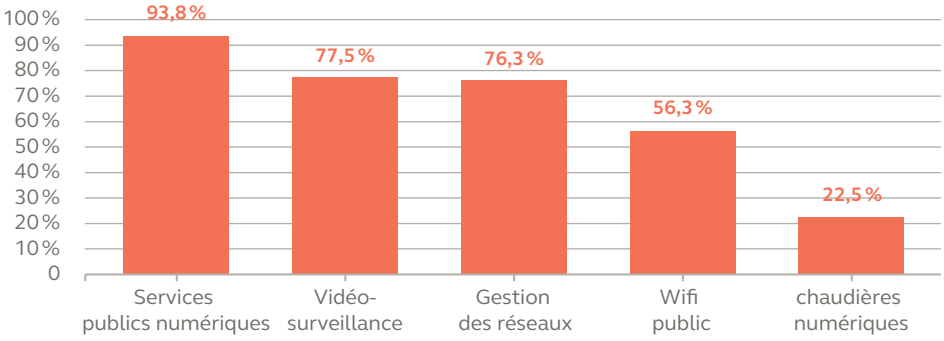
Dans le domaine de la santé, le numérique a favorisé le développement de la télémédecine. Le nombre de téléconsultations[40] est passé de 140 000 en 2019 à plus de 18 millions en 2020, en période de covid, pour refluer à 12 millions en 2023. Le numérique a aussi permis la numérisation des données de santé et de la télésurveillance médicale, la mise en place de dispositifs connectés et de la télé-expertise, qui permet à des professionnels de santé de disposer d'avis spécialisés, parfois dans des situations d'urgence.

Dans l'enseignement, les usages liés au numérique s'observent surtout à partir du collège, avec le déploiement des espaces numériques de travail (ENT), et dans le supérieur avec les campus connectés[41] pour des publics géographiquement peu mobiles. Le numérique peut aussi permettre d'assurer la continuité pédagogique.

Dans l'Ain, le syndicat intercommunal SIEA développe un projet d'« hyperviseur » destiné à améliorer la performance énergétique des acteurs publics en centralisant à l'échelle départementale leurs données (réseaux THD, température et qualité de l'air des bâtiments, consommation énergétique, etc.) et en télépilotant ces équipements.

Ces exemples d'usages numériques sont cohérents avec le résultat du sondage auprès des collectivités territoriales : 93,7 % d'entre elles estiment le très haut débit nécessaire aux services publics numériques, 77 % à la vidéo-surveillance, 75 % à la gestion des réseaux (eau, énergie) et des bâtiments, parfois accessibles à partir d'un réseau bas débit. 57 % d'entre elles indiquent que de nouveaux usages sont en cours de développement, notamment pour le recours à l'IA ou le déploiement de plates-formes participatives.

GRAPHIQUE N° 6 | Principaux usages identifiés par les collectivités territoriales ayant répondu au sondage (choix multiples)




Source : juridictions financières, sondage auprès des collectivités territoriales

40. Cour des comptes, *Les téléconsultations*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, avril 2025.
41. Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, *Campus connectés*, rapport, mars 2024.

Un décalage persiste néanmoins entre des collectivités très investies et d'autres moins avancées, faute de moyens, de capacités d'ingénierie ou d'intérêt.

### 3. Des usages innovants dans des territoires concernés par des enjeux de développement

Les usages numériques présentent un intérêt particulier dans des territoires isolés : ils peuvent offrir un accès facilité à différents services publics et être un levier de renforcement de la cohésion territoriale.

Ainsi, en Guyane, le rectorat a déployé, en 2021, des espaces numériques de travail utilisés par 57 % des collégiens et 73 % des lycéens en 2024. Entre 2018 et 2024, la participation des élèves de CP et de 6ème aux dispositifs nationaux d'évaluation est respectivement passée de 88 % à 95,9 % et de 68 % à 78 %.

Le dispositif *Guyane Connectée - Combler les écarts* permet depuis septembre 2023, d'éviter à des élèves vivant dans des villages isolés une rupture avec leur environnement familial et culturel à l'entrée au collège. Une connexion satellite basse orbite permet une scolarité distancielle, accompagnée par un assistant d'éducation et des dispositifs pédagogiques particuliers. 36 collégiens du Haut-Maroni en ont bénéficié chaque année. La généralisation du projet en 6ème puis en 5ème, pour un coût de 18,3 M€, doit s'opérer en cinq ans.

Le campus connecté de Saint-Laurent-du-Maroni, situé à plus de 200 km de Cayenne, accueille une quarantaine d'étudiants.

Dans le domaine de la santé, qui fait l'objet du chapitre consacré aux soins en outre-mer, une plate-forme de télésanté a permis, en 2024, à des personnes en maison de retraite de bénéficier de 16 télé-expertises en dermatologie. Des enfants suivis en institut thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP) ont bénéficié de 138 téléconsultations en orthophonie et en pédopsychiatrie.

Enfin, une pirogue *France services* dotée d'une connexion satellitaire effectue des rotations mensuelles dans l'Est Guyanais et a réalisé 2 636 accompagnements en 2024.

## B. Une anticipation et un accompagnement des usages qui restent à construire

### 1. Des usages encore limités et pas assez généralisés

En 2017[42], la Cour des comptes relevait déjà que les usages des réseaux justifiaient le niveau des investissements consentis, mais que ceux-ci avaient été dans l'ensemble peu anticipés. Huit années plus tard, ce constat est toujours d'actualité.

42. Cour des comptes, *Les réseaux fixes de haut et très haut débit, Un premier bilan*, rapport public thématique, janvier 2017.

De façon générale, la France accuse un certain retard en termes d'appropriation des usages numériques par rapport aux autres États membres de l'Union européenne.

Les usages des particuliers varient en fonction de caractéristiques socio-démographiques et peuvent être accompagnés, notamment par des « conseillers numériques » (cf. chapitre 5 de la première partie).

S'agissant des entreprises[43], la *boussole numérique* de l'Union européenne[44] à l'horizon 2030 montre que leur numérisation[45], en hausse en France, surtout dans les grandes entreprises et dans certains secteurs d'activité, reste limitée et en deçà des objectifs, notamment pour l'IA et le *cloud,* ce que confirme le sondage auprès des entreprises : seules 18 % considèrent que le numérique a permis de développer de nouveaux usages. Des données plus récentes[46] montrent que si 58 % des chefs d'entreprises ont conscience des enjeux liés à l'IA et 43 % ont adopté une stratégie, seuls 32 % l'utilisent.

## 2. Un accompagnement à construire à partir des besoins des territoires

La réflexion sur les usages apparaît nécessaire pour mieux répondre aux besoins locaux. L'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales prévoit la définition d'orientations nationales destinées à contribuer au développement équilibré des usages et des services numériques, ainsi qu'un document cadre et un guide méthodologique. Leur élaboration, de la compétence de l'État, n'a pas abouti à ce jour.

Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique[47] sont indicatifs, davantage orientés vers le déploiement des réseaux et souvent anciens. Parmi les 16 schémas analysés par les chambres régionales des comptes, neuf ont plus de 10 ans et peu abordent les usages dont certains ne sont parfois pas mis en œuvre. 68 % des collectivités répondantes ont un tel schéma, mais seules 53 % les considèrent comme utiles.

Parmi les freins au déploiement des usages numériques, 69 % des collectivités évoquent le manque de financement, 54 % la résistance au changement, 37 % l'accès à la connectivité et 17 % la mauvaise qualité de la couverture. Le partage d'expériences est une bonne pratique pour lever ces freins.

Des soutiens publics aux usages numériques des entreprises existent. Les différentes actions du plan *France Num* lancé en octobre 2021 afin de renforcer l'utilisation du numérique ont bénéficié à 280 000 TPE et PME.

43. Entreprises d'au moins 10 personnes des secteurs marchands, hors agriculture, financiers et d'assurance.
44. Commission européenne, *Deuxième rapport sur l'état d'avancement de la décennie numérique*, juillet 2024.
45. Direction générale des entreprises, *Théma n°24 - La numérisation des entreprises industrielles en France*, novembre 2024.
46. Bpifrance, *Les entreprises françaises et l'IA : l'aube d'une révolution*, juin 2025.
47. Élaborés par les départements, les régions, ou par un syndicat mixte, ces schémas ont vocation à recenser les infrastructures et à prévoir une stratégie de développement des réseaux afin d'assurer la couverture du territoire concerné. Ils peuvent comprendre une stratégie de développement des usages.

Pour les petites communes, l'ANCT propose une « suite territoriale »[48] qui doit être complétée à partir de 2026 par une identité professionnelle sécurisée et un écosystème d'applicatifs. Le syndicat mixte Eure numérique a, par exemple, créé une agence d'accompagnement des usages des collectivités grâce à un bureau virtuel (signature électronique, dématérialisation des procédures et des échanges) auquel 424 structures adhèrent.

L'appropriation des usages reste toutefois faible. 52 % des collectivités répondantes ont indiqué ne pas identifier de nouveaux usages des particuliers et 54 % de nouveaux usages des entreprises. Le baromètre *France Num*[49] indique que 39 % des entreprises s'orienteraient vers leurs réseaux professionnels (prestataires) pour être conseillées dans leur transformation numérique, 13 % vers les acteurs consulaires et 4 % vers les collectivités. Un accompagnement accru par différents acteurs tels que les chambres consulaires, les collectivités territoriales ou la banque des territoires est par conséquent attendu.

### 3. Une nécessaire anticipation des enjeux environnementaux

Le déploiement des usages du numérique doit s'accompagner d'une réflexion sur son empreinte environnementale.

La loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique du 15 novembre 2021 (REEN) a vocation à soutenir le recours à des usages éco-responsables. Les communes et groupements de plus de 50 000 habitants ont dû définir dès 2025 une stratégie en la matière. L'ANCT accompagne 40 de ces collectivités.

Néanmoins, les études ADEME-ARCEP[50] indiquent qu'en 2022 l'empreinte carbone du numérique représentait 4,4 % du total national. 11 % de la consommation d'électricité est désormais liée au numérique. 55 % des entreprises répondantes disent avoir conscience de cette empreinte.

Or, l'implantation d'infrastructures énergivores comme les *datacenters* peut induire une tension entre acteurs locaux, pour des raisons d'acceptabilité, mais aussi de potentiels conflits d'usages, par exemple en cas de délestage.

## C. Un suivi des impacts du numérique sur la cohésion et l'attractivité des territoires à renforcer

### 1. Mieux connaître la réalité des impacts du numérique

44,9 % des collectivités répondantes identifient le numérique comme un levier majeur de cohésion et 46,2 % estiment qu'il peut constituer un levier de réduction des disparités. Toutefois, seules 15 % des entreprises répondantes estiment que la présence du très haut débit a eu une influence sur leur lieu d'implantation.

48. Nom de domaine, serveur de messagerie et espace de stockage.
49. *Baromètre France Num*, CRÉDOC décembre 2024.
50. *Ademe-Arcep*, *Étude sur l'impact environnemental du numérique*, janvier 2025. Nb : les chiffres 2022 intègrent la consommation liée aux usages français des *datacenters* situés à l'étranger mais pas les consommations liées à l'IA.

L'impact du numérique dépend par ailleurs de la situation préexistante : il sera perçu comme positif s'il permet d'apporter de nouveaux usages et services ou davantage de visibilité. Le numérique peut bénéficier à des territoires déjà attractifs : ainsi, une étude[51] sur la localisation des 6 105 cabines de téléconsultation en pharmacie montre que 47 % sont implantées dans des communes avec une offre médicale limitée et seulement 18,5 % dans des communes à très faible densité médicale.

L'appropriation de ces usages nécessite aussi une acculturation spécifique, une formation des intervenants et des moyens techniques et humains. Ainsi, dans son rapport[52] consacré aux téléconsultations, la Cour identifie, parmi les freins au développement, la moindre appétence des patients de communes rurales, le manque de personnel soignant, de temps et les difficultés d'organisation. Le chapitre du présent rapport consacré à l'accès aux services de santé outre-mer met en évidence que la télésurveillance médicale peut, dans de bonnes conditions d'accompagnement, avoir un impact positif sur la santé publique.

Le numérique est un levier de cohésion et d'attractivité potentiel. Ainsi, en Guyane, le déploiement du très haut débit puis le recours accru à la visio-conférence ont pu améliorer la communication avec les structures économiques et associatives éloignées. Être mieux associé aux échanges est perçu comme un vecteur de cohésion, d'accès aux services et d'égalité de traitement. De même, les groupements fermés d'utilisateurs[53], mutualisant une fibre optique, comme ce qui est envisagé en Isère, permettent le développement de nouveaux services à l'échelle d'une intercommunalité ou entre différents équipements publics.

## 2. Un impact du numérique qui ne sera durable qu'intégré dans une stratégie plus large

Le rapport de France stratégie de 2023[54] indique que les effets du déploiement de la fibre sur l'attractivité des territoires ne devraient être réellement visibles qu'à partir de sa généralisation. Il souligne l'importance d'un écosystème facilitateur (présence de fournisseurs, d'intermédiaires de services, de structures de formations, etc.), élément décisif pour le développement et les transformations des pratiques, en particulier pour les entreprises. Ainsi, dans une commune d'Occitanie (765 habitants), l'arrivée du très haut débit satellitaire dès 2000 a permis l'émergence de nombreux services professionnels, culturels et agricoles.

Toutefois, aucun indicateur ne suit spécifiquement l'impact du numérique sur l'attractivité des territoires, que ce soit de la part de l'État, de ses agences ou des structures qui construisent les réseaux publics de fibre optique, ce qui est paradoxal au vu du montant des financements (22,1 Md€) investis dans le déploiement du très haut débit.

51. Ph. Vidal, A. Rezanova, *Teleconsultation cabins: a response to France's healthcare access crisis?, GeoJournal* 90-98, 2025.
52. Cour des comptes, *Les téléconsultations,* communication à la commission des affaires sociales du Sénat, avril 2025.
53. À partir d'un seul point d'entrée fibre, plusieurs bâtiments publics sont raccordés par un réseau interne.
54. France Stratégie, *Infrastructures numériques et aménagement du territoire, Impacts économiques et sociaux du Plan France très haut débit*, janvier 2023.

Le suivi des impacts du numérique devrait donc intégrer les dimensions de mobilité, de formation, de développement économique et les enjeux de résilience écologique et énergétique, afin de les inscrire dans un développement durable de la cohésion des territoires qui devrait, à l'avenir, faire l'objet d'études qualitatives.

# Conclusion et recommandations

**La couverture numérique est aujourd'hui très élevée en France malgré des disparités : des zones blanches restent à couvrir, ce qui suppose de bien les identifier pour, le cas échéant, prioriser les interventions publiques résiduelles. La fin du réseau cuivre d'ici 2030 doit être mieux anticipée et l'outre-mer représente un enjeu particulier en termes de souveraineté.**

**Après le déploiement des infrastructures, la qualité et la résilience du numérique constituent des priorités, particulièrement face aux risques accrus d'aléas climatiques extrêmes. Une anticipation est nécessaire avec une démarche concertée renforcée entre l'État et les collectivités territoriales déclinée dans des schémas de résilience.**

**La couverture du territoire en très haut débit a permis de développer des usages du numérique favorables à la cohésion et l'attractivité des territoires, mais cette appropriation par les entreprises ou les collectivités territoriales reste en deçà du potentiel. Or, il est essentiel que l'investissement particulièrement important consenti pour construire les réseaux puisse permettre un développement significatif des usages, notamment des collectivités et des entreprises. Il convient désormais de promouvoir ces usages tout en veillant à en prendre en compte l'impact environnemental.**

**La Cour formule ainsi cinq recommandations à mettre en œuvre dès 2026 :**

1. **identifier les zones sans accès à la fibre optique et sans couverture mobile (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse*) ;**

2. **établir un partenariat entre l'Autorité de régulation des communications électroniques et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour contrôler le respect des débits communiqués aux consommateurs par les opérateurs de télécommunications (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse*) ;**
3. **sous l'égide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et des préfets, intégrer les réseaux de télécommunications fixes et mobiles dans les dispositifs nationaux et locaux de planification et de gestion des crises (*Premier ministre, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de l'intérieur*) ;**
4. **inciter les collectivités territoriales à établir des schémas de résilience numérique, en métropole comme en outre-mer (*ministère de l'intérieur, Caisse des dépôts et consignations, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*) ;**
5. **afin de soutenir le développement des usages numériques, réaliser des études qualitatives permettant de mesurer leur impact sur la cohésion et l'attractivité des territoires (*ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*).**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et de la ministre déléguée chargée de l'intelligence artificielle ..... 317

**Destinataire n'ayant pas d'observation**

Madame la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

**Destinataire n'ayant pas répondu**

Madame la présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)

---

## Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et de la ministre déléguée chargée de l'intelligence artificielle

Vous avez bien voulu nous transmettre le chapitre de votre rapport public annuel 2026 intitulé « Faire du numérique un soutien à la cohésion et à l'attractivité dans les territoires ».

Nous saluons l'analyse approfondie menée par la Cour des comptes sur la couverture numérique du territoire et les conditions de développement des usages associés. Le rapport met en évidence la réussite du plan *France très haut débit* (PFTHD) et du *New Deal Mobile*, tout en soulignant les marges d'amélioration nécessaires pour garantir la qualité, la résilience et l'appropriation des infrastructures numériques par les territoires et les acteurs économiques.

Les constats de la Cour confirment la pertinence des choix d'investissement et de gouvernance opérés depuis 2013. À fin juin 2025, 93 % des locaux étaient déjà raccordables à la fibre optique. Ces résultats traduisent la complémentarité des investissements publics (12,9 Md€ depuis 2010) et privés, ainsi que l'efficacité du modèle de déploiement fondé sur le partenariat entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs.

Ces résultats ont été obtenus dans un cadre budgétaire maîtrisé, grâce à la priorisation des financements publics vers les zones les moins denses et à la mobilisation de ressources extrabudgétaires (fonds européens, investissements de la Banque des territoires). Ce dispositif a permis une forte convergence territoriale sans remettre en cause la soutenabilité de la trajectoire des finances publiques.

Depuis 2018, l'État agit en parallèle pour garantir un accès effectif pour tous au très haut débit, en finançant, *via* l'action 2 « autres projets concourant à la mise en œuvre du PFTHD » du programme 343 *PFTHD*, des dispositifs de connexion alternatifs à la fibre.

Depuis 2023, l'État accompagne également les usagers, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises, d'administrations ou d'élus locaux, dans la transition vers la fibre dans le contexte de la fermeture progressive du réseau cuivre. Un site internet, *www.treshautdebit.gouv.fr*, a été mis en place, accompagné de guides détaillés spécifiques à chacun de ces publics et relayés par un réseau de partenaires national et local.

L'État participe également à l'objectif de qualité des infrastructures fibre déployées à travers l'obtention, en 2022, d'une série d'engagements de la filière, dont la mise en œuvre est contrôlée par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), et le financement d'audits organisationnels et techniques conduits par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, accompagnant le déploiement des projets.

En matière de connectivité mobile et conformément aux constats de la Cour, le *New Deal Mobile*, dont les réalisations se poursuivront au moins jusqu'en 2031, a également permis de hisser la France parmi les meilleurs réseaux d'États européens comparables en matière de couverture, alors que le territoire métropolitain présente une répartition des habitations particulièrement diffuse : 98,6 % du territoire et 99,9 % de la population bénéficient d'une couverture 4G au deuxième trimestre 2025.

La réussite de ce dispositif repose, comme l'a rappelé la Cour dans son rapport, sur l'utilisation des licences d'utilisation de fréquences attribuées en 2018 comme vecteurs d'obligations de couverture imposées aux opérateurs pour répondre à des besoins d'aménagement numérique d'une envergure inédite et identifiés collectivement par l'État, l'ARCEP, les collectivités territoriales et les opérateurs. Nous précisons que cette gouvernance partagée du *New Deal Mobile*, qui s'illustre dans l'ensemble du programme et notamment dans le « dispositif de couverture ciblée », a également favorisé sa réussite.

Nous attirons toutefois l'attention de la Cour sur les implications financières d'une éventuelle couverture mobile intégrale. Si nous ne voyons pas d'obstacle à un financement *via* l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux mobiles, le recours aux recettes d'utilisation de fréquences pose des difficultés, compte tenu des coûts très élevés associés à cette démarche, à mettre en regard de l'intérêt, qui reste à démontrer, d'une couverture totale (en particulier sur les zones non habitées).

Concernant l'aménagement numérique des territoires d'outre-mer, bien que le *New Deal Mobile* ne bénéficie pas à ces territoires, des politiques publiques similaires y ont été mises en œuvre à travers les licences d'utilisation de fréquences ainsi que, pour certains territoires comme la Guyane, la subvention de projets d'infrastructures.

Nous partageons également la préoccupation de la Cour quant aux enjeux liés à la fermeture progressive des réseaux 2G et 3G, pour laquelle l'État a mis en place une feuille de route pour suivre et inciter les usagers à migrer leurs équipements.

Nous souscrivons également à l'analyse de la Cour sur la nécessité de renforcer la résilience de nos réseaux, en s'appuyant sur les compétences partagées des différents acteurs en matière de numérique.

Enfin, nous partageons les préoccupations de la Cour relatives à l'empreinte environnementale du numérique. Toute nouvelle initiative en faveur des infrastructures ou des usages devra intégrer des objectifs d'éco-conception, d'efficacité énergétique et de rationalisation des flux de données. Les arbitrages futurs devront néanmoins concilier les impératifs de souveraineté numérique et de cohésion territoriale avec la nécessaire maîtrise des dépenses publiques.

# 4.
# Mieux prendre en compte les disparités territoriales dans la politique nationale de l'emploi

Selon la définition du Gouvernement, les politiques de l'emploi recouvrent les interventions publiques sur le marché du travail qui ont pour objectif d'en améliorer le fonctionnement, d'accroître et préserver l'emploi, ainsi que de réduire le chômage et les discriminations à l'embauche. Ces politiques prennent plusieurs formes : incitations à l'embauche et à l'activité, formations et soutien au revenu.

En France, l'emploi est une compétence de l'État[1], même si le législateur a reconnu aux collectivités territoriales un rôle en la matière depuis le milieu des années 2010. La politique nationale de l'emploi est fondée sur un principe d'égalité de traitement de ses bénéficiaires (demandeurs d'emploi, jeunes, entreprises, etc.) sur l'ensemble du territoire

1. Selon l'art. L. 2251-1 du code général des collectivités territoriales, *« l'État a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi »*.

national. L'objectif de résorption des inégalités entre les territoires en matière d'emploi n'est mentionné qu'à l'égard des quartiers relevant de la politique de la ville. Pour autant, la politique de l'emploi s'inscrit dans son ensemble dans une dimension territoriale :

- elle répond à des enjeux qui diffèrent sensiblement d'un territoire à l'autre, chacun présentant des caractéristiques propres en termes de population (démographie, revenus, niveau et nature des diplômes détenus, etc.), d'activité et d'attractivité économique (dynamisme, spécialisation sectorielle, etc.) et de conditions de vie (logement, transports, garde d'enfants, santé, etc.), qui affectent directement l'accès à l'emploi ;
- elle est étroitement liée à des politiques publiques relevant des collectivités territoriales : orientation et formation professionnelles (régions), développement économique et mobilité (régions et bloc communal), insertion sociale (département), politique de la ville, logement, santé, enfance (bloc communal).

La Cour a cherché à déterminer selon quelles modalités et dans quelle mesure ces enjeux sont pris en compte par la politique de l'emploi, et si cette dernière contribue à l'activité économique des territoires, par exemple avec un effet sur la réduction des disparités territoriales, en examinant plus particulièrement la période 2017-2025.

L'enquête a permis d'examiner comment l'État et France Travail tiennent compte des territoires dans la conception et la mise en œuvre de leurs actions dans le champ de l'emploi, qu'il s'agisse d'accompagner les personnes qui en sont les plus éloignées ou d'apporter un appui aux entreprises. Elle a aussi permis d'apprécier, plus particulièrement dans quatre régions (Hauts-de-France, La Réunion, Pays de la Loire et Occitanie), la connaissance qu'ont les acteurs des politiques de l'emploi des enjeux locaux et leur capacité à s'adapter aux particularités de chaque territoire.

Il en ressort que la politique de l'emploi est peu territorialisée. Son intervention dans les territoires repose essentiellement sur des dispositifs conçus au niveau national, par l'État ou par France Travail, et, pour des montants moindres, sur quelques dispositifs spécifiques. Les marges de manœuvre dont disposent leurs services dans les territoires se sont accrues mais demeurent limitées. Ceux-ci s'efforcent néanmoins de s'adapter aux situations locales. Cette politique a obtenu certains résultats au plan national, tandis que les disparités territoriales perdurent (I).

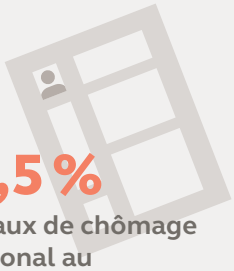
La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 va plus loin dans la territorialisation de la politique de l'emploi avec la mise en place d'une gouvernance partagée aux différents échelons et la définition de priorités répondant à des enjeux locaux, pour lever les freins à l'emploi et contribuer à l'attractivité économique des territoires. Quelques points de vigilance sont toutefois relevés pour assurer la réussite de la réforme (II).

# Chiffres clés

**69 %**

**le taux d'emploi des 15-64 ans est en augmentation en 2024 par rapport à 2017 (65,8 %), mais toujours inférieur à la moyenne des pays de l'UE (70,8 %)**

---



**7,5 %**

**le taux de chômage national au 2e trimestre 2025 est en baisse par rapport au 1er trimestre 2017 (9,6 %)**

**> 11,9 %**

**Six départements ont un taux de chômage supérieur à 11,9 % au 2e trimestre 2025**

**< 6,4 %**

**25 départements ont un taux de chômage inférieur à 6,4 % au 2e trimestre 2025**

---

**360 comités**

**locaux pour l'emploi, ainsi qu'un comité pour l'emploi dans chaque région et chaque département**

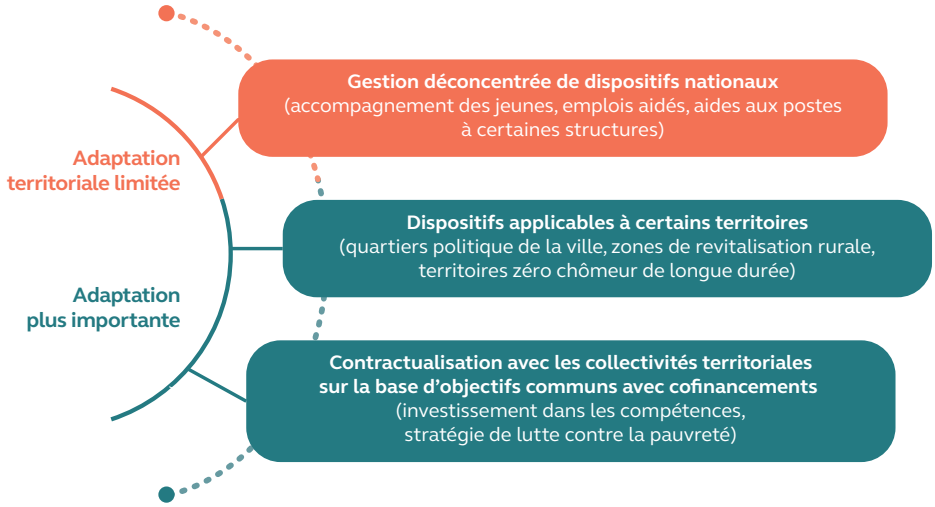
# I. Une politique nationale de l'emploi qui laisse perdurer des disparités territoriales

La politique de l'emploi est conçue au niveau national et peu territorialisée, même si les acteurs locaux disposent de quelques possibilités de territorialisation, c'est-à-dire d'adaptation de leur action à la situation locale de l'emploi (A). Cette politique s'est déployée dans un contexte de baisse du taux de chômage depuis 2017, tandis que les disparités territoriales demeurent importantes (B).

## A. Une politique de l'emploi peu territorialisée

La prise en compte des territoires par la politique nationale de l'emploi prend plusieurs formes qui permettent une adaptation limitée (gestion déconcentrée de dispositifs nationaux) ou plus importante (dispositifs dits « zonés », contractualisation sur la base d'objectifs communs avec les collectivités territoriales). En revanche, la délégation de compétences de l'État aux régions, prévue par le code du travail[2], n'a jamais été mise en œuvre et les possibilités de financement de dispositifs conçus localement sont marginales.

SCHÉMA N° 1 | Principales modalités de territorialisation




Source : Cour des comptes

### 1. Une action dans les territoires qui repose principalement sur des dispositifs conçus au niveau national

Les objectifs de la politique nationale de l'emploi ne sont pas retracés dans un document unique, mais se déduisent des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances et de la convention pluriannuelle par laquelle l'État et l'UNÉDIC fixent des objectifs à France Travail[3]. Or il s'agit d'objectifs généraux, de portée nationale.

2. Article L. 5311-3-1 du code du travail.
3. Compétence définie à l'article L. 5312-1 du code du travail.

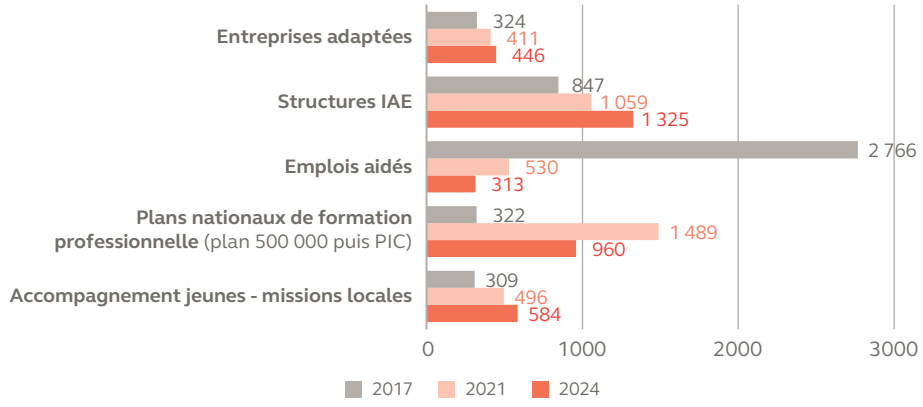
La réduction des disparités et des écarts entre les territoires n'y est pas explicitement inscrite, si ce n'est dans l'objectif de *« favoriser l'accès à l'emploi des résidents dans les quartiers prioritaires »*. Le renforcement de l'attractivité des territoires n'est pas un objectif de la politique de l'emploi, si ce n'est indirectement, par exemple en améliorant l'adéquation entre les compétences des actifs et les besoins des entreprises.

Parmi les crédits gérés par le ministère du travail en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle[4], la part des crédits déconcentrés est minoritaire (environ un quart de ceux-ci) mais représente néanmoins un montant important, soit 4,7 Md€ en 2024. Or ces ressources financent pour l'essentiel des dispositifs conçus au niveau national, même si leur mise en œuvre nécessite la mobilisation des acteurs de terrain. Ces dispositifs sont encadrés par des textes d'application ministériels afin de garantir que toute personne ou structure répondant aux critères puisse en bénéficier, laissant peu de marges de manœuvre dans leur utilisation. Il s'agit principalement :

- des dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi comme la *Garantie Jeunes* ou, depuis 2022, les contrats d'engagement jeune (CEJ) attribués par les missions locales et les agences de France Travail ;
- des aides aux postes en faveur des structures de l'insertion par l'activité économique et des entreprises adaptées[5], qui supposent la conclusion préalable de conventions au niveau départemental entre l'État et ces organismes ;
- et des contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand.

Seuls les moyens importants déployés par l'État pour le financement du volet régional du plan d'investissement dans les compétences (PIC) de 2019 à 2024 (au total, 5,3 Md€) traduisent une véritable territorialisation des moyens.

GRAPHIQUE N° 1 | Principales dépenses sur crédits déconcentrés de l'État en 2017, 2021 et 2024 (en M€)




Source : Cour des comptes
*Nota* : PIC : plan d'investissement dans les compétences (sont pris en compte ici les crédits relatifs à leur volet régional) ; IAE : insertion par l'activité économique.

4. Programmes budgétaires 102 – *Accès et retour à l'emploi et 103–Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi.*
5. Ces aides ont pour objet de permettre à ces organismes spécialisés de recruter des personnes éloignées de l'emploi ou des personnes en situation de handicap en leur procurant l'accompagnement adapté.

Les montants des crédits déconcentrés sont restés relativement stables, au cours de ces dernières années, passant de 5,1 Md€ en 2017 à 4,7 Md€ en 2024, avec un point bas en 2019 (3,5 Md€). Les principales dépenses alors financées (cf. graphique ci-dessus) se sont inscrites dans le cadre des orientations gouvernementales et de dispositifs nationaux[6], sans traduire une volonté d'accroître ou de réduire la part des crédits gérés de manière déconcentrée.

Pour leur part, les ressources humaines et financières de France Travail sont pour l'essentiel territorialisées dans les directions régionales, départementales et, *in fine*, dans ses 890 agences réparties sur l'ensemble du territoire en métropole et ultramarin. L'activité des agences au titre de l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi comme du conseil aux entreprises repose, sauf quelques exceptions, sur des dispositifs et des aides conçus au niveau national et mis en œuvre avant tout selon un principe d'égalité de traitement des bénéficiaires.

## 2. Des possibilités d'adaptation limitées des ressources aux situations locales de l'emploi

Afin d'atténuer les effets d'une politique trop descendante qui priverait les services territoriaux d'initiative, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et France Travail s'efforcent d'arbitrer entre l'objectif d'égalité de traitement des bénéficiaires potentiels et la prise en compte des particularités territoriales. Ceci se traduit par une certaine modulation des ressources allouées.

C'est ainsi que pour ajuster chaque année les ressources humaines affectées à ses directions régionales, France Travail a mis au point un outil appelé *Opéra* qui permet de calculer le poids de chaque agence à partir de sept indicateurs d'activité représentatifs des principales missions de l'opérateur avec un mécanisme de bonus-malus tenant compte de l'environnement économique du bassin d'emploi et de sa situation vis-à-vis des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il en résulte des ajustements certes marginaux mais qui reposent sur des critères objectifs.

L'affectation des crédits aux services déconcentrés de l'État repose sur une démarche plus classique de dialogue de gestion annuel entre l'administration centrale (DGEFP) et ses directions régionales, mais aussi sur quelques possibilités de fongibilité des crédits au sein d'enveloppes budgétaires. Les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) ont ainsi la possibilité de modifier, sous certaines limites, la répartition de leurs crédits entre les emplois aidés, les aides aux postes de structures d'insertion par l'activité économique ou entreprises adaptées, ou d'autres actions.

6. Forte réduction du nombre d'emplois aidés, progression des moyens alloués à l'accompagnement des jeunes à la suite de la crise sanitaire puis de la création du contrat d'engagement jeune, augmentation des ressources en faveur de l'insertion par l'activité économique dans le cadre du *Pacte d'ambition* de 2018, etc..

Par exception, certains territoires ont bénéficié de moyens proportionnellement supérieurs. À La Réunion, la part des contrats aidés dans l'emploi salarié a été élevée, avec 37 contrats aidés pour 1 000 salariés, en moyenne au cours de ces dernières années, alors qu'il n'y en avait que 2 pour 1 000 dans l'hexagone, soit environ 12 000 contrats aidés ces dernières années, avant une baisse en 2025. Par ailleurs, ces contrats n'ont débouché sur une insertion professionnelle qu'à hauteur de 22 % d'entre eux, alors qu'en moyenne nationale ce taux atteint 54 %.

De manière plus marginale, il existe quelques possibilités d'adapter localement des dispositifs conçus nationalement, voire de financer des actions originales conçues par les acteurs locaux de l'emploi. Ainsi, depuis plus d'une dizaine d'années, les services territoriaux de France Travail peuvent mobiliser 5 % de leurs crédits d'intervention pour des actions qui n'existent pas dans l'offre de service habituelle mais ces ressources n'ont pas dépassé 30 M€ en 2024. Constatant une sous-consommation récurrente de cette enveloppe et sa mobilisation hétérogène selon les territoires, France Travail a décidé une simplification du dispositif.

Dans les services déconcentrés de l'État, un fonds d'initiatives territoriales permet de financer, généralement sur appel à projets, quelques actions conçues localement : par exemple, un bus des travailleurs saisonniers en 2023 et 2024 dans les Pyrénées-Orientales, un outil appelé *Cinétique* visant à améliorer l'anticipation des mutations économiques et un *escape game* pour les métiers de la propreté dans les Pays de la Loire. La pérennité de plusieurs de ces initiatives est toutefois en question, faute de financements suffisants ou de long terme.

## 3. Des dispositifs territorialisés

Certains territoires ont été ciblés en raison de leurs caractéristiques propres pour y déployer une politique permettant de réduire les freins à l'emploi et de renforcer leur attractivité auprès des employeurs. Deux modèles se dégagent : l'un plutôt descendant où l'identification des besoins s'est faite de manière centralisée en fonction de critères objectifs tels que le niveau de revenus ou la densité de population (quartiers prioritaires de la politique de la ville, zones de revitalisation rurale) à partir desquels a pu être établi un zonage où déployer l'action publique ; l'autre qui part davantage de besoins identifiés sur le terrain et de propositions d'actions, comme l'expérimentation *Territoire zéro chômeur de longue durée* [7].

Selon l'Observatoire national de la politique de la ville[8], en 2022, le taux de chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville s'élevait à 18,3 % (contre 7,5 % dans les unités urbaines englobant ces quartiers) avec des taux élevés chez les jeunes de 15 à 29 ans (25,6 %) et pour les niveaux de diplômes inférieurs aux niveaux 3 (certificat d'aptitude professionnelle) et 4 (brevet professionnel)

7. Cf. Cour des comptes, *L'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » (2016-2024)*, juin 2025.
8. Observatoire national de la politique de la ville, *Quartiers prioritaires : rétrospective 2015-2023*, rapport 2023.

(25 %). La politique nationale de l'emploi contribue de longue date aux actions en faveur de ces quartiers avec ses dispositifs « de droit commun » tels que les aides financières aux structures de l'insertion par l'activité économique, les emplois aidés, les contrats d'engagement jeunes ou les emplois francs (supprimés en 2025 faute de résultats jugés suffisants). Des objectifs de déploiement dans ces quartiers sont fixés : par exemple en 2024, 25 % du total des contrats aidés et 75 500 contrats d'engagement jeunes sur un total de 200 000.

En 2022, la Cour avait déjà observé la difficulté rencontrée par le ministère de l'emploi à évaluer suffisamment précisément le montant des ressources publiques qu'il y consacre ; celles-ci sont évaluées en prévision budgétaire pour 2025 à 565 M€. Elle relevait aussi l'absence d'informations précises sur la part des habitants de ces quartiers parmi les bénéficiaires des dispositifs de droit commun, mais les tableaux de bord partagés régulièrement par le ministère avec les préfets fournissent désormais des données plus fiables. La Cour soulignait aussi un manque de coordination entre les ministères chargés de l'emploi et de la ville qui se traduisait par un pilotage national peu satisfaisant. La situation n'avait pas été clarifiée depuis lors puisque les nouveaux contrats de ville pour 2024-2030 (*Engagements Quartiers 2030*) tiennent peu compte du cadre de gouvernance territoriale (comités locaux pour l'emploi) instauré par la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 (cf. partie 2). Le Comité interministériel des villes du 6 juin 2025 a néanmoins décidé d'intégrer les coordinations locales pour l'emploi issues des quartiers de la politique de la ville dans les comités locaux pour l'emploi, ce qui devrait concourir à une meilleure coordination de la gouvernance des deux politiques.

Depuis 2016, l'expérimentation *Territoire zéro chômeur de longue durée* permet à des territoires volontaires d'offrir un emploi en CDI et à temps choisi à des personnes durablement éloignées de l'emploi, *via* la création d'entreprises à but d'emploi (EBE). Ces emplois sont adaptés aux capacités des bénéficiaires et répondent à des besoins locaux non couverts par l'économie existante. Les personnes sont identifiées par un comité local rassemblant l'État, France Travail, les collectivités, et les acteurs locaux. Fin 2024, 83 territoires, 86 EBE et 3 290 salariés étaient concernés, pour un coût annuel de 57,1 M€ pour l'État et 7,5 M€ pour les départements. L'expérimentation montre des résultats positifs, notamment pour des publics fragiles (handicap, séniors, parents isolés, etc.), mais souffre d'un pilotage et d'une gouvernance perfectibles : manque de coordination entre les services de l'État, déficit de cadrage national, faible implication des services déconcentrés[9]. La Cour recommande notamment une meilleure articulation avec les nouvelles instances de gouvernance territoriale de l'emploi créées par la loi pour le plein emploi.

La territorialisation de l'action de l'État a aussi pris la forme d'une contractualisation avec les régions sur la base d'objectifs communs avec des financements partagés. Ainsi, dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) lancé en

9. Cf. Cour des comptes, rapport précité.

2019, la majeure partie des ressources mobilisées a été déployée au plan régional afin que les régions adhèrent aux priorités définies par l'État pour la formation de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et de jeunes éloignés du marché du travail. Il s'agit donc de mieux tenir compte des besoins régionaux en formation professionnelle afin de contribuer au développement économique des territoires. Le cadre contractuel retenu a été celui des pactes régionaux pour l'investissement dans les compétences (PRIC) pour la période 2019-2022, prorogée d'un an, entre l'État et chaque région. Seules deux régions (Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) n'ont pas souhaité s'engager dans ce processus. L'évaluation du Pic réalisée récemment par la Cour souligne, parmi les insuffisances dans la mise en œuvre de ce plan de grande ampleur, les moyens insuffisants de l'État déconcentré pour permettre une animation efficace des pactes régionaux[10].

### 4. La prise en compte par les acteurs de terrain des spécificités de l'emploi dans les territoires

Les enquêtes réalisées par la Cour dans plusieurs régions et départements ont montré que les acteurs locaux de l'emploi compensaient la faible territorialisation de la politique nationale de l'emploi, précédemment soulignée, par une bonne connaissance des enjeux locaux qui leur permet d'adapter, autant que possible, leur intervention.

Cette connaissance s'appuie sur des données nombreuses et de qualité. Elles proviennent de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour l'environnement économique et la démographie et de France Travail pour les demandeurs d'emploi. Elles sont exploitées par plusieurs producteurs d'études numériques présents dans les territoires tels que les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (CARIF-OREF), portés par l'État et les régions, et les observatoires régionaux de l'emploi (ORE) de France Travail. Cela permet une appréciation fine du marché de l'emploi et du chômage, de l'échelle des régions à celle des bassins d'emploi. France Travail entretient aussi un site national *dataemploi* qui permet la comparaison des données entre toutes les zones du territoire national. Enfin, d'autres données sont communiquées par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES).

Il en résulte néanmoins une production volumineuse, parfois superfétatoire, que beaucoup d'acteurs locaux reconnaissent ne pas pouvoir exploiter pleinement. Comme la Cour a eu l'occasion de le relever fréquemment et en dépit de progrès concernant certains dispositifs, l'évaluation de l'impact des politiques conduites sur la situation de l'emploi dans les territoires, et, notamment, l'analyse des disparités entre eux, demeure peu développée.

S'appuyant sur ces diagnostics, les services déconcentrés de l'État et les services territoriaux de France Travail (directions régionales, départementales et agences), ainsi que les acteurs locaux de l'emploi tels que les missions locales, parviennent à adapter leurs modes d'action à la diversité des situations locales.

10. Cf. Cour des comptes, *Évaluation du plan d'investissement dans les compétences (PIC)*, janvier 2025.

Tel est le cas par exemple dans le département des Pyrénées-Orientales qui se caractérise par l'importance de l'emploi saisonnier (tourisme estival et hivernal, agriculture), un tissu économique peu développé avec peu de moyennes et grandes entreprises, et une grande diversité géographique. La relation avec les entreprises s'organise entre les agences de France Travail selon un principe de spécialisation par secteur économique plutôt que par implantation géographique, permettant de mieux répondre aux attentes des entreprises. De même, la difficile desserte de l'arrière-pays pyrénéen amène à des démarches « d'aller vers » qui prennent la forme de permanence dans les villages les plus éloignés.

Les enjeux sont autres dans un territoire comme celui du Dunkerquois qui bénéficie, depuis une impulsion de l'État en 2010, d'une volonté de long terme de réindustrialisation. Le dynamisme industriel de ce bassin d'emploi s'illustre par des projets de décarbonation de l'industrie, de transition des entreprises et de modernisation du port. À l'horizon d'une dizaine d'années, France Travail se prépare à accompagner 30 000 embauches. Les défis spécifiques sont bien identifiés, notamment un besoin en compétences industrielles dans les métiers techniques et de la maintenance, ainsi que la nécessité d'accompagner la féminisation de ces métiers.

## B. Des disparités territoriales qui perdurent

### 1. Une augmentation du taux d'emploi depuis 2017 mais la persistance de disparités territoriales

Au cours de la période 2017-2024, le taux d'emploi s'est amélioré pour l'ensemble de la population, chaque année sauf en 2020. En sept ans, il est passé de 65,8 % à 69 %. Mais la comparaison avec le taux d'emploi de l'Union européenne montre que la France a obtenu des performances légèrement inférieures à la moyenne des 27 pays et qu'elle reste toujours en-dessous ; dans les trois catégories d'âge mises en avant dans les documents budgétaires, aux frontières différentes des statistiques nationales, les meilleures progressions sont constatées d'abord chez les jeunes (15-24 ans), puis chez les séniors (55-64 ans).

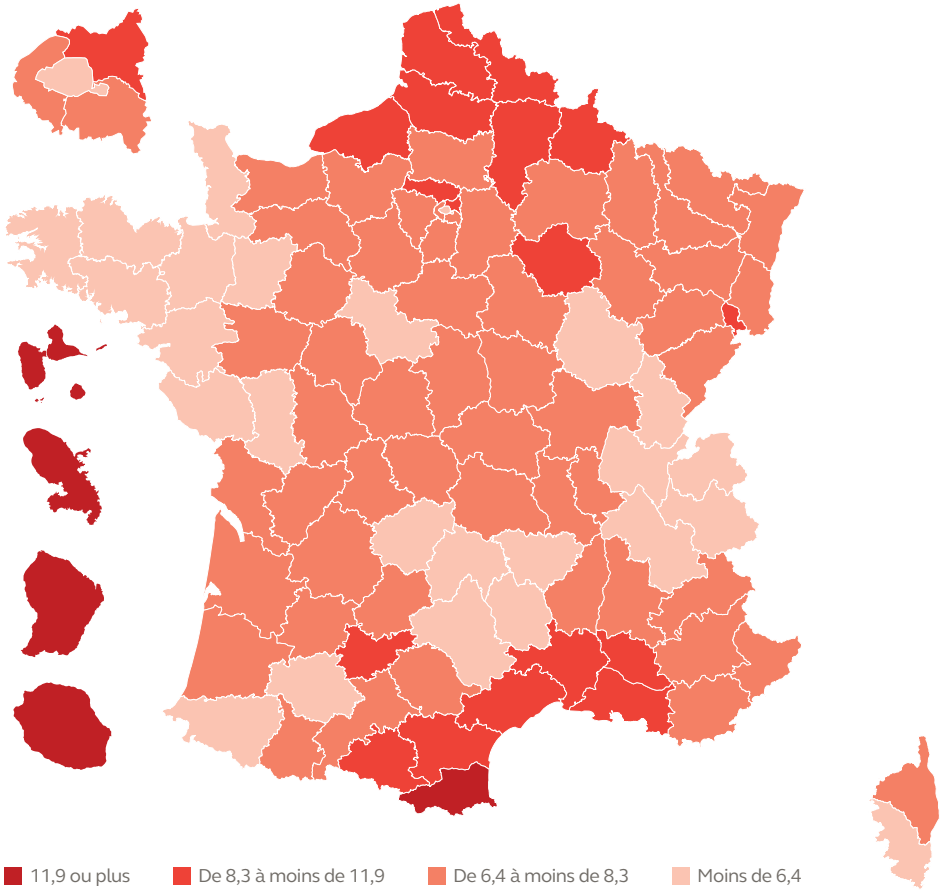
TABLEAU N° 1 | Taux d'emploi en France et dans l'UE

| 15-64 ans | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| UE à 27 en % | 66,4 | 67,3 | 68,1 | 67,1 | 68,3 | 69,8 | 70,4 | 70,8 |
| France en % | 65,6 | 66,1 | 66,4 | 66,1 | 67,2 | 68,1 | 68,4 | 69,0 |
| France / base 100 en 2017 | | 100,8 | 101,2 | 100,8 | 102,4 | 103,8 | 104,3 | 105,2 |
| Ratio France / UE | 0,99 | 0,98 | 0,98 | 0,99 | 0,98 | 0,98 | 0,97 | 0,97 |

Source : extraction des données Eurostat – traitement Cour des comptes

Globalement, le taux de chômage a baissé pendant la période examinée, passant de 9,6 % au 1er trimestre 2017 à 7,5 % au 2ème trimestre 2025, mais il existe des disparités toujours importantes entre les départements au 2ème trimestre 2025 (données provisoires de l'INSEE).

CARTE N° 1 | Taux de chômage par département (2ème trimestre 2025)



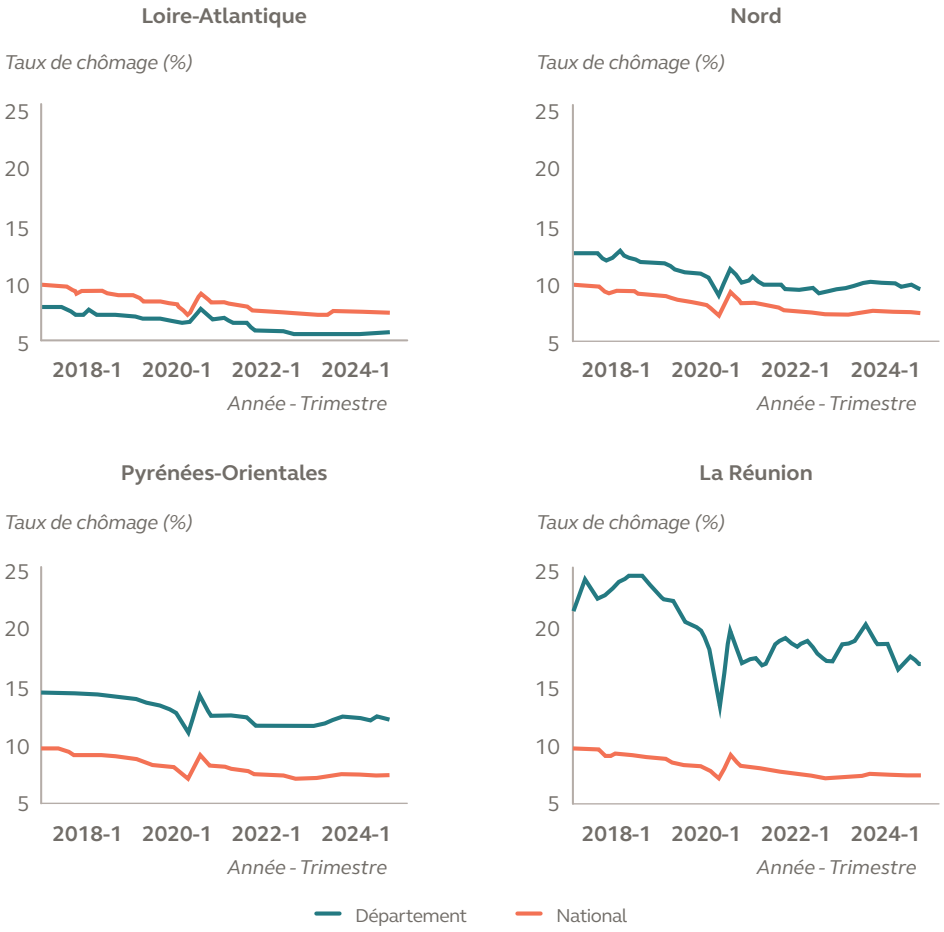

Source : INSEE, estimations de taux de chômage localisés et taux de chômage au sens du BIT Données CVS (provisoires), en moyenne trimestrielle (en %) ; France hors Mayotte.

## 2. Des évolutions conformes à la moyenne nationale entre 2017 et 2024

Dans le cadre de cette enquête, quatre départements ont été retenus et leurs situations respectives ont été analysées. Les écarts, positifs ou négatifs, par rapport à la moyenne ont peu évolué pendant la période de 2017 à 2024. En particulier, l'évolution du taux de chômage[11] suit la tendance nationale, sans résorption ni aggravation des disparités.

11. Nombre de chômeurs rapporté au nombre d'actifs (en emploi ou au chômage).

GRAPHIQUE N° 2 | Évolutions comparées du chômage dans quatre départements – 2017-2024

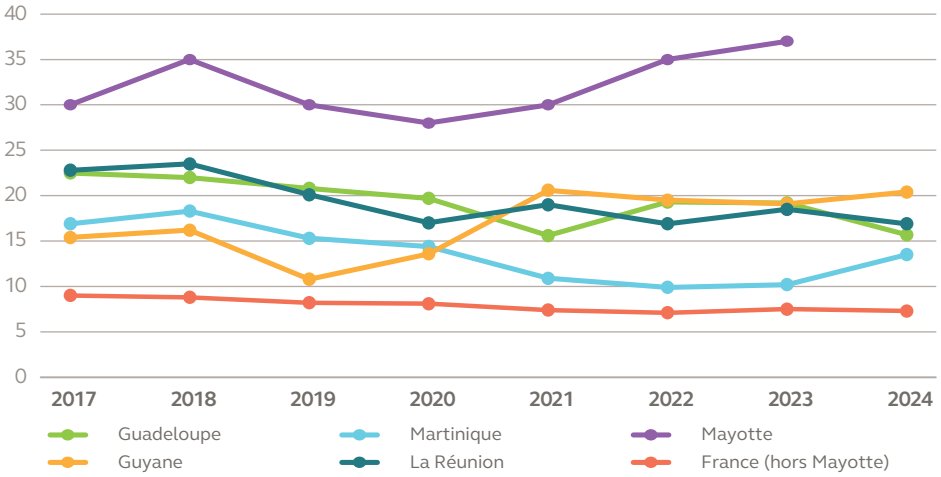



Source : Cour des comptes, données de l'INSEE

Ce constat est vérifié en Loire-Atlantique où le chômage est plus faible que la moyenne, comme dans les Pyrénées-Orientales qui partageaient avec la Seine-Saint-Denis le plus fort taux de chômage hexagonal et le même taux d'emploi en 2024. Les écarts défavorables à la moyenne ne se sont pas résorbés (Nord, Pyrénées-Orientales, La Réunion) et les écarts favorables (Loire-Atlantique) ne se sont pas accrus.

Par ailleurs, dans les cinq départements d'outre-mer, les taux de chômage étaient les plus élevés lors de la période examinée.

GRAPHIQUE N° 3 | Taux de chômage des cinq départements d'outre-mer (2017-2024)




Source : Cour des comptes, d'après données INSEE – Séries Taux de chômage localisé (*https://www.insee.fr/fr/statistiques/series/102760732*), valeur du quatrième trimestre de chaque année
*Nota* : Selon l'INSEE, dans les DOM, contrairement aux départements de l'hexagone, les séries de taux de chômage localisés sont directement issues d'une enquête par sondage. En conséquence, une part d'aléa est susceptible d'introduire du « bruit » à court terme dans les données. Par ailleurs, les données pour Mayotte antérieures à 2024 ne sont disponibles qu'en moyenne annuelle ; la moyenne nationale était donc calculée sans tenir compte de ce département.

Les deux départements de Guadeloupe et Martinique ont, sous l'angle des demandeurs d'emploi, des profils comparables, comme en témoignent les évolutions, non représentées ici, du nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues. Malgré cette similarité, jusqu'en 2023, l'écart des taux de chômage entre les deux ne s'est pas réduit, au contraire, la Martinique restant moins affectée, avec un écart de 5 à 9 points, et tendant à se rapprocher de la moyenne nationale. L'évolution négative de la Martinique en 2024 confirme cependant le poids de l'environnement économique car, selon l'INSEE, le quatrième trimestre 2024 a été marqué par un climat social tendu conduisant à une baisse de l'emploi qui a touché quasiment tous les secteurs d'activité.

En Guyane, le taux de chômage qui avait diminué jusqu'en 2019, a connu une dégradation plus importante que les autres départements, au moment de l'épidémie de covid 19 et reste depuis 2021 autour de 20 % de chômeurs (tous âges, catégories A, B et C). Ces dernières années, la stabilité de ce taux est satisfaisante, malgré les apparences, car elle est obtenue dans un contexte de forte croissance démographique qui entraîne l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi, particulièrement des jeunes. La Guyane, *« territoire jeune avec une natalité élevée »* selon l'INSEE, se différencie des Antilles françaises qui connaissent un vieillissement démographique.

Il ressort des données examinées que les territoires ont, pour l'essentiel, profité de la dynamique nationale en matière d'emploi, mais que les disparités entre eux n'ont pas connu d'évolution notable au cours des dernières années.

## II. Mieux prendre en compte les enjeux territoriaux : les perspectives offertes par la loi pour le plein emploi

L'efficacité de la politique nationale de l'emploi conduite par l'État, France Travail et les autres acteurs de l'emploi se heurte à des obstacles qui ne peuvent être levés sans une collaboration accrue avec les collectivités territoriales aux niveaux régional, départemental et local.

La compétence de l'État dans le champ de l'emploi n'a pas été remise en question mais l'approche nationale de la politique de l'emploi a été complétée pour une meilleure prise en compte des enjeux territoriaux. Ce rapprochement ancien a connu des évolutions législatives importantes au cours de la dernière décennie, avec des succès variables (A). La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 amplifie ce processus puisqu'elle fait du renforcement de la territorialisation de la politique de l'emploi l'un de ses objectifs et crée plusieurs niveaux de gouvernance territoriale (B). S'il est trop tôt pour en dresser un bilan complet, certaines mesures vont dans le bon sens (C). Plusieurs points d'attention sont toutefois relevés afin d'assurer la réussite de la réforme (D).

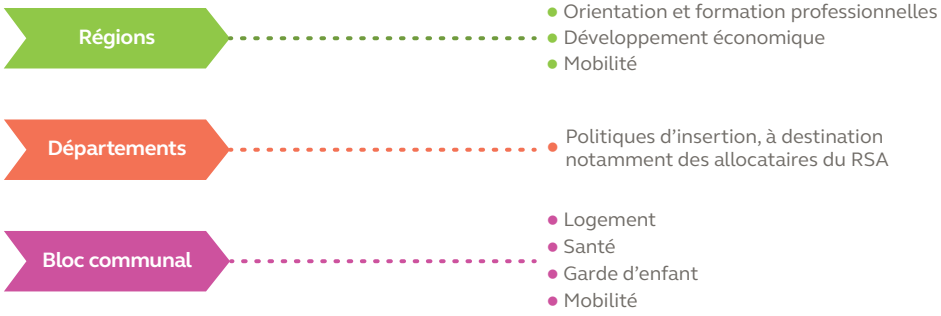
### A. La mobilisation accrue des collectivités territoriales et de France Travail autour des enjeux territoriaux

#### 1. Une meilleure prise en compte des compétences des collectivités territoriales dans la politique de l'emploi

La loi pour le plein emploi s'inscrit dans le prolongement des réformes adoptées dans les années 2010[12] qui ont redéfini certaines compétences des collectivités territoriales et leur ont reconnu une compétence, certes limitée, dans la politique de l'emploi : *« la région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire »* et *« les départements, les communes et leurs groupements peuvent concourir au service public de l'emploi »* (article L. 5311-3 du code du travail).

12. *Not*amment à la suite des dispositions de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale, de la loi du 7 août 2015 NOTRé et de celle du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

SCHÉMA N° 2 | Principales compétences des collectivités territoriales mobilisables en faveur de la politique de l'emploi




Source : Cour des comptes
*Nota* : RSA : revenu de solidarité active.

Plusieurs compétences des régions ont des liens étroits avec la politique de l'emploi, notamment celles relatives à l'orientation et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Elles se sont notamment traduites, depuis le milieu des années 2010, par des politiques concertées avec l'État dans le cadre de comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP). La compétence des régions en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité interurbaine est aussi essentielle dans la mesure où la mobilité géographique constitue un frein important à l'accès à l'emploi, notamment pour ceux qui en sont le plus éloignés, comme observé par la Cour dans la région Hauts-de-France[13]. Il en est de même de la compétence dévolue à la région en matière de développement économique, la situation de l'emploi étant largement dépendante de ce développement, comme observé dans le Dunkerquois.

Le rapprochement des thématiques de l'insertion et de l'emploi dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté adoptée en octobre 2018 ou, plus récemment, dans le cadre de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, fait des départements un acteur important pour la politique nationale de l'emploi, notamment en raison de l'accompagnement rénové des allocataires du revenu de solidarité active (RSA).

Enfin, la compétence générale des communes et celle des établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) viennent à l'appui de la politique nationale de l'emploi, soit pour concourir à son développement, soit pour assurer le repérage des personnes éloignées de l'emploi et tenter de lever les freins à leur accès à un travail (logement, santé, garde d'enfant, mobilité, etc.).

13. Cour des comptes, *Mobilité et accès à l'emploi, la région des Hauts-de-France : une illustration des enjeux nationaux*, rapport public thématique, février 2021.

### 2. Le renforcement de la culture partenariale de France Travail

La transformation de Pôle emploi en France Travail constitue la mesure la plus connue de la loi pour le plein emploi, en vue d'une plus grande intégration des acteurs de l'emploi. Une fusion avec les Cap emploi et les missions locales[14] n'étant pas apparue réaliste compte tenu des fortes réticences, c'est un dispositif de coopération renforcée qui a été retenu.

France Travail demeure certes l'opérateur de l'État et de l'UNÉDIC (pour la gestion de l'assurance chômage), mais il s'est aussi vu chargé, par l'importance de ses ressources, de fournir les outils communs aux acteurs de l'emploi dans le nouveau cadre fixé par la loi pour le plein emploi.

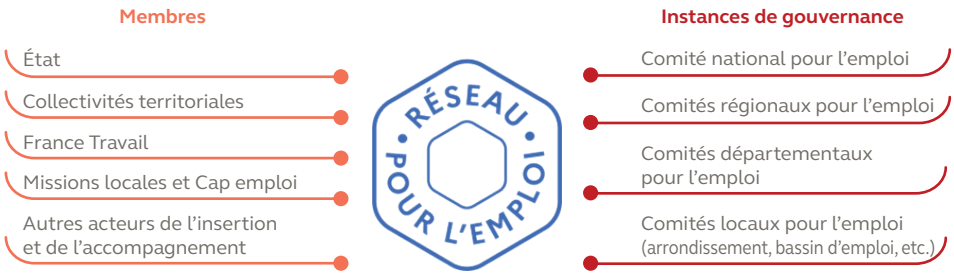
L'enjeu pour l'opérateur national est aussi de développer une culture partenariale avec les collectivités territoriales, peu développée jusqu'alors, en dépit d'une présence forte sur le terrain avec ses 890 agences. À cet égard, la démarche de renforcement de coordination régionale en matière de politique de l'emploi, de formation professionnelle et de développement économique qui avait été engagée fin 2019 avec des expérimentations dans six régions, n'a pas abouti.

## B. La mise en place en cours du nouveau cadre de gouvernance territoriale de l'emploi

### 1. La création d'un réseau pour l'emploi et de comités territoriaux

La loi pour le plein emploi a créé un « réseau pour l'emploi », constitué de l'État, de France Travail, des missions locales et des Cap emploi mais aussi des régions, des départements, des communes et des groupements de communes disposant d'une compétence au titre de l'une des missions du réseau ; divers acteurs peuvent en outre y participer.

SCHÉMA N° 3 | Le réseau pour l'emploi




Source : Cour des comptes

14. Organismes chargés d'accompagner vers l'emploi respectivement les personnes en situation de handicap (Cap emploi) et les jeunes (missions locales).

L'objectif est de fédérer ces acteurs autour de plusieurs missions telles que la mise en œuvre de procédures et critères communs d'orientation des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, l'organisation d'un socle commun de services, l'élaboration d'indicateurs communs de suivi, de pilotage et d'évaluation des actions ou la recherche d'une interopérabilité des systèmes d'information de chaque acteur avec les outils développés par France Travail.

La principale nouveauté introduite par la loi est la généralisation d'instances de gouvernance du réseau pour l'emploi, sous la forme d'un comité national, de comités régionaux, départementaux et locaux pour l'emploi. Elles n'existaient pas auparavant au niveau départemental, si ce n'est sur des périmètres plus restreints, ou au niveau local, sauf dans quelques régions (Hauts-de-France, Centre-Val-de-Loire ou Pays de la Loire) qui avaient été associées au service public de l'emploi local.

## 2. Une mise en place de la nouvelle organisation presque achevée mi-2025

Le Comité national pour l'emploi a été installé en avril 2024. Après une phase de concertation avec les collectivités territoriales, les comités régionaux ont été installés au second semestre 2024. Les comités départementaux et locaux ont, quant à eux, été mis en place au second semestre 2024 et au premier semestre 2025. En septembre 2025 le processus est achevé, sauf en Corse où les comités régionaux et départementaux restent à créer. Sur les 360 comités locaux prévus, 350 ont été créés.

La constitution des comités territoriaux, principalement des comités locaux, a souvent pris du retard en raison des difficultés à arrêter la liste des membres des comités et la (les) vice-présidence(s) revenant aux collectivités territoriales. L'objectif était de satisfaire autant que possible les aspirations de chacune à être associée à la gouvernance locale tout en évitant un effectif pléthorique de participants qui aurait nui à l'efficacité. Ceci conduit parfois à un nombre élevé de coprésidences comme dans le comité local couvrant la métropole de Nantes où elle est assurée par l'État, la région, le département et la métropole.

Les pouvoirs publics ont fait le choix de laisser une certaine liberté aux préfets de département pour le choix du périmètre des comités locaux. Le bassin d'emploi, notion principalement utilisée par France Travail, est généralement considéré comme le territoire le plus adéquat pour construire des diagnostics locaux et mettre en œuvre des politiques territoriales, mais l'arrondissement, périmètre administratif, lui a le plus souvent été préféré. Ce choix s'explique principalement par des raisons pragmatiques liées à la co-présidence exercée pour l'État par les sous-préfets d'arrondissement. Dans quelques cas plus marginaux, le découpage infra-départemental s'est appuyé sur les structures intercommunales existantes, en particulier les EPCI. Enfin, le choix a parfois été fait de s'appuyer sur la dynamique partenariale en place depuis 2018 avec un périmètre étendu à l'orientation et à la formation professionnelles, comme en Pays de la Loire.

Parallèlement, mais de manière complémentaire à cette démarche, France Travail a lancé, fin 2024, quelque 400 *« task forces entreprises »* qui ont pour objet la mise en commun de moyens dans l'appui aux entreprises[15]. Elles sont déjà opérationnelles, comme observé notamment en Occitanie. Cette forme de coopération sur le terrain est profitable, même si elle s'inscrit dans le contexte localement parfois difficile du rapprochement entre les missions locales et France Travail. Le positionnement de ces *« task forces »* au niveau des comités locaux pour l'emploi renforce certes leur vocation opérationnelle, mais peut aussi occasionner une charge de travail importante, notamment pour les acteurs de l'emploi seulement présents au niveau départemental. Certaines actions gagneraient à être conçues au niveau départemental avant d'être déployées localement.

## C. Des priorités nouvelles accordées à la levée des freins à l'emploi et à l'attractivité des territoires

Les premiers travaux conduits par les comités régionaux, départementaux et locaux pour l'emploi ont donné lieu à l'établissement de feuilles de route. La démarche a d'abord consisté à partager un diagnostic sur la base de situations détaillées fournies par France Travail sur la démographie, l'emploi et les entreprises, le marché du travail, et la formation. Elle a ensuite défini des objectifs prioritaires traduits en fiches d'actions. Au 15 septembre 2025, le tableau de bord du réseau pour l'emploi comptabilisait 125 feuilles de route locales, 18 départementales et trois régionales.

Ces travaux ont réuni un panel assez large d'acteurs locaux de l'emploi : les représentants permanents du réseau pour l'emploi (État, France Travail, missions locales et Cap emploi), des collectivités territoriales (régions, départements, intercommunalités et quelques communes) et divers autres acteurs (chambres consulaires, opérateurs privés des politiques de l'emploi ou de l'insertion). La participation des représentants des employeurs et des salariés n'est pas généralisée lors de ces premiers travaux, sauf dans certaines régions comme les Pays de la Loire, dans le prolongement des pratiques antérieures.

Sur le fond, les thématiques retenues par les comités pour l'emploi sont récurrentes et relèvent des deux préoccupations principales des politiques de l'emploi, relatives aux personnes les plus éloignées de l'emploi et aux entreprises. Les feuilles de route régionales disponibles ont, logiquement, un champ beaucoup plus large que les feuilles de route locales, centrées quant à elles sur quelques enjeux ciblés.

La levée des freins à l'emploi est un objectif présent dans de nombreuses feuilles de route, déclinée de manière générale ou centrée sur un frein particulier ; parmi ceux-ci, les freins à la mobilité sont les plus souvent pris en compte, sous la forme d'un renforcement de l'offre ou d'un soutien aux bénéficiaires (accompagnement,

15. Prospection des entreprises, partage et développement de l'offre de service, suivi et prise en compte des offres non satisfaites, planification d'évènements de sensibilisation ou de recrutement, coordination sur l'approche sectorielle et grands comptes.

financement, mutualisation de l'offre) ; les solutions de garde d'enfant figurent aussi, quoique plus rarement. Des objectifs liés aux modalités d'accompagnement et d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi sont souvent mentionnés également.

La réponse aux besoins locaux de recrutement des entreprises est également présente dans la plupart des feuilles de route. L'attractivité du bassin d'emploi est un enjeu majeur, notamment pour les territoires ruraux ; elle conduit à des actions en faveur de publics comme les jeunes ou les saisonniers, par exemple l'hébergement de candidats à des emplois. La connaissance et l'attractivité des métiers amènent à proposer des actions d'information (*job dating*, forums) mieux coordonnées entre les acteurs de l'emploi. L'accompagnement des entreprises, notamment des TPE-PME, dans le domaine des ressources humaines, est aussi mentionné dans plusieurs feuilles de route. Enfin, la mise en adéquation de l'offre et de la demande d'emploi constitue une priorité, en particulier dans les métiers en tension.

Ces feuilles de route constituent un moyen de lever certains obstacles locaux au développement de l'emploi, mais ne sauraient pour autant, à elles seules, résoudre l'ensemble des difficultés observées, en particulier dans les territoires présentant un écart important par rapport à la moyenne.

## D. Des points de vigilance pour assurer la réussite de la réforme

### 1. L'enjeu de l'adaptation des opérateurs des politiques de l'emploi à cette nouvelle organisation

La prise en compte de la carte du réseau pour l'emploi par les principaux acteurs de l'emploi, notamment ses principaux opérateurs (France Travail, missions locales, Cap emploi), demeure une question pendante, qui se pose toutefois dans des termes différents pour chacun d'entre eux.

Concernant France Travail, lorsque plusieurs agences étaient présentes sur le territoire d'un comité local pour l'emploi, une agence a été désignée comme chef de file au plan local, ce qui constitue une solution pragmatique. Mais lorsque les périmètres des ressorts des agences et des comités locaux ne coïncident pas, des questions de cohérence se posent. L'enjeu pour France Travail sera de concilier la nécessité d'être présent au plus près des bénéficiaires (demandeurs d'emploi, entreprises) tout en prenant en compte cette nouvelle organisation dès lors qu'elle s'imposera comme le cadre de mise en œuvre territorial de la politique de l'emploi. L'élaboration d'un schéma d'adaptation est souhaitable, quelles que soient les modalités retenues, comme la Cour l'a récemment recommandé[16].

16. Cour des comptes, Rapport au Parlement, *« La prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi »*, février 2026.

Le champ d'action des missions locales coïncide rarement avec celui des comités locaux, qu'il s'agisse de celles implantées à l'échelle d'une commune ou d'une intercommunalité ou de celles couvrant tout le territoire d'un département. Pour ces dernières, la question n'est pas tant celle du périmètre que d'un surcroît d'activité lorsque la mission locale est amenée à participer aux réunions des trois ou quatre comités locaux et à celles du comité départemental. Ce cas de figure concerne aussi les Cap emploi, présents à l'échelon départemental (une centaine sur le territoire national).

### 2. Des incertitudes à lever concernant le financement et l'évaluation

Même si toutes les actions prévues dans les feuilles de route ne nécessiteront pas de financements spécifiques puisqu'il s'agit souvent de mieux coordonner les acteurs ou d'orienter l'action des collaborateurs des organismes concernés sur certaines priorités, certaines actions impliqueront la mobilisation de ressources. Compte tenu du stade d'avancement des feuilles de route, la question du financement de leurs actions prioritaires est peu abordée même si certaines mentionnent le sujet comme étant à traiter ultérieurement.

La loi pour le plein emploi a prévu la possibilité pour les comités territoriaux pour l'emploi de réunir des « conférences de financeurs » mais aucune n'existe à ce stade. Elles concernent principalement la contractualisation entre l'État et les départements dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle, même si des déclinaisons sont possibles au niveau local. Au-delà, le contexte budgétaire contraint pour l'ensemble des acteurs pourrait limiter les ambitions affichées dans les feuilles de route.

Concernant les travaux d'évaluation, un comité scientifique a été institué afin d'évaluer les potentiels impacts de la loi pour le plein emploi, notamment sur la gouvernance et la coordination institutionnelle et territoriale du réseau pour l'emploi. La loi a aussi prévu un dispositif permettant aux comités départementaux de faire procéder à des audits des opérateurs du réseau pour l'emploi (France Travail, missions locales, Cap emploi, etc.), afin notamment de s'assurer du respect des missions qui leur sont confiées et de la qualité de l'offre de services. Mais les modalités pratiques de réalisation de ces audits ne sont pas connues ; les textes d'application initialement prévus à l'automne 2024 devraient être pris avant la fin 2025. Enfin, les modalités d'évaluation des feuilles de route des comités territoriaux pour l'emploi ne sont pas connues. Du point de vue de la Cour, une partie des effectifs et des moyens actuellement employés à l'exploitation de données sur l'emploi au niveau régional pourrait être mobilisée au profit d'un renforcement des capacités d'évaluation.

### 3. Le risque d'une lourdeur de fonctionnement et d'une implication insuffisante des acteurs

Les visites réalisées dans le cadre de l'enquête mettent aussi en avant le risque d'une certaine lourdeur administrative. La mise en route de la gouvernance territoriale et la phase d'établissement des feuilles de route ont nécessité une organisation lourde et une comitologie qui a parfois semblé pesante aux acteurs locaux, actifs dans plusieurs instances.

La loi pour le plein emploi donne pourtant l'occasion de rationaliser les nombreuses instances territoriales consacrées à l'emploi des jeunes, des personnes en situation de handicap et des publics les plus éloignés de l'emploi (réfugiés par exemple), en les abritant ou en les fusionnant avec les nouveaux comités pour l'emploi. Des démarches de simplification sont à l'œuvre comme dans les Pays de la Loire, mais il n'a pu être vérifié dans quelle mesure ce processus de simplification avait progressé sur l'ensemble du territoire.

La réussite du réseau de l'emploi et des instances de gouvernance territoriale dépendra enfin de l'implication plus ou moins grande des acteurs. Les comités territoriaux les plus avancés dans leurs travaux sont une illustration de l'intérêt du processus engagé, mais un même niveau d'implication n'est pas assuré sur l'ensemble du territoire national, *a fortiori* dans la durée. La mise en place des pactes régionaux d'investissement dans les compétences a, par exemple, montré un intérêt variable des exécutifs régionaux, quelques-uns ne souhaitant pas s'engager dans la démarche.

## 4. La nécessité d'une mise en cohérence des objectifs de la politique nationale de l'emploi et des priorités territoriales

Le rapport de préfiguration de France Travail, rendu public en avril 2023, proposait *« la mise en place d'une gouvernance simplifiée et territorialisée de l'écosystème de l'emploi, de la formation et de l'insertion pour sortir des silos, agir au plus près du terrain et assurer un pilotage aux résultats sur la base d'objectifs partagés »*. L'un des enjeux de la réforme est de mettre en cohérence les priorités définies par les différents échelons de la gouvernance territoriale avec les objectifs et cibles de résultats assignés à France Travail par l'État et l'UNÉDIC, définis dans la convention tripartite 2024-2027, et avec ceux de l'État, retracés dans les documents budgétaires annuels.

Le Comité national pour l'emploi s'est efforcé d'assurer une certaine homogénéité entre les indicateurs du réseau pour l'emploi et ceux suivis par France Travail. Le tableau de bord du réseau pour l'emploi intégrera aussi prochainement des indicateurs spécifiques à chaque territoire, ce qui va dans le bon sens. Au niveau territorial, le rôle des comités pour l'emploi s'est, à ce stade, surtout matérialisé par l'élaboration de feuilles de route. Au-delà, il s'agira de préciser les autres leviers dont ils disposent pour agir sur la situation locale de l'emploi, et les modalités selon lesquelles les priorités territoriales seront mises en cohérence avec les objectifs propres de l'opérateur national, déclinées dans les régions et les départements jusqu'aux agences.

De même, il revient à l'État de s'assurer de la cohérence entre les dispositifs nationaux qu'il met en œuvre aux niveaux régional et départemental et les priorités définies par les différents comités pour l'emploi. Les instructions diffusées par la DGEFP à ses services déconcentrés en 2025 vont dans ce sens en prévoyant une plus grande fongibilité entre les crédits alloués à chaque dispositif et offrent des possibilités accrues de soutien d'initiatives répondant à des priorités

territoriales, identifiées dans le cadre des plans d'action des comités pour l'emploi. L'élargissement des marges de manœuvre laissées aux services déconcentrés de l'État s'imposera certainement lorsque la gouvernance territoriale du réseau pour l'emploi sera pleinement opérationnelle. Comme le souligne le ministère du travail, cette évolution doit s'accompagner d'un accompagnement intensif, humain et technique, des services déconcentrés.

Cette nouvelle organisation a aussi pour effet utile de mieux articuler l'action de France Travail dans les territoires avec celle des préfets et des sous-préfets, notamment par la coprésidence des comités pour l'emploi qu'ils assurent.

# Conclusion

**La politique de l'emploi en France est une compétence de l'État qui privilégie une logique d'égalité de traitement des bénéficiaires par rapport à une logique plus territorialisée visant à définir des objectifs liés à la situation locale de l'emploi ou à la correction des écarts. Elle a obtenu certains résultats en matière de taux d'emploi et de chômage pour l'ensemble de la population depuis 2017, mais n'a pas d'effets visibles sur la résorption des disparités territoriales, qui demeurent importantes.**

**La loi pour le plein emploi, qui vient après d'autres textes législatifs visant à coordonner les compétences des collectivités territoriales avec la politique nationale de l'emploi, constitue une évolution positive dans son principe puisqu'elle généralise l'élaboration d'objectifs territoriaux fondés sur des diagnostics partagés par l'ensemble des acteurs locaux de l'emploi. La démarche permet de mieux prendre en compte la dimension territoriale de la politique de l'emploi, sous la réserve que plusieurs conditions de sa réussite soient prises en compte et qu'une convergence s'opère entre les objectifs définis par les nouvelles instances de gouvernance territoriale et les objectifs nationaux poursuivis par l'État et par l'opérateur national France Travail.**

**Elle ne constitue toutefois qu'un cadre à utiliser pour mieux coordonner l'action de chacun et n'est pas de nature, à elle seule, à assurer l'amélioration de la situation de l'emploi sur l'ensemble des territoires et la résorption des disparités entre eux. La situation de l'emploi dépend aussi de la conjoncture économique, de la réussite des objectifs nationaux de la politique de l'emploi, ainsi que du dynamisme des acteurs locaux, comme la Cour a pu l'observer dans les quatre régions visitées.**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre du travail et des solidarités ..... 344
Réponse du directeur général de France Travail ..... 345

## Réponse du ministre du travail et des solidarités

Par courrier du 5 novembre 2025, vous m'avez sollicitée afin de porter des observations sur le chapitre intitulé « Mieux prendre en compte les disparités territoriales dans la politique nationale de l'emploi » que la Cour des comptes se propose de publier prochainement.

Ainsi, vous trouverez ci-dessous les remarques de mon ministère, notamment celles de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

La Cour relève que l'expérimentation *Territoires zéro chômeur de longue durée* souffre d'un pilotage et d'une gouvernance perfectibles et recommande une meilleure articulation avec les nouvelles instances de gouvernance territoriale de l'emploi créées par la loi pour le plein emploi.

Aussi, je vous rappelle la réponse commune de la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles et de la ministre auprès de la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles chargée du travail et de l'emploi en réponse au rapport public thématique portant sur l'expérimentation *Territoires zéro chômeur de longue durée* (2016-2024), réponse à laquelle je souscris.

Je partage pleinement l'orientation visant à faire évoluer la gouvernance territoriale et nationale de l'expérimentation de sorte à en renforcer le positionnement au sein du cadre rénové issu de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023. En effet, en cohérence avec l'esprit de la réforme issue de la loi pour le plein emploi, il est essentiel de prévoir une réelle territorialisation du dispositif, associée à une responsabilisation des acteurs locaux. Ainsi, les services de l'État dans le territoire, qu'il s'agisse des préfets, des DREETS/DDETS ou encore des représentants du réseau pour l'emploi tels que France Travail, doivent être pleinement associés à la gouvernance des *territoires zéro chômeur de longue durée*, aux côtés des élus locaux.

Comme le préconise la Cour dans son rapport publié thématique consacré à l'expérimentation, les entreprises à but d'emploi pourraient tout à fait être conventionnées par les préfets et les présidents des conseils départementaux de manière à rapprocher la prise de décision des réalités du terrain et à partir des besoins locaux. Il s'agirait là d'assurer la cohérence de l'offre d'insertion en améliorant la lisibilité du système, en mettant en place un fonctionnement analogue aux

entreprises adaptées (EA) (qui recrutent principalement en CDI), et aux structures de l'IAE (SIAE) (qui recrutent en CDD d'insertion). Cette structuration aurait ainsi pour avantage, non seulement de renforcer l'ancrage local et la capacité d'adaptation aux spécificités territoriales, mais aussi de simplifier la procédure pour les porteurs de projet, avec pour effet de raccourcir les délais en décentralisant le lieu de la prise L'internalisation de la gestion des fonds alloués aux entreprises à but d'emploi par le ministère chargé de l'emploi et ses services déconcentrés permettrait d'en alléger l'organisation et d'en maîtriser les risques budgétaires ou de sécurité, l'Agence des services et des paiements paraissant mieux à même de gérer les flux financiers conséquents qui transitent actuellement par le Fonds. Une telle internalisation, sur le modèle du financement des SIAE et des EA, ne pourrait cependant être mise en œuvre qu'après des développements informatiques conséquents.

Enfin, je partage pleinement la recommandation de la Cour relative à l'intégration des comités locaux pour l'emploi (CLE) au sein de la gouvernance rénovée des comités territoriaux pour l'emploi (CTPE) issue de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

---

**Réponse du directeur général de France Travail**

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt du chapitre intitulé « Mieux prendre en compte les disparités territoriales dans la politique nationale de l'emploi » et pris note du constat général de la Cour qui fait état d'une politique nationale de l'emploi peu territorialisée et qui n'a pu absorber les disparités entre les territoires.

Je relève, néanmoins, l'affirmation de la Cour que la loi pour le plein emploi constitue une opportunité permettant une meilleure prise en compte des territoires. À ce titre, conscient du rôle stratégique de France Travail dans le cadre de la mise en place de cette organisation, je me félicite des avancées soulignées dans le projet de chapitre, notamment la mise en place du réseau pour l'emploi, la création des comités territoriaux et l'élaboration des feuilles de route (à différents échelons du réseau pour l'emploi), mettant l'accent sur la levée des freins à l'emploi et sur le renforcement de l'appui aux entreprises.

Toutefois, si je partage avec la Cour un certain nombre de ses constatations, je me permets d'y apporter quelques précisions et clarifications ; d'abord, sur les actions de France Travail en faveur de la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi (I), puis sur le rôle stratégique de France Travail dans la nouvelle gouvernance territoriale de l'emploi (II).

- Sur les actions de France Travail en faveur de la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi

Avant d'aborder plus précisément France Travail, je tiens à souligner, en premier lieu, que la Cour part du postulat que la politique de l'emploi devrait permettre la résorption des disparités et écarts entre territoires. Or, cet objectif n'a jamais été explicitement inscrit dans les orientations de l'État, du service public de l'emploi

ou de France Travail (Pôle emploi à l'époque). L'approche retenue consiste plutôt à répondre aux besoins, parfois spécifiques, de chaque territoire à accompagner leurs dynamiques propres et à favoriser leur progression. Or, force est de constater que cela peut avoir pour effet de maintenir des écarts.

S'agissant de France Travail, je me félicite de l'appréciation de la Cour soulignant nos efforts accrus pour concilier *« l'objectif d'égalité de traitement des bénéficiaires potentiels et la prise en compte des particularités territoriales »*. Nos actions s'inscrivent dans une logique de développement fondée sur les besoins réels des territoires et comme la Cour l'indique *« …les services territoriaux de France Travail parviennent à adapter leurs modes d'action à la diversité des situations locales »*.

Les dispositifs nationaux sont ciblés et dimensionnés en fonction des problématiques territoriales rencontrées. France Travail défend et applique une approche avec une prise en compte fine et systématique des réalités économiques, sociales et institutionnelles propres à chaque territoire. Les dispositifs sont déployés au prorata des publics visés. De plus, nous disposons de possibilités de dérogations, telle la POEI (préparation opérationnelle à l'emploi individuelle), que nous pouvons mobiliser en regard des besoins territoriaux.

Je précise, par ailleurs, que notre capacité d'action territoriale ne se limite pas aux allocations de moyens humains (OPERA) et à l'enveloppe de 5 %. Notre action est beaucoup plus étendue si l'on se réfère au dialogue de performance des différents niveaux territoriaux de France Travail et à la mise en œuvre de leurs feuilles de route (propres ou partagées dans le cadre des comités locaux pour l'emploi). Le caractère fongible du budget d'intervention (818 M€ en 2024), qui porte sur les formations, les prestations et les aides à la mobilité, permet notamment de décliner ce budget en fonction des spécificités et priorités territoriales et bien au-delà de l'enveloppe des 5 %.

- Sur le rôle stratégique de France Travail dans la nouvelle gouvernance territoriale de l'emploi

Vous avez raison de souligner que la loi pour le plein emploi ouvre des perspectives inédites pour adapter les politiques d'emploi aux réalités territoriales. Comme le relève à juste titre la Cour, cette adaptation suppose une coopération étroite entre tous les acteurs, à chaque échelon. À cet égard, je tiens à insister sur la nouvelle mission d'appui opérationnel de France Travail auprès des gouvernances territoriales récemment mises en place, qui va bien au-delà de son rôle historique.

En effet, l'opérateur ne se contente plus de favoriser une culture partenariale avec les collectivités : il s'attache désormais à renforcer concrètement les liens de coopération et les projets communs, en agissant aux côtés de l'ensemble des acteurs du *Réseau Pour l'Emploi* (RPE), chacun selon ses compétences propres.

Un des enjeux est de mettre en évidence les résultats concrets des actions du RPE pour les usagers, afin de favoriser l'implication des collectivités dans les travaux des comités pour l'emploi.

Pour y répondre, France Travail a développé des outils communs, comme le tableau de bord du *Réseau Pour l'Emploi*, qui permet d'éclairer les décideurs, de structurer le suivi des actions et d'en évaluer les résultats. Parallèlement, une

offre de services a été déployée pour accompagner les membres des comités territoriaux pour l'emploi dans l'appropriation de la démarche de pilotage par l'impact, à travers des ateliers, des séminaires, des supports vidéo et des modules d'*e-learning* accessibles sur la plateforme de l'Académie France Travail.

À fin d'année 2025, la quasi-totalité des comités locaux pour l'emploi (CLPE), sur les 360 prévus au niveau national, ont été installés, à l'exception des CLPE de Corse. À ce jour, 286 comités locaux, soit près de 80 % d'entre eux ont identifié au moins une action concrète à mettre en œuvre en coopération pour répondre aux enjeux identifiés dans les territoires. Ces initiatives locales sont progressivement intégrées aux feuilles de route.

De plus, la dynamique de coopération impulsée sous l'égide de France Travail, avec la mise en place des *« task forces entreprises »* (TFE) constitue un socle de services coordonné à destination des entreprises dans les territoires.

À date, environ 400 TFE ont été structurées dont 80 % ont déjà lancé des actions avec les partenaires. Chaque TFE a un périmètre de partenaires spécifiques selon le contexte local (collectivités, mission locale, Cap emploi, État, consulaires, clubs d'entreprises...).

Certes, l'organisation des TFE (leur nombre est supérieur à celui des comités locaux) assure une approche locale, mais il est tout à fait possible que des actions soient partagées sur l'ensemble du territoire départemental en s'appuyant sur toutes les TFE. Cette approche est un facteur de facilitation de la dynamique locale qui amène des éléments de méthode, des outils, des temps forts. Les territoires sont ensuite libres de s'organiser selon les actions priorisées et si une action doit se faire en s'appuyant sur plusieurs TFE du département, cela reste possible.

Concernant l'affirmation de la Cour selon laquelle *« Certaines actions gagneraient à être conçues au niveau départemental »*, je souhaite en effet rappeler, que pour les TFE, et de manière générale pour les actions territoriales, les principes « d'ascendance » et de subsidiarité servent de boussole pour favoriser une action qui répond au mieux aux besoins réels des publics.

La mise en œuvre des actions repose sur ce principe d'ascendance : les besoins identifiés au plus près du terrain nourrissent les feuilles de route, structurent les plans d'action et orientent les arbitrages aux niveaux départemental et régional. Cette approche garantit des réponses adaptées aux réalités locales, tout en assurant une articulation fluide entre les échelons territoriaux, au service d'une action collective plus efficace, plus lisible et mieux ciblée.

Par ailleurs, la mutualisation des offres de services et des dispositifs des acteurs du RPE constitue un enjeu central de la nouvelle gouvernance territoriale, qu'il convient de mettre en avant. Elle est absolument essentielle et permet de renforcer la mobilisation des compétences de l'ensemble des acteurs, d'améliorer les services rendus aux usagers et d'accroître la lisibilité de l'action publique. Elle contribue à limiter les redondances et à simplifier les parcours, en s'appuyant sur des diagnostics partagés et des outils communs. À cet égard, l'outil commun DORA permet de renforcer la visibilité des solutions disponibles à l'échelle du territoire.

Déclinant la mise en place de cette nouvelle organisation, la Cour souligne un point de vigilance concernant France Travail, celui de *« concilier la nécessité d'être présent au plus près des bénéficiaires (demandeurs d'emploi, entreprises) tout en prenant en compte cette nouvelle organisation »* et appelle à cette fin à l'élaboration d'un schéma d'adaptation quelles que soient les modalités retenues… ».

En réaction, je tiens à rappeler que les comités locaux pour l'emploi (CLPE), très hétérogènes et avec un découpage irrégulier au niveau national, ne s'adaptent pas toujours à une logique de services aux usagers. Les CLPE varient largement en taille, nombre de membres et populations couvertes, ce qui complique l'exigence d'un même niveau d'implication ou de résultats. Cette diversité justifie de ne pas aligner aujourd'hui l'organisation de France Travail strictement sur ces découpages. Par ailleurs, le maillage actuel des agences France Travail assure une proximité efficace sur l'ensemble du territoire, indépendamment des découpages administratifs et des instances de gouvernance.

En tout état de cause, ce travail d'adaptation entre la carte du réseau pour l'emploi et celle de France Travail pourra être engagé une fois que les premiers effets du fonctionnement actuel seront observables. Je précise, néanmoins, que les agences de France Travail se coordonnent déjà pour les actions des CLPE, qu'elles soient ou non directement présentes dans les instances.

En conclusion et fort du constat de la Cour, je ne peux que réaffirmer, à mon tour, que la loi pour le plein emploi constitue une évolution positive en ce qu'elle permet une meilleure prise en compte des territoires et *in fine* une amélioration de l'emploi sur tout le territoire. Les travaux en cours dans le cadre des CPLE avec l'élaboration des feuilles de routes et des plans d'actions vont dans ce sens. Je suis totalement convaincu que France Travail sera au rendez-vous des défis locaux qui l'attendent et ne manquera pas d'assurer pleinement un rôle fédérateur en appui des comités territoriaux pour l'emploi.

# 5.
# Adapter l'organisation de la sécurité du quotidien aux besoins des territoires

Consacré par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, le droit à la sécurité est assuré par l'État, qui veille au *« respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens »* sur l'ensemble du territoire de la République[1]. Enjeu de cohésion et d'attractivité, l'accès à la sécurité au sein des aires urbaines, périurbaines et rurales est aujourd'hui l'une des attentes prioritaires des Français[2].

Les politiques de sécurité ont d'ailleurs bénéficié d'une augmentation importante des moyens budgétaires et humains de la part de l'État, avec notamment 10 600 policiers et gendarmes supplémentaires depuis 2016. Le rôle des collectivités territoriales est également notable, dans un contexte de forte croissance des polices municipales depuis la fin des années 1990 : aujourd'hui, 80 % des communes de plus de 3 500 habitants en sont dotées.

1. Articles L. 111-1 et L. 111-2 du code de la sécurité intérieure.
2. L'insécurité ressort comme première priorité des Français dans les enquêtes mensuelles menées par Ipsos/BVA (septembre 2025). Elle est également le premier enjeu pour les élections municipales 2026 selon le baromètre Odoxa d'août 2025.

Les récents travaux de la Cour[3] montrent que les moyens consacrés (24,4 Md€ pour l'État et 2,3 Md€ pour les collectivités en 2024), malgré leur augmentation, ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante et homogène au besoin de sécurité sur l'ensemble du territoire.

La répartition des forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie), les décisions de création ou de développement de polices municipales, ou la coopération entre ces différentes forces n'ont pas pleinement tenu compte des évolutions démographiques, sociales ou sécuritaires observées ces dernières années dans les territoires.

L'essor des polices municipales comme « 3ème force de sécurité intérieure » pose aussi la question de l'égalité entre territoires, dans un contexte d'élargissement progressif de leurs compétences (« Beauvau des polices municipales »[4] en 2025). La sécurité est un enjeu majeur d'attractivité territoriale. L'immixtion des collectivités dans ce domaine est un phénomène qui concernent d'avantage les zones urbaines que les territoires ruraux et périurbain. Par ailleurs, c'est également l'apanage des communes les plus aisées au risque de créer de nouveaux déséquilibre territoriaux.

L'enquête conduite auprès des administrations de l'État et des acteurs locaux et s'appuyant sur les travaux des chambres régionales des comptes[5] montre que l'évolution des effectifs des forces de sécurité de l'État comme celle des polices municipales n'a pas permis de s'adapter au besoin de sécurité (I). Ces difficultés s'expliquent en partie par l'inadaptation de la répartition des effectifs de police et de gendarmerie sur l'ensemble du territoire ainsi que par l'inégale présence des polices municipales et l'insuffisante coordination avec les services de l'État (II). Améliorer la sécurité des citoyens dans les territoires passe par une rationalisation des processus de coopération et de prévention, ainsi que par un meilleur ciblage des soutiens de l'État (III).

3. Cour des comptes, *La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales*, rapport public thématique, janvier 2025.
4. Cycle de concertations ouvert par le ministère de l'intérieur en avril 2024 en vue de moderniser les métiers et les missions des polices municipales.
5. Dont les chambres régionales des comptes Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France et Normandie.

# Chiffres clés

Des moyens importants consacrés à la sécurité intérieure…

**24,4 Md€**
pour l'État

**2,3 Md€**
pour les collectivités territoriales

**252 300**
policiers et gendarmes

**28 000**
policiers municipaux en 2023

… et en augmentation…

**+ 33 %**
**entre 2016 et 2024 pour la mission *Sécurités* du ministère de l'Intérieur**

**80 %**
**des communes de plus de 3 500 habitants aujourd'hui dotées d'une police municipale**

… sur fond d'une progression de l'activité

**+ 6,5 %**
**de faits de délinquance constatés par la police et la gendarmerie depuis 2016**

# I. Un besoin de sécurité croissant en dépit d'une augmentation des moyens

Au cours de la période 2016-2024, l'augmentation des moyens consacrés aux politiques de sécurité a concerné l'État (A) mais également les polices municipales, qui présentent une croissance notable (B). Cet effort budgétaire n'empêche toutefois pas une transformation de fond du besoin de sécurité, et ce au sein de l'ensemble des territoires (C).

## A. Une augmentation des moyens consacrés aux forces de sécurité de l'État depuis 2016

### 1. Des crédits budgétaires en augmentation importante sur la mission *Sécurités*

Les politiques de sécurité publique financées par l'État (police et gendarmerie) relèvent de la mission budgétaire *Sécurités* : elles ont mobilisé 24,4 Md€ de crédits en 2024, soit 13,4 Md€ pour la police nationale et 11 Md€ pour la gendarmerie nationale.

Entre 2016 et 2024, ces crédits ont progressé de 6,1 Md€, soit de 33 %. Au titre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)[6], qui couvre la période 2023-2027, 15 Md€ supplémentaires devraient être alloués à terme à la mission, bien qu'ils soient conditionnés par un contexte budgétaire tendu.

Sixième poste de dépense de l'État hors charge de la dette, les dépenses de sécurité sont dans leur grande majorité (86 %) constituées de charges de personnel, particulièrement dynamiques.

### 2. Une hausse des effectifs à nuancer sur le long terme

En 2024, 151 400 policiers et 100 900 gendarmes contribuaient à la mission *Sécurités*, soit un effectif total des forces de sécurité intérieure (FSI) de 252 300 agents.

Entre 2016 et 2024, ces effectifs ont augmenté de 10 600 ETP, soit une hausse de 4,4 %. Cette augmentation est toutefois à nuancer sur longue période : ces créations de postes ont compensé la baisse des effectifs enregistrée sur la période 2005-2015, le nombre de policiers et gendarmes retrouvant seulement en 2024 son niveau de 2005. Les effectifs progressent par ailleurs moins rapidement que les dépenses de personnel, ce qui montre l'augmentation des rémunérations par agent.

Enfin, sur la période 2005-2024, cette hausse est restée inférieure à la croissance démographique, faisant diminuer le ratio de policiers et de gendarmes par habitant.

6. Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023.

En dépit des objectifs fixés par la LOPMI et des lois de programmation antérieures, ces hausses d'effectifs n'ont pas non plus permis d'augmenter sensiblement les effectifs des unités territoriales et de sécurité du quotidien, les attentats terroristes de l'année 2015 ayant entraîné le renforcement d'autres composantes ou de services centraux employant des policiers et des gendarmes (renseignement, forces d'intervention, numérique, etc.).

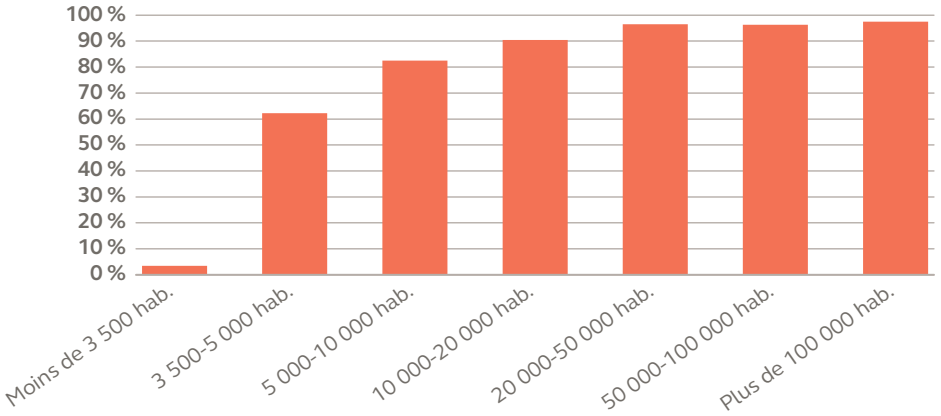
## B. L'affirmation des polices municipales comme « troisième force » publique de sécurité

La loi du 15 avril 1999 a ouvert une nouvelle phase dans le développement des polices municipales : un grand nombre de services a été créé et leurs effectifs ont fortement progressé, passant de 14 300 agents en 2002 à 28 200 en 2023[7].

### 1. La généralisation des polices municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants

La taille de la commune est déterminante pour l'existence d'une police municipale, avec un niveau charnière se situant autour de 3 500 habitants. En dessous de ce seuil, dans les zones rurales correspondant aux secteurs de compétence de la gendarmerie[8], seules 3 % des communes disposent d'une police municipale, alors qu'au-delà, la quasi-totalité des communes a fait ce choix. C'est ainsi le cas de 90 % des communes de plus de 10 000 habitants.

GRAPHIQUE N° 1 | Part des communes disposant d'une police municipale (par strate, 2023)

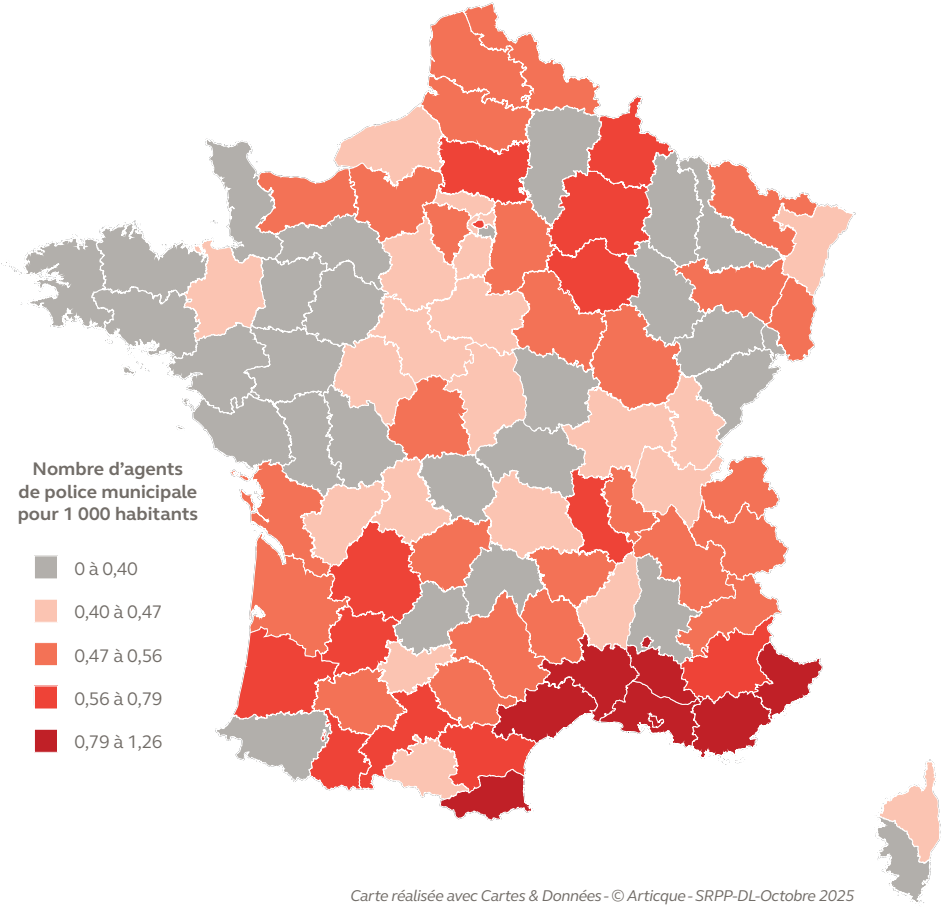



Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur
Ces effectifs ne tiennent pas compte des 600 gardes champêtres.

7. Hors effectifs des gardes champêtres, de l'ordre de 600.
8. Au total, 2 600 communes en zone de compétence de la gendarmerie nationale (ZGN) sont dotées d'une police municipale, mais la plupart disposent d'un effectif inférieur à trois agents.

Ces chiffres masquent toutefois d'importantes disparités entre territoires : l'Île-de-France et les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie regroupaient 45 % des policiers municipaux en 2020. Les sept départements de l'arc méditerranéen comptaient 26 % des policiers municipaux, pour 9 % seulement de la population française métropolitaine[9].

CARTE N° 1 | Nombre de policiers municipaux pour 1 000 habitants (moyenne par département, 2023)




Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur

## 2. Un effort financier croissant des communes

Le coût des polices municipales reste mal connu, comme la Cour l'a relevé en 2020. Il est toutefois en forte hausse au cours des dernières années : dans son étude sur les enjeux financiers des polices municipales, l'Observatoire des finances et de la gestion locales (OFGL)[10] estimait à 2,28 Md€ le volume des dépenses de

9. Cour des comptes, *Les polices municipales*, 2020.
10. *Cap sur…* n° 29, octobre 2025.

fonctionnement consacrées par les communes à leurs polices municipales en 2024[11]. Avec une hausse de 41 % depuis 2017, soit une croissance beaucoup plus marquée que celle des autres services municipaux (+ 16 %), les polices municipales représentent désormais près de 4 % des dépenses de fonctionnement communales.

Comme pour la police et la gendarmerie, l'essentiel des dépenses correspond aux frais de personnel (90 %). La hausse des recrutements et les effets de concurrence entre collectivités expliquent en partie l'augmentation de ces dépenses. Les mesures catégorielles obtenues par les policiers et les gendarmes nationaux depuis 2017[12] ont également alimenté les revendications des policiers municipaux.

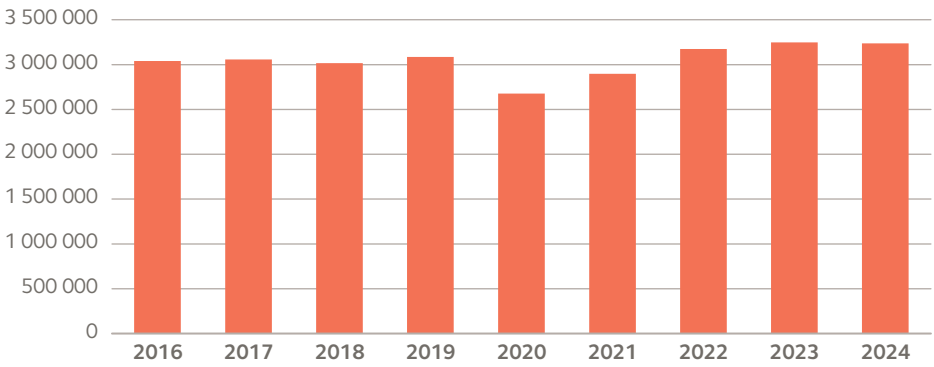
Le reste de la dépense relève principalement de l'investissement (314 M€ recensés par l'OFGL pour 2024), en particulier pour l'équipement en vidéoprotection. L'association Villes de France indique en effet que presque toutes les villes moyennes (95 % des répondants des communes de 10 000 à 100 000 habitants) en disposent. Le nombre moyen d'équipements de vidéoprotection par commune a ainsi doublé en quatre ans. Les dépenses liées à l'équipement en armement ont suivi la même tendance (cf. *infra*).

## C. Un besoin de sécurité prégnant face à une délinquance en mutation

### 1. Une augmentation globale de l'activité des forces de sécurité intérieure et des attentes en matière de sécurité

Le dernier bilan publié par le ministère de l'intérieur[13] fait état d'une hausse de 6,5 % du nombre de faits constatés entre 2016 et 2024 (sur la base de 17 principaux indicateurs suivis) :

GRAPHIQUE N° 2 | Nombre de crimes et délits enregistrés




Source : SSMSI, bases statistiques des infractions enregistrées ou élucidées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2024

11. Estimation réalisée sur la base des comptes administratifs d'un échantillon de communes représentatives.
12. Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire Sécurités*, 2025.
13. SSMSI, *Insécurité et délinquance en 2024 : bilan statistique*, 2025.

Sur la période, plusieurs constats ressortent :

- un retour des crimes et délits à leur niveau d'avant crise sanitaire ;
- une dynamique soutenue en zone gendarmerie (passant de 35 à 40 % des faits constatés) et plus globalement en zones rurales et périurbaines ;
- une augmentation des coups et blessures volontaires constatés (+ 60 %), en particulier liées à des violences infra-familiales (+ 115 %) ou sexuelles (+ 136 %)[14] ;
- une hausse des infractions sur la législation des stupéfiants, dont + 55 % pour leur usage[15] ;
- une hausse des homicides (+ 7 %) et tentatives d'homicides (+ 90 %), notamment dans un contexte d'augmentation du trafic de stupéfiants et des violences intrafamiliales ;
- en revanche, les atteintes aux biens, qui représentent plus de 80 % des faits constatés, sont en régression, qu'il s'agisse des cambriolages (- 10 %) ou des vols de véhicules (- 16 %).

### Le suivi des crimes et délits en France

Le suivi de l'activité des forces de sécurité intérieure (FSI) revêt une grande importance pour les citoyens, au même titre que la santé ou l'éducation. La Cour a relevé que les principaux outils permettant de mesurer les résultats et la performance des forces de sécurité intérieure étaient nombreux et dispersés. Ils doivent bénéficier du renforcement de la fonction statistique au sein du ministère de l'intérieur (SSMSI) en matière de fiabilisation[16]. Fondé sur des comptages mensuels des crimes et des délits non-routiers jusqu'en 2016 (*état 4001*), ce suivi est aujourd'hui assuré par les bases statistiques du SSMSI. Plus complètes, elles restent à ce jour non exhaustives et comportent des biais statistiques : elles agglomèrent des plaintes de victimes et des infractions révélées par l'action des services, dans un contexte d'orientation de l'activité des forces de sécurité intérieure par les priorités nationales (politique de sécurité publique, politique pénale, ou Jeux olympiques en 2024).

Ce suivi est complété, depuis 2022, par une enquête statistique nationale *Vécu et Ressenti en matière de Sécurité (VRS)*, mesurant l'insécurité ressentie et les faits de délinquance non portés à la connaissance des forces de sécurité intérieure ou de la justice. Cette enquête permet d'appréhender le ressenti en matière de sécurité exprimé par les citoyens.

14. La hausse des faits constatés résulte pour partie d'une meilleure information sur les infractions commises dans la sphère familiale. Par ailleurs, le déploiement de nouveaux outils de dépôts de plaintes conduit à une augmentation des statistiques.
15. Ces faits sont révélés par l'activité des FSI, et donc mécaniquement plus importants si leurs effectifs augmentent. Ils intègrent également les amendes forfaitaires délictuelles depuis 2020.
16. Cour des comptes, *Mieux mesurer l'activité des forces de sécurité intérieure*, référé publié le 28 juillet 2022.

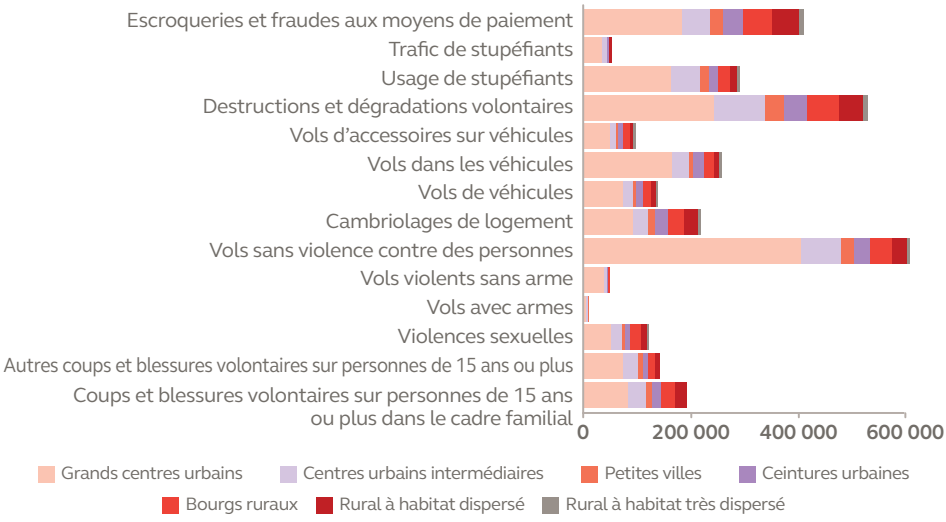
L'enquête *VRS* (cf. encadré) témoigne d'un sentiment d'insécurité plus marqué dans les grandes agglomérations et dans les quartiers prioritaires de la ville. Ainsi en 2022, 9 % des personnes habitant en dehors d'une unité urbaine affirment ne pas se sentir en sécurité, contre 24 % de celles habitant l'agglomération parisienne. Le sentiment d'insécurité est plus important dans les départements du Nord, de l'Île-de- France, de la vallée du Rhône et de l'arc méditerranéen.

## 2. Une concentration des actes de délinquance dans une minorité de communes

Les actes de délinquance constatés sont inégalement répartis et se concentrent sur une partie du territoire : 1 % des communes les plus touchées regroupent 41 % des faits constatés de cambriolages de logement et jusqu'à 82 % des vols violents sans arme. À l'inverse, en 2024, aucun fait n'a été enregistré dans 59 % des communes.

Les grands centres urbains enregistrent la majorité des crimes et délits constatés : *« quel que soit l'indicateur, la délinquance enregistrée pour mille habitants ou logements est inférieure dans les communes rurales par rapport aux communes urbaines depuis 2016. En 2023, ces dernières enregistrent en moyenne 32 % de victimes de violence sexuelles de plus que les communes rurales et jusqu'à 18 fois plus pour les vols violents sans arme*[17]*».*

GRAPHIQUE N° 3 | Délinquance enregistrée en 2024 en fonction de la typologie de communes




Source : données Interstat Analyse n° 74, SSMSI

17. SSMSI, *Géographie de la délinquance à l'échelle communale en 2024*, mars 2025.

### 3. Une transformation des faits de délinquance dans les zones rurales et périurbaines

Depuis plusieurs années, cette césure entre les zones urbaines et les zones rurales s'est atténuée du fait de la périurbanisation et d'une porosité plus marquée entre les types d'espaces et de délinquance. Les zones rurales et périurbaines sont désormais touchées par l'augmentation de faits liés à la criminalité organisée et à la délinquance de flux (trafic de stupéfiants), et par la progression rapide des faits de violences intra-familiales ou sexuelles. Dans les zones périurbaines, cette augmentation est concomitante avec une forte croissance démographique et accroît la tension sur l'activité des forces de sécurité intérieure.

Ces effets de diffusion vers le périurbain et le rural entraînent d'importantes conséquences sur l'activité opérationnelle des forces de sécurité intérieure : besoin d'augmentation et de ciblage de la présence sur la voie publique, maintien de délais d'intervention à un niveau bas et d'une activité de police judiciaire plus complexe que pour la délinquance de plus faible intensité.

Ces évolutions témoignent de la nécessité d'adapter la réponse des forces de sécurité intérieure sur l'ensemble des territoires. Or, l'organisation des forces de l'État a peu évolué et le maillage des polices municipales ne permet pas pleinement d'articuler les besoins de sécurité de la population et les moyens mis en place localement (cf. partie II).

## II. Une allocation des moyens ne répondant pas toujours aux besoins locaux

En dépit des transformations territoriales, démographiques ou sécuritaires constatées ces dernières années, la répartition des FSI a peu évolué : elle reste trop peu corrélée au besoin de sécurité à l'échelle territoriale, qu'il s'agisse des forces de sécurité intérieure de l'État (A) ou des polices municipales (B). Elle ne s'effectue pas non plus dans un cadre de coordination suffisante avec les polices municipales (C).

## A. La répartition des forces de sécurité intérieure contrainte par des logiques administratives

### 1. Une inadaptation des zones de compétence entre police nationale et gendarmerie

Historiquement, la répartition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie a été structurée par un mouvement d'étatisation des polices municipales et de mise en place du régime de « police d'État » dans les communes de plus de 10 000 puis 20 000 habitants. Conçue il y a plus de 80 ans, la carte police-gendarmerie demeure quasiment inchangée, du fait de logiques concurrentielles entre ces deux forces.

Pourtant, et malgré le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur en 2009 et les objectifs fixés par le *Livre blanc sur la sécurité intérieure* de 2020, la répartition des compétences entre chaque force ne tient pas compte des

enjeux de cohérence et de continuité[18]. Elle entraîne d'importantes conséquences opérationnelles, avec le maintien de petites unités de police non viables dans des communes de moins de 20 000 habitants ou le rattachement de nombreuses communes intégrées aux métropoles à des brigades de gendarmerie.

Depuis 2011, le mécanisme de coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (CORAT) permet de répondre aux évènements d'urgence ou à des phénomènes de délinquance communs sur des zones contigües. Pour autant, il ne constitue pas une redéfinition des zones de compétence.

La Cour réitère la recommandation formulée dans le rapport susmentionné, portant sur la révision de la répartition des zones et en particulier le transfert à la gendarmerie des petites circonscriptions de police et l'ensemble des communes des départements ruraux et faiblement peuplés, chefs-lieux inclus, et parallèlement, l'attribution à la police des communes des métropoles qui présentent des enjeux de délinquance continus avec ceux de la ville-centre.

## 2. Des effectifs territoriaux insuffisamment adaptés aux besoins

Les logiques d'affectation des effectifs de police et gendarmerie au niveau local ne permettent pas non plus d'assurer une répartition efficiente sur l'ensemble du territoire national. Elles n'ont pas suffisamment tenu compte des évolutions démographiques, sociologiques ou sécuritaires et se heurtent aux problématiques d'attractivité de certains territoires ou de configuration du réseau des unités opérationnelles (brigades et commissariats).

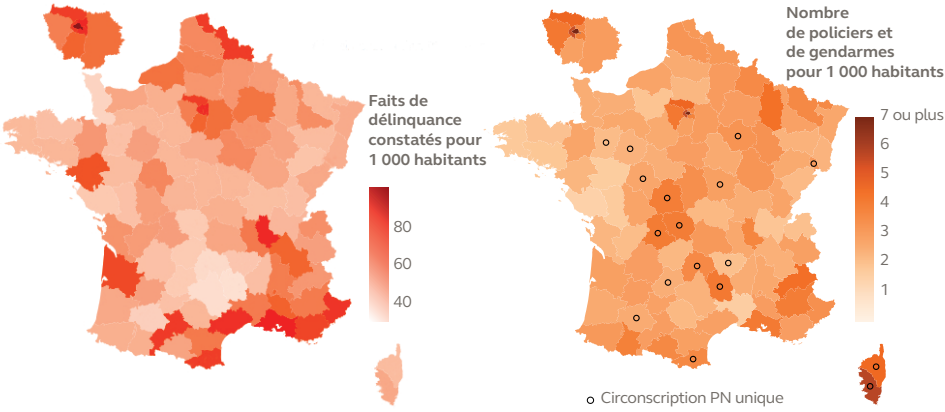
Au sein de la police nationale, un nouvel outil d'aide à la décision pour l'allocation des ressources devrait être en place fin 2025. Cependant, en l'absence d'outil de pilotage stabilisé, il est difficile d'appréhender l'adaptation actuelle des effectifs aux enjeux locaux de sécurité (identifier les commissariats en sur ou sous-effectifs). En dehors des effectifs sortis d'école, la DGPN estime que sa marge de manœuvre pour redéployer ses effectifs est limitée. Dans la pratique, les déséquilibres entre circonscriptions ne se résorbent pas. Les besoins opérationnels se situant majoritairement dans les grands centres urbains (particulièrement en Île-de-France), elle y affecte la majeure partie des lauréats pour une durée de cinq à huit ans selon le concours. À l'issue de cette période, les agents demandent souvent une mobilité afin de rejoindre leur région d'origine (notamment des chefs-lieux de départements peu peuplés et au niveau de délinquance plus faible).

La gendarmerie est également confrontée à la difficulté de doter les unités les moins attractives. En dépit du statut militaire de ses effectifs, elle fait face à une proportion importante de postes vacants. En 2024, près d'un quart des plus petites brigades ne disposait pas de l'effectif minimal pour fonctionner, au risque de fragiliser un réseau dense et dispersé. La création de nouvelles brigades, décidée en 2022[19], a entraîné un renforcement de ces disparités, sans faire augmenter la taille critique des brigades existantes[20].

18. Cour des comptes, *La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales*, janvier 2025.
19. En 2022, le président de la République avait pris l'engagement de créer 200 nouvelles brigades de gendarmerie sur l'ensemble du territoire national. La LOPMI a finalement prévu 239 créations, à hauteur d'au moins 2 par département. Environ 80 ont effectivement été créées à date.
20. Cour des comptes, *Le modèle territorial de la gendarmerie nationale*, 2025.

Globalement, la répartition des forces est source d'inefficacité opérationnelle : d'importantes disparités sont observées entre départements et ne sont pas justifiées par des écarts de niveaux d'activité ou de criminalité. Les départements ruraux du centre de la France sont paradoxalement mieux dotés alors qu'ils présentent des niveaux de délinquance faibles, voire très faibles et une dynamique démographique plutôt déclinante. Ainsi, la Lozère, département le moins touché par la délinquance, compte un ratio de policiers et gendarmes pour 1 000 habitants supérieur à celui du Rhône, cinq fois plus criminogène (cf. carte n° 2). Comme la Cour l'a déjà souligné en 2025, il est désormais urgent que le ministère de l'intérieur s'empare de ce sujet et procède aux ajustements nécessaires.

CARTE N° 2 | Niveau de délinquance (à gauche, nombre de faits pour 1 000 habitants) et densité des forces de sécurité intérieure (à droite, policiers et gendarmes pour 1 000 habitants)




Source : Cour des comptes, d'après les données de 2023 du SSMSI (à gauche), de la DGGN, DGPN et direction du budget (à droite)

## B. Des effectifs de polices municipales ne dépendant pas toujours de la délinquance constatée

En expansion importante depuis la fin des années 1990, les polices municipales constituent aujourd'hui la troisième force de sécurité. Fondée sur le principe de libre administration des collectivités, leur création est peu liée au besoin objectif de sécurité. Ainsi, leur déploiement et l'extension de leurs compétences ne peuvent compenser les déséquilibres constatés en matière de répartition des policiers et gendarmes.

### 1. Un développement peu lié à la délinquance constatée

À l'échelle départementale, la corrélation entre l'existence de polices municipales et le niveau de délinquance est difficile à établir[21] : il n'existe pas de lien marqué entre le niveau de délinquance (indice synthétique établi par le SSMSI à l'échelle

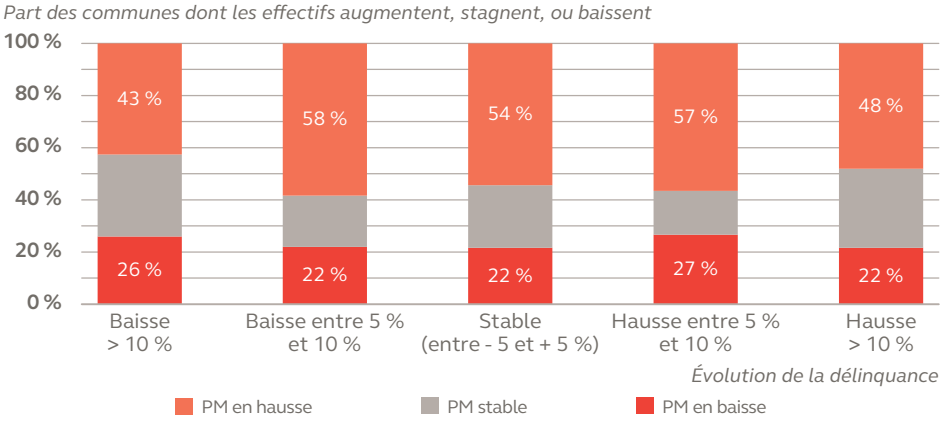
21. Cour des comptes, *Les polices municipales*, 2020.

départementale) et les effectifs de police municipale. Ainsi, en 2023, la majorité des départements présentent des ratios de policiers municipaux compris entre 0,4 et 0,6 pour 1 000 habitants, pour des niveaux de délinquance variant de 0 à 16.

La Saône-et-Loire et la Seine-Saint-Denis présentent ainsi le même taux (soit 0,45 policier municipal pour 1 000 habitants), pour des taux de crimes et délits sensiblement différents en 2023. À l'inverse, le Val-de-Marne et les Alpes-Maritimes qui présentent des niveaux de délinquance comparables disposent d'effectifs de policiers municipaux différents (0,35 pour 1 000 habitants pour le premier contre 1,26 pour le second).

L'absence de lien est aussi constatée s'agissant de l'évolution de la délinquance sur plusieurs années. L'analyse menée parmi l'ensemble des communes disposant d'une police municipale en 2016 et en 2023 (cf. graphique n° 4) montre que l'évolution des moyens attribués à ces services est globalement équivalente, que le niveau de délinquance baisse, stagne ou progresse. De fait, une grande majorité de communes a ainsi fait le choix d'augmenter les effectifs de policiers municipaux, y compris celles où la délinquance est stable ou a diminué depuis 2016 (cf. graphique n° 4).

GRAPHIQUE N° 4 | Évolution comparée des effectifs des polices municipales et de la délinquance constatée par commune (2016-2023)




Source : Cour des comptes, d'après les données du SSMSI et la DLPAJ
Lecture : parmi les communes qui ont connu une baisse de la délinquance supérieure à 10 % entre 2016 et 2023, 26 % ont vu leurs effectifs de police municipale diminuer, et 43 % augmenter.

## 2. Un développement des polices municipales fortement lié au potentiel financier

La décision de créer une police municipale est fortement liée au potentiel financier[22] des communes. Ainsi, si un peu plus des trois cinquièmes des communes métropolitaines de 3 500 à 5 000 habitants disposent d'une police municipale, c'est le cas de seulement 55 % de celles présentant un potentiel financier par habitant de moins de 1 000 € contre 91 % de celles dont le potentiel dépasse 2 000 €.

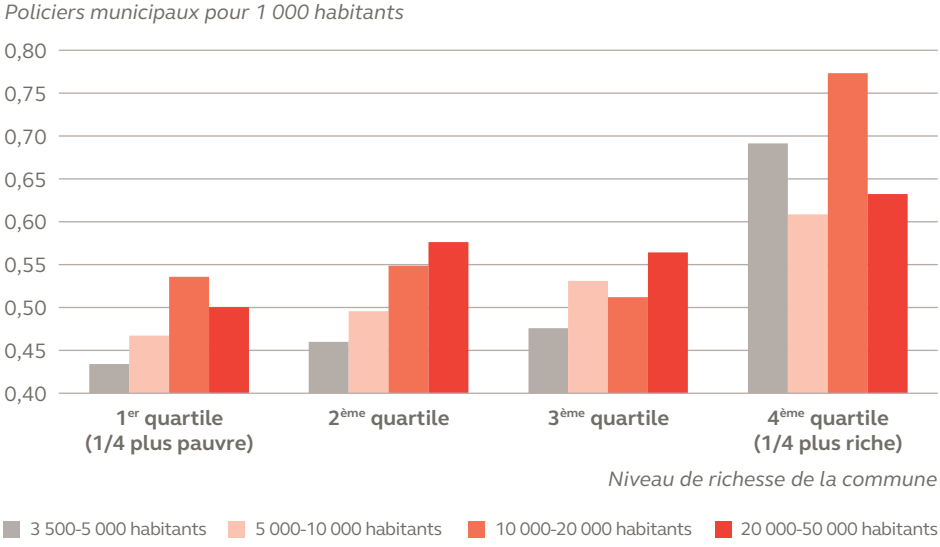
22. Indicateur de richesse d'une collectivité, calculé à partir du potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

GRAPHIQUE N° 5 | Part des communes de 3 500 à 5 000 habitants disposant d'une police municipale en fonction du potentiel financier par habitant

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DLPAJ et de la DGCL

De plus, la taille des services est fortement corrélée au niveau d'aisance financière : au sein des communes de 3 500 à 50 000 habitants, celles appartenant au dernier quartile les plus riches présentent des taux supérieurs à la moyenne.

GRAPHIQUE N° 6 | Policiers municipaux pour 1 000 habitants (par strate et par quartile, 2023)




Source : Cour des comptes, d'après les données de la DLPAJ et de la DGCL

En 2024, 80 % des communes de plus de 3 500 habitants disposaient d'une police municipale. Leur création résulte de décisions des municipalités et répond à une demande accrue de sécurité de la part des citoyens. Cependant, la trajectoire de développement de ces services n'est pas forcément liée à la situation de la délinquance et dépend davantage du potentiel financier et de la taille des collectivités.

### 3. Une quasi absence de mutualisation des polices municipales

Le code de la sécurité intérieure (CSI) permet de mutualiser des polices municipales, *via* la mise en commun d'agents entre communes ou le recrutement d'agents de police municipale par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La mutualisation présente plusieurs intérêts, au-delà du partage des coûts. L'échelle de l'agglomération est plus opérante que le niveau communal, compte tenu des mobilités et porosités accrues entre les territoires. C'est aussi pertinent pour les petites communes, qui n'ont pas la capacité de disposer de services autonomes.

Pour ces raisons, la Cour recommandait de renforcer cette logique intercommunale dès 2020[23]. Plusieurs années après, les mutualisations demeurent quasi inexistantes, en raison d'un manque d'appétence des élus. Ainsi, en 2023, seuls 550 policiers étaient employés par des intercommunalités (ou mutualisés entre communes), soit seulement 2 % des effectifs totaux.

L'enquête sur les politiques intercommunales de sécurité et de prévention menée par les associations France urbaine et Intercommunalités de France en 2023[24] montre par ailleurs que dans la quasi-totalité des cas, ces polices ne viennent pas se substituer aux polices municipales existantes mais les complètent et interviennent sur des champs spécialisés (environnement, déchets, gens du voyage, etc.).

## C. Des dispositifs de coordination nombreux et peu efficaces

Le développement rapide des polices municipales a conduit à multiplier les dispositifs ou instances de coordination, sans toutefois avoir fait émerger partout des articulations opérationnelles avec les forces de l'État, susceptibles de concrétiser le *continuum de sécurité.*

### 1. Une multiplication de dispositifs dépourvus de logique d'ensemble

Depuis une vingtaine d'années, les partenariats de sécurité entre l'État et les collectivités se sont superposés, sans que l'État ne parvienne à coordonner son action de façon pérenne et efficiente avec l'échelon local.

23. Cour des comptes, *Les polices municipales*, novembre 2020.
24. France urbaine, Intercommunalités de France, *Politiques intercommunales de sécurité et de prévention de la délinquance*, décembre 2023.

En témoignent la création, en juillet 2012, des zones de sécurité prioritaire (ZSP), puis, en septembre 2028, celle des quartiers de reconquête républicaine (QRR), qui peuvent eux-mêmes correspondre à des secteurs classés en ZSP. Cette superposition a déjà conduit la Cour à recommander la suppression des ZSP[25].

En 2019, les groupes de partenariat opérationnel (GPO) ont été créés dans le cadre de la police de sécurité du quotidien[26].

La loi de sécurité globale de 2021[27] a quant à elle développé les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) et la même année, ont été mis en place les contrats de sécurité intégrée (CSI). Enfin, les plans d'action départementaux de restauration de la sécurité du quotidien (PADRSQ)[28] ont été élaborés par les préfets en février 2025 dans l'objectif de mobiliser tous les acteurs locaux de la sécurité dans la mise en œuvre de plans d'action partagés.

Aux côtés de ces différents dispositifs de sécurité, les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), créés en 2002, font figure d'exception par leur longévité. Obligatoires dans les villes de plus de 5 000 habitants, ils font partie intégrante des politiques locales de sécurité sur le volet de la prévention. Ils sont toutefois en perte de vitesse et se réduisent souvent à la seule séance plénière annuelle obligatoire[29]. Ils constituent des instruments à rénover (cf. *infra).*

### Les conventions de coordination : des outils largement dépendants du contexte local

Les conventions de coordination sont obligatoires pour les polices municipales comptant au moins trois policiers, armées, équipées de caméras-piétons, disposant d'une brigade cynophile, ou travaillant de nuit. Elles sont signées par le préfet, le procureur de la République et le maire.

Elles doivent préciser la doctrine d'emploi du service de police municipale, en particulier les missions complémentaires prioritaires, notamment judiciaires, confiées aux agents de police municipale ainsi que la nature et les lieux de leurs interventions, eu égard à leurs modalités d'équipement et d'armement, ainsi que les modalités de coordination de leurs interventions avec celles de la police et de la gendarmerie nationales.

25. Cour des comptes, *Les quartiers de reconquête républicaine*, 2023.
26. Les GPO sont créés par la police nationale dans sa zone de compétence pour réunir les acteurs locaux pour traiter un problème de sécurité dans tout ou partie d'un quartier, avec des résultats perceptibles à court ou moyen terme par la population.
27. Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.
28. Circulaire du 19 novembre 2024 relative à la lutte contre la délinquance du quotidien. Ces plans ont pour objectif de renforcer la sécurité du quotidien en adaptant l'action des forces de l'ordre aux spécificités des territoires.
29. Observation commune aux contrôles effectués par les CRC Hauts-de-France et Centre-Val de Loire.

Dans les faits, ces conventions sont de qualité inégale et leur mise en œuvre dépend largement des relations entre le responsable local des FSI et les policiers municipaux. Les polices municipales disposent, en effet, de prérogatives légales limitées : à ce titre, elles sont dépendantes des FSI dans la réalisation de leurs missions, notamment en matière judiciaire, où elles doivent s'en remettre à un officier de police judiciaire dans le cadre de la constatation d'un crime ou d'un délit flagrant. Pour une simple mise en fourrière, la police municipale doit s'assurer que le véhicule n'est pas volé et, par conséquent, interroger le fichier des objets et véhicule signalés (FOVES), auquel elle n'a qu'un accès limité. Elle doit donc s'adresser à la police ou à la gendarmerie nationales, ce qui peut s'avérer complexe et chronophage.

## 2. Des politiques locales de sécurité disparates

En dépit des dispositifs de conventionnement, il perdure de fortes disparités en matière de production de sécurité entre les communes dotées d'une police municipale. Le risque du renforcement d'un système à deux vitesses entre les communes favorisées et les communes en difficulté est réel.

Alors qu'en zone police, les GPO par exemple sont bien installés et se réunissent tous les mois, ces partenariats sont plus limités et peu opérationnels en zone gendarmerie. Les moyens humains et financiers limités pour établir les diagnostics ou assurer la coordination des CLSPD, l'absence de centre de supervision urbaine, des polices municipales moins structurées avec des agents moins formés, mal encadrés et peu enclins aux échanges ou aux opérations conjointes, sont autant de freins au développement de partenariats d'envergure[30].

Nombre de communes périurbaines, voire d'aires urbaines de petite taille comprenant des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), peinent à déployer des services de police municipale adaptés au besoin de sécurité. Or ces communes sont souvent situées au sein de territoires où la dynamique démographique est soutenue et où le ratio de policiers ou gendarmes par habitant est inférieur à la moyenne nationale, faute d'adaptation des effectifs (cf. I-3).

À l'inverse, les FSI, en zone police nationale, peuvent disposer du renfort des polices municipales, qui sont de plus en plus des forces supplétives incontournables, notamment la nuit[31] ou dans la sécurisation des rassemblements (manifestations, festivités). En outre, l'action des FSI est souvent facilitée par l'existence de réseaux de vidéoprotection ou d'équipes cynophiles créées par les collectivités elles-mêmes.

30. Observations issues des contrôles de la mission permanente d'évaluation des politiques locales de sécurité (Inspection générale de l'administration).
31. Dans de nombreuses villes, les brigades de nuit des polices municipales sont plus nombreuses que celles de la police nationale.

Les importants effectifs de police municipale dans les grandes villes dont l'action se concentre sur les centres-villes conduisent la police nationale à porter l'effort sur la périphérie, dans des zones plus criminogènes et sur des créneaux horaires en soirée. De plus, les polices municipales sont désormais fréquemment mobilisées en complémentarité des dispositifs de maintien de l'ordre, afin de sécuriser les commerces du centre-ville permettant aux forces de sécurité intérieure de sécuriser les quartiers (par exemple, lors des émeutes de juillet 2023)[32]. Elles sont par ailleurs de plus en plus systématiquement équipées d'armement létal, en particulier dans les grandes communes[33].

### 3. Des doctrines d'emploi des polices municipales hétérogènes contribuant à l'engorgement judiciaire

Au-delà des prérogatives prévues par les textes et des instruments de coordination (cf. *supra*), les doctrines d'emploi des polices municipales demeurent hétérogènes et sont rarement formalisées et encore moins présentées en conseil municipal[34].

Ainsi, le cadre d'action prévu par le code général des collectivités territoriales (CGCT) peut localement et en fonction des orientations du maire se trouver étendu par les dispositions de l'article 73 du code de procédure pénale (CPP) selon lequel : *« Dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche »*. De ces évolutions, peuvent émerger des polices municipales susceptibles de concurrencer les forces de sécurité intérieure dans leurs missions, grâce à leur effectifs et leurs moyens.

Par ailleurs, si certaines municipalités disposant de polices municipales étoffées font état, dans leurs bilans d'activités, de plusieurs centaines d'interpellations, notamment pour infraction à la législation sur les stupéfiants, elles ne précisent pas quelles en ont été les suites judiciaires. En effet, ces interpellations peuvent se heurter, outre les conditions matérielles permettant une garde à vue, à l'absence d'officiers de police judiciaire pour les prendre en charge et aux règles de procédure pénale qui peuvent amener les policiers nationaux ou les gendarmes à relâcher les personnes interpellées.

En 2023, l'Inspection générale de l'administration soulignait déjà les difficultés de la police nationale à gérer son stock de procédures, relevant qu'à la fin 2022, les stocks de procédures s'élevaient dans les services de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) en métropole à 1,9 million pour 2,6 millions d'affaires nouvelles. Dans son rapport sur les moyens affectés aux missions de police judiciaire (2023), la Cour des comptes formulait le même constat.

32. Mission permanente d'évaluation des politiques locales de sécurité.

33. 93 % des répondants à l'enquête de l'association Villes de France publiée en avril 2025 en sont équipés contre 58 % en moyenne nationale (calcul effectué par le ministère de l'intérieur en 2022).

34. CRC Hauts-de-France, *Commune de Dunkerque*, juin 2025 et CRC Normandie, *Commune de Caen*, mai 2025.

# III. Un partenariat État – collectivités à rénover, des missions des polices municipales à clarifier

La notion de *continuum* de sécurité ne pourra être effective qu'à la condition de mieux articuler l'action des forces de sécurité intérieure de l'État avec celle des polices municipales (A), dans un contexte de renforcement des prérogatives de ces dernières (B). À ce titre, il convient de rappeler le positionnement de chacun et de mieux cibler les concours financiers de l'État (C).

## A. Rationaliser les dispositifs de coordination et renforcer la prévention

### 1. Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) : des outils à redynamiser

La prévention fait partie intégrante des politiques de lutte contre la délinquance. C'est notamment l'objet des CLSPD, dont plusieurs enquêtes des juridictions financières ont montré qu'ils demeuraient des instances formelles et encore trop peu opérationnelles.

Leur redynamisation, par le biais d'objectifs précis, de financements fléchés et d'une évaluation des dispositifs mis en place est nécessaire. La désignation d'un coordonnateur ou d'un responsable clairement identifié permettrait d'animer ce rouage essentiel des politiques locales de sécurité. Si sa généralisation aux villes de moins de 15 000 habitants est irréaliste pour des raisons financières, un développement des conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) permettrait aux petites communes de prendre une part active aux politiques de prévention de la délinquance.

À l'échelle nationale, la déclinaison par le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation d'une stratégie de prévention nationale de la délinquance d'ici la fin de l'année 2025 devrait permettre de donner des orientations et d'accompagner la remise en mouvement de ces instances de prévention.

### 2. Renforcer la transparence dans l'allocation des moyens

En dépit du budget consacré par l'État à la mission *Sécurités* (24,4 Md€), certaines collectivités expriment le sentiment d'une asymétrie entre leurs efforts financiers et ceux effectivement réalisés par l'État, alimentant localement la défiance entre acteurs. Le manque de communication par l'État de données, en particulier sur les effectifs de policiers et gendarmes affectés localement, est une préoccupation souvent exprimée auprès de la Cour, à laquelle les contrats de sécurité intégrée (CSI) ne répondent que partiellement.

L'amélioration des différents dispositifs de coordination impose la mise en place d'indicateurs de pilotage plus précis et mieux partagés[35]. Ils devront permettre, en collaboration avec les partenaires locaux, de faire évoluer les dispositifs mis en œuvre pour une meilleure adéquation des moyens engagés aux enjeux locaux de sécurité.

### 3. Mieux formaliser, suivre et évaluer les conventions de coordination

La qualité inégale des conventions de coordination (cf. partie II.C) nuit à l'articulation des acteurs. Leur contenu type, qui a peu évolué depuis une vingtaine d'années, doit être mis à jour, en détaillant notamment l'usage des prérogatives dont disposent les policiers municipaux (amendes administratives, contravention de grande voirie, etc.) et en précisant le mode opératoire prévu dans le cadre de la remise d'une personne à un officier de police judiciaire.

Un meilleur partage des données (effectifs, activité des forces de sécurité) doit également permettre la systématisation de l'évaluation des conventions de coordination, en particulier lorsque leurs acteurs relèvent des difficultés d'application. En outre, chaque création ou renouvellement de convention devrait être systématiquement précédé d'un diagnostic local de sécurité, ce qui est encore trop rare[36].

Enfin, les conventions et instances de coordination ne sauraient être efficaces sans la participation effective du procureur de la République territorialement compétent.

## B. Définir clairement les missions de sécurité du quotidien des polices municipales et les modalités de leur contrôle

### 1. Donner aux polices municipales les moyens d'accomplir leurs missions de proximité

Agents de prévention et de surveillance de la tranquillité et de la salubrité publiques, chargés notamment de prérogatives en matière de circulation et de stationnement, les policiers municipaux sont confrontés à plusieurs difficultés dans l'exécution de leurs missions. Avant d'envisager l'extension du champ de leurs compétences, il est nécessaire de mieux définir leurs missions actuelles et de leur donner les moyens techniques permettant de les accomplir.

C'est notamment le cas de l'accès au système d'immatriculation des véhicules (SIV), au système national des permis de conduire (SNPC), au fichier des objets et véhicules signalés (FOVES) ou au fichier des véhicules assurés (FVA). Bien qu'autorisé, cet accès bute en effet sur des éléments techniques, notamment en mobilité.

35. Cour des comptes, *L'activité opérationnelle des forces de sécurité et ses indicateurs de résultats*, juin 2022.
36. CRC Centre-Val de Loire, *Commune d'Orléans*, juin 2025.

Or, le développement concomitant des cartes professionnelles électroniques permettrait de sécuriser et de tracer les consultations de fichiers afin de s'assurer de leur bon emploi par des personnes ayant le besoin d'en connaître. L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), chargée de traiter les infractions faisant l'objet d'une amende forfaitaire, constatées, soit par radar automatique, soit par les forces de sécurité intérieure (État et polices municipales), propose des prestations en mobilité dans le cadre notamment du relevé de contraventions par procès-verbaux électronique (PVe). Une extension de ces prestations pourrait être mise à l'étude.

Au-delà de ces questions, l'accroissement des prérogatives des policiers municipaux suscite de nombreux débats, y compris parmi les maires, compte tenu du risque d'éloigner ces agents des actions de proximité. Certaines orientations issues du « Beauvau des polices municipales », présentées le 2 septembre 2025, prévoient la possibilité pour les agents municipaux de constater neuf délits « ne nécessitant pas d'enquête »[37] et, dans ce cadre, d'effectuer des contrôles d'identité. Ils pourraient également dresser des amendes forfaitaires délictuelles et, dans certains cas, accéder à « certains fichiers ». Il n'est pas prévu, toutefois, d'octroyer aux policiers municipaux le statut d'officiers de police judiciaire (OPJ).

À l'aune de ses travaux et dans un contexte de débat renouvelé sur le positionnement des polices municipales, il est nécessaire de réaffirmer le rôle de ces services dans la sécurité de proximité et de leur permettre d'assurer pleinement leurs missions actuelles, d'appréhender le risque d'augmentation des procédures, notamment au niveau des parquets et, enfin, de s'inscrire dans les limites fixées par le Conseil constitutionnel s'agissant du statut d'OPJ. Le Conseil a en effet rappelé que les OPJ doivent être « *placés sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire* », conformément à l'article 66 de la Constitution[38], ce qui n'est aujourd'hui pas le cas des policiers municipaux.

## 2. Évaluer et contrôler l'action des polices municipales

De nombreux indicateurs existent au niveau de l'État pour mesurer et évaluer l'activité globale des forces de sécurité intérieure. En revanche, chaque collectivité reste libre des moyens financiers à affecter à sa police municipale. Une homogénéisation des méthodes de suivi et d'évaluation de leur activité permettrait de mieux appréhender l'action des services de police municipale et leur collaboration avec les forces de police et de gendarmerie.

Le contrôle des polices municipales, qui repose principalement sur les maires, doit également faire l'objet d'améliorations, surtout dans le cas où leurs compétences seraient élargies. Le respect des règles déontologiques repose sur la hiérarchie interne. Or, à ce sujet, les contrôles menés par les chambres régionales des comptes relèvent le faible nombre de sanctions disciplinaires contre des policiers

37. Dont ceux de vente à la sauvette, d'usage de stupéfiants, d'outrage sexiste ou d'occupation illicite d'un hall d'immeuble.
38. Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

municipaux[39]. Le dispositif de contrôle externe des polices municipales par les corps d'inspection du ministère de l'intérieur, allégé par le retrait de l'autorisation préalable de la commission consultative des polices municipales, n'a donné lieu depuis 1999 qu'à trois contrôles, à l'initiative des maires. Les modalités de contrôle des polices municipales pourraient par exemple, être précisées dans le cadre des conventions de coordination.

Plus généralement, le rôle de la mission permanente d'évaluation des politiques locales de sécurité[40] doit se renforcer afin de mieux évaluer l'action des acteurs locaux, les pratiques de coopération, le respect des orientations nationales ou le développement de pratiques innovantes. Son action se limite aujourd'hui à deux évaluations par an, ce qui est insuffisant dans le contexte de forte expansion des services de police municipale.

## C. Mieux cibler les soutiens de l'État

### 1. Consolider le pilotage des politiques territoriales de sécurité

La direction des entreprises et des partenariats de sécurité et des armes (DEPSA), créée en 2023 au sein du ministère de l'intérieur dans le cadre de la LOPMI, a vocation à *« constituer le point d'entrée privilégié du ministère pour l'ensemble des partenaires du* continuum *de sécurité, de la police municipale [...] aux bailleurs sociaux »*.

La lettre d'objectifs pour 2024 de cette direction fixe ainsi comme orientation de poursuivre et renforcer les liens avec l'ensemble des partenaires non-étatiques de la sécurité (polices municipales, associations d'élus) afin notamment d'identifier les éventuelles évolutions législatives et réglementaires nécessaires.

Toutefois, cette orientation demeure récente et la DEPSA doit encore trouver sa place au sein du ministère, en lien notamment avec les autres directions chargées de la sécurité publique.

### 2. Mieux cibler les soutiens financiers de l'État

L'État contribue au financement des politiques locales de sécurité par le biais de plusieurs fonds et dotations. C'est notamment le cas du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), dont près d'un tiers est consacré à l'équipement des collectivités ou à la vidéoprotection (21,7 M€ sur un total de 74,4 M€ prévus en 2025[41]).

39. CRC Centre-Val de Loire, *Commune d'Orléans*, juin 2025.
40. Composée des inspections générales de l'administration (IGA), de la police nationale (IGPN) et de la gendarmerie nationale (IGGN).
41. Instruction du 10 juin 2025 relative aux orientations stratégiques du FIPD.

Il participe également au financement des investissements des collectivités en matière de sécurité à travers deux dotations « généralistes » : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). La dotation politique de la ville (DPV) peut aussi soutenir des projets relatifs à la sécurité dans les communes comprenant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Compte tenu de l'influence des écarts de richesse dans le développement des polices municipales (cf. partie II-B), pourrait se poser la question de prendre en compte dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) la charge que représente un niveau élevé de délinquance pour une commune défavorisée et, ainsi, de favoriser le développement de polices municipales dans les communes qui en ont potentiellement le plus besoin. Aujourd'hui, les composantes péréquatrices de la DGF – les dotations de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR) – ne prennent pas en compte le niveau de délinquance ou d'insécurité.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) estime que cette évolution ne serait pas opportune. En effet, la DGF est libre d'emploi et n'a pas vocation à financer des politiques sectorielles. Le critère de présence dans la commune de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dans le calcul de la DSU permet de tenir compte du niveau de délinquance des communes les plus en difficulté : en effet, la carte des QPV recoupe largement celle des quartiers de reconquête républicaine ou des zones de sécurité prioritaire. Enfin, une telle évolution complexifierait encore les mécanismes de la DGF, complexité que la Cour a effectivement soulignée à plusieurs reprises.

Concernant le FIPD, la situation financière des collectivités devrait être davantage prise en considération. Le secrétariat général du ministère de l'intérieur partage cet objectif et indique que des réflexions sont en cours pour revoir en 2026 les critères d'octroi du FIPD afin de mieux tenir compte de la capacité contributive des collectivités. Cette évolution devrait être poursuivie.

# Conclusion et recommandations

**Depuis 2016, l'État et les collectivités ont accru leurs budgets et effectifs en faveur des politiques de sécurité, sans pleinement répondre aux besoins sur l'intégralité du territoire.**

**Cette situation découle en partie d'une allocation sous-optimale des ressources par l'État, qu'il s'agisse des zones de compétences entre les police et gendarmerie nationales ou de l'affectation des effectifs aux différentes unités territoriales, qui bute sur des logiques administratives et prend peu en compte les évolutions démographiques, sociétales ou criminogènes de ces dernières années. Les polices municipales, en forte expansion, sont quant à elles inégalement réparties. Leur développement, décidé par les assemblées locales en réponse aux demandes des citoyens, dépendent surtout des capacités financières des communes concernées.**

**Les nombreux dispositifs de gouvernance et de coordination ne permettent de remédier aux disparités constatées. Une rationalisation des missions des polices municipales, une évaluation de leur action et un renforcement de leur contrôle sont nécessaires, de même qu'un meilleur ciblage des concours de l'État.**

**La Cour formule les recommandations suivantes au ministère de l'intérieur :**

1. **engager la révision en 2026 de la répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie *(recommandation de 2025, réitérée)* ;**
2. **rééquilibrer d'ici 2030, les effectifs de policiers nationaux et gendarmes entre départements, en fonction des besoins objectifs ;**

3. **dans le cadre de la stratégie de la prévention de la délinquance 2025-2030, réaffirmer dès 2026 le rôle central des conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD et CISPD) comme cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité ;**
4. **doter en 2026 les polices municipales des moyens juridiques (amendes forfaitaires délictuelles) et techniques (accès à certains fichiers en mobilité) leur permettant d'assurer leurs missions actuelles.**

# Réponse reçue à la date de la publication

Réponse du ministre de l'intérieur ..... 376

**Réponse du ministre de l'intérieur**

Vous avez bien voulu m'adresser, le 17 novembre dernier, le chapitre « Adapter l'organisation de la sécurité du quotidien aux besoins des territoires », destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes.

J'ai pris connaissance avec un vif intérêt des développements et recommandations qui figurent dans ce document. Comme vous me le proposez, je souhaite que la publication à venir mentionne les observations portées ci-dessous.

La Cour recommande tout d'abord d'engager la révision en 2026 de la répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie nationales, recommandation de 2025 réitérée. Si la cartographie des zones de compétence pourrait être adaptée, elle ne présente pas, à date, de déséquilibre majeur. À ce titre, les réflexions portant sur ce sujet devront être appréhendées à l'aune de l'évaluation de la récente réforme de la police nationale et du déploiement de 239 nouvelles brigades territoriales de gendarmerie. Il me paraît important d'attendre la finalisation de cet engagement présidentiel avant d'envisager une nouvelle réforme.

Dans sa deuxième recommandation, la Cour propose de rééquilibrer d'ici 2030 les effectifs de policiers nationaux et gendarmes entre départements, en fonction des besoins effectifs. Il convient de souligner sur ce point qu'en zone gendarmerie, la répartition des effectifs autorisés s'opère par des analyses multicritères incluant la délinquance, la population et les caractéristiques du territoire. De la même façon, plusieurs mécanismes préservent le maillage territorial de la police nationale. La mise en œuvre de règles de gestion propres à certains territoires en tension permet de susciter une augmentation des candidatures d'une part, et de maintenir les effectifs d'autre part.

Le ministère de l'intérieur souscrit pleinement à la troisième recommandation de la Cour visant à réaffirmer dès 2026 le rôle central des conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CL(I)SPD) comme cadre de concertation sur les priorités de lutte contre l'insécurité, dans le cadre de la stratégie de prévention de la délinquance 2025-2030.

Outils du *continuum* de sécurité, les CL(I)SPD constituent en effet des instruments précieux de prévention qui, bien que non axés sur la coordination opérationnelle, permettent d'assurer le suivi des jeunes en situation de rupture et de mettre en place

des actions locales et coordonnées avec l'ensemble des acteurs locaux. Pour preuve de leur large spectre d'action, certains CL(I)SPD se sont emparés de la question de la prévention et de la lutte contre les dérives sectaires. Ils permettent également d'entretenir une coopération renforcée entre les partenaires territoriaux et la connaissance mutuelle des différents acteurs de sécurité, ainsi que d'adapter l'offre de sécurité aux besoins spécifiques pour apporter des réponses cohérentes et efficaces.

La généralisation des CISPD est en outre de nature à permettre aux petites communes de bénéficier d'une instance adaptée, les communes rurales ou de taille petite à moyenne d'une même intercommunalité connaissant souvent des problématiques similaires en matière de délinquance. Les modalités d'exécution de ces instances pourraient toutefois faire l'objet d'une évaluation afin de s'assurer que les bonnes pratiques et les actions les plus efficaces soient largement partagées et favorisées.

Les CL(I)SPD, dont la gouvernance est soutenue par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance, ont vocation à être redynamisés. La préparation de la nouvelle stratégie de prévention de la délinquance est aujourd'hui en cours d'achèvement. Le renforcement des instances de coordination locales constitue l'un des axes d'amélioration proposés et le renforcement de l'outillage de ces instances de coordination est prévu, *via* notamment la diffusion de ressources et « boites à outils ».

Enfin, le ministère de l'intérieur partage l'objectif de doter en 2026 les polices municipales des moyens juridiques et techniques leur permettant d'assurer leurs missions actuelles (recommandation n° 4). Les relations étroites entretenues par les policiers et les gendarmes avec les polices municipales renforcent la coopération et la coordination autour des missions de tranquillité publique. Les polices municipales constituent dès lors un appui précieux et complémentaire à l'action des forces de sécurité intérieure.

Tenant compte des attentes et des enjeux identifiés lors du cycle de concertation du Beauvau des polices municipales, débuté en 2024, le Gouvernement a initié en 2025 un projet de réforme d'ensemble relative aux polices municipales et aux gardes champêtres. Ce projet de loi, présenté en conseil des ministres le 29 octobre dernier, comprend différentes dispositions de nature à répondre à plusieurs points d'attention relevés par la Cour, notamment s'agissant des prérogatives judiciaires, de l'accès aux fichiers, des mutualisations, des conventions de coordination, du contrôle et du pilotage.

S'agissant plus particulièrement des prérogatives judiciaires, le projet de loi prévoit de rendre, dans le respect des exigences fixées par la jurisprudence constitutionnelle, au sein des seules communes dont le maire en ferait le choix, les policiers municipaux et les gardes champêtres compétents pour relever neuf délits du quotidien par voie d'amende forfaitaire délictuelle, au titre de leur mission de proximité : vente à la sauvette ; conduite malgré l'invalidation du permis ; vols inférieurs à 300 € ; occupation illicite de halls d'immeuble ; vente d'alcool interdite aux mineurs ; entrave à la circulation ; usage de stupéfiants ; inscription, signe ou dessin ayant entraîné un dommage léger ; outrage sexiste.

Selon le calendrier parlementaire, les assemblées pourraient se prononcer au cours de l'année 2026. Toutefois, plusieurs années seront nécessaires à la mise en œuvre complète de la réforme : outre une importante déclinaison réglementaire, il sera nécessaire de mener à bien des travaux techniques complexes pour permettre aux policiers municipaux de recourir aux amendes forfaitaires délictuelles, sur la base d'une authentification forte tel qu'exigé par le Conseil constitutionnel. Enfin, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) devra créer des formations en adéquation avec les compétences nouvelles que les policiers municipaux et gardes champêtres pourraient exercer.

Par ailleurs, l'extension de l'accès aux fichiers en mobilité pour les polices municipales constitue un enjeu majeur d'efficacité opérationnelle, mais elle doit être mise en œuvre dans un cadre juridiquement et techniquement sécurisé. À ce titre, le ministère souligne que l'ouverture de tels accès suppose de disposer de prérequis indispensables, au premier rang desquels l'existence d'une base nationale fiabilisée des policiers municipaux et des gardes champêtres, permettant une authentification forte et une gestion sécurisée des habilitations. La mise en place d'un registre national répond à cet objectif de sécurisation et de pilotage, sans constituer pour autant une nouvelle instance de gouvernance.

Pour ce qui concerne spécifiquement le fichier des objets et véhicules signalés (FOVES), l'accès à ce fichier est limité pour les polices municipales à une logique de *« hit no hit »*, les invitant à contacter la police et la gendarmerie nationales lorsque l'immatriculation renseignée apparaît dans le fichier. Cette procédure d'accès partiel se justifie par la nécessité de ne pas empiéter sur des enquêtes judiciaires en cours.

Plus largement, les policiers municipaux et les gardes champêtres sont déjà autorisés en droit à accéder à un nombre non négligeable de fichiers. La difficulté réside surtout dans la manière dont l'accès s'opère ; selon les fichiers, les canaux ne sont pas les mêmes, et souvent, l'accès en mobilité n'est pas possible. La principale difficulté réside dans l'absence de base de données nationale des policiers municipaux et des gardes champêtres, préalable indispensable à l'instauration d'une authentification forte.

Parmi les différentes solutions techniques envisageables, le déploiement progressif du réseau radio du futur (RRF) pourrait constituer une solution pour permettre aux collectivités qui en feront le choix, et sous réserve d'un abonnement, de disposer d'un réseau et de terminaux sécurisés.

Parallèlement, il reste à construire une solution solide et centralisée qui permette d'identifier individuellement de façon certaine les policiers municipaux et les gardes champêtres compétents. Or, la constitution et l'administration d'une telle base de données est un projet en soi : si cela ne soulève pas de difficulté majeure pour des policiers et des gendarmes nationaux, qui ont un gestionnaire national, cela est plus complexe s'agissant des policiers municipaux et gardes champêtre

qui relèvent de la fonction publique territoriale, avec des milliers d'employeurs différents. L'instauration d'un numéro d'identification individuel pour chaque policier municipal et chaque garde champêtre, attribué par le ministère de l'Intérieur lors de l'agrément de l'agent, tel que prévu dans le projet de loi susmentionné, est indissociable de la constitution d'un registre national.

## 381 TROISIÈME PARTIE
## Améliorer la cohérence et la clarté de l'action publique

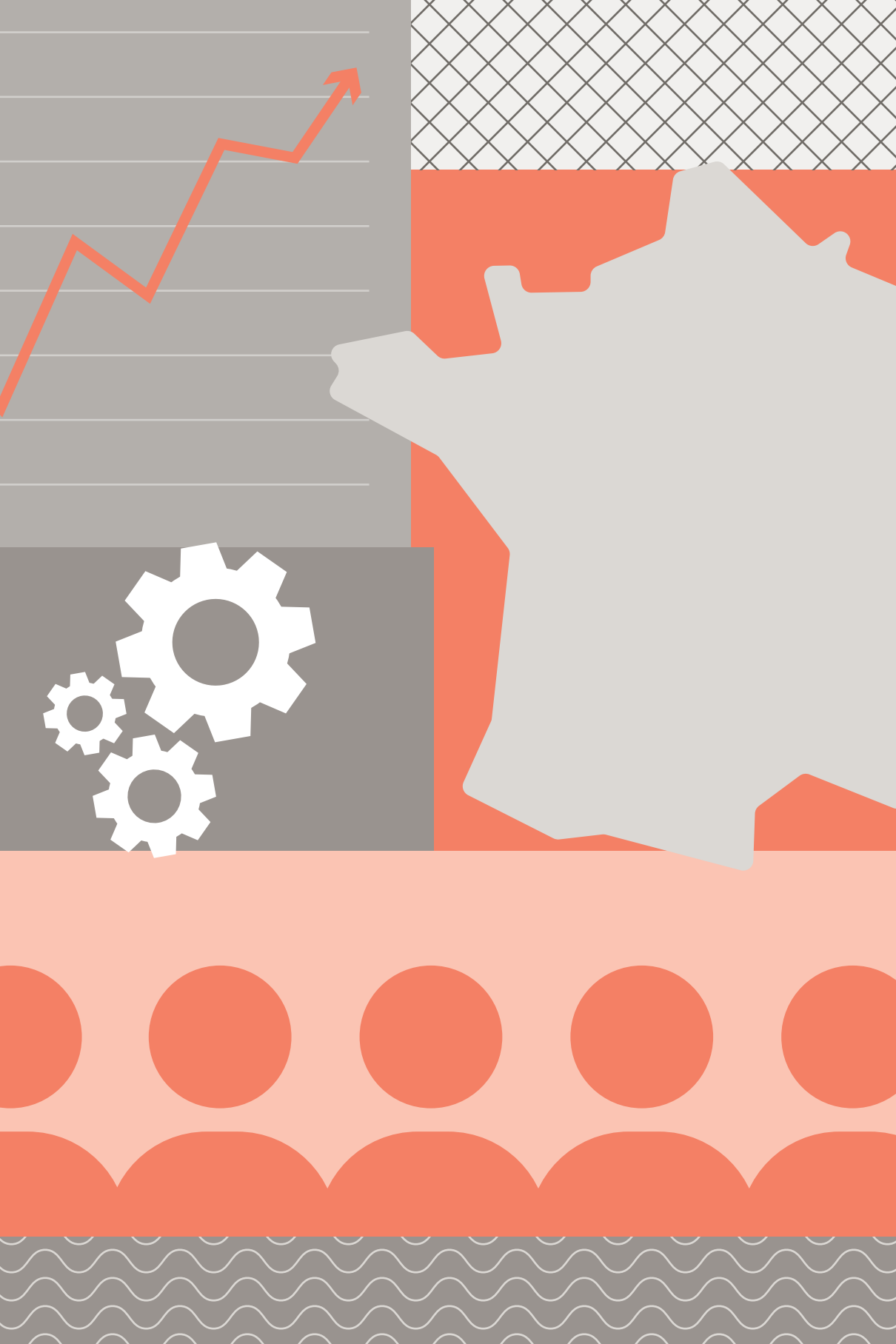
**1. Articuler davantage la politique de la ville et les politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville · 385**
Réponses · 410

**2. Recentrer les opérations d'aménagement d'intérêt national sur les projets stratégiques · 415**
Réponses · 440

**3. Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires · 443**
Réponses · 468

**4. Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales · 473**
Réponses · 496

**Conclusion générale · 500**
Réponses au rapport public annuel · 511
Liste des abréviations · 534



TROISIÈME PARTIE

# Améliorer la cohérence et la clarté de l'action publique

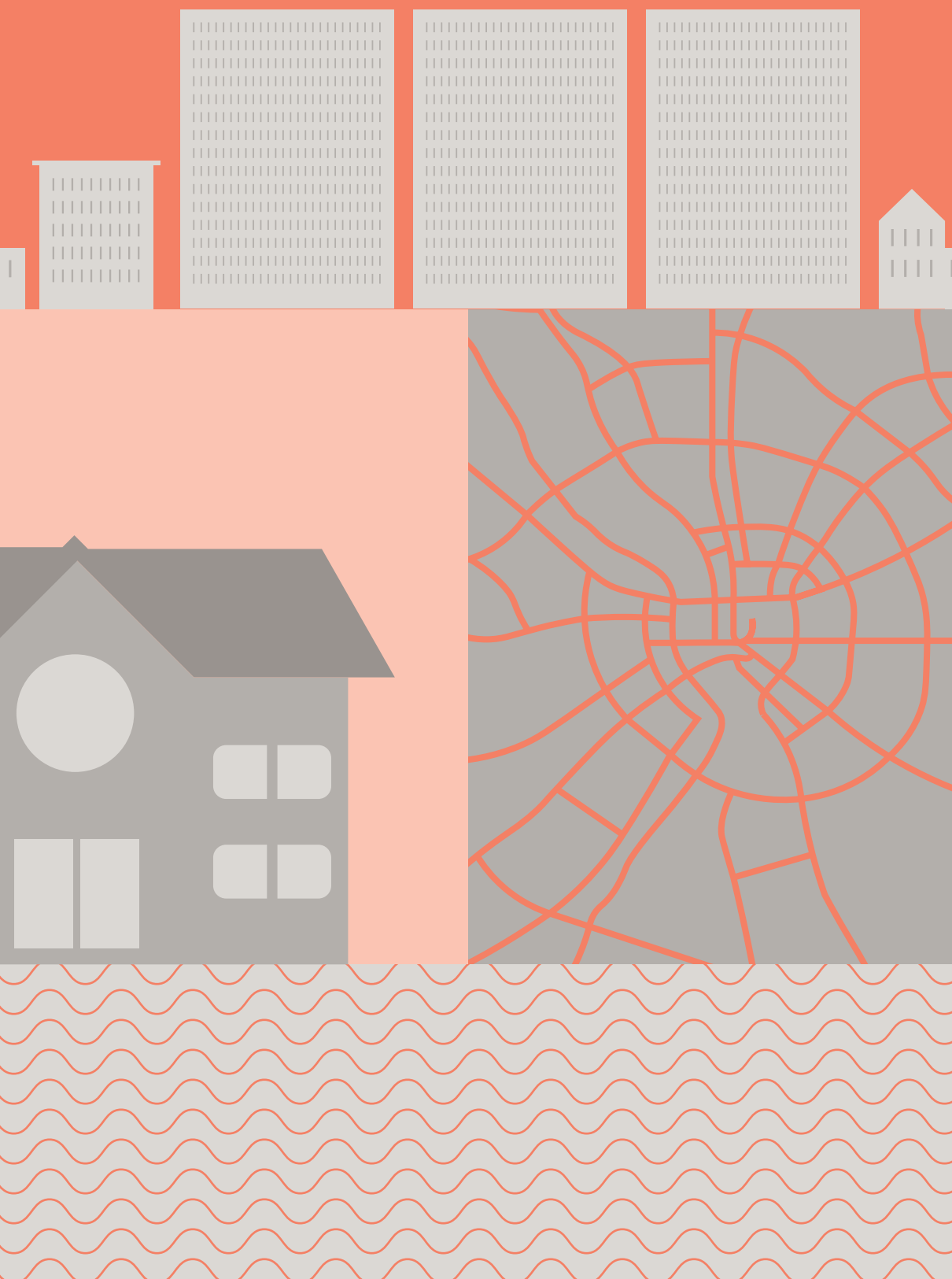
La multiplicité des politiques publiques sectorielles susceptibles de contribuer à la cohésion et à l'attractivité des territoires requiert une articulation plus importante entre les acteurs publics afin de renforcer l'efficacité de la dépense publique en faveur de la réduction des inégalités et des écarts de développement entre territoires. Dans un contexte de contrainte sur les finances publiques, une répartition plus solidaire des ressources entre les collectivités territoriales, à l'échelle intercommunale et nationale, est une autre condition de l'efficacité de l'action publique.

Le politique de la ville, examinée dans le premier chapitre, repose sur une logique d'addition entre des dispositifs spécifiques, illustrés par les deux exemples retenus (les cités éducatives et l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties) et une mobilisation de politiques de droit commun. En pratique, leur articulation reste insuffisante et les dispositifs se superposent (zonages, instances, financements), rendant l'action publique peu lisible, difficile à évaluer et exposée au risque de substitution des crédits spécifiques à ceux du droit commun.

Nées en Île-de-France dans les années 1950, les opérations d'intérêt national (OIN) ont permis à l'État de porter de grands projets urbains stratégiques (villes nouvelles, grands projets comme Euroméditerranée, Paris-Saclay, Nice Éco-Vallée, etc.), avec une capacité d'ingénierie et une vision sur le temps long adaptés aux projets. Si leurs résultats en termes de logements et d'emplois sont satisfaisants, leur soutenabilité financière et les effets induits sur les territoires environnants sont mal évalués. Exorbitantes du droit commun, les OIN doivent rester réservées à des projets stratégiques, temporaires et exceptionnels.

Dans une République décentralisée, l'action publique repose sur un nécessaire partenariat entre l'État, les collectivités et leurs groupements. Toutefois, cette coopération souffre d'une multiplication de cadres contractuels et de cofinancements peu compréhensibles et insuffisamment évalués. La transition écologique et la solidarité financière au sein des intercommunalités doivent être des priorités dans le soutien aux investissements locaux.

Enfin, les dispositifs de péréquation verticale (notamment à travers la dotation globale de fonctionnement) et horizontale (fonds entre collectivités), qui permettent de mieux répartir la ressource financière entre les collectivités, demeurent d'ampleur limitée et souffrent de nombreux biais de conception. Malgré ces mécanismes, les écarts de potentiel financier par habitant entre ensembles intercommunaux et entre communes restent élevés après ces péréquations. Le dernier chapitre de cette partie formule des recommandations pour renforcer la solidarité financière et fiscale entre les territoires afin de mieux répondre aux attentes de leurs habitants.



# 1.
# Articuler davantage la politique de la ville et les politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) font l'objet d'actions spécifiques afin d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants et réduire les écarts de développement entre ces territoires et leurs environnements urbains.

La politique de la ville relève de la cohésion à la fois sociale et territoriale. Elle bénéficie de moyens et d'une gouvernance propres.

La Cour a examiné en 2025 deux dispositifs relevant de cette politique : l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux, dépense fiscale de 126 M€ en 2024, qui doit permettre de faire face au besoin de « sur-entretien » des logements sociaux dans les QPV et celui des cités éducatives, démarche d'articulation

des actions locales en faveur de la réussite éducative des 0-25 ans qui, avec 250 cités, concerne 600 QPV en 2025. Ces dispositifs confirment les constats récurrents de la Cour sur l'emploi des crédits de la politique de la ville, notamment leur manque d'articulation avec le droit commun[1].

En 2025, 1 362 QPV en métropole et 247 en outre-mer regroupent 8,7 % de la population française. Ils bénéficient de moyens budgétaires de l'État spécifiques, d'un montant exécuté de 524 M€ en 2024. 333 contrats de ville ont été signés en 2024 dans la métropole, qui renouvellent les engagements des partenaires locaux en faveur des QPV jusque 2030.

Les QPV sont caractérisés par les difficultés socio-économiques durables de leur population. Ils bénéficient à ce titre de moyens spécifiques, qui complètent en principe le droit commun (I). Les deux dispositifs étudiés sont confrontés aux enjeux qui naissent d'une articulation insuffisamment aboutie avec le droit commun, ce qui requiert une meilleure identification des moyens déployés et sa mobilisation accrue au niveau national (II).

1. Cour des comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, 2012 ; *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville*, 2020.

# Chiffres clés

**1 609** **quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**, dont 247 en outre-mer, représentant 8,7 % de la population française

**× 3**

Dans les QPV, un taux de pauvreté monétaire trois fois supérieur à celui de la métropole, et un taux de chômage deux fois plus élevé

**524 M€**

exécutés en 2024 s'agissant des crédits de la politique de la ville

**250 cités éducatives**

en 2025

**126 M€**

de dépenses fiscales en 2024 au titre de l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux dans les QPV

# I. Les difficultés persistantes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, motif d'actions publiques en leur faveur

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville concentrent par définition des difficultés socio-économiques (A). L'action publique cherche à réduire les écarts de développement avec les environnements urbains[2] et à améliorer les conditions de vie dans les QPV, en œuvrant à la fois au bénéfice de ces territoires et de leurs populations (B).

## A. Les QPV, des territoires caractérisés par un ensemble de difficultés socio-économiques

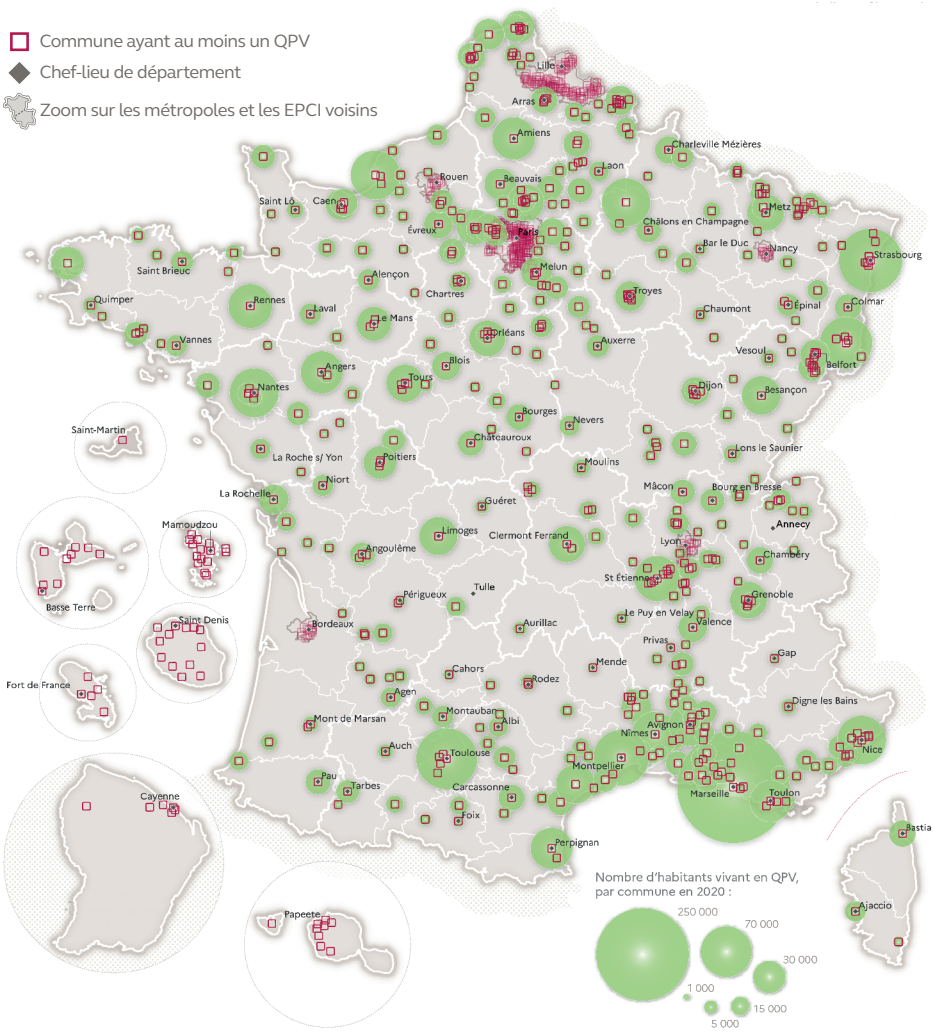
### 1. Une concentration de populations défavorisées

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (dite loi Lamy) a redéfini les QPV, simplifiant une géographie prioritaire superposant auparavant quatre zonages[3]. Leur périmètre est délimité par décret[4] après une consultation des élus locaux, en fonction de critères de revenu et de population. 1 362 QPV accueillent 5,3 millions d'habitants dans la métropole[5], auxquels s'ajoutent 247 QPV outre-mer comptant plus de 700 000 habitants. La répartition territoriale va d'un seul QPV dans certains départements[6] à 94 dans le Nord, tandis que la Seine-Saint-Denis compte la plus grande part des populations résidant en QPV (42 %). Outre-mer, cette part va de 15 % en Guadeloupe et Martinique à 48 % en Guyane.

2. Selon l'INSEE, l'environnement urbain est *« le reste de l'unité urbaine dans laquelle se situe un QPV »* (c'est-à-dire l'unité urbaine, définie comme une zone de bâti continu d'au moins 2 000 habitants, mais hors sa partie QPV).
3. Les zones urbaines sensibles (ZUS) ; les zones de redynamisation urbaine (sous-ensemble des ZUS) ; les zones franches urbaines ; les zones définies par les contrats urbains de cohésion sociale.
4. Décret n° 2023-1312 du 28 décembre 2023 relatif à la liste nationale des QPV complété par le décret n° 2024-1212 du 27 décembre 2024 s'agissant des outre-mer.
5. Recensement 2020, INSEE.
6. Tels que les Hautes-Alpes, le Cantal ou le Gers.

## CARTE N° 1 | Répartition géographique des QPV

**La géographie prioritaire de la politique de la ville**
Les communes concernées par un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire (QPV)

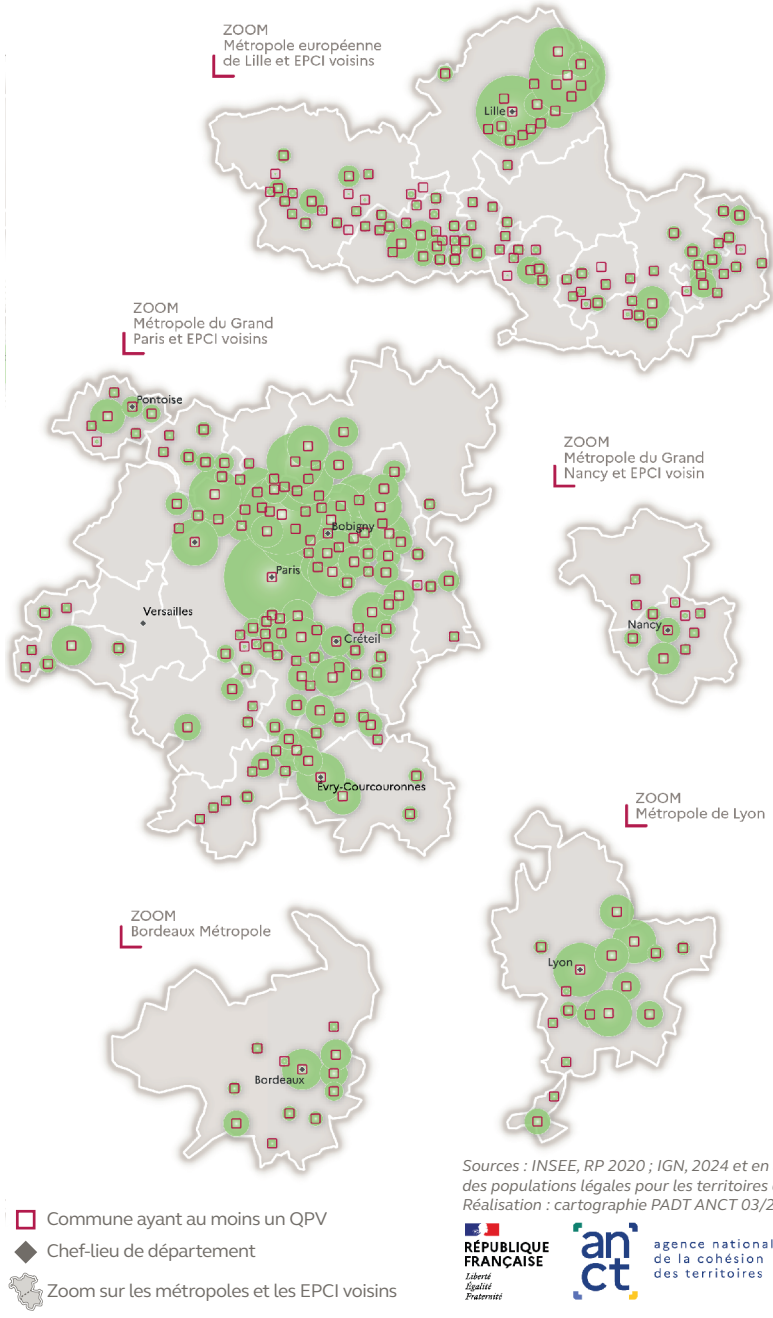



*Sources : INSEE, RP 2020 ; IGN, 2024 et en attente des populations légales pour les territoires d'outre-mer - Réalisation : cartographie PADT ANCT 03/2025*

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), octobre 2025

## CARTE N° 2 | Zoom sur cinq métropoles et EPCI voisins

**La géographie prioritaire de la politique de la ville (suite)**
Les communes concernées par un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire (QPV)




*Sources : INSEE, RP 2020 ; IGN, 2024 et en attente des populations légales pour les territoires d'outre-mer - Réalisation : cartographie PADT ANCT 03/2025*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
*Liberté Égalité Fraternité*

agence nationale de la cohésion des territoires

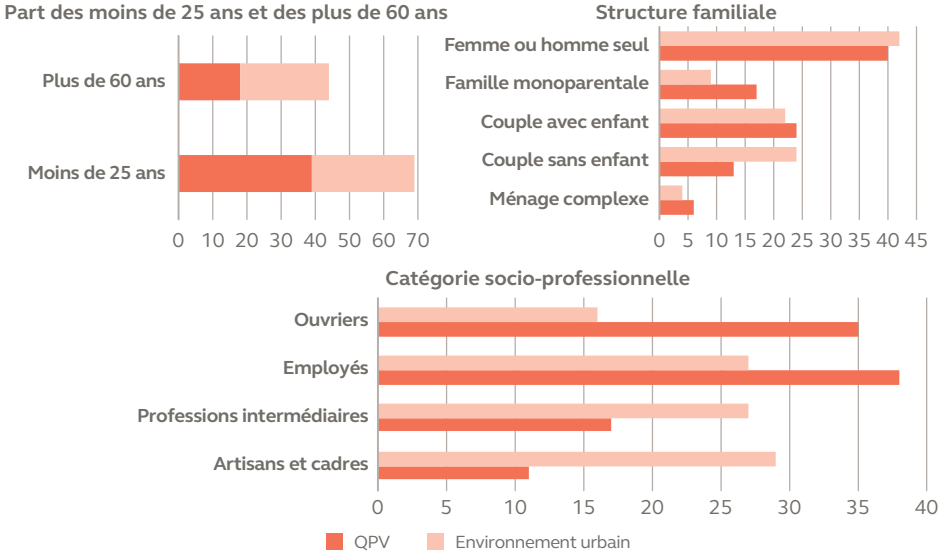
Source : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), octobre 2025

En métropole, un QPV doit être situé dans une unité urbaine de plus de 10 000 habitants et compter plus de 1 000 habitants, disposant d'un revenu médian en décrochage par rapport à l'agglomération d'appartenance et à la métropole.

Outre-mer, outre des seuils démographiques adaptés, un indicateur synthétique agrégeant des données socio-économiques est utilisé, dont les taux de chômage, de non-diplômés et de logements suroccupés.

Les QPV concentrent ainsi, par construction, des populations défavorisées. Dans les QPV métropolitains[7], le taux de pauvreté monétaire est de 44 %, contre 15 % pour la métropole[8], le revenu disponible médian est de 14 700 € contre 23 080 €[9] et la part des prestations sociales[10] sur le revenu disponible est de 22 % contre 5,4 %. Le taux de chômage, à 27,5 % en 2020, y est deux fois plus élevé qu'en métropole et l'emploi y est plus précaire[11]. Leurs habitants sont plus jeunes, plus fréquemment ouvriers et employés lorsqu'ils travaillent et les ménages plus souvent complexes ou monoparentaux.

GRAPHIQUE N° 1 | Caractéristiques des QPV métropolitains du zonage de 2024 par rapport aux environnements urbains (données de 2020)




Source : Cour des comptes, à partir des données de l'INSEE, *Portrait des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville en France métropolitaine*, août 2024 (données 2021)
Note : un ménage complexe est un ménage qui n'est pas composé exclusivement soit d'une seule personne, soit d'une seule famille.

7. INSEE, *Données sur les quartiers 2024 de la politique de la ville* (données 2021), les données pour les QPV ultra-marins n'étant pas disponibles en juillet 2025.
8. Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus appartenant à des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de 60 % du revenu disponible médian de l'ensemble de la population.
9. Par unité de consommation. Source INSEE.
10. Les prestations familiales, d'aide au logement et les minima sociaux.
11. 23 % des travailleurs salariés ont un contrat à durée limitée en 2020, contre 12 % en métropole. Il convient de noter par ailleurs qu'il s'agit ici du taux de chômage tel qu'il est mesuré dans les enquêtes de recensement de la population, qui peut donc différer à la marge de l'indicateur de référence au niveau national, tiré des enquêtes *Emploi en continu*.

## 2. Des conditions de vie plus dégradées dans les QPV que dans les environnements urbains

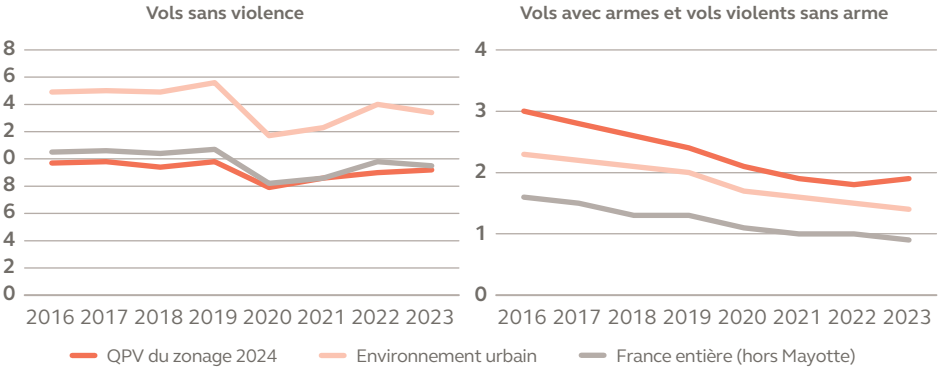
(Le zonage QPV 2024 est une actualisation du zonage 2015. Sauf mention contraire, les données présentées dans cette partie concernent les QPV du zonage de 2015)

Les QPV offrent des conditions de vie moins favorables notamment s'agissant du logement et de la sécurité. Seuls 25 % des habitants des QPV trouvent ainsi leur quartier « tout à fait agréable à vivre », contre 58 % dans leur environnement urbain[12].

De nombreux indicateurs font état du caractère dégradé des conditions de logement : la part de portes d'entrée (22 %), d'escaliers (28 %) ou d'ascenseurs (10 %) en mauvais état est supérieure dans les QPV par rapport aux environnements urbains (respectivement 6 %, 7 % et 2 %) et la part de logements ayant une installation électrique dégradée y est de près du double[13]. La suroccupation des logements concerne le quart des couples avec enfants dans les QPV métropolitains, 2,8 fois plus que dans leur environnement urbain[14].

En matière d'insécurité, les QPV connaissent une évolution similaire aux moyennes nationales entre 2016 et 2023[15] mais présentent des taux d'infraction qui diffèrent de ces moyennes, à la hausse ou à la baisse selon les infractions (voir graphique n° 2). Cette insécurité touche en premier lieu les habitants des quartiers, qui constituent les deux tiers des victimes concernées, expliquant pour partie un sentiment d'insécurité élevé : en 2018, 26 % des habitants des QPV indiquent se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier, contre 10 % à l'échelle nationale[16].

GRAPHIQUE N° 2 | Nombre de vols sans violence et de vols avec violence enregistrés pour 1 000 habitants (2016-2023)




Source : Cour des comptes, données du SSMSI

12. ONPV, *Bien vivre dans les quartiers prioritaires*, 2019.
13. Enquête *Cadre de vie et sécurité 2018* dirigée par l'INSEE.
14. *Portrait des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville en France métropolitaine*, INSEE Première n° 2008, août 2024.
15. Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), *Quartiers prioritaires de la politique de la ville et quartiers de reconquête républicaine : davantage de violences enregistrées que sur le reste du territoire en 2023*, Info rapide n° 46, décembre 2024.
16. *SSMSI, Rapport d'enquête Cadre de vie et sécurité*, 2018.

L'accès aux équipements et services présente une situation contrastée, nourrissant des débats sur la présence effective des services publics dans les QPV. La Cour a constaté en 2020 une accessibilité globalement meilleure à ces équipements et services dans les QPV par rapport aux environnements urbains[17]. Une étude de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) a conclu que la part des habitants des QPV ayant accès aux équipements publics ou privés de la vie quotidienne en moins de quinze minutes à pied était supérieure à celle de leur environnement urbain[18]. Cette étude relevait toutefois une offre plus limitée et moins variée.

Ainsi, les QPV ne comptent que 2,5 % des équipements culturels pour 8,5 % de la population et 18 % des QPV ne comptent aucun équipement culturel *in situ* ou aux alentours[19]. Les salles multisports sont quatre fois plus présentes en QPV[20] que dans les environnements urbains et les terrains de grands jeux près de deux fois plus[21], mais l'offre y est moins variée : les terrains de football sont prépondérants alors que l'accès aux bassins de natation et aux courts de tennis[22] est plus faible.

Les résultats varient selon les études, en matière de santé, d'éducation ou encore d'aide à la recherche d'emploi. La Cour a ainsi estimé que, les habitants des QPV bénéficiaient en 2019 et 2020 de 13 % des dépenses d'aides à l'emploi de droit commun, alors qu'ils représentaient 14 % des inscrits à France Travail[23]. En revanche, les moyens humains consacrés par cet opérateur y étaient supérieurs. Le ministère de la ville et du logement signale que les QPV comptent 20 % des espaces France Services déployés (soit 480 en tout), pour une moyenne de 28 démarches par jour contre 17 au niveau national.

L'évaluation de l'accès aux services publics, en l'absence d'un recensement fiable des moyens de droit commun déployés dans les QPV (voir ci-après), ne peut être que parcellaire et nécessiterait de tenir compte de la diversité des QPV eux-mêmes, ce que l'ANCT indique envisager de faire dans une nouvelle typologie des quartiers.

17. Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville*, décembre 2020.
18. ONPV, *L'accessibilité à pied aux équipements dans les QPV*, rapport annuel 2019.
19. Inspection générale des affaires culturelles, *L'action du ministère de la culture dans les quartiers de la politique de la ville*, juin 2024.
20. Équipements situés dans les QPV et dans une bande de 300 mètres alentour.
21. ONPV, *L'accessibilité à pied aux équipements dans les QPV*, rapport annuel 2019.
22. ONPV, *Quelle pratique sportive et quels équipements dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ?* septembre 2024.
23. Cour des comptes, *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, juillet 2022.

## B. Un déploiement des moyens publics dans les QPV confronté à la persistance des inégalités territoriales

Afin de réduire les écarts de développement et d'améliorer les conditions de vie des habitants, les QPV bénéficient de moyens et dispositifs spécifiques en renfort du droit commun, à l'instar des cités éducatives et de l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux. En dépit de l'ensemble de ces moyens, certains indicateurs tendent à montrer que les progrès sont faibles s'agissant des objectifs d'accroissement de la mixité sociale et de rattrapage en matière socio-économique.

### 1. La politique de la ville : des moyens spécifiques en renfort du droit commun

#### a) De multiples objectifs qui appellent la mobilisation du droit commun, auquel s'ajoutent les crédits « politique de la ville »

La politique de la ville existe depuis la fin des années 1970 et poursuit deux objectifs définis à l'article 1 de la loi Lamy de 2014 : *« réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et améliorer les conditions de vie de leurs habitants »*. Ils sont déclinés en dix objectifs précis : lutte contre les inégalités ; égalité d'accès aux droits et aux équipements publics ; développement économique et emploi ; amélioration de l'habitat ; prévention en matière de santé et accès aux soins ; sécurité et prévention de la délinquance ; intégration dans l'unité urbaine et accessibilité ; qualité de l'environnement ; valorisation du patrimoine ; lutte contre les discriminations.

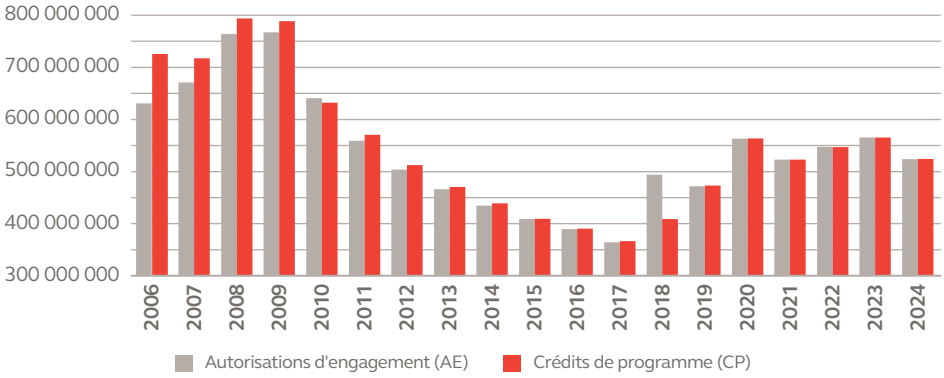
L'atteinte de ces objectifs, qui balayent tous les champs de l'action publique, suppose en premier lieu la mobilisation de crédits de droit commun de l'État. Il s'agit des moyens déployés par l'État dans les QPV au même titre que partout ailleurs ainsi que des moyens qui y sont déployés de façon renforcée (par exemple, le taux de surencadrement à l'école) ou complémentaire (comme les maisons de la justice et du droit, dont plus de la moitié sont en QPV)[24]. Ils sont recensés dans un document de politique transversale (DPT *Ville*) qui n'est pas fiable, en l'absence d'une méthodologie harmonisée entre les ministères. Le montant global des moyens budgétaires dont bénéficient les QPV est dès lors inconnu.

En sus des crédits de droit commun, la politique de la ville proprement dite est structurée en deux piliers bénéficiant de circuits de financements pour l'essentiel distincts : la cohésion sociale et le renouvellement urbain.

La cohésion sociale est au cœur des moyens dit « spécifiques », regroupés au sein du programme budgétaire 147 - *Politique de la ville*. Ces crédits ont fluctué après 2006, avant de se stabiliser depuis 2020 pour atteindre 524 M€ exécutés en 2024.

24. D'après le DPT *Ville* 2025, 78 maisons de la justice et du droit sur 150 se trouvent en QPV en 2023.

GRAPHIQUE N° 3 | Crédits exécutés du programme 147 (2006-2024)




Source : Cour des comptes d'après les rapports annuels de performance

Ces crédits budgétaires sont concentrés à près de 90 % sur les « actions territorialisées des contrats de ville » qui représentent, entre 2004 et 2024, 11 Md€ de crédits exécutés. L'ANCT précise qu'ils sont majoritairement versés sous forme de subvention aux associations.

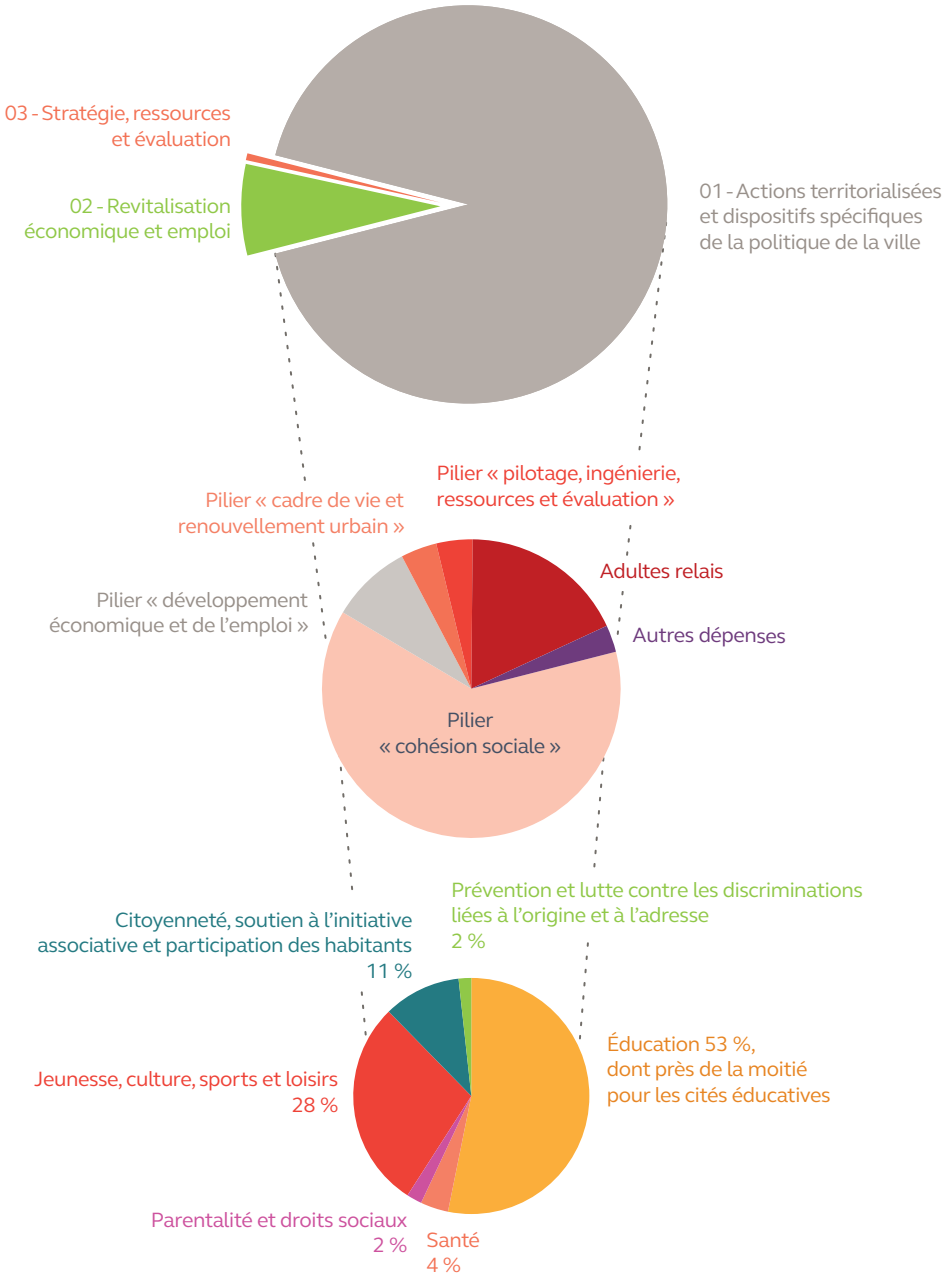
Ils sont principalement constitués d'actions de « cohésion sociale » (300,9 M€ exécutés en 2024) qui se répartissent, en fonction des besoins locaux, entre l'éducation (160 M€), dont les cités éducatives, la « jeunesse, culture, sport et loisirs » (86 M€) ou encore la santé (11,5 M€).

S'y ajoute le dispositif *adultes-relais* (86,4 M€), qui existe depuis 1999 et concerne près de 4 300 médiateurs fin 2024. Ces médiateurs sociaux occupent des fonctions variées dans les domaines scolaires, sportifs, de la prévention de la délinquance, etc. Un rapport inter-inspections de 2024 souligne la pertinence de ce dispositif, pour la vie des quartiers et comme facteur d'insertion professionnelle des médiateurs.

Le programme 147 finance aussi subsidiairement le développement de l'activité économique et de l'emploi (42,3 M€ exécutés en 2024), ainsi que des actions en faveur du « cadre de vie et renouvellement urbain » (18,8 M€), dont les actions liées à la transition écologique (5,8 M€) et à la tranquillité et la sûreté publiques (3,2 M€).

Les crédits sont répartis sur proposition de la direction générale des collectivités locales à l'échelle nationale et selon les décisions de financement prises par les préfectures au niveau local. Alors que près du tiers des crédits concerne l'éducation, certains axes et dispositifs ne dépassent pas le million d'euro : permanences juridiques de proximité, *C'est mon patrimoine* (programme d'appropriation des lieux patrimoniaux), actions liées à la « mobilité douce », etc..

## GRAPHIQUE N° 4 | Répartition des crédits exécutés du programme 147 (2024)




Source : Cour des comptes, sur le fondement du rapport annuel de performance 2024
Note de lecture : le détail des crédits de l'action 01 « actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » du premier diagramme figure dans le deuxième diagramme, celui du « pilier cohésion sociale » figure dans le troisième diagramme.

Parmi ces moyens spécifiques, les dépenses fiscales en faveur des QPV s'élèvent en 2024 à 245 M€, dont 126 M€ au titre de l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Les dépenses effectuées par les collectivités territoriales dans les QPV (hors rénovation urbaine, voir *infra*) ne peuvent être estimées globalement, en l'absence d'une comptabilité distincte. Seul le montant des subventions de la dotation politique de la ville (DPV) est connu, fixé chaque année depuis 2017 à 150 M€[25]. Ces subventions de l'État sont attribuées aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU)[26], ayant plus de 16 % de leur population en QPV et présentant d'importants dysfonctionnements urbains[27]. En 2023, 182 communes de la métropole et 17 communes d'outre-mer y étaient éligibles.

### b) Des moyens *ad hoc* pour financer le renouvellement urbain

Le renouvellement urbain représente sur la période 2004-2024, 14 Md€ de concours financiers (prêts et subventions). Ils sont principalement financés par Action Logement et l'Union sociale pour l'habitat et, à hauteur de 800 M€, par des crédits de l'État (programme 147), afin d'« enrayer la dégradation physique et sociale des grands ensembles »[28]. Porté par l'Agence nationale du renouvellement urbain (ANRU), ce programme finance, dans les QPV identifiés comme prioritaires, des travaux relatifs au logement (démolition, construction ou réhabilitation) et dans une moindre mesure à l'aménagement urbain (réalisation ou rénovation d'équipements publics, de commerces, aménagement des espaces).

Le programme national de renouvellement urbain (PNRU), de 2004 à 2021, a mobilisé 11,2 Md€ de concours financiers attribués par l'ANRU et a généré 48,4 Md€ d'investissements tous financeurs confondus, y compris collectivités territoriales et bailleurs[29]. Conduit dans 546 quartiers, il a permis la destruction de 175 000 logements, dont 164 400 logements sociaux, et la construction de 220 000 logements, dont 142 000 logements sociaux. Un nouveau programme (NPNRU) engagé sur la période 2014-2030 concerne 446 des 1 362 QPV pour un total de 14 Md€ de concours financiers programmés, dont 10 Md€ par Action Logement, 2,7 Md€ par les bailleurs sociaux et 1,2 Md€ par l'État. Les 2/3 étaient engagés au 31 décembre 2024, les paiements s'élevant à 2,7 Md€. Tirant les enseignements du PNRU, le NPNRU cherche notamment à intégrer davantage les enjeux environnementaux et économiques et à mieux impliquer les habitants *via* des « conseils citoyens », qui font toutefois l'objet d'un bilan « mitigé »[30].

25. La DPV est légèrement sous-exécutée (117 M€ de crédits de paiement consommés en 2024).
26. La DSU bénéficie aux communes dont les ressources ne permettent pas de couvrir les charges élevées (article L. 2334-15 du code général des collectivités locales (CGCL). S'élevant à 2,8 Md€ en 2024, elle bénéficie à 871 communes en 2025.
27. Article L. 2334-40 du CGCL.
28. Circulaire du Premier ministre du 3 mars 1977 relative au Fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel « habitat et vie sociale ».
29. *Rapport partenarial sur l'impact du PNRU*, coordonné par la direction générale des collectivités locales (DGCL), juin 2024.
30. Cf. Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot et Cédric Van Styvendael, *Ensemble, refaire la ville*, février 2025, rapport fait à la demande du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, du ministre délégué chargé du logement et de la secrétaire d'État chargée de la citoyenneté et de la ville.

## 2. Des écarts durables avec les autres territoires

### a) Des inégalités territoriales qui s'accroissent ou persistent entre les QPV et le reste de la France

Alors que la politique de la ville devait être « à durée déterminée » et prendre fin avec la résorption des écarts territoriaux, la nouvelle carte des QPV a donné lieu à son extension. Sur les 1 296 QPV métropolitains de 2015, 1 251 ont été reconduits et 40 sont sortis de la géographique prioritaire en 2024. 111 nouveaux QPV ont été identifiés. Ces évolutions augmentent de 500 000 habitants la population résidant en QPV dans la métropole. En outre-mer, le nombre de QPV est passé de 218 à 247.

Les 40 quartiers sortis du zonage en métropole présentent en moyenne de meilleurs résultats sur un ensemble d'indicateurs, dont le niveau de vie[31], la part des revenus d'activité dans le revenu disponible des ménages et la part de ménages propriétaires. En revanche, la sortie de certains QPV tient moins à l'amélioration de leur situation, qui présente toujours des indicateurs préoccupants, qu'à un passage sous le seuil des 1 000 habitants[32] à l'instar des quartiers de la résidence sociale Nicéa à Nice, Diderot-Les Mesliers à Rouen et Chalet–Solférino–Paul Petit à Reims.

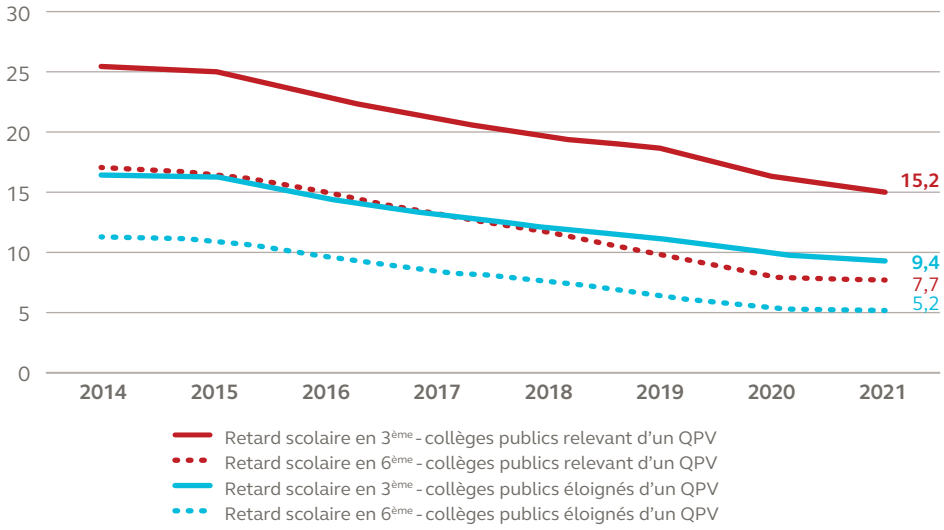
L'extension de la géographie prioritaire témoigne de la persistance des inégalités territoriales. Certes, sur le périmètre des QPV de 2015, pour lesquels les données existent dans la durée, certains indicateurs font état d'une amélioration de la situation. En particulier, le taux de chômage a baissé de 25 % à 18 % entre 2014 et 2022, contre une baisse de moins de trois points dans les environnement urbains[33].

Toutefois, les évolutions du niveau de vie révèlent la difficulté à résorber les écarts territoriaux. Le revenu disponible médian des ménages résidant dans les QPV métropolitains n'a cru que de 10 % entre 2017 et 2022, contre 17 % en France[34], alors que l'inflation s'élevait dans un même temps à 11,7 %. Le poids des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages résidant en QPV a augmenté de 1,8 point entre 2020 et 2024, alors que la part des revenus d'activité baissait de 1 %.

Des indicateurs associés à une amélioration durable de la situation, comme la réussite scolaire et l'insertion sur le marché de l'emploi, restent préoccupants. À la rentrée 2022, 9,7 % des élèves résidant en QPV sont en retard à l'entrée en 6ème, taux qui passe à 15,3 % à l'entrée en 3ème, contre respectivement 5,6 % et 10 % à l'échelle nationale[35]. Les collèges relevant des QPV connaissent des taux de retard plus élevés que les autres, bien que les écarts s'amenuisent (voir graphique n° 4). Le taux de réussite au brevet y est de 83 % en 2022, contre 90 % dans les collèges éloignés des QPV.

31. Défini par l'INSEE comme le revenu disponible par unité de consommation.
32. Seuil minimal d'habitants pour être classé QPV.
33. ONPV, *Situation de l'emploi de 2014 à 2022 en QPV*, rapport 2023.
34. Source : Cour des comptes d'après le fichier démographique sur les logements et les individus.
35. Données du ministère de l'éducation nationale.

GRAPHIQUE N° 5 | Évolution du retard scolaire selon la proximité de l'établissement à un QPV (2014-2021)




Source : ONPV, *La réussite éducative dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*, rapport 2023, sur le fondement des données du ministère de l'éducation nationale

Ces retards se répercutent sur le parcours des jeunes et leur insertion professionnelle : en 2022, 25 % des 15-29 ans des QPV ne se trouvent ni en études, ni en emploi, ni en formation, contre 11 % dans leur environnement urbain[36]. Seules 48 % des personnes en âge de travailler ont un emploi, contre 69 % dans leur environnement urbain[37]. Ce taux d'emploi s'est amélioré depuis 2014 (+ 2,7 points) mais l'écart s'est légèrement creusé avec les environnements urbains, où l'amélioration est de 3,3 points.

### b) Un objectif de mixité sociale non atteint

L'accroissement de la mixité sociale dans les QPV[38] est un des objectifs de la politique de la ville. Dans son rapport de 2020 précité, la Cour constatait que cet objectif achoppait sur l'absence d'attractivité « spontanée » des quartiers, le défaut d'alternative de logement pour les résidents et les faiblesses et incohérences des stratégies d'attribution des logements sociaux. Selon l'INSEE, la mixité sociale dans les QPV des grandes villes a même reculé, concomitamment à l'accroissement général de la ségrégation spatiale[39]. En 2019, les QPV accueillent une plus grande part des habitants les plus modestes et une plus faible part des habitants les

36. ONPV, *Situation de l'emploi de 2014 à 2022 en QPV*, rapport 2023. Données INSEE.
37. *Ibid.*
38. Article 1 de la loi Lamy de 2014.
39. INSEE, *En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes*, INSEE Analyses n° 79, janvier 2023. L'étude porte sur les 50 plus grandes villes de France.

plus aisés, par rapport à 2004. En revanche, une étude de France Stratégie[40] fait état d'une amélioration de la mixité sociale dans les 25 % des quartiers étudiés qui ont bénéficié des rénovations les plus intenses dans le cadre du PNRU. Dans ces quartiers la part des logements sociaux, qui restent majoritaires, a baissé de 6 points entre 1999 et 2019 et celle des ménages les plus pauvres est passée de 30 à 25 %. L'impact pour les autres quartiers n'est pas établi.

Ces évolutions à l'échelle des quartiers masquent les trajectoires individuelles de leurs habitants. Certains quittent le quartier à la faveur de l'amélioration de leur situation, le QPV faisant alors office de « sas ». Corrélativement, les ménages entrant dans le QPV présentent des profils plus défavorisés, double dynamique que la Cour a démontrée sur les années 2015-2017[41] et qui explique pour partie la faible amélioration de la situation globale des QPV.

Parmi les études portant sur la mobilité des habitants des QPV[42], celle de l'INSEE met en évidence plusieurs types de parcours résidentiels sur les années 2011-2020[43]. Elle montre que les habitants des QPV sont un peu plus mobiles que ceux de leur environnement urbain (53 % ont déménagé au moins une fois en neuf ans, contre 47 %), constat qui varie selon les années, l'âge et le statut d'occupation des logements. L'étude tend à confirmer que les QPV sont un « sas » pour une fraction de leurs habitants, mais aussi une « nasse » pour d'autres. 40 % des habitants des QPV, parmi lesquels les populations aux revenus les plus élevés, en sortent après un plus ou moins long passage. *A contrario*, les situations les moins favorables sont celles des 11 % d'habitants qui déménagent au sein de la géographie prioritaire et des 12 % nouvellement entrés en QPV et qui ne déménagent plus sur la période. Pour ces habitants, le déménagement entre QPV ou dans un QPV est souvent lié à l'attribution de logements sociaux.

Cette fonction de « sas » vient percuter l'objectif de mixité sociale et révèle une tension interne à la politique de la ville, qui vise à la fois à donner *« les moyens de partir et l'envie de rester »*[44]. Un rapport de la commission des affaires économiques du Sénat appelle à cet égard à faire figurer explicitement, aux côtés de l'égalité des territoires, le rôle de « tremplin » attendu des QPV comme objectif de la politique de la ville[45].

Ces constats au mieux mitigés s'agissant des évolutions de la situation des QPV sont à mettre en regard de l'ambition comme du nombre élevé des objectifs fixés à la politique de la ville et des moyens spécifiques dont elle bénéficie. À cet égard, la mobilisation du droit commun et l'amélioration de son articulation avec les dispositifs spécifiques sont est d'autant plus cruciales.

40. France Stratégie, *Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ?* La note d'analyse n° 133, février 2024. L'étude concerne 497 quartiers.
41. Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville*, décembre 2020.
42. L'étude de Philippe Estèbe et Laurent Davezies, *Le sas ou la nasse*, réalisée pour l'ANRU en 2011, continue de faire référence. Voir également ONPV, Mobilité résidentielle des habitants des quartiers prioritaires, 2017.
43. INSEE, *La moitié des personnes ayant habité en quartier prioritaire entre 2011 et 2020 y restent tout au long de la période*, INSEE Première, n° 1996, mai 2024.
44. Daniel Béhar, *Réussir l'intégration : les moyens de partir, l'envie de rester*, projet n° 227, septembre–novembre 1991.
45. Sénat, *Le bilan de la politique de la ville*, juillet 2022.

## II. Une articulation à renforcer entre politique spécifique et droit commun

Les évaluations en 2025 des dispositifs d'abattement de la TFPB et des cités éducatives dans les QPV relèvent les difficultés de l'articulation entre les moyens spécifiques et le droit commun, confirmant les constats effectués par la Cour dans ses travaux antérieurs sur la politique de la ville.

Ces deux dispositifs illustrent le caractère partenarial de la politique de la ville, qui doit garantir la cohérence des actions menées localement. Toutefois, dans les deux cas, la superposition des dispositifs, des moyens et des zonages complexifie le contrôle et l'évaluation des actions relevant de la politique de la ville *stricto sensu* (A). Elle accroît en outre le risque de substitution des crédits de droit commun, d'autant plus que la gouvernance nationale ne fait pas de cette articulation une priorité (B).

### L'abattement de la TFPB

Depuis 2001, les bailleurs sociaux bénéficient d'un abattement de 30 % de la TFPB sur leur parc locatif social situé en QPV, en contrepartie d'actions visant à améliorer le cadre de vie et apporter un supplément de qualité de service pour les locaux et l'animation dans les QPV. Ces actions sont définies dans une convention triennale associant État, collectivité et bailleurs et couvrent un spectre large : renforcement de la présence du personnel, gestion des déchets, animation du vivre-ensemble, végétalisation du quartier ou encore vidéosurveillance. Il s'agit notamment de compenser la propension des logements des QPV à se dégrader plus rapidement.

La perte de recette fiscale induite pour les collectivités, estimée à 315 M€ en 2024, est compensée par l'État à hauteur de 40 %, soit 126 M€ d'où une perte de recettes pour les collectivités de 189 M€.

### Les cités éducatives

Lancé en 2019, le programme des cités éducatives s'est amplifié de 80 cités labellisées initialement à 250 en 2025.

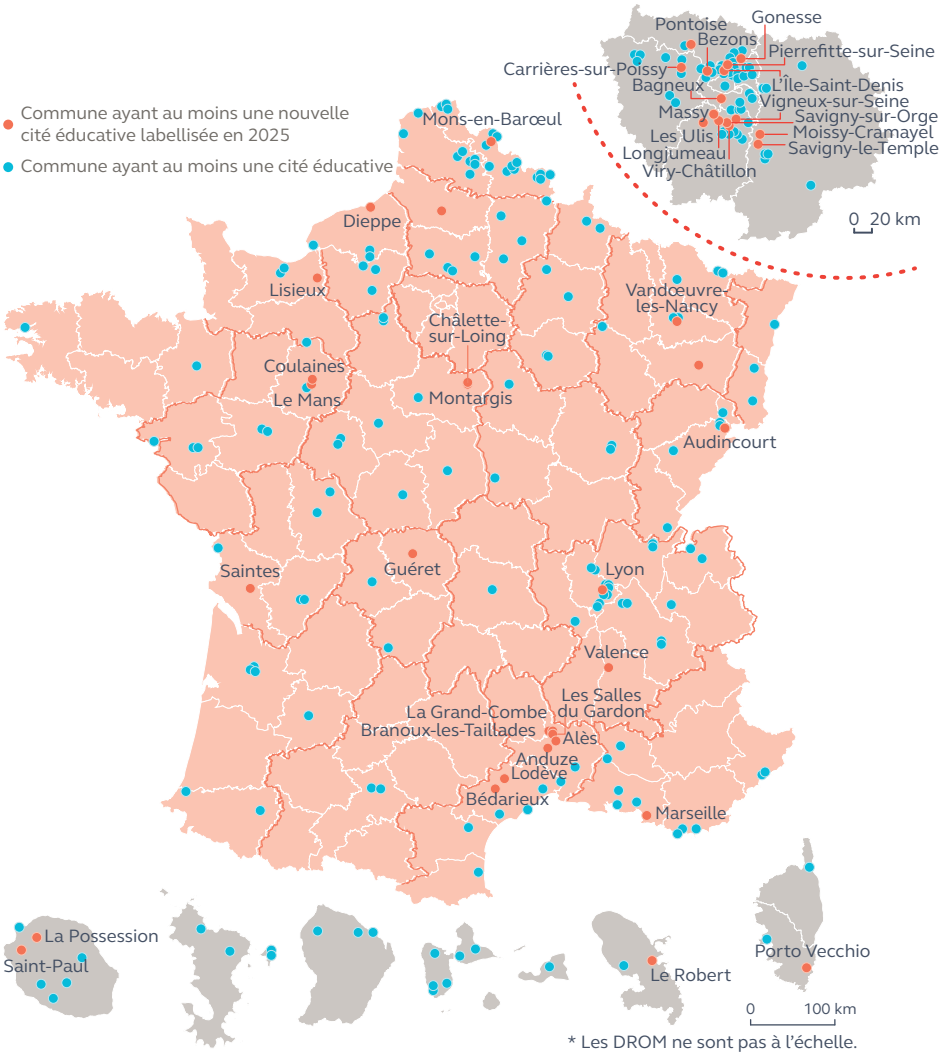
Les cités éducatives ont pour but, par une gouvernance associant la préfecture, l'éducation nationale et la commune, de coordonner tous les acteurs locaux impliqués dans la réussite éducative des jeunes de 0 à 25 ans.

Une cité éducative ne peut se déployer qu'en QPV et s'accompagne d'une dotation garantie pour trois ans. Elle s'élève en moyenne à 353 000 € par an, soit un budget moyen de 81 € par élève. Ces crédits financent l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre de la cité éducative et des actions répondant aux besoins identifiés localement en matière éducative.

Ces actions relèvent de trois axes :

- conforter le rôle de l'école, par l'amélioration du climat scolaire ou encore des relations avec les parents ;
- promouvoir la continuité éducative, en assurant un parcours cohérent entre les temps de vie (scolaire, périscolaire et extra-scolaire et de la petite enfance jusqu'à l'insertion professionnelle) ;
- lutter contre l'enclavement et agir en faveur de l'ambition des jeunes des QPV.

CARTE N° 3 | Répartition des communes ayant au moins une cité éducative (2025)




* Les DROM ne sont pas à l'échelle.

Source : DGD Ville - ANCT 2025, IGN 2024 - Réalisation PADT ANCT - Cartographie 05/2025

Source : ANCT

# A. Une politique territorialisée dont il est difficile d'apprécier les effets

## 1. Au niveau local, des partenariats indispensables mais dont le fonctionnement est à rationaliser

La politique de la ville est marquée par une forte territorialisation des dépenses et le rôle clé des préfectures s'agissant de leur utilisation finale. L'accent est mis sur les problématiques locales dans une démarche partenariale devant garantir l'articulation et la cohérence de toutes les actions menées dans les QPV, ce que reflètent les deux dispositifs évalués.

Les contrats de ville formalisent les engagements et les actions prises au profit des QPV à l'échelle intercommunale, assortis de moyens et d'objectifs chiffrés. Ces contrats sont signés par de nombreuses parties prenantes : l'État et ses établissements publics, les différents niveaux de collectivités territoriales et les divers acteurs institutionnels (acteurs de la protection sociale, du logement, économiques, etc.). 333 contrats de ville ont été signés en métropole en 2024, qui courent jusqu'en 2030, à la suite d'une concertation nationale en 2023 avec les habitants et associations des quartiers.

La volonté de concertation et de co-construction portée par les contrats de ville est déclinée au sein des cités éducatives et dans le cadre de l'abattement de la TFPB, dont l'évaluation met à jour certaines difficultés.

Le label des cités éducatives suppose la mise en place d'une gouvernance assurée à égalité par la préfecture, la commune et l'éducation nationale. Sur le fondement d'un diagnostic commun des besoins du territoire en matière de réussite éducative, un plan d'action est identifié. Ainsi, la cité éducative de Tours a décliné les trois axes nationaux en quinze objectifs relatifs par exemple à l'enrichissement de l'offre culturelle et sportive (initiation au cirque, sorties théâtres, etc.), le renforcement des apprentissages (accueil d'enfants en risque de décrochage notamment) et la prévention en matière de santé (prévention des conduites addictives et des troubles du langage). Elle s'est dotée d'un plan d'action spécifique pour l'égalité filles-garçons.

Le cadre national laisse une grande liberté aux acteurs locaux afin de leur permettre, en matière de gouvernance comme d'actions financées, de s'adapter aux spécificités du territoire. L'enquête de la Cour souligne l'importance du contexte local dans la réussite de la démarche, alors que la gouvernance de certaines cités éducatives est parfois déséquilibrée par la prépondérance d'un des membres et que l'ouverture à d'autres partenaires est plus ou moins large. L'implication des jeunes et des familles est limitée, tandis que l'ambition de concerner les jeunes de 0 à 25 ans est confrontée à l'imbrication des compétences des collectivités et à la difficulté à associer en particulier les régions.

Le caractère partenarial au niveau local du dispositif d'abattement de la TFPB pour les bailleurs sociaux permet un diagnostic commun des besoins des logements et du quartier auxquels doivent répondre les actions menées par les bailleurs. La convention d'utilisation de l'abattement est tripartite (État, collectivité, bailleur) et elle doit fixer les modalités d'association des locataires ou de leurs représentants. La réalité du partenariat est toutefois variable, qu'il s'agisse de l'implication des services de l'État comme de la faible association des représentants des locataires.

Dans les deux cas, le partenariat donne lieu à une importante comitologie, dont le caractère à la fois chronophage et nécessaire est relevé par les parties prenantes. Cette comitologie doit s'accompagner d'une réflexion sur la rationalisation des instances au périmètre et champs d'action proches, comme le prône le programme des cités éducatives.

## 2. Un contrôle et une évaluation insuffisants, en l'absence de consensus sur les indicateurs

Si le suivi des crédits de la politique de la ville est assuré de manière fine par les préfectures, il ne concerne que les dépenses budgétaires et non les dépenses fiscales et ne peut tenir lieu de contrôle. L'enquête de la Cour sur l'abattement de la TFPB a conclu à la faiblesse de ces contrôles s'agissant des contreparties apportées par les bailleurs en échange du bénéfice tiré de l'abattement. Dans ce contexte, les bailleurs sociaux sont rarement sanctionnés.

S'agissant des cités éducatives, la Cour constate les insuffisances des évaluations effectuées. Les études menées au niveau national portent sur certains aspects du programme uniquement (par exemple, la place des familles et des jeunes) et sur un nombre restreint de cités. Si chaque cité éducative doit mettre en place un protocole évaluatif, la liberté qui leur est octroyée conduit à des situations variées, empêchant toute capitalisation à l'échelle nationale. Certaines évaluent les actions menées ou les modalités de la gouvernance, d'autres cherchent à mesurer l'impact de la cité sur les parcours des jeunes. Sur ce dernier point, les indicateurs à retenir font débat. La question de la capacité à isoler les effets de la cité éducative de ceux des autres programmes, en premier lieu l'éducation prioritaire, est restée sans réponse.

Elle se pose pour l'ensemble de la politique de la ville, dont il est difficile d'isoler les effets par rapport au droit commun, tandis que son périmètre large et ses objectifs variés et évolutifs accroissent les difficultés liées à son évaluation[46].

L'Observatoire national de la politique de la ville a pourtant été créé à cet effet. Il doit *« mesurer l'atteinte des objectifs de la politique de la ville par rapport aux moyens mobilisés »* et contribuer *« à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en faveur de ces quartiers prioritaires »*[47]. D'après l'ANCT, l'ONPV est intégré au sein d'une équipe de 17 agents, correspondant à six équivalents temps-plein, contre

46. Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville*, décembre 2020.
47. Article 1 de la loi Lamy.

10,5 pour l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, qui existait jusqu'en 2014. Constatant que les missions d'observation avaient subi la réduction des effectifs liée à la création de l'ANCT, la Cour a appelé à ce que la priorité donnée à la conduite opérationnelle des programmes ne se fasse pas au détriment de la poursuite des missions confiées par la loi à l'ANCT, dont l'évaluation de la politique de la ville[48]. En particulier, le recueil et le croisement des données dans la durée doivent permettre des études de cohortes et une analyse dynamique des QPV.

## B. Un risque de substitution du droit commun par la politique de la ville, aggravé par les défauts du pilotage stratégique

### 1. Des risques avérés d'éviction des moyens de droit commun

L'une des conséquences observées de l'apport de crédits spécifiques dans les QPV est le risque de substitution ou d'éviction des crédits de droit commun. Cette problématique a été à nouveau identifiée s'agissant de l'abattement de la TFPB comme des cités éducatives.

Ces dernières, en venant pallier certains manques de l'éducation prioritaire et en portant les mêmes objectifs d'articulation des dispositifs éducatifs que les projets éducatifs de territoire (PEDT, qui rassemblent les communes, l'éducation nationale et les caisses d'allocations familiales), constituent en partie une forme de substitution, bien que les modalités de mise en œuvre soient différentes. Le détail des actions financées par certaines cités (aide aux devoirs, soutien à la parentalité, accès à la culture, etc.) illustre l'effet d'aubaine que représente la dotation des cités éducatives pour les financeurs traditionnels tels que les caisses d'allocations familiales, porteuses des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, les collectivités territoriales (lorsque la cité éducative finance pour un QPV des actions financées ailleurs par la commune par exemple) ou encore l'éducation nationale (avec des superpositions de dispositifs d'aide au devoir ou d'accompagnement des parents allophones par exemple). Ainsi, à Pau, l'action « élèves ambassadeurs CM2/6ème », qui s'adresse à des élèves en risque de décrochage et facilite le passage du primaire au collège, est financée par la cité éducative dans le QPV alors que la même action est financée par la commune dans trois écoles hors QPV.

L'examen de l'abattement de la TFPB met aussi en évidence ce risque d'effet de substitution. L'abattement de la TFPB a été conçu pour permettre le « sur-entretien » ou la « sur-intervention » du bailleur par rapport à ce qui relève de la gestion « normale ». Or, l'absence de référentiel et de quantification de la gestion et de l'entretien « normaux » conduit au financement d'actions courantes par l'abattement. Un travail de normalisation, dont le développement d'indicateurs relatifs au coût dans et hors QPV, afin de quantifier le « sur-entretien », est une piste susceptible de mieux distinguer le droit commun des actions spécifiques en vue d'éviter une telle substitution.

48. Cour des comptes, *L'Agence nationale de la cohésion des territoires*, février 2024.

L'ampleur de l'effet de substitution ou d'éviction est difficilement évaluable. Il faudrait pouvoir mesurer les évolutions comparées, dans les QPV, des crédits de droit commun et des crédits spécifiques. Or les données financières relatives aux politiques de l'État comme aux crédits de la politique de la ville ne sont pas spatialisées à l'échelle des QPV. S'agissant des crédits de la politique de la ville, le périmètre retenu est celui des contrats de ville (communal ou intercommunal).

## 2. La nécessaire mobilisation et connaissance accrue des moyens de droit commun, pour une plus grande cohérence de l'action publique

### a) Une superposition de la politique de la ville avec les dispositifs et zonages propres à chaque ministère

Bien que la politique de la ville cherche à assurer la cohérence des actions menées sur chaque QPV, les dispositifs qu'elle déploie sont une source potentielle de complexité comme le démontrent les cités éducatives et l'abattement de la TFPB.

Les conventions d'abattement de la TFPB s'articulent peu avec les conventions d'utilité sociale, signées par les organismes HLM à l'échelle de leur parc avec l'État et qui portent tant sur le bâti que les modalités de gestion du parc, dont les services rendus aux locataires. Par ailleurs, si l'obligation d'articuler la convention d'abattement de la TFPB avec la démarche de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP)[49], inscrite dans le contrat de ville, est plutôt respectée, dans certains territoires des projets sont financés par l'abattement de la TFPB sans lien avec les objectifs fixés par la GUSP. Lorsque l'articulation est assurée, elle peut conduire à ce que l'abattement de TFPB devienne le principal outil de financement de la GUSP, dans laquelle le dispositif est alors dilué. Des conventions uniques GUSP-abattement de TFPB émergent à l'échelle intercommunale, dépourvues de déclinaisons par bailleur et par commune, limitant la capacité de contrôle et de suivi.

De même, la création des cités éducatives pose avec acuité la question de l'articulation des actions menées dans les QPV. Le programme est avant tout porteur d'une démarche : sur le territoire de la cité éducative, la meilleure connaissance et la coopération des acteurs doivent conduire à une cohérence accrue d'une vingtaine de dispositifs identifiés par l'ANCT, liste qui témoigne de la complexité du paysage dans lequel se déploie la politique de la ville. Sont visées en premier lieu les actions menées par les communes (dont celles des PEDT) et l'éducation nationale (éducation prioritaire, accueil de 8 h à 18 h, *Vacances apprenantes* par exemple) et les dispositifs de la politique de la ville (programme de réussite éducative, cordées de la réussite, *École ouverte*, etc.).

49. La GUSP repose sur une convention signée par les bailleurs sociaux, l'État et les collectivités, et a pour objectifs l'amélioration de la qualité du cadre de vie des QPV et la mise en cohérence des actions menées (par exemple, l'entretien des espaces publics et privés, la gestion des déchets, le développement du lien social, etc.).

Cette articulation est loin d'être aboutie. Alors que le contexte local explique souvent les réussites, la Cour souligne les difficultés liées à la persistance des silos ministériels et administratifs à l'échelle nationale, qui fait écho à l'absence de coordination interministérielle qu'elle a maintes fois relevée (voir *supra*).

La difficulté d'articulation entre la politique de la ville et le droit commun est renforcée par le chevauchement des zonages.

L'enquête sur les cités éducatives relève l'absence de concordance entre les zonages des cités éducatives et de l'éducation prioritaire. Un lien fort existait initialement entre les deux cartes, les cités éducatives labellisées en 2019 et 2020 devant comporter un collège en REP+. Toute référence à l'éducation prioritaire a disparu pour celles labellisées en 2025. Cela conduit à créer des cités éducatives et donc allouer des moyens éducatifs supplémentaires sur des territoires jugés prioritaires au titre du zonage QPV, sans pour autant relever de l'éducation prioritaire. La cohérence de l'action de l'État et du déploiement de ses moyens achoppe ici face à la volonté politique de généraliser les cités éducatives. Il s'agit aussi de compenser dans certains territoires le caractère figé de la carte de l'éducation prioritaire, qui date de 2015, dénoncé par la Cour[50].

### b) Un pilotage stratégique insuffisant

En dépit du caractère « prioritaire » des QPV, le pilotage stratégique de la politique de la ville ne parvient pas à assurer la mobilisation de l'ensemble des ministères sur leur périmètre, afin de faciliter l'articulation et la cohérence des actions publiques.

Au niveau politique, le pilotage repose sur le Comité interministériel des villes (CIV), présidé par le Premier ministre. Créé dès 1984, il a été réuni irrégulièrement : de 2001 à 2012, il n'a siégé que quatre fois, avant d'être mis en sommeil de 2013 à 2021[51]. Le CIV se tient depuis tous les deux ans environ[52]. Des bilans y sont présentés, qui retracent de façon incomplète les actions phares menées. Les conventions interministérielles fixant les engagements des ministères au bénéfice des QPV pour la période 2016-2020 n'ont pas été renouvelées. Enfin, le calendrier du CIV ne correspond pas à celui des contrats de ville (2024-2030), pourtant pierre angulaire de la politique de la ville au niveau local, créant une déconnexion entre les priorités et les impulsions nationales et la conception des actions au niveau local.

La mise en œuvre nationale de la politique de la ville est formellement partagée entre la direction générale des collectivités locales (DGCL) et l'ANCT. Cette dernière, « héritière » en matière de politique de la ville d'une institution précédemment placée auprès du Premier ministre, n'exerce qu'une mission « d'appui » à la DGCL. Elle n'assure pas de coordination interministérielle en dépit de son rôle d'animation.

50. Cour des comptes, *L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser*, mai 2025.
51. En 2015 et 2016, trois comités interministériels pour l'égalité et la citoyenneté ont été réunis, au périmètre national.
52. En janvier 2021, octobre 2023 et juin 2025.

La dispersion du pilotage national de la politique de la ville est constatée par la Cour s'agissant de l'abattement de la TFPB comme pour les cités éducatives, confirmant une critique émise dès 2012[53], réitérée en 2020. Le programme des cités éducatives peine à mobiliser d'autres administrations que la direction générale de l'enseignement scolaire, qui en est copilote avec l'ANCT, tandis que l'enquête sur l'abattement de la TFPB constate un émiettement des compétences au niveau national qui brouille les responsabilités et un faible partage des informations entre directions (au niveau national : la DGCL, la direction générale des finances publiques et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages).

Un pilotage plus efficace doit pouvoir se fonder sur une gouvernance plus claire et des indicateurs pertinents. Un certain nombre d'indicateurs démographiques, économiques et sociaux sont certes fournis par les ministères sur le périmètre des QPV, mais cette production mériterait d'être étendue. Surtout, l'absence d'indicateurs rendant compte des moyens budgétaires et humains déployés dans les quartiers par chaque administration limite les capacités du pilotage national, qu'il s'agisse de la définition des priorités d'allocation des moyens comme de l'évaluation de leur utilisation. Le DPT « Ville » doit s'accompagner de la production d'indicateurs de moyens et de résultats sur le périmètre des QPV et devenir un outil fiable agrégeant les moyens spécifiques et de droit commun, au service d'une meilleure visibilité et articulation de l'action publique dans les QPV.

53. Cour des comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, juillet 2012.

# Conclusion et recommandations

**Ciblés pour leurs difficultés socio-économiques, les quartiers prioritaires de la ville font l'objet d'une politique spécifique afin de réduire les écarts de développement avec les environnements urbains et améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Elle va de pair avec des moyens budgétaires importants, mais éparpillés en de multiples actions. Le renouvellement urbain, premier pilier de la politique de la ville par l'ampleur des moyens qui y sont consacrés, ne concerne qu'une partie des quartiers, tandis que l'ensemble des QPV bénéficient de mesures de cohésion sociale afin de pallier les insuffisances du droit commun. Les dispositifs de la politique de la ville évalués en 2025 par la Cour soulèvent de nombreuses questions relatives à la cohérence des actions menées, à la faible capacité à en mesurer les effets ou encore au risque de substitution des crédits de droit commun par les crédits spécifiques. À la lumière de ces constats, une meilleure coordination est nécessaire à l'échelle interministérielle pour clarifier les rôles et les actions de chacun et assurer la bonne mise en œuvre des actions localement, leur contrôle et leur l'évaluation.**

**La Cour formule les recommandations suivantes au ministre de la ville et du logement :**

1. **identifier les moyens et l'ensemble des actions de droit commun de l'État déployés dans les quartiers prioritaires de la ville (2026) ;**
2. **s'assurer de la mobilisation des dispositifs de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville avant de créer des dispositifs spécifiques (2026).**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre de l'éducation nationale ..... 410
Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics ..... 411

**Destinataire n'ayant pas répondu**

Monsieur le ministre de la ville et du logement

---

**Réponse du ministre de l'éducation nationale**

Par lettre en référence, vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes.

Je partage le constat de la Cour d'une nécessaire meilleure articulation entre le droit commun et les actions spécifiques des dispositifs à destination des élèves, qu'ils résident ou soient scolarisés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Dans ces territoires, la densité de l'offre des politiques publiques rend leur coordination complexe.

Face à ces défis, les cités éducatives, par leur approche territoriale et partenariale, contribuent à renforcer l'articulation et la cohérence des dispositifs déployés dans les QPV, afin de mieux répondre aux besoins spécifiques des enfants, des jeunes et de leurs familles. Elles constituent un nouveau modèle de construction des politiques éducatives en instaurant précisément une gouvernance locale horizontale et partagée entre l'éducation nationale, la préfecture et la commune. Cette troïka permet d'identifier des priorités communes, de mettre en cohérence les documents de cadrage locaux (projets académiques, projets éducatifs territoriaux, contrats locaux de santé, conventions territoriales globales, etc.) et de définir un ensemble d'actions choisies pour y répondre.

Au cœur du dispositif, l'approche partenariale favorise la construction d'alliances éducatives solides. Je m'inscris pleinement dans cette dynamique d'ouverture de l'école sur son environnement. Elle est soutenue aux niveaux académique et départemental auprès des corps d'inspection, des directeurs d'école ainsi que des chefs d'établissement. Selon les territoires, ces alliances rassemblent non seulement les membres de la troïka, mais aussi les associations, la caisse d'allocations familiales (CAF), le département, la région, et un ensemble de partenaires institutionnels ou de terrain. Pour fluidifier les échanges, le ministère a par ailleurs engagé un dialogue avec les huit associations d'élus pour porter à leur connaissance l'ensemble des dispositifs d'égalité des chances et promouvoir une vision décloisonnée des politiques publiques.

Cette dynamique locale s'appuie également sur une coordination nationale des cités éducatives, incarnée par la direction générale de l'enseignement scolaire et l'agence nationale de la cohésion des territoires. En lien avec la direction des sports et la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative, cette coopération institutionnelle renforce l'implication des associations, notamment celles de l'éducation prioritaire. Elle s'appuie sur l'intégration depuis le 1er janvier 2021 des services « Jeunesse et Sports » au sein des directions des services départementaux de l'éducation nationale.

Concernant la non-concordance de la cartographie de l'éducation prioritaire avec celle des cités éducatives, je tiens à rappeler que l'éducation prioritaire est une politique pédagogique, en plus d'être une politique éducative. Elle vise à améliorer les conditions d'apprentissage des élèves et à favoriser l'acquisition des compétences scolaires et des savoirs fondamentaux, en renforçant des moyens dans les zones présentant des indicateurs socio-scolaires dégradés. Ainsi, je soutiens la labellisation des cités éducatives situées au moins en partie en éducation prioritaire.

---

**Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics**

Votre prédécesseur a bien voulu me faire part du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026.

Ce [chapitre] appelle de ma part deux principales remarques.

D'une part, je souhaite porter à votre attention que les estimations issues du recensement de la population 2021 ont été mises en ligne le 10 juillet 2025. Un certain nombre de statistiques du rapport, tirées de l'exploitation du recensement de la population 2020, pourraient de ce fait être actualisées.

D'autre part, le chapitre présente des statistiques portant alternativement sur la génération 2024 ou la génération 2015 des quartiers de la politique de la ville. Si cette situation est rendue inévitable par l'absence de profondeur historique des données disponibles sur la génération 2024, la génération sur laquelle porte chaque statistique n'est pas toujours bien explicitée.

Enfin, j'ai listé quelques points spécifiques mineurs que je vous joins en annexe.

Annexe - Remarques sur des points mineurs :

« En 2025, 1 362 QPV en métropole et 247 QPV en Outre-mer regroupent 8,7 % de la population française » : si le zonage date de 2025, les populations de référence sont à validité au 1er janvier 2020 (comme précisé en note de bas de page 5) pour la métropole et 1er janvier 2021 pour l'outre-mer. Par ailleurs, la locution « population française » sans précision correspond en général au champ France métropolitaine + DOM alors que figurent parmi les 247 QPV outre-mer un nombre conséquent de QPV hors DOM (Polynésie française et Saint-Martin). Cela laisse planer un doute sur la cohérence du numérateur et du dénominateur utilisés dans le calcul du pourcentage ;

- les 700 000 habitants des QPV outre-mer constituent une agrégation de populations de millésimes distincts. RP 2021 pour les DOM hors Mayotte et Saint-Martin, 2017 pour Mayotte, 2022 pour la Polynésie française, cf. l'arrêté d'authentification des populations de référence : www.legifrance.gouv.frjorf/id/JORFTEXT000051949489 ;

- « Outre-mer, outre les seuils démographiques » : le renvoi aux « seuils démographiques» semble suggérer que ceux-ci sont les mêmes qu'en métropole, or ce n'est pas le cas. En particulier, le seuil de population de 1 000 habitants dans le quartier (cité quelques lignes plus haut) n'est pas valable en outre-mer. Les seuils de populations sont définis dans le décret-méthodes des QPV outre-mer (www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050853138, article 1): « 1° Le territoire urbain dans lequel le quartier est situé est une commune urbaine ayant une population d'au moins 5 000 habitants, située dans une aire urbaine telle que définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ayant elle-même une population d'au moins 15 000 habitants. Pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, la densité de la commune urbaine est d'au moins 150 habitants par $km^2$. Pour La Réunion, ce quartier est composé des îlots regroupés pour l'information statistique (IRIS) dont la densité est d'au moins 100 habitants par $km^2$. Les données de population sont établies à partir de la population totale définie par l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales » ;

- note de bas de page 7 : les données de pauvreté sur les QPV de La Réunion et de Martinique (source Filosofi 2021, comme celles sur les QPV de métropole citées) seront mises en ligne prochainement (décembre 2025) ;

- « Le taux de chômage » : il s'agit du taux de chômage calculé à partir du recensement de la population, seule source qui le permet à un niveau fin, et non de la source de référence au niveau national (l'enquête *Emploi en continu*, EEC, qui donne le chômage au sens du bureau international du travail, BIT). Les différences de concept sont nombreuses. L'usage prévoit de préciser le nom de l'indicateur, en indiquant « Le taux de chômage au sens du recensement de la population ». C'est ce qui est fait par exemple dans les fichiers de données dont sont tirées les statistiques citées (par exemple www.insee.fr/fr/statistiques/8237935?sommaire=8186144#dictionnaire) ;

*Nota bene* : ce point est d'autant plus important que la mention suivante du taux de chômage renvoie en revanche bien au concept de référence (chômage au sens du BIT mesuré par l'EEC) ;

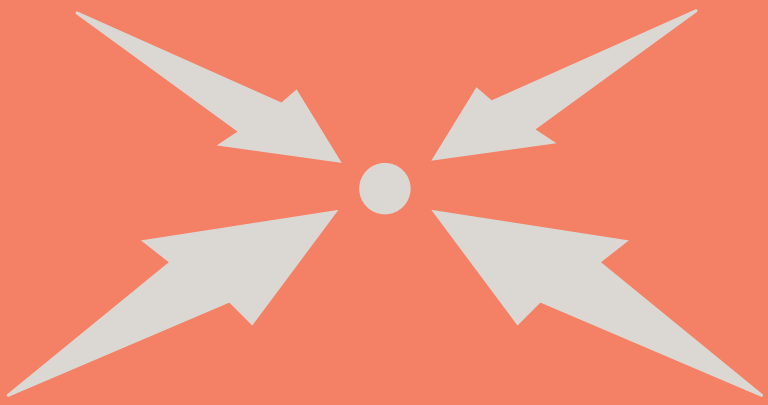
- l'étude publiée en 2019 par l'ONPV « Bien vivre dans les quartiers prioritaires » porte sur la génération 2015 des QPV (pourrait utilement être précisé dans la note de bas de page) ;

- *idem* que le point précédent, l'enquête *Cadre de vie et sécurité 2018* porte sur la génération 2015 des QPV ;

- « Le revenu disponible médian des ménages résidant dans les QPV métropolitains n'a cru que de 10 % entre 2017 et 2022, contre 17 % en France ». Plusieurs remarques :

- la source indiquée en note de bas de page est Fidéli, quand c'est le dispositif Filosofi qui constitue la référence pour les exploitations territoriales sur le revenu ;
- par ailleurs, les données de revenus localisés millésimées 2022 (Filosofi 2022) n'ont pas été diffusées par l'Insee : il s'agit vraisemblablement de données Fidéli 2022 comportant des informations sur les revenus 2021 ;
- la source référencée n'est pas une étude ni un jeu de données. Il est possible dans ce cas que la Cour ait effectué elle-même le calcul (dans la mesure où elle a accès aux données en question). Peut-être serait-il utile, le cas échéant, de mentionner que ces calculs ont été effectués par la Cour elle-même, comme c'est le cas par exemple sous le graphique n° 1 ;
- ces statistiques portent sur la génération 2015 des QPV.

---



# 2.
# Recentrer les opérations d'aménagement d'intérêt national sur les projets stratégiques

Les opérations d'intérêt national (OIN) sont nées à la fin des années 1950. L'État se dotait alors d'instruments d'aménagement adaptés à l'ambition d'un développement économique et d'une urbanisation rapides, qui s'est notamment traduite par la création des agglomérations nouvelles, qualifiées d'OIN. Dans ce cadre antérieur à la décentralisation, ces opérations étaient menées par des établissements publics d'aménagement (EPA), bras armés opérationnels de l'État aménageur.

Les OIN, devenues dérogatoires au droit commun de l'urbanisme désormais marqué par un régime décentralisé, visent la réalisation de projets urbains d'intérêt général sur des territoires jugés stratégiques. Portées principalement par 14 EPA, elles couvraient en 2023 61 000 hectares et 16 % de la population française – soit 0,1 % de la surface nationale – répartis sur 339 communes.

Plus d'un demi-siècle après leur apparition, les 31 opérations en cours sont confrontées à des évolutions structurantes – décentralisation, sobriété foncière – qui affectent le modèle initial. Dans ce contexte, et au-delà de la variété des projets concernés qui invitent à la prudence sur l'analyse d'effets systémiques des OIN, la plus-value d'un dispositif aussi dérogatoire à l'urbanisme décentralisé est réinterrogée.

La Cour a mené cette réflexion sur 12 OIN d'urbanisme – soit plus du tiers d'entre elles – et une opération de requalification de copropriété dégradée (ORCoD-IN)[1].

Alors que l'efficacité du régime des OIN dépend moins de prérogatives juridiques dérogatoires que des atouts des EPA qui les portent (I), l'enquête montre que ce dispositif, efficace en matière de développement économique et résidentiel, répond imparfaitement aux enjeux de cohésion territoriale et d'attractivité (II). Il fait face au triple défi de mieux intégrer la transition écologique, d'équilibrer son modèle économique et de circonscrire l'intervention de l'État aux projets réellement stratégiques (III).

1. Pour les OIN : Alzette-Belval, Marne-la-Vallée secteur II et secteur IV, La Défense, Nanterre La Garenne-Colombes, Paris-Saclay, Marseille Euroméditerranée, Bordeaux-Euratlantique, Nice Ecovallée, Saint-Etienne, Évry, Orly Seine-Amont. Pour l'ORCoD-IN : quartier de Nîmes-Pissevin.

# Chiffres clés

**23 opérations d'intérêt national**
(OIN) d'aménagement et de requalification urbains

**16 %**
de la population nationale réside dans le périmètre de ces opérations qui s'étendent sur 0,1 % de la surface nationale

**14**
établissements publics d'aménagement (EPA) portent ces opérations

**5 %**
en 2022, les opérations des EPA représentaient 5 % des opérations d'aménagement conduites en France

**6,4 %**
de 2017 à 2023, les EPA ont cédé en OIN un volume de droits à construire correspondant à 6,4 % des logements neufs vendus en France

# I. Un outil dérogatoire au service d'une vision stratégique de l'État

Les opérations d'intérêt national (OIN) se sont développées en dérogation au droit commun de l'urbanisme, décentralisé depuis les années 1980 (A). Leur efficacité repose moins sur leurs prérogatives juridiques que sur leur portée politique et l'efficacité opérationnelle des établissements publics d'aménagement (EPA) qui les portent (B).

## A. L'héritage d'un aménagement planificateur

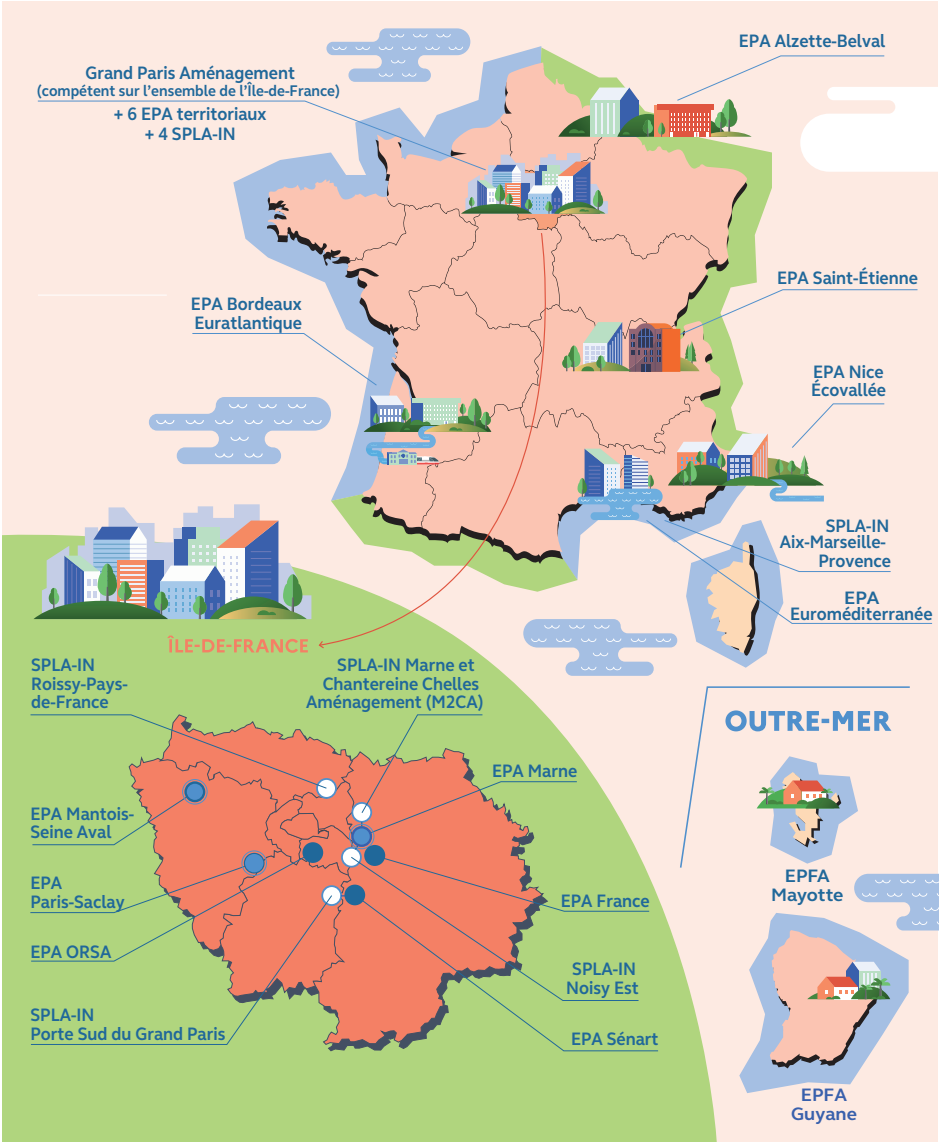
Nées dans le contexte d'un aménagement centralisé, les opérations qualifiées d'OIN depuis la décentralisation, reposaient sur une forte intervention de l'État et combinaient un contrôle étatique de la planification urbaine, la primauté de l'expertise technique des ingénieurs des ponts et chaussées, des outils d'aménagement foncier spécifiques et une implication restreinte des collectivités territoriales.

Ces opérations sont nées en Île-de-France entre la fin des années 1950 et le déploiement du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris de 1965. Un régime particulier et dérogatoire ne leur est juridiquement attribué qu'avec une loi du 13 juillet 1983, dans le contexte de la décentralisation, mais sans qu'une définition précise n'en soit donnée. Par ailleurs, les OIN ne recouvraient pas l'ensemble des interventions de l'État dans l'aménagement : des territoires accueillaient des dispositifs multiples, voire simultanés, relevant des villes nouvelles, d'OIN sectorielles ou de cadres *ad hoc*, comme la Défense. La définition juridique de l'OIN n'est fixée qu'avec la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « Élan », comme une *« opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers »*[2].

Une OIN est créée par un décret en Conseil d'État, qui en fixe le périmètre inscrit au code de l'urbanisme[3]. Sur ce territoire, l'État dispose d'un cadre dérogatoire qui lui permet de conduire des opérations d'aménagement en limitant certaines compétences communales.

2. Article L.102-12 du code de l'urbanisme.
3. Article R. 102-3 du code de l'urbanisme.

## CARTE N° 1 | Les OIN en France




Source : ministère chargé du logement–direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, rapport d'activité des EPA de 2024
Conception-réalisation : La Netscouade
Note : cette carte ne tient pas compte des créations d'établissements intervenues en 2025 : Solidéo 2030 et établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte. SPLA-IN : société publique locale d'aménagement d'intérêt national.

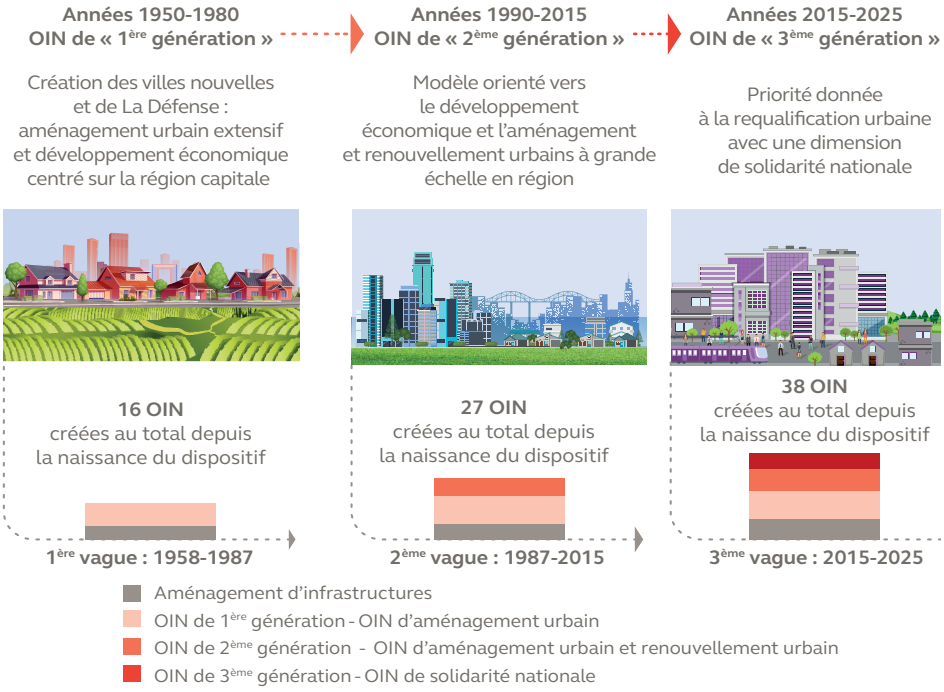
Exception faite des projets d'infrastructures, les OIN ont connu trois vagues de création distinctes.

Avec la première génération, de 1958 à 1987, l'État crée les villes nouvelles et La Défense. L'aménagement de cet espace, avec l'ambition de doter la France d'un quartier d'affaires international, est confié à l'EPA La Défense (EPAD) en 1958. Neuf agglomérations ou ensembles d'agglomérations nouvelles sont créés dans un but d'équilibre territorial, comme Marne-la-Vallée portée par l'EPA Marne institué en 1972. Les OIN de deuxième génération sont créées entre 1987 et 2015 : dans un contexte d'affirmation des métropoles et de régionalisation, l'État s'implique dans l'aménagement et le développement économique de vastes territoires hors Île-de-France (Marseille, Bordeaux, Nice, frontière franco-luxembourgeoise avec l'OIN Alzette-Belval). Depuis 2015, avec la troisième génération, l'État mobilise l'instrument OIN pour remédier aux difficultés systémiques de territoires fragilisés, comme en Guyane et à Mayotte en outre-mer ou à Clichy. Les premières opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCoD-IN) naissent de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « ALUR ».

Le développement des OIN et l'évolution de leurs objectifs marquent le passage d'un État fortement interventionniste à un État plus disposé au partenariat, intervenant parfois en soutien de projets des métropoles (Bordeaux, Nice) et dans certaines situations complexes, faisant jouer la solidarité nationale (Marseille, Mayotte, certaines grandes copropriétés en péril).

Après la décentralisation, la diffusion des OIN s'accélère et leur objet se diversifie : développement urbain et économique et réalisation d'infrastructures nécessaires au développement touristique d'un parc d'attraction (Val d'Europe et parc Disneyland), renouvellement urbain (Marseille Euroméditerranée), Écovallée (Nice), pôle technologique et scientifique (plateau de Saclay) ou encore requalification de copropriétés dégradées (quartiers du Bas-Clichy, de Nîmes-Pissevin ou de Grigny 2). Malgré une présence sur l'ensemble du territoire national, outre-mer compris, les OIN restent concentrées en Île-de-France.

## SCHÉMA N° 1 | Historique des créations d'OIN




Source : Cour des comptes
Note : sur 38 OIN créées de 1958 à 2025, sept ont été dissoutes et comptaient parmi les neuf agglomérations nouvelles créées entre 1960 et 1970. Actuellement, 31 OIN existent.

Pour être d'intérêt national, une opération doit répondre à des enjeux dépassant l'échelle locale. Mais qu'elles aient été créées avant ou après la décentralisation, les OIN visent aussi à réguler le développement territorial et à atteindre un équilibre social, économique et humain. Initialement centrée sur des critères quantitatifs (seuil de 10 000 logements pour les agglomérations nouvelles), cette recherche d'équilibre s'est étendue aux enjeux qualitatifs d'inclusion sociale, de cohésion territoriale, d'attractivité ou de transition écologique.

Au sein des 31 OIN urbaines actuelles, 18 relèvent de l'aménagement ou du renouvellement urbain et cinq de la requalification de copropriétés dégradées (ORCoD-IN). Ce modèle d'intervention demeure marginal parmi des opérations d'aménagement majoritairement menées par les sociétés d'économie mixte – SEM – (50 %) et les sociétés publiques locales d'aménagement – SPLA – (43 %)[4]. En 2022, les opérations des EPA ne totalisaient ainsi que 5 % des opérations d'aménagement en France. En Île-de-France, 56 projets relèvent du périmètre d'OIN sur un total de 1 931 projets recensés en 2025[5].

4. Institut Paris Région, *Les opérateurs publics dans le marché de l'aménagement francilien*, octobre 2022.
5. Institut Paris Région.

## B. Des atouts plus opérationnels que juridiques

Deux piliers caractérisent le régime d'OIN : l'un juridique, fondé sur des prérogatives dérogatoires qui élargissent les pouvoirs de l'État ; l'autre opérationnel, portant sur un organisme aménageur chargé de conduire les travaux. Le plus souvent, ce dernier est un EPA, qui dispose d'un périmètre précis et de compétences et moyens humains et financiers propres qui ne se limitent pas au cadre de l'OIN. Contrairement aux établissements publics fonciers (EPF), les EPA, créés pour un objet spécifique sur un territoire donné, sont en principe dissous une fois leur objet achevé, y compris lorsqu'ils portent une OIN.

La portée du régime juridique d'exception attaché à l'OIN est en réalité réduite. L'État passe rarement outre la volonté de ses partenaires locaux. La force du dispositif repose sur l'alliance d'une ambition politique, qui fonde l'intervention de l'État au profit d'une vision stratégique, et de la concentration de moyens, notamment financiers et techniques, qui en résulte.

Les pouvoirs d'urbanisme dont se dote l'État en créant une OIN sont importants : droit de préemption, délivrance des permis de construire, cadre qui peut s'imposer aux documents d'urbanisme. En 2019 l'État a imposé, par une procédure qui reste rarement mobilisée, l'adaptation d'un document d'urbanisme communal afin de lever les incompatibilités avec le projet d'intérêt national Paris-Saclay.

Ils sont toutefois relatifs. De larges compétences dont dispose l'État dans un EPA peuvent être mobilisées sans OIN. Inversement, les collectivités territoriales compétentes peuvent prendre l'initiative d'opérations dont elles restent maitresses, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des périmètres de l'EPA. Une OIN peut ainsi inclure dans son périmètre un projet partenarial d'aménagement porté par une intercommunalité (PPA), comme à Saclay avec la requalification du parc d'activités de Courtabœuf complémentaire du développement du *cluster*. Le dispositif OIN offre peu de prérogatives juridiques qui ne seraient pas accessibles par d'autres voies : le préfet dispose d'une compétence de droit commun pour créer une zone d'aménagement concertée (ZAC), sa compétence en matière d'instruction des autorisations est de droit lorsqu'il est porteur d'un projet, d'autres outils d'urbanisme récents, comme le permis d'innover ou la grande opération d'urbanisme, peuvent avoir les mêmes effets facilitateurs. Dans les faits, l'OIN n'acquiert ses pleins effets en matière d'urbanisme que lorsqu'elle est articulée avec l'outil juridique du « projet d'intérêt général » (PIG), pour des projets d'ouvrage, de protection ou travaux majeurs, qui s'imposent alors aux documents d'urbanisme.

Les établissements d'aménagement associés aux OIN sont à l'origine dotés de capital et/ou de foncier, notamment par l'État. Au-delà de ces fonds initiaux, l'OIN, bien que favorisant l'accès aux subventions étatiques ponctuelles, n'entraîne de financement spécifique que par une enveloppe limitée et partagée entre toutes les OIN. Enfin, quand l'État intervient dans l'aménagement, il le fait nécessairement,

depuis la décentralisation, de façon négociée avec les collectivités territoriales, notamment sur les équipements publics nécessaires qu'elles reprendront en gestion, voire co-financeront.

Le couple OIN-EPA offre en revanche à l'État un levier stratégique pour structurer des opérations durables et les mettre en œuvre avec rapidité.

À la croisée de l'aménagement du territoire et de l'aménagement local, ces opérations sont souvent trop complexes ou coûteuses pour être portées par les seules collectivités territoriales, à l'instar des agglomérations nouvelles (Évry, Cergy, Marne-la-vallée, Sénart) ou du quartier de La Défense. Marseille Euroméditerranée I et II mobilisent 1,4 Md€ d'investissements et Disneyland 8,8 Md€, dont 718 M€ sont publics. Elles peuvent aussi résulter de l'initiative propre et de la volonté d'engagement de l'État, comme pour le cluster Paris-Saclay, qui mobilise 5,2 Md€ d'investissements publics et s'étend sur 27 communes et deux départements. Elles impliquent aussi d'importantes compétences techniques et travaux d'infrastructures de transport.

En intégrant l'ingénierie, la capacité opérationnelle et la maîtrise d'ouvrage, l'EPA porteur de l'OIN apporte son expertise et assure une continuité au-delà des cycles politiques locaux (Marseille, Nice, Bordeaux). Sa gouvernance, le plus souvent duale et associant l'État – à travers la représentation au conseil d'administration et la nomination du directeur général – et les collectivités territoriales, permet en principe d'ancrer les orientations nationales dans le territoire tout en assurant un partage des responsabilités et l'association des élus locaux. Ce portage, qui donne à l'État des prérogatives exorbitantes et facilite l'engagement des partenaires dans une programmation pluriannuelle commune, doit rendre possible des projets ambitieux en matière de mixité sociale, transition écologique et logement.

En pratique, le couple OIN/EPA a montré sa capacité à créer des dynamiques et permet des réalisations rapides là où les cadres de droit commun restaient inopérants (Marseille Euromed I, Euromed II, Guyane, Mayotte, ORCoD-IN). Il permet de surmonter les blocages locaux, sans nécessairement imposer une tutelle directe, l'autorité de l'État jouant un rôle de médiateur ou d'arbitre implicite.

## II. Un outil performant aux effets peu maitrisés sur la cohésion des territoires

Outil de développement performant, les OIN suscitent des dynamiques d'attractivité et des effets à leurs franges difficiles à estimer et à réguler (A). Elles présentent le risque de créer des disparités territoriales, faute d'une anticipation suffisante de leurs effets et d'une coordination claire avec les partenaires locaux (B).

## A. Un fort développement économique et résidentiel mais un suivi à améliorer

### 1. Des résultats probants en matière de construction et de création d'emplois

Le couple EPA-OIN permet de concrétiser des ambitions de développement résidentiel et économique, avec des effets quantitatifs probants.

Les actuels objectifs de création de logements sont supérieurs à ceux des anciennes agglomérations nouvelles : 17 700 pour Marne-la-Vallée (secteur IV) ou 25 000 pour Bordeaux Euratlantique. De 2017 à 2023, sur 0,1 % de la surface nationale, les EPA chargés d'une OIN ont cédé les droits à construire correspondant à 6,4 % des logements neufs vendus en France. Entre 2016 et 2023, le volume de logements créés pour 1 000 habitants a été supérieur en moyenne de 12 % sur le périmètre des OIN à celui observé sur l'ensemble du territoire national[6].

L'intervention des EPA en OIN se démarque aussi par son apport au développement économique et à l'emploi, avec des objectifs souvent ambitieux : 1 million de m² de surface de bureaux et d'activité à Marseille pour Euromed I et II et 35 000 emplois supplémentaires. Entre 2017 et 2023, la moyenne annuelle des cessions de bureaux en OIN a représenté 126 000 m² (soit 8,7 % de la vente annuelle moyenne nationale) et celle des surfaces d'activité 840 000 m².

La Cour des comptes a souligné la contribution positive des EPA à l'aménagement urbain. Les opérations menées à Bordeaux, Marseille et Nice[7] illustrent la réussite du modèle des OIN dans la transformation des grandes métropoles régionales hors Île-de-France.

### 2. Une transparence des réalisations et des impacts locaux à améliorer

Toutefois, le suivi des réalisations en OIN reste lacunaire, faute de rapports d'activité réguliers pour certains EPA ou de méthode stabilisée de mesure des réalisations, constat regrettable pour des projets aussi ambitieux. La mise en place d'un outil assorti d'un référentiel est nécessaire pour mesurer la performance et l'impact des réalisations en OIN.

Les effets économiques, sociaux, environnementaux et territoriaux sont également méconnus.

L'étude[8] qui tente de mesurer les « effets de levier » des OIN en surestime les retombées, l'effort public pris en compte n'incluant pas l'intégralité des moyens mobilisés.

6. Rapports annuels de performance, programme budgétaire 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.
7. Cour des comptes, *L'établissement public d'aménagement de Bordeaux-Euratlantique*, 2020 ; *L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée*, 2022 ; *Les comptes et la gestion de l'établissement public d'aménagement Écovallée Plaine du Var*, 2019.
8. Roland Berger, *Étude du modèle économique des EPA*, juin 2020.

En outre, aucune évaluation ne mesure l'impact réel des OIN sur les territoires. Aucune d'entre elles ne permet de s'assurer qu'il est cohérent avec l'objectif stratégique assigné. Certains EPA (Nice-Écovallée, Saint-Étienne) se sont certes dotés d'observatoires territoriaux ou de partenariats avec des agences d'urbanisme (Bordeaux, Marseille). Ces initiatives, isolées et dépourvues de référentiel commun, ne sont le plus souvent déployées qu'à l'échelle d'un quartier ou d'une opération, non de l'ensemble de l'OIN. Lorsque des dispositifs d'évaluation sont prévus à cette échelle, comme par le contrat de développement territorial (CDT) de Paris-Saclay, leur mise en œuvre n'est pas effective. Aucun bilan de ces contrats n'existe.

Deux voies permettraient de remédier à ce constat d'une insuffisante transparence de l'action publique.

D'abord, associer les citoyens en les impliquant dans les décisions, en recourant à une communication transparente et en les formant aux enjeux du projet dès le lancement d'une OIN. Accorder une plus grande place aux acteurs économiques et à la société civile par une participation plus systématique à la gouvernance des EPA pourrait aussi pour renforcer la qualité des décisions et l'ancrage local de l'opération.

Ensuite, la Cour recommande d'intégrer *ex ante* une prévision quant à la soutenabilité globale de l'opération, suivie durant son déploiement et bénéficiant d'un bilan à son terme. Articulée à une méthode de mesure des retombées financières, elle permettrait d'attribuer une valeur au projet – et non seulement un coût – tout en permettant de mesurer ses impacts locaux sur la fiscalité, l'emploi, le logement, la mixité sociale, la qualité d'usage des quartiers ou la résilience climatique.

**La concertation pour l'OIN Bordeaux-Euratlantique**

L'EPA Bordeaux-Euratlantique a recouru à la concertation pour renforcer l'adhésion locale à ses opérations. Sur les secteurs Saint-Jean Belcier, Garonne Eiffel et Bègles Garonne, l'information, le dialogue avec les habitants et leur montée en compétence ont été privilégiés. Cette démarche a favorisé l'acceptation des projets.

## B. Le risque de disparités territoriales subies

### 1. Des ruptures territoriales, l'absence d'effets d'entrainement avérés sur les territoires voisins

Les OIN ont des effets profonds sur les équilibres territoriaux et ont pour certaines vocation à corriger des déséquilibres. En 2009, le CESER d'Île-de-France[9] soulignait déjà les opportunités (amélioration de la qualité de vie et de l'accessibilité) et les risques qui en résultent en matière de cohésion territoriale : déséquilibres socio-spatiaux, tensions foncières et effets de gentrification.

9. Conseil économique social et environnemental de la région Île-de-France (CESER), J-L Fabre, *La contribution des OIN à l'action régionale*, 2009.

En outre, l'étude[10] existante ne met pas en évidence les effets de diffusion que l'on pourrait attendre de telles opérations et, sur la base d'indicateurs et de contrôles réalisés, l'existence d'effets d'entrainement sur les territoires avoisinants n'est pas avérée.

En Essonne, le constat est ainsi celui de trajectoires territoriales disparates entre les six opérations qu'accueille le département. Le projet Paris-Saclay se distingue comme le plus dynamique et sélectif économiquement et sociologiquement. Cela est cohérent avec l'objectif d'excellence scientifique et technologique assigné à l'OIN mais expose le département à un risque de décrochage entre le plateau lui-même et ses environs, y compris entre les communes situées dans l'OIN et celles à ses marges.

Des effets de bornage sont visibles à Marne-la-Vallée ou à Marseille-Euroméditerranée[11]. À Saclay, les contrastes sont particulièrement tangibles : au dénivelé qui sépare le plateau de sa vallée répondent des différences marquées entre le campus moderne en construction de l'Université Paris-Saclay (UPS) et son campus historique, dont les installations vieillissantes et ne bénéficiant pas de la même manne financière souffrent d'une perte d'attractivité auprès des chercheurs, scientifiques et entrepreneurs.

## 2. Des dynamiques de long terme insuffisamment anticipées

Les OIN engendrent également des dynamiques locales dont les effets sont insuffisamment maitrisés et accompagnés.

Outil de convergence opérationnelle entre l'État et les collectivités territoriales, l'OIN peut connaître des difficultés de phasage. À Paris-Saclay, l'ambition d'une montée en puissance progressive et coordonnée des différents volets programmatiques (académique, économique et résidentiel) est insatisfaite. Il en résulte des carences en termes de vie de quartier, de centralité et de fonctionnalités urbaines avec peu de commerces de proximité, une faible vie locale et un plateau enclavé, mal relié à ses environs.

À long terme une fois les opérations terminées, les dynamiques engendrées peuvent s'essouffler ou appeler des mesures de régulation. La forte attractivité résidentielle du secteur II de l'OIN Marne-la-Vallée s'est infléchie dans les années 2010, avec des départs d'habitants supérieurs aux arrivées. La dynamique économique est similaire. Cette perte d'attractivité en partie liée aux facteurs démographiques propres aux villes nouvelles s'explique aussi à La Défense ou Évry-Courcouronnes par l'obsolescence des modèles d'aménagement. À Saint-Etienne, l'EPA ne parvient pas à contrer la perte d'habitants d'un centre-ville au taux élevé de vacance de logements (20 %). *A contrario*, l'attractivité touristique du secteur IV de Marne-la-Vallée liée à Eurodisney contraint les collectivités territoriales à réguler le marché locatif local pour stopper l'éviction d'habitants au profit de touristes.

10. Roland Berger, *Étude du modèle économique des EPA*, juin 2020.
11. Cour des comptes, *L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée*, 2022.

Enfin, les choix de spécialisation des surfaces aménagées peuvent à long terme entraîner des divergences entre territoires, voire la désaffection de leurs résidents. Au sein de l'OIN Marne-la-Vallée, la concentration de logements sociaux sur trois communes du secteur II couplée à des zones d'activités économiques et d'habitat mal réparties a entrainé d'importants écarts de revenus, d'habitat ou de chômage. Ces déséquilibres sont problématiques pour des opérations portées par l'État dont l'une des ambitions est de corriger les fractures territoriales.

## C. Un ancrage territorial perfectible

Massives, concentrées dans le temps et pourvues d'objectifs de mixité sociale et urbaine, les OIN influent sur les équilibres démographiques et sociologiques et les interactions socio-spatiales entre territoires.

### 1. Des effets collatéraux démographiques et financiers à anticiper

Les apports importants de population qu'elles provoquent peuvent affecter les équilibres locaux et poser des difficultés d'acceptabilité. La construction de logements cristallise souvent les oppositions parmi les élus locaux. L'OIN Paris-Saclay implique pour la commune d'Orsay la perte de la maîtrise du peuplement sur 20 % de son territoire, appelé à accueillir 5 000 habitants supplémentaires d'ici 2035, soit + 30 % de la population actuelle. Ces situations peuvent bloquer le bon déroulement d'une opération (Sénart), la ralentir ou la fragiliser.

La rapidité de réalisation de ces opérations d'envergure présente aussi un risque pour la soutenabilité financière des collectivités territoriales. À Paris-Saclay, pour Orsay ou Palaiseau, les effets de long terme des rétrocessions d'équipements publics sur les équilibres budgétaires communaux sont peu anticipés. À Noisiel, le rythme de l'aménagement du secteur II de l'OIN de Marne-la-Vallée a toujours un fort impact sur l'activité et les finances communales du fait du vieillissement simultané des équipements. Évry-Courcouronnes et l'établissement public local Paris La Défense doivent financer des programmes de rénovation supérieurs à 200 M€ chacun. Au-delà, les conséquences négatives de choix d'aménagement opérés en OIN peuvent induire des coûts ultérieurs au titre des politiques de cohésion urbaine et de sécurité (zone des deux parcs-Luzard à Noisiel).

Si ces effets sur les collectivités territoriales sont perçus lors des préfigurations d'OIN, leur prise en compte n'est pas toujours effective. En Île-de-France, la coordination de l'action de l'État dans les OIN avec celles des acteurs locaux par l'intermédiaire de contrats de partenariat de type contrat de développement territoriaux (CDT) ou d'intérêt national (CIN), est inégale. Pour Paris-Saclay, l'abandon du CDT « Territoires sud » prive les parties prenantes d'une vision stratégique concertée pour l'aménagement du territoire, carence qui n'est pas compensée par l'action de l'EPA Paris-Saclay (EPAPS). Hors Île-de-France, d'autres modalités partenariales existent (protocoles). Leur efficacité reste variable.

## 2. Une articulation avec les collectivités territoriales à renforcer

Cette situation peut se doubler de potentiels effets « anti-péréquateurs » liés à la concentration de la ressource financière publique.

Il s'agit d'abord de la concentration des crédits de l'État. Entre 2015 et 2024, les communes d'Île-de-France accueillant une OIN ont reçu 23 % des crédits du Fonds national d'aménagement et développement du territoire (FNADT) et de la dotation de solidarité pour l'investissement local (DSIL) attribués dans la région alors qu'elles ne totalisaient que 1,4 % de la population francilienne.

Cette concentration résulte ensuite des financements apportés par les collectivités territoriales. En Essonne, la part des investissements du département consacrée aux communes concernées par Paris-Saclay est passée de 7 % en moyenne entre 2000 et 2006, avant le début de l'opération, à 12 % ces cinq dernières années et progresse plus vite que la moyenne annuelle des dépenses d'investissement du département pour ces deux périodes.

Enfin, elle peut provenir des effets de la péréquation intercommunale dès lors que les règles de redistribution de la ressource fiscale ne permettent pas, comme pour la communauté d'agglomération Paris-Saclay (CPS), que la ressource fiscale créée sur le territoire des communes concernées par l'OIN soit au moins partiellement redirigée vers les autres communes de l'intercommunalité. Or en 2021, le rendement fiscal à l'hectare de la zone d'aménagement du quartier de l'École Polytechnique du plateau de Saclay, à Palaiseau, était supérieur de 40 % à celui de la commune alors même que cette zone, qui n'est pas finalisée, n'a pas atteint son plein rendement fiscal. Dans le secteur IV de l'OIN Marne-la-Vallée, la communauté d'agglomération Val d'Europe affiche un potentiel fiscal par habitant du double de la moyenne nationale des intercommunalités de taille similaire (1 040 € contre 551 €).

Ces questions d'articulation entre l'État et les partenaires locaux ne sont pas assez prises en compte. À Paris-Saclay, l'absence de chef de file en matière de développement économique ou de promotion territoriale induit un déficit de coordination entre l'EPAPS et la communauté d'agglomération Paris-Saclay. À Marseille l'opération Euroméditerranée offre, selon les ministères concernés, un autre exemple : l'État a longtemps porté la vision d'une intervention stratégique le long du tracé de la nouvelle ligne de tramway. Mais les volontés politiques ne permettent pas à ce jour de concrétiser une intervention de l'EPA Euroméditerranée dans les quartiers sud de la ville pour remédier aux déséquilibres socio-spatiaux.

En définitive, les effets induits aux marges des opérations et la capacité des acteurs à générer des effets d'entraînement en direction des territoires avoisinants sont trop peu pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des OIN. L'articulation avec l'action des collectivités territoriales doit être améliorée.

# III. Le triple défi de la transition écologique, de l'équilibre économique et de la décentralisation

Malgré une consommation foncière encore élevée pour certaines d'entre elles, les OIN intègrent mieux l'exigence écologique (A). Associé à d'autres contraintes, cet objectif fragilise cependant le modèle économique des opérations (B). Le modèle OIN doit également évoluer pour tenir compte de l'approfondissement de la décentralisation (C), plus conforme au contenu de la sous-partie concernée.

## A. Une prise en compte de la transition écologique à conforter

Opérations de grande envergure en quête d'exemplarité pour l'État en matière d'aménagement, les OIN font face à une série d'injonctions contradictoires, comme concilier équilibre économique et aménagement durable du territoire.

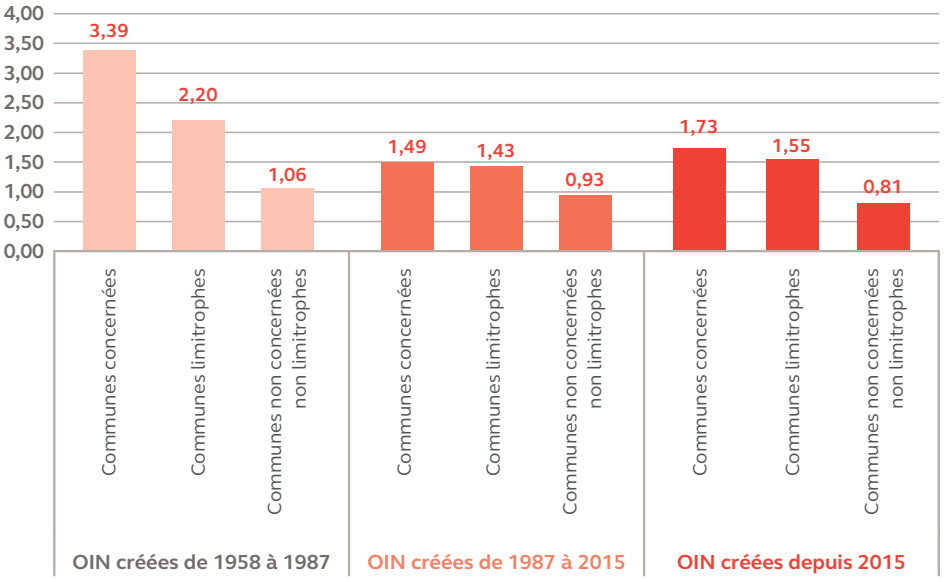
La transition écologique n'a été intégrée que tardivement à ces opérations. À Marne-la-Vallée par exemple et hormis la gestion de l'eau, les secteurs II et IV n'ont pris en compte ces enjeux que récemment, la réglementation étant postérieure au lancement des opérations ou ces priorités étant absentes à l'origine. Certains choix d'aménagement accentuent aujourd'hui la vulnérabilité climatique des villes nouvelles : à Évry-Courcouronnes, la minéralisation du centre-ville renforce les îlots de chaleur, phénomène également observé à Cergy, Sénart, La Défense et dans le Mantois-Seine-Aval. Les OIN plus récentes, comme Nice Ecovallée, Paris-Saclay, Bordeaux-Euratlantique ou Marseille-Euroméditerranée, intègrent mieux ces enjeux et servent de démonstrateurs de l'aménagement durable : évaluation carbone, matériaux biosourcés, réseaux de chaleur renouvelables, gestion intégrée de l'eau et végétalisation. Vitrines des orientations nationales, les EPA expérimentent des solutions innovantes malgré les réticences ponctuelles de certaines collectivités territoriales rétrocessionnaires face à des coûts de maintenance et d'entretien d'équipements parfois peu connus (transformateurs d'urines en engrais de Paris-Saclay).

Les OIN de Paris-Saclay et de Nice Écovallée incarnent un modèle d'aménagement plus sobre, fondé sur la compensation et la préservation environnementales. L'urbanisation y est concentrée sur des secteurs limités, tandis que les espaces naturels sont protégés ou valorisés. À Paris-Saclay, la zone de protection naturelle, agricole et forestière (ZPNAF) préserve 4 115 hectares de toute urbanisation. Dans la plaine du Var, le référentiel *Écovallée Qualité* encadre les projets pour en garantir la performance écologique.

Malgré ces avancées, en 2020, les communes directement concernées par une OIN consommaient en moyenne davantage de foncier que les communes limitrophes. À l'échelle de l'Île-de-France, les principales zones à urbaniser du SDRIF-E relèvent des OIN. Les deux tiers des OIN en France ne sont pas incluses dans le contingent local de l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) fixé à l'horizon 2050 mais dans le contingent national des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE). Ceci peut leur donner des marges en matière d'artificialisation dont elles ne disposeraient pas s'il fallait les inscrire dans une négociation locale.

La sobriété foncière, la lutte contre l'artificialisation (ZAN) et les normes environnementales introduisent de nouvelles contraintes. Les opérations investissent des sites complexes (friches, tissus denses), induisant des coûts élevés de dépollution, démolition ou renaturation. Parfois non rentabilisables, ces sites représentent 30 à 50 % des dépenses d'aménagement à Marseille Euroméditerranée tandis que l'EPA Saint-Étienne estime que le coût de réhabilitation du bâti ancien dépasse de 50 % celui de la construction sur terrains vierges.

GRAPHIQUE N° 1 | Consommation foncière moyenne des communes concernées par une OIN comparée à celle des autres communes en 2020 (en %)




Source : Cour des comptes d'après les données de l'INSEE
Note de lecture : sur l'année 2020, les communes incluses dans une OIN de 1ère génération ont en moyenne artificialisé 3,39 % de leur surface totale, contre 2,20 % pour les communes qui leur sont limitrophes et 1,06 % pour le reste des communes des départements accueillant ces OIN.

Malgré cette limite, les ministères concernés ont déployé une démarche de performance environnementale spécifique aux EPA porteurs d'OIN. Instaurée depuis 2021 seulement, elle compte peu pour l'évaluation de l'action des dirigeants d'EPA.

Pour renforcer sa portée, la démarche de performance environnementale doit peser davantage dans cette évaluation.

## B. Rééquilibrer le modèle économique en cohérence avec les ambitions stratégiques assignées aux OIN

Le modèle historique de l'aménagement public déployé par les EPA repose sur l'urbanisation extensive de terrains abondants selon une séquence classique : acquisition, aménagement et viabilisation, revente avec une plus-value foncière qui permet de financer infrastructures et équipements publics avec des subventions limitées.

En partie du fait des impératifs écologiques, ce modèle économique de promotion est aujourd'hui fragilisé. Si la question concerne les opérations d'aménagement dans leur ensemble, les OIN y sont davantage exposées du fait de leur taille et du rôle de l'État, qui se veut exemplaire en matière d'objectifs écologiques, urbains et sociaux.

Au plan social, les attentes en termes de logement abordable, de mixité et d'équipements publics obligent à minorer les prix de cession, limitant les marges de manœuvre financières des EPA.

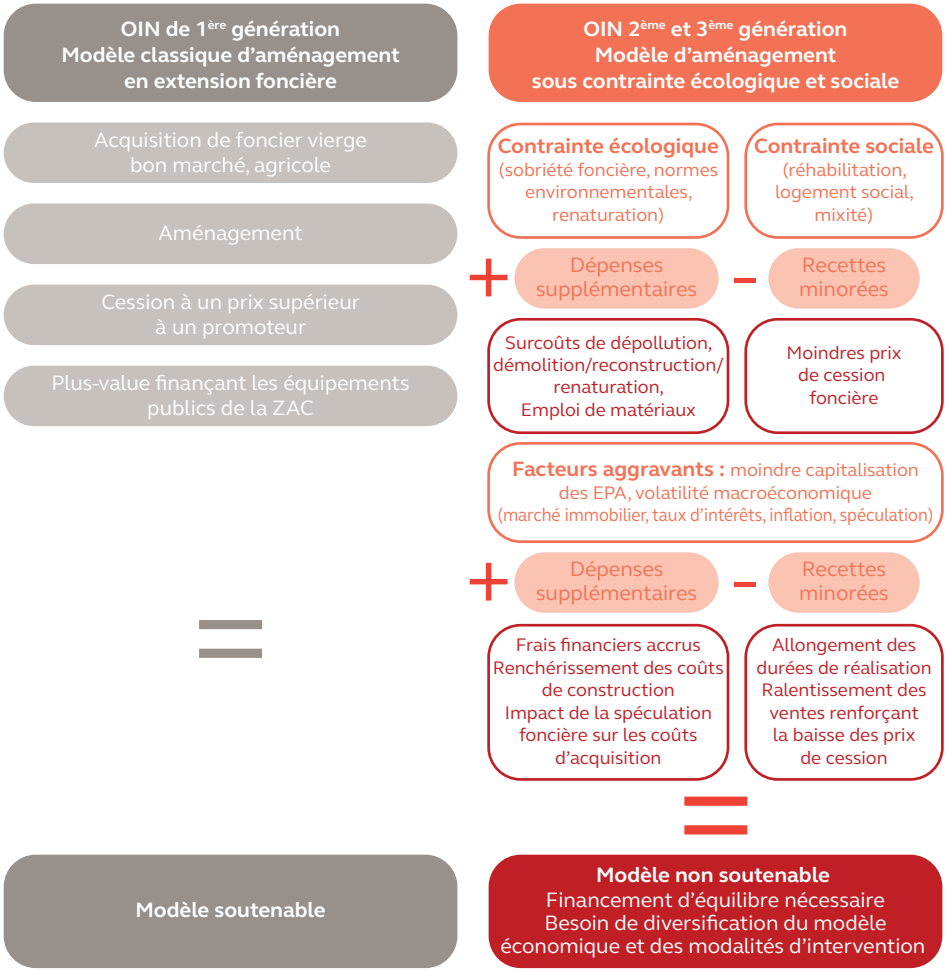
En matière économique, l'équilibre des OIN est menacé par un marché immobilier atone (chute de 53 % des ventes de logements neufs entre 2022 et 2024, crise de l'immobilier tertiaire) et par l'inflation (hausse de 24 % des coûts de construction entre 2019 et 2025). Ces facteurs alourdissent les charges, allongent les délais de vente, obligent à revoir les programmations et peuvent compromettre le consensus entre l'État et ses partenaires (collectivités territoriales, promoteurs).

Plusieurs facteurs s'ajoutent à ces contraintes.

D'abord, la dynamique spéculative qui peut affecter les territoires stratégiques ciblés par l'État. À Bordeaux, depuis 2021, le coût du foncier enregistre un quasi triplement sous l'effet notamment du développement de la desserte par train à grande vitesse (TGV), renchérissant de 110 M€ le coût de l'opération.

Ensuite, la plus faible capitalisation des EPA récents prive ces derniers de fonds propres suffisants pour amortir les aléas de marché ou supporter durablement le recours à l'emprunt, à la différence d'EPA plus matures et mieux dotés (GPA, EPA-Marne).

SCHÉMA N° 2 | Fragilisation du modèle économique OIN-EPA




Source : Cour des comptes

Les fragilités de ce modèle accroissent la dépendance au subventionnement, particulièrement dans les zones où le marché foncier est peu dynamique : en 2023 et 2024, la part de subventionnement moyen des opérations à terminaison dans ces zones (Euroméditerranée, Saint-Etienne, Alzette-Belval) atteignait 39 % contre 8,5 % pour les EPA en zones dynamiques construites en extension foncière avec un foncier acquis à faible coût (EPA Sénart, EPA Marne, EPA France). Dans le même temps, la fragilité du modèle économique justifie aussi l'intervention directe de l'État dans les OIN sans laquelle de fortes difficultés toucheraient ces territoires.

L'État est dès lors incité à accentuer le financement des EPA par d'autres dispositifs pour compenser des fragilités financières structurelles. Entre 2015 et 2024, la préfecture de la région Île-de-France a alloué 379 M€ de crédits au titre des

fonds friches, fonds vert, territoires engagés pour le logement, fonds quartiers de gares, dont 133 M€ – soit 35 % – ont bénéficié aux territoires sous OIN. Au sein de ces 133 M€, 102 M€ – soit 76 % – ont été attribués à des EPA. Parallèlement, les collectivités territoriales sont davantage appelées au financement des OIN à travers les protocoles financiers signés avec l'État (Bordeaux Euratlantique, Marseille Euromed, Nice Ecovallée, Mantois-Seine aval, Saint-Etienne, Orly-Rungis-Seine amont) ou la prise en charge directe d'OIN, comme l'établissement public local Paris La Défense, sans garantie accrue d'un modèle économique stable.

Ces financements présentent un caractère aléatoire, à l'inverse de projets d'aménagement soutenus par des financements stables et prévisibles sur l'ensemble de leur cycle de vie. À la différence des établissements publics fonciers (EPF) dont la pérennité est garantie par un financement spécifique (une taxe affectée), le financement des dispositifs EPA/OIN est complété par des subventions ponctuelles de l'État, ce qui ne constitue pas un modèle durable.

Dans des cas extrêmes, l'État peut jouer le rôle de garant de dernier ressort, en surplus des prêts ou lignes de trésorerie auxquels les EPA doivent recourir : entre 2021 et 2024, plusieurs d'entre eux ont été recapitalisés (EPFA de Guyane, EPA Orly Rungis–Seine Amont (ORSA) et Paris-Saclay), pour un total de 18 M€. En 2024, le besoin de recapitalisation de l'EPAPS était estimé à 70 M€ avant qu'une révision de sa programmation ne soit actée.

Un tel fonctionnement n'est pas souhaitable, compte tenu de la situation des finances publiques, et doit être rééquilibré. Renforcer la soutenabilité des OIN nécessite de conforter leur modèle économique et de les assortir de projections plus complètes et réalistes.

Pour retrouver des marges de manœuvre, des pistes existent à chaque étape du cycle d'aménagement. En amont, la maîtrise du foncier peut être améliorée par la prolongation des zones d'aménagement différé (ZAD), le portage foncier de long terme ou l'insertion de clauses de retour à meilleure fortune dans les cessions. En phase opérationnelle, la mutualisation des moyens entre les EPA permet de réduire les coûts, à l'instar de celle mise en œuvre entre l'EPA-Marne et l'EPA France ou Grand Paris Aménagement (GPA), qui estime à 20 % les économies permises par la mise à disposition de personnel à l'EPA Orly-Rungis-Seine amont, qui lui est rattaché. Une fiscalité locale mieux mobilisée, fondée sur des retombées fiscales anticipées dès la préfiguration, peut aussi renforcer les recettes. En aval, la diversification des activités (co-promotion immobilière, création de foncières publiques) offrirait de nouvelles sources de revenus à moindre risque. Plusieurs EPA se sont engagés dans cette voie, comme GPA et l'EPA Saint-Etienne, ou pourraient s'y engager, comme l'établissement public local Paris-La Défense (EPPLD). Ces leviers restent toutefois inégalement utilisés.

Dans un objectif de transparence de l'action publique, la Cour recommande aux ministères concernés de suivre les projections et les réalisations à l'échelle de chaque OIN afin d'en évaluer la soutenabilité et les impacts y compris sur les territoires attenants.

## C. Privilégier les instruments de droit commun offerts par la décentralisation, organiser le passage de relai aux collectivités

Avec l'approfondissement de la décentralisation, les modalités d'intervention de l'État dans l'aménagement doivent être reconsidérées et mieux encadrées. Une approche plus graduelle et fonction des besoins et capacités d'initiative locales doit être privilégiée.

### 1. Des nouveaux instruments juridiques qui relativisent l'intérêt de l'OIN

Les évolutions législatives introduites dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme depuis l'acte III de la décentralisation relativisent l'intérêt du dispositif juridique des OIN et invitent à reconsidérer l'intervention de l'État.

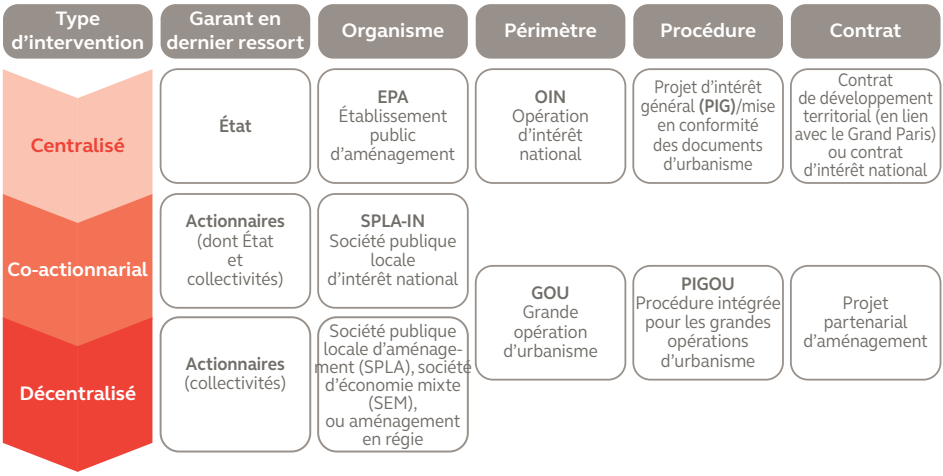
**Les évolutions récentes de l'aménagement**

Les lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République confient à la région un rôle prééminent de programmation de la stratégie territoriale. L'intercommunalité voit ses compétences renforcées en matière d'aménagement et de développement économique.

Les lois du 28 février 2017 (statut de Paris et aménagement métropolitain) et du 23 novembre 2018 précitée, dite « ELAN », ont développé les outils d'intervention. La société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) permet à l'État, avec au moins une collectivité détenant 35 % du capital, de conduire des opérations relevant de leurs compétences, y compris sur des territoires d'OIN ou stratégiques. Le partenariat d'aménagement (PPA) est désormais le cadre contractuel de référence pour la gouvernance des projets urbains complexes associant État, intercommunalités, communes et partenaires. Les projets d'envergure particulière peuvent être inscrits dans un périmètre de grande opération d'urbanisme (GOU), qui donne à l'intercommunalité des compétences renforcées (urbanisme, équipements publics) et des outils dérogatoires (permis d'innover, zone d'aménagement différé). Sur ce périmètre, les documents d'urbanisme peuvent être mis en compatibilité avec un projet d'intérêt général par une procédure spécifique (PIGOU), équivalente au PIG pour les OIN.

Ces évolutions dessinent un urbanisme de projet plus partenarial, dans lequel l'État joue le rôle de facilitateur opérationnel au service de dynamiques territoriales. L'enjeu principal de l'OIN était d'associer à une gouvernance partagée l'État et les collectivités, tout en responsabilisant financièrement ces dernières au destin de l'opération. Des outils juridiques actionnariaux associant des capitaux d'État à ceux des collectivités territoriales répondent aujourd'hui à cet objectif sans préjudice d'objectifs de cohésion territoriale et d'attractivité : les sociétés publiques locales de type SPLA-IN ou bien la contractualisation de type projets partenariaux d'aménagement (PPA).

SCHÉMA N° 3 | Opérateurs dans le champ de l'aménagement




Source : Cour des comptes

Capitalisant sur les forces du couple EPA-OIN mais doté de leviers supplémentaires, le co-actionnariat État-collectivités, auquel Grand Paris Aménagement (GPA) recourt par la création de structures *ad hoc* sur ce principe, est une alternative au modèle actuel. Il offre un cadre plus souple tout permettant de conditionner la participation de l'État à des objectifs environnementaux et sociaux. Il autorise aussi la mise à disposition de personnels experts pour diffuser les compétences. Il offre différents degrés d'implication pour l'État selon la maturité de l'opération (préfiguration, amorçage, déploiement, terminaison) et le besoin local d'ingénierie. Il permet de remédier au risque induit par les OIN lorsqu'elles entrainent une dépendance locale envers l'intervention de l'État à rebours du cadre décentralisé.

## 2. Les OIN : un outil à réserver aux projets stratégiques, un nécessaire passage de relai aux collectivités

Un recours plus limité au couple OIN/EPA doit être recherché au profit de modalités plus responsabilisantes pour les collectivités et d'une intervention plus graduelle de l'État, fonction des situations locales.

Plusieurs cas peuvent être envisagés, toujours conditionnés à l'adhésion et au partenariat local.

À titre principal, les cas qui nécessitent une forte empreinte de l'État sur un territoire, en raison d'un projet stratégique conjuguant enjeux systémiques ou internationaux, compétence propre de l'État ou carence majeure d'intervention locale. Dans cette configuration, où le respect du principe de subsidiarité conditionne toutefois l'intervention de l'État, le couple EPA/OIN est légitime et doit disposer de capacités pleinement dérogatoires : conjugaison d'OIN et PIG, chef de filât confié à l'EPA sur les compétences locales, poids majoritaire de l'État dans la gouvernance. La participation financière doit être corrélée à la capacité de décision et aux retombées attendues des opérations.

Dans les cas où le projet est d'envergure régionale ou métropolitaine et où l'État juge nécessaire d'intervenir pour assurer la réalisation de l'opération, le recours à des SPLA-IN est en revanche à privilégier. Le cas échéant, leur regroupement au sein d'un EPA existant peut être envisagé, permettant de concilier gouvernance territorialisée, conditionnalité des objectifs *via* un pacte d'actionnaires et économie de moyens par des mutualisations.

Enfin, dans les cas où le projet est d'envergure régionale ou métropolitaine et où les compétences et moyens locaux sont suffisants et structurés, une contractualisation régionale entre l'État et l'échelon local devrait suffire. Elle doit être adossée à des engagements financiers, assortis d'une conditionnalité fondée sur des objectifs quantitatifs de construction et qualitatifs liés à la transition écologique et la cohésion territoriale. Chaque opération serait alors déployée *via* un projet partenarial d'aménagement (PPA) et dotée d'une gouvernance territorialisée élargie effectivement mise en œuvre, de type CDT.

Pour les cas où l'intervention en OIN serait décidée ou maintenue, le dispositif doit être davantage borné pour éviter que des interventions dérogatoires, en principe transitoires, ne se pérennisent. À titre d'exemple, alors que l'OIN du secteur II de Marne-la-Vallée est arrivée à maturité depuis 2006 et n'a plus de raison d'être, le périmètre de ce secteur a été reconduit par un décret du 17 mars 2025. L'EPA-Marne s'appuie sur une de ses filiales pour y développer des projets, y compris hors du périmètre d'intérêt national, comme sur la zone de La Régalle.

La définition extensive des OIN et des missions des organismes qui les portent (EPA ou EPL) doit être précisée pour mieux encadrer les cas dans lesquels une opération doit être lancée et à quel moment il doit y être mis fin. Le flou qui entoure actuellement le dispositif (absence de critères de taille, durée, moyens ou degré de réalisation) permet un déclenchement discrétionnaire qui entretient le risque qu'un régime d'exception ne s'installe. Or, les structures opérationnelles auxquelles le dispositif est adossé consomment des moyens de l'État, parfois à la place de ceux des collectivités et tendent à se maintenir sans justification. En 2023, 12 des 14 EPA employaient 713 personnels pour 70,8 M€ de masse salariale. Le secteur II de l'OIN de Marne-la-Vallée, porté par l'EPA Marne (132 ETPT et 57,7 M€ de dépenses en 2023), ainsi que l'OIN n° 2 du quartier de La Défense, portée par l'établissement public local Paris La Défense (EPPLD) (274 ETPT et 40 M€ de dépenses de gestion en 2023), sont des opérations dont la dissolution doit être envisagée[12].

La Cour recommande de définir des critères objectifs de recours et de dissolution des OIN en prévoyant leur terme dès leur création. À l'appui de ces critères, une revue des couples OIN-EPA sans objet ou dont le caractère stratégique n'est plus avéré, comme cela pourrait être le cas pour l'OIN Sénart ou celle du Mantois-Seine aval, devra être conduite.

Enfin, pour articuler efficacement l'intervention étatique et le cadre décentralisé, les OIN, lorsqu'elles sont décidées, doivent viser à renforcer l'ingénierie et les capacités d'initiatives locales, non à s'y substituer.

Ceci suppose de contractualiser, dès l'origine de l'opération, les conditions de sortie du dispositif et du désengagement progressif de l'État en inscrivant son intervention dans un continuum. Les conditions de transformation du couple EPA-OIN en SPLA-IN, puis en SPLA ou SEM une fois l'opération arrivée à maturité doivent ainsi être précisées au lancement de l'opération.

Ceci implique aussi d'inclure les citoyens dans la réalisation de l'opération en les associant aux décisions, en recourant à une communication transparente et en organisant leur formation sur les thématiques du projet.

12. Chambre régionale des comptes Île-de-France, *Opération d'intérêt national Marne-la-Vallée secteur II ; Établissement public Paris La défense et département des Hauts-de-Seine*, 2025.

# Conclusion et recommandations

**L'enquête conduite met en évidence les conditions essentielles d'un aménagement territorial équilibré avec le concours de l'État.**

**Un projet d'aménagement doit reposer sur une vision stratégique claire et partagée entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs concernés. Cette vision doit s'appuyer sur un diagnostic territorial précis, articulant besoins locaux, stratégie foncière et infrastructures de transport pour garantir la cohérence d'ensemble des opérations et de leur impact territorial ainsi que la maîtrise des coûts.**

**Le modèle économique sous-jacent doit être solide et réaliste, assis sur des financements pérennes, diversifiés et équitablement répartis. À défaut, les opérations risquent d'être fragilisées par des déséquilibres entre les contributions de l'État et celles des acteurs locaux ou par le recours à des financements ponctuels y compris prélevés sur d'autres dispositifs.**

**La réussite suppose par ailleurs un cadre de coopération technique clair et transparent entre l'État et les collectivités territoriales pour prévenir les difficultés, arbitrer entre priorités et développer l'ingénierie d'aménagement de ces dernières, en lien avec l'expertise apportée par l'État.**

**Le portage politique et territorial est un dernier facteur clé. Il suppose une gouvernance partagée avec les collectivités territoriales, coordonnée et respectueuse d'une répartition des compétences clairement fixée entre les parties dès le lancement de l'opération. Ce cadre doit articuler avec cohérence pouvoirs de décision, bénéfices attendus de l'opération et participation au financement de cette dernière. Il suppose aussi une plus grande inclusion des citoyens, des acteurs économiques et de la société civile dans les instances de gouvernance et le processus de décision.**

**Enfin, la création de nouvelles modalités d'intervention partenariales et l'approfondissement de la décentralisation doivent conduire à ce que le recours à l'outil juridique et institutionnel dérogatoire que sont les OIN ne soit envisagé que de façon temporaire et exceptionnelle.**

**La Cour formule les recommandations suivantes aux ministères chargés du logement, de l'aménagement du territoire et de la transition écologique :**

1. **dans un objectif de transparence, suivre à l'échelle de chaque opération d'intérêt national les projections et les réalisations afin d'en évaluer la soutenabilité et l'impact, y compris sur les territoires attenants (2027) ;**
2. **définir des critères objectifs de recours et de dissolution des opérations d'intérêt national en prévoyant, dès leur création, le principe de leur terme (2027).**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse commune de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et du ministre de la ville et du logement .....440

**Destinataire n'ayant pas répondu**

Madame la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature

---

**Réponse commune de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et du ministre de la ville et du logement**

Vous avez bien voulu nous transmettre, le 19 novembre dernier, le chapitre de votre rapport public annuel 2026 sur les opérations d'intérêt national.

Dans un contexte où l'intervention de l'État en matière d'aménagement opérationnel est requestionnée, nous souhaitons exprimer notre satisfaction quant à la valeur ajoutée que vous attribuez à l'intervention des établissements publics d'aménagement (EPA) dans le cadre d'opérations d'intérêt national (OIN). En établissant un cadre partenarial qui associe l'État et les collectivités tout au long de l'opération d'aménagement, la mise en place du couple EPA - OIN favorise, comme vous le soulignez, la réalisation rapide d'opérations complexes et ambitieuses. Ce couple a su évoluer avec l'émergence des enjeux mutations urbaines et territoriales, de mixité sociale et fonctionnelle, et encore de transition écologique.

Ainsi, comme vous le saluez, l'intervention des EPA au sein des OIN apporte des contributions indispensables à l'aménagement urbain en matière de production de logements et de développement économique. Ces apports méritent d'être objectivés et quantifiés, et nous sommes donc favorables au développement, à moyen terme, d'une démarche permettant de mieux évaluer l'impact des interventions des EPA au sein de leurs territoires d'intervention, au regard notamment des objectifs qui leur ont été assignés et des retombées de leur action.

Il nous apparait donc essentiel que l'État conserve une capacité d'action et d'intervention à travers la mise en œuvre de ce couple EPA- OIN, afin de répondre aux enjeux qui relèvent de sa compétence et qui présentent une dimension stratégique pour sa souveraineté. Comme vous le recommandez, cette intervention renforcée de l'État doit être encadrée dans la durée. Dans cette perspective, une contractualisation avec les collectivités territoriales, portant sur les objectifs de l'opération, son calendrier et les modalités spécifiques de retour au droit commun, devra donc être généralisée.

Tel que vous le soulignez, ces opérations d'aménagement demeurent toutefois vulnérables compte-tenu de la fragilisation de leur modèle économique. Des réflexions sont en cours sur ce sujet, en lien avec les directeurs et directrices des EPA et des établissements publics fonciers (EPF), et les services déconcentrés de l'État, afin de formuler des recommandations idoines et consolider leur mise en œuvre. Dans l'attente de solutions concrètes néanmoins, il est nécessaire de sécuriser les marges de manœuvre budgétaires pour que l'État puisse continuer à soutenir, grâce aux EPA, les grands projets d'aménagement dont vous soulignez toute la qualité. Il conviendra ainsi de veiller à ce que les EPA puissent continuer à accompagner d'autres projets d'aménagement complexes qui le méritent, *via* des outils tels que les contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA) formalisant la coopération État - collectivités.

Comme vous l'identifiez avec acuité, depuis 2017 l'État a développé de nombreux outils permettant d'adapter au mieux son niveau d'intervention. Nous constatons que ces nouveaux dispositifs, à l'image des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) et des PPA, vous apparaissent à même de pérenniser une intervention de l'État au plus près des besoins des territoires, ce qui constitue un encouragement à poursuivre le développement de ces démarches.

# 3.
# Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires

La France est une République décentralisée dans laquelle les politiques de cohésion et d'attractivité sont généralement mises en œuvre de façon partenariale entre l'État et les collectivités territoriales.

Parce que l'État doit garantir l'accès aux services publics et aux biens et services d'importance vitale, il est appelé à soutenir des projets que les collectivités ne peuvent porter seules, en raison des ressources inégales dont elles disposent.

Les collectivités territoriales s'administrent librement ; elles mettent en œuvre les compétences attribuées par la loi dans leur ressort territorial sans exercer de tutelle sur d'autres collectivités[1]. Toutes les catégories de collectivités ont été dotées de compétences qui favorisent l'attractivité et la cohésion de leur territoire.

1. Article 72 de la Constitution en sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Les collectivités et l'État peuvent en revanche harmoniser leur action par voie de convention (DC 83-160, 19 juillet 1983).

Conséquence naturelle du mouvement de décentralisation, les partenariats se sont développés entre l'État et les collectivités. La Cour s'est penchée sur les enjeux financiers relatifs à cet essor de la contractualisation, bien que celle-ci ait une dimension plus large en termes d'engagements réciproques.

La multiplication des partenariats, souvent de faible portée, entre l'État et les collectivités nuit à la clarté et à l'efficience de l'action publique (I). Au cœur de ces partenariats, les cofinancements de projets, qui apportent un soutien déterminant à l'investissement local, sont insuffisamment ciblés et leur efficacité n'est pas mesurée (II). Alors que le travail partenarial entre l'État et les collectivités s'essouffle, il importe d'en rénover les modalités (III).

# Chiffres clés

**849**

c'est le nombre de **contrats de relance et de transition écologique (CRTE)** qui ont été signés depuis 2021

**12**

contrats de plan État-Région (CPER) signés en juillet 2025

**19,5 Md€**



c'est le soutien à l'investissement dont ont bénéficié les collectivités et leurs groupements en 2024, hors fonds européens

**5**

contrats de convergence et de transformation (CCT) passés entre l'État et les départements et régions d'outre-mer

**34 %**

c'est la part moyenne des dépenses d'équipement des collectivités et de leurs groupements financées par un soutien à l'investissement de l'État, d'une autre collectivité ou de l'Union européenne entre 2019 et 2024

# I. Un travail partenarial indispensable, une action publique peu lisible

L'imbrication des compétences entre les divers acteurs publics qui concourent à l'attractivité et à la cohésion des territoires et la persistance de l'émiettement communal rendent indispensables les partenariats des collectivités entre elles et avec l'État. Leur bénéfice est cependant réduit par la multiplication de dispositifs de portée insuffisante.

## A. Des besoins de coordination

### 1. Des compétences enchevêtrées

La conduite de la plupart des politiques publiques suppose la mise en œuvre de compétences complémentaires et une coopération efficace entre l'État et les collectivités territoriales.

Conformément à la Constitution, les collectivités s'administrent librement pour exercer leurs compétences. Les transferts, les créations et les extensions de compétences successifs n'ont toutefois pas déterminé de domaines d'intervention suffisamment distincts entre collectivités ou par rapport à l'État. La suppression en 2015[2] de la clause générale de compétence pour les régions et les départements a peu réduit l'enchevêtrement des compétences. Le tourisme, la culture et le sport demeurent des compétences partagées entre plusieurs catégories de collectivités.

Les politiques promouvant la cohésion et l'attractivité des territoires constituent un champ dans lequel les interventions sont particulièrement imbriquées. Comme précisé par le chapitre introductif, l'État a un rôle de stratège des politiques nationales et de partenaire des collectivités. Les régions sont explicitement chargées de la promotion de l'aménagement du territoire et de l'égalité de leurs composantes territoriales, mais la promotion des solidarités et de la cohésion territoriale est confiée aux départements. Les intercommunalités ont quant à elles été créées afin de renforcer les solidarités locales autour de projets de territoire. Les communes ont conservé une compétence universelle pour traiter toute question d'intérêt local.

Les outils juridiques dont ont été dotées les collectivités pour réorganiser leurs compétences et mieux se coordonner (chef de filât, conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, conférences territoriales de l'action publique)[3] ont un bilan décevant. Leur renforcement est possible dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités[4]

2. Loi dite « NOTRé » du 7 août 2015.
3. Article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.
4. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs groupements, fascicule 2*, octobre 2023.

### 2. La persistance de l'émiettement communal

Malgré une légère diminution depuis 2012 (- 5 %), liée à des fusions au sein de communes nouvelles, le nombre de communes reste très élevé[5] (34 875 au 1er janvier 2025[6]). Par conséquent, 71 % des communes comptent moins de 1 000 habitants (couvrant 13 % de la population) et la moitié de la population française vit dans les 97 % de communes comptant moins de 10 000 habitants[7].

Historiquement, les communes se sont regroupées pour exercer des compétences techniques dans le cadre de syndicats (eau, assainissement, déchets, etc.). Le regroupement en intercommunalités est devenu obligatoire depuis la loi du 16 décembre 2010 : à l'exception de quatre îles mono-communales, toutes les communes font partie d'un groupement à fiscalité unique ou additionnelle. La loi a par ailleurs prévu des modalités de mutualisation (services communs et prestations de service).

Après la généralisation d'un socle minimal d'intégration intercommunale porté par l'extension des transferts de compétences, la prééminence des communes a été réaffirmée à partir de 2019[8].

Dans nombre de territoires, l'intégration intercommunale reste freinée par l'absence de projet commun et par des transferts limités de compétences des communes aux intercommunalités. Les mutualisations des moyens et des services sont peu développées, les communes s'attachant à préserver leur autonomie de décision et d'utilisation de leurs ressources[9]. Le nombre élevé de petites communes rend plus difficile la mise en place d'une gouvernance efficace. Nombre de communes peinent pourtant à exercer leurs compétences face à l'évolution continue et rapide des règles de droit et des normes techniques.

La persistance de cet émiettement communal et du manque d'intégration fonctionnelle de la plupart des intercommunalités suscite des besoins d'appui technique pour la conduite des projets d'investissement.

## B. Des outils contractuels nombreux et peu efficients

### 1. Une multiplication de dispositifs contractuels dont l'empilement est unanimement critiqué

La contractualisation est un mode concerté d'exercice des compétences de l'État et des collectivités territoriales ou entre ces collectivités elles-mêmes. Elle s'est généralisée sous diverses modalités (contrats, conventions, pactes, chartes, etc.) qui n'ont généralement pas la force juridique des contrats au sens du droit civil.

5. Pour la France hexagonale et les départements et régions d'outre-mer.
6. Voir, pour une comparaison avec d'autres pays européens, Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver*, rapport public annuel, mars 2023.
7. Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2024,* 2025.
8. Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, loi « 3DS » du 21 février 2022 renforçant le rôle des communes dans l'intercommunalité et loi du 11 avril 2022 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » permettant aux communes de conserver ces compétences.
9. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs groupements, fascicule 2,* novembre 2022.

L'État a engagé une politique de contractualisation avec les collectivités décentralisées lors des IVème et Vème Plans de développement (1962-1970). Il l'a accentuée depuis 1982 à travers les contrats de plan État-Région (CPER). Ces instruments ont pour objet de mettre en cohérence les objectifs d'aménagement et de développement nationaux avec ceux des régions et de déterminer les projets d'investissement structurants appelant un cofinancement. Sept générations de CPER se sont succédé avec un poids financier croissant (40 Md€ pour l'État et pour les régions pour les CPER 2021-2027, contre 30 Md€ prévus pour les CPER 2015-2020). Entre ces deux générations de contrats, la hausse des crédits prévus par l'État est de plus de 20 % pour les régions hexagonales[10].

L'État a développé en parallèle d'autres dispositifs contractuels, si nombreux qu'ils ne sauraient être tous recensés.

En premier lieu, l'État contractualise pour mettre en œuvre des politiques transversales. Plusieurs générations de contrats de ville et de contrats locaux de sécurité se sont ainsi succédées. Parallèlement, les ministères lancent des appels à projet pour la mise en œuvre de programmes spécifiques.

L'État contractualise aussi pour adapter son action à certains territoires : contrats de convergence et de transformation (CCT) dans les départements et régions d'outre-mer, contrats de plan interrégionaux de fleuves et massifs (CPIER), contrats de développement territorial (CDT) pour l'Île-de-France et huit pactes territoriaux pour tenir compte de vulnérabilités appelant une coordination renforcée (notamment P*lan littoral 21* en Occitanie et *Marseille en Grand*).

En outre, l'État contractualise pour continuer à agir dans des domaines décentralisés aux collectivités ou pour tenter de compenser la disparition des équipes administratives nécessaires à la mise en œuvre d'orientations nationales, notamment dans le champ social[11].

Enfin, l'État définit des programmes nationaux qui accompagnent des territoires sélectionnés sur des politiques qu'il identifie comme prioritaires (*Action cœur de ville, Territoires d'industrie, Petites Villes de demain* et *Villages d'Avenir*) dans le cadre de dispositifs contractuels *ad hoc*. Ces programmes sont pilotés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

À ces dispositifs de l'État s'ajoutent les contractualisations propres aux départements et aux régions, qui attribuent des subventions par la voie d'une pluralité de canaux contractuels et d'appels à projet, complémentaires ou concurrents entre eux. La coopération interterritoriale entre intercommunalités urbaines, périurbaines et rurales se développe par ailleurs, notamment dans les domaines de l'eau et de l'agriculture.

La contractualisation mobilise des ressources humaines pour la négociation, la rédaction, le pilotage et l'évaluation des engagements réciproques. Ses coûts de gestion sont d'autant plus notables que les subventions sont chacune régies par des règles

10. Chiffrage de la DGCL, CPIER compris, après signature des avenants « mobilités ».
11. Cour des comptes, *Le pilotage par l'État de la politique de lutte contre la pauvreté*, septembre 2025.

spécifiques qui démultiplient les moyens nécessaires (veille, constitution du dossier, suivi de l'exécution et production de justificatifs). Les collectivités n'ont pas toujours en leur sein le personnel idoine pour solliciter des subventions, ce qui les conduit à solliciter des dispositifs d'aide à l'ingénierie. Les programmes de l'ANCT apportent aux collectivités un appui apprécié, mais ont des coûts de gestion élevés[12].

En 2019, une charte interministérielle a visé à poser un cadre commun à l'ensemble des dispositifs contractuels de l'État. L'État a souhaité recentrer la contractualisation autour des CPER 2021-2027 à l'échelle régionale et des contrats de relance et de transition écologique à l'échelle des intercommunalités (CRTE 2020 – 2025)[13]. La méthode de contractualisation a été renouvelée pour privilégier une démarche valorisant davantage les initiatives locales. Les pratiques n'ont toutefois pas suffisamment évolué pour donner un nouveau souffle aux partenariats entre l'État et les collectivités.

## 2. Un rôle intégrateur insuffisant des CPER

Les CPER 2021-2027 devaient intégrer le plan de relance faisant suite à la crise sanitaire, être cohérents avec les finalités des fonds européens et coordonner, dans le cadre de leurs volets territoriaux, les principaux projets des collectivités infrarégionales. Les CPER devaient comprendre les actions coordonnées de l'État et des régions au titre de trois thématiques nationales : transition écologique ; recherche, innovation et enseignement supérieur ; cohésion sociale et territoriale.

Si cette génération de CPER traduit une meilleure prise en compte des spécificités des régions, elle n'a pas permis d'aboutir à une stratégie globale et partagée par territoire. Le pilotage des financements par ministère n'a pas permis de faire émerger une feuille de route intégrée et le « recyclage » de crédits de droit commun déjà disponibles a limité la plus-value des contrats. Par ailleurs, les volets territoriaux n'ont, sauf exception, pas été suffisamment concertés avec les collectivités infrarégionales. Le CPER de la Normandie n'a été signé qu'en 2025. Celui de la Corse ne l'a toujours pas été. Les volets « mobilité » pour la période 2023-2027, soit 45 % des crédits prévisionnels au total, restent à signer pour cinq régions.

En novembre 2025, les montants de l'État contractualisés s'élèvent à 14 Md€. Ils représentent en moyenne 247 € par habitant pour les régions ayant adopté un volet mobilité, avec de fortes disparités (de 129 € par habitant en Centre Val-de-Loire à 324 € en Île-de-France)[14]. L'évolution des enveloppes financières entre les deux générations de CPER est elle aussi variable : ces enveloppes font plus que doubler dans trois régions et diminuent légèrement dans deux autres. Cette hétérogénéité ne traduit pas la modulation par l'État des enveloppes entre les régions en fonction de leurs caractéristiques au regard des objectifs nationaux des CPER (degré d'exposition au réchauffement climatique, poids relatif de l'enseignement

12. Inspection générale des finances, *Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale*, juin 2025.
13. Circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020 relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique.
14. Données disponibles en juillet 2025.

et de la recherche, inégalités d'accès aux services publics, etc.) ; elle est avant tout le fruit de négociations conduites dans le cadre d'une démarche ascendante qui privilégie le principe de parité des financements et les différents degrés de maturité des projets. D'autres catégories de collectivités participent pour une part minoritaire au financement des CPER.

Le pilotage des CPER relève de chaque préfet qui doit établir un bilan partagé avec la région. Le bilan 2025 de la région Pays de la Loire décrit les actions menées par chacune des parties sans expliciter l'apport de la contractualisation. Celui de la région PACA précise l'articulation avec le schéma régional d'aménagement (SRADDET) et les CPIER, mais ne précise pas les résultats obtenus. Au plan national, le suivi de l'exécution budgétaire des CPER est assuré et l'animation interministérielle a été renforcée. Aucun comité de pilotage national n'a toutefois été réuni pour suivre l'exécution des CPER. La situation des finances publiques appelle pourtant des arbitrages : en 2025, les crédits de paiement représentaient moins d'un cinquième des engagements pris, ce qui entraîne des retards de paiement[15]. Un système d'information (*Contrats-Territoires*) n'a été mis en place qu'en 2023. La définition d'indicateurs communs – principalement quantitatifs – n'est intervenue qu'en 2025.

Dans les départements et régions d'outre-mer, les contrats de convergence et de transformation (CCT) remplacent depuis 2019 les CPER. Ils visent à réduire les écarts de développement par le financement d'infrastructures de première nécessité. Le montant total contractualisé (3,1 Md€, dont 1,8 Md€ de l'État) a été multiplié par trois par rapport aux précédents contrats[16]. Pour autant, le pilotage n'a pas été renforcé : au niveau local, peu de comités de suivi ont été réunis ; au niveau national, le suivi interministériel est faible ; aucun bilan n'a été établi (sauf pour la Guadeloupe). De manière générale, les CCT n'ont pas suscité une stratégie partagée dépassant la gestion des crises et des urgences[17].

### 3. Une portée simplificatrice limitée des CRTE

Les 849 contrats de relance et de transition écologique (CRTE) signés à l'échelle intercommunale n'ont pas atteint leur objectif de simplification du paysage contractuel. S'ils ont permis de réduire le nombre de contrats dans certains territoires, ils restent concurrencés par la persistance de nombreux appels à projet de l'État et de ses opérateurs. Beaucoup d'entre eux s'appuient sur des projets de territoire inaboutis et comportent des plans d'action peu opérationnels. La moitié d'entre eux sont dépourvus d'une annexe financière. Ils n'offrent pas de visibilité pluriannuelle sur l'obtention de financements et n'en simplifient pas l'attribution.

Depuis 2024, une nouvelle dynamique a été impulsée pour faire des CRTE des « contrats pour la réussite de la transition écologique », parallèlement à la planification écologique. Il s'agit d'organiser l'action publique autour du projet

15. Sur le champ des crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).
16. En raison de changements de périmètre, la hausse effective des crédits est moins élevée. Les éléments d'information font défaut pour l'apprécier.
17. Cour des comptes, *Les contrats de convergence et de transformation (CCT)*, juillet 2025.

de territoire et d'accélérer la transition écologique en renforçant l'animation des contrats. L'actualisation systématique des CRTE, visant à leur intégrer pour fin 2024 les feuilles de route de la planification régionale, a été engagée avec des disparités selon les départements. L'ANCT n'est en mesure d'en préciser ni le degré d'avancement ni l'atteinte de l'objectif de rapprochement avec les dispositifs contractuels régionaux et départementaux (les régions n'étaient signataires que d'un quart des CRTE en 2023).

# II. Des cofinancements croissants, des résultats insuffisamment évalués

Malgré le poids croissant des cofinancements (A), la formalisation des objectifs et la mesure des résultats des soutiens à l'investissement local restent lacunaires (B).

## A. Des cofinancements déterminants pour l'investissement local, en particulier rural

### 1. L'omniprésence des cofinancements

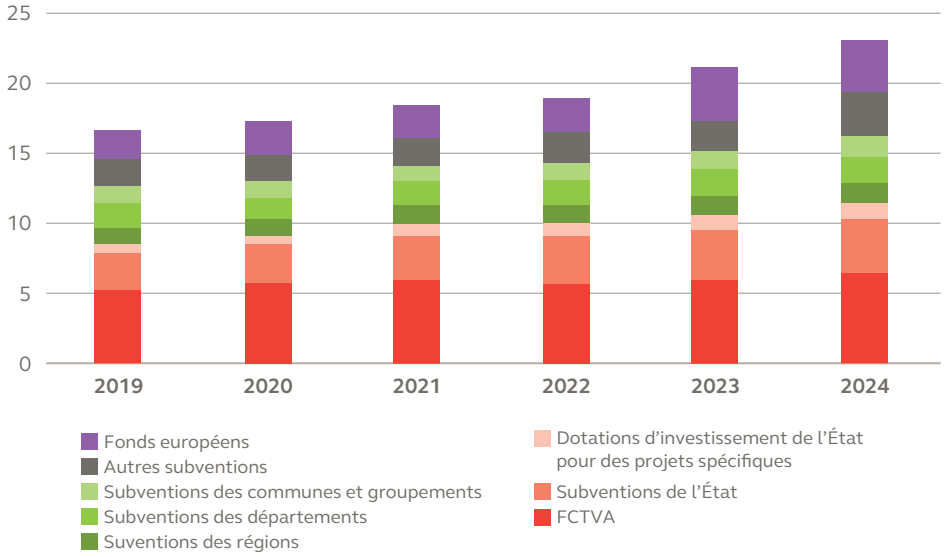
Le soutien à l'investissement apporté aux collectivités par d'autres acteurs publics peut être appréhendé dans leurs comptes sous certaines réserves[18].

Il représente une part déterminante des dépenses d'équipement des collectivités sur la période 2019 – 2024 : 22 % pour les seules subventions et 34 % y compris le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), par lequel l'État prend en charge un pourcentage des dépenses d'équipement. Ce soutien a fortement augmenté entre 2019 et 2024, passant de 14,6 Md€ à 19,5 Md€[19] (+ 33 %), hors fonds européens. Cette hausse résulte pour partie du plan de relance adopté en 2020 (6,2 Md€). Ce dynamisme a favorisé celui des dépenses d'équipement, plus important pour le « bloc communal » que sur le précédent cycle électoral municipal[20].

L'État finance plus de la moitié de ce soutien[21] (12,4 Md€ en 2024, dont 6,5 Md€ au titre du FCTVA et 4,9 Md€ de subventions[22]) ; ses subventions ont augmenté de moitié depuis 2019. Les flux financiers croisés entre collectivités représentent un montant équivalent à celui des subventions de l'État (4,9 Md€ en 2024, soit + 18 % depuis 2019). Les fonds européens (3,6 Md€)[23] sont également en forte hausse (+ 77 % ; voir chapitre introductif).

18. Globalisation de l'ensemble des financeurs pour les communes de moins de 500 habitants et absence d'identification des financements des opérateurs de l'État.
19. Hors syndicats. Ces données ne comprennent pas la dotation politique de la ville, enregistrée en section de fonctionnement, ni les dotations d'investissement non affectées à des projets spécifiques (comme la dotation départementale d'équipement des collèges).
20. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités locales et leurs groupements, fascicule 1*, juillet 2025.
21. Ce montant est minoré par l'absence de classification des opérateurs de l'État parmi les financements de l'État.
22. Le solde correspond à des dotations fixes non affectées à des projets.
23. Les régions sont gestionnaires de certains fonds européens. La nomenclature comptable ne permet pas de distinguer les subventions reversées aux acteurs privés qui gonflent ce chiffre.

GRAPHIQUE N° 1 | Soutiens aux projets d'investissement reçus par les collectivités entre 2019 et 2024 (en Md€)

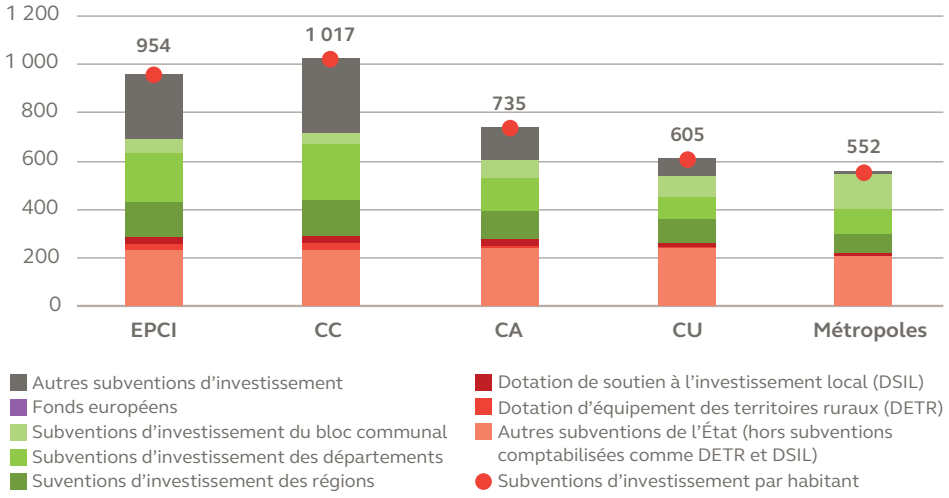



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGFiP

## 2. Un soutien qui bénéficie proportionnellement le plus aux territoires ruraux

Le « bloc communal » est le principal bénéficiaire du soutien des autres acteurs publics, avec une grande hétérogénéité de situations. Sur la période 2019–2024, le rapport entre les subventions d'investissement et les dépenses d'investissement consolidées des intercommunalités et de leurs communes membres varie du simple au double selon le type d'intercommunalité : 30 % pour les communautés de communes (CC), 23 % pour les communautés d'agglomération (CA), 17 % pour les communautés urbaines (CU) et 15 % pour les métropoles. Rapportées au nombre d'habitants, les subventions d'investissement présentent également de fortes disparités.

GRAPHIQUE N° 2 | Montant moyen des subventions d'investissement reçues par le « bloc communal » entre 2019 et 2024, en euros par habitant

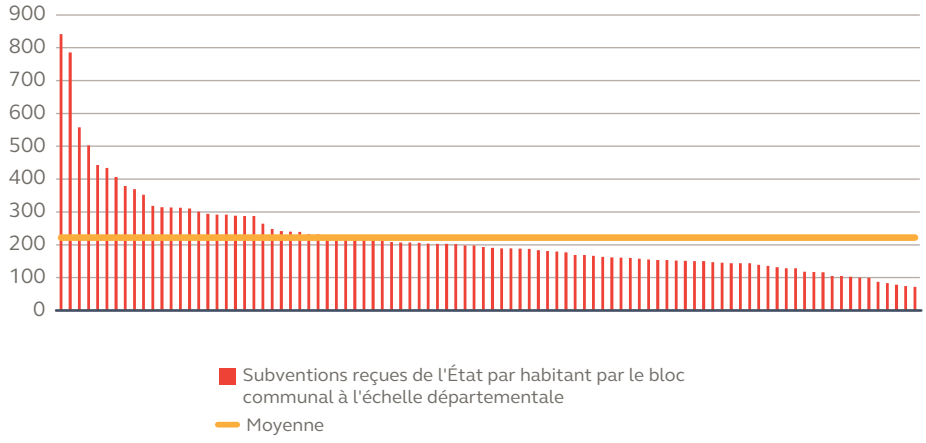



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGFiP
EPCI : établissements publics de coopération intercommunale (toutes intercommunalités, hors Métropole du Grand Paris et établissements publics territoriaux d'Île-de-France).

Un constat identique peut être dressé pour les seules communes : les cofinancements ont représenté 34 % des dépenses d'équipement des communes de moins de 3 500 habitants, 22 à 24 % pour celles de 3 500 à moins de 100 000 habitants et 16 % au-delà.

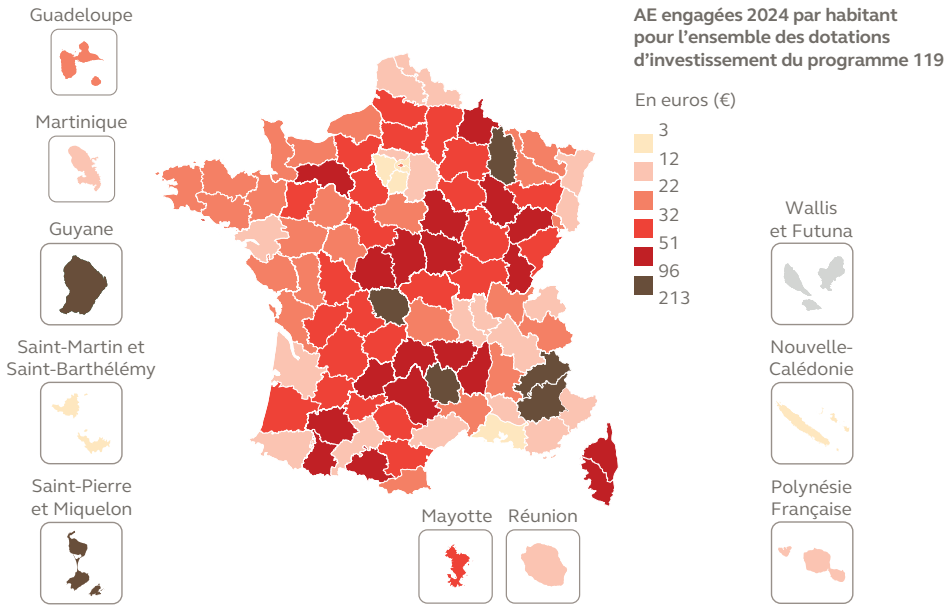
Les subventions d'investissement sont davantage fléchées vers les territoires ruraux. Les subventions versées par l'État au « bloc communal » présentent une forte hétérogénéité à l'échelle départementale. Seize des vingt premiers départements bénéficiaires comptent moins de 250 000 habitants.

## GRAPHIQUE N° 3 | Subventions reçues de l'État par le « bloc communal » par département entre 2019 et 2024, en euros par habitant




Source : Cour des comptes d'après les données de la DGFiP

## CARTE N° 1 | Crédits éxécutés en 2024 par département en euros par habitant (cumul autorisations d'engagement DETR, DSIL, DSID, DPV)




Source : direction générale des collectivités locales, *Les dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2024,* 2025
Note : les dotations sont présentées dans l'encadré p.456.

Les politiques départementales soutiennent elles aussi prioritairement les petites communes. Dans les Bouches-du-Rhône, sur la période 2018-2023, les communes de moins de 10 000 habitants (19 % de la population) ont perçu 46 % des subventions du département, contre 38 % pour celles de plus de 20 000 habitants (71 % de la population)[24]. Dans les Hautes-Alpes, les communes de moins de 250 habitants ont sur la même période un taux de subventionnement de 49 %, contre 6 % pour la seule commune de plus de 40 000 habitants.

Ces soutiens contribuent à stimuler l'investissement des collectivités faiblement peuplées. En moyenne, le potentiel fiscal[25] croît avec la taille des intercommunalités et des communes, ce qui procure aux plus peuplées davantage de ressources pour financer leurs investissements. Exprimées par habitant, les dépenses d'investissement consolidées des communautés de communes et des communes qui en sont membres (3 391 €)[26] dépassent de 1 % la moyenne du « bloc communal » et de 5 % celle des communautés d'agglomération ; elles restent néanmoins inférieures de 4 % à celle des communautés urbaines et de 12 % à celle des métropoles, qui exercent des compétences plus étendues avec des moyens propres plus élevés.

La solidarité départementale, régionale et nationale pallie ainsi les conséquences des disparités de répartition des bases fiscales, de l'émiettement communal qui les morcelle d'autant plus et des insuffisances des dispositifs de péréquation (voir chapitre 2 sur ce dernier point). Elle est toutefois insuffisamment ciblée pour être pleinement efficace.

## B. Des soutiens multiformes aux effets non mesurés

### 1. Une stratégie de l'État peu lisible et aux résultats non évalués

Les soutiens à l'investissement ne font pas l'objet d'une stratégie claire dont les résultats pourraient être mesurés.

L'État finance les partenariats en subventionnant des projets spécifiques par des dotations, des fonds et des crédits ministériels dans le cadre de nombreux programmes budgétaires non fongibles entre eux.

Comme précisé dans le chapitre introductif, le document de politique transversale *Aménagement du territoire* ne définit pas une stratégie unifiée et cohérente et peu d'indicateurs y explicitent les objectifs territoriaux et les résultats attendus.

Même pour les financements devant soutenir l'investissement local, l'action de l'État manque de clarté. Elle oscille ainsi entre des aides ponctuelles et l'abondement des budgets locaux[27]. Pour l'attribution des dotations à l'investissement, les préfets sont certes invités à une sélectivité accrue en fonction de priorités

24. CRC Provence-Alpes-Côte-d'Azur, *Département des Bouches-du-Rhône*, 2025.
25. C'est-à-dire le produit des impôts fonciers locaux que permettrait d'engendrer l'application des taux moyens d'imposition au niveau national.
26. Budgets principaux et budgets annexes.
27. Cour des comptes, *Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local*, référé, mai 2021.

annuelles. Néanmoins, le principal concours (FCTVA) est proportionnel aux dépenses d'équipement des collectivités, indépendamment de l'objet de leurs dépenses comme de leur situation financière.

Le nombre de dotations a augmenté et elles peuvent se cumuler. Malgré les mesures visant à rendre les financements de l'État plus accessibles aux collectivités (plateforme de recensement *aides-territoire*, formulaire simplifié commun, guichet unique en préfecture), leur multiplicité et leur cumul alourdissent les coûts de gestion.

### Une multiplication des dotations de l'État à l'investissement local

**La dotation d'équipement des territoires ruraux** (DETR, 0,9 Md€ d'autorisations d'engagement en 2024) bénéficie à de petites collectivités qui ne sont pas toujours rurales (moins de 2 000 habitants ou moins de 20 000 habitants sous condition de ressources pour les communes et moins de 75 000 habitants pour les EPCI[28]). Elle subventionne une grande variété de projets.

**La dotation de soutien à l'investissement local** (DSIL, 0,5 Md€) a été créée en 2016 dans le contexte de la réduction de la dotation globale de fonctionnement. En 2021, une DSIL exceptionnelle a été consacrée à la rénovation thermique dans le cadre du plan de relance.

**La dotation politique de la ville** (DPV, 0,1 Md€) vise à soutenir les communes ayant des quartiers prioritaires de la politique de la ville et signataires de contrats de ville.

**Le « fonds vert »** (1,6 Md€) créé en 2023 subventionne les investissements favorisant la performance environnementale, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie.

**La dotation de soutien à l'investissement des départements** (DSID, 0,2 Md€) est attribuée depuis 2022 à partir d'appels à projet concourant aux priorités nationales (numérique, protection de l'enfance, accès aux services publics).

**Le Fonds national d'aménagement et de développement des territoires** (FNADT) finance notamment les actions concourant à l'attractivité et l'appui en ingénierie. Il comporte plusieurs sections dont l'une finance les CPER (0,2 Md€ en 2024).

28. En outre, il ne doit y avoir aucune commune de plus de 20 000 habitants et la densité de population doit être inférieure à 150 habitants par kilomètre carré.

Le rapport relatif à la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances n'analyse le soutien de l'État à l'investissement local qu'au titre du FCTVA et de quatre dotations (DSIL, DETR, DSID et DPV). Il omet les subventions, d'un montant élevé (5,3 Md€ en fonctionnement et en investissement en 2024), qui relèvent de politiques ministérielles sectorielles et peuvent concourir aux CRTE et aux CPER. L'« effet de levier » qui y est calculé correspond à un simple taux de subventionnement.

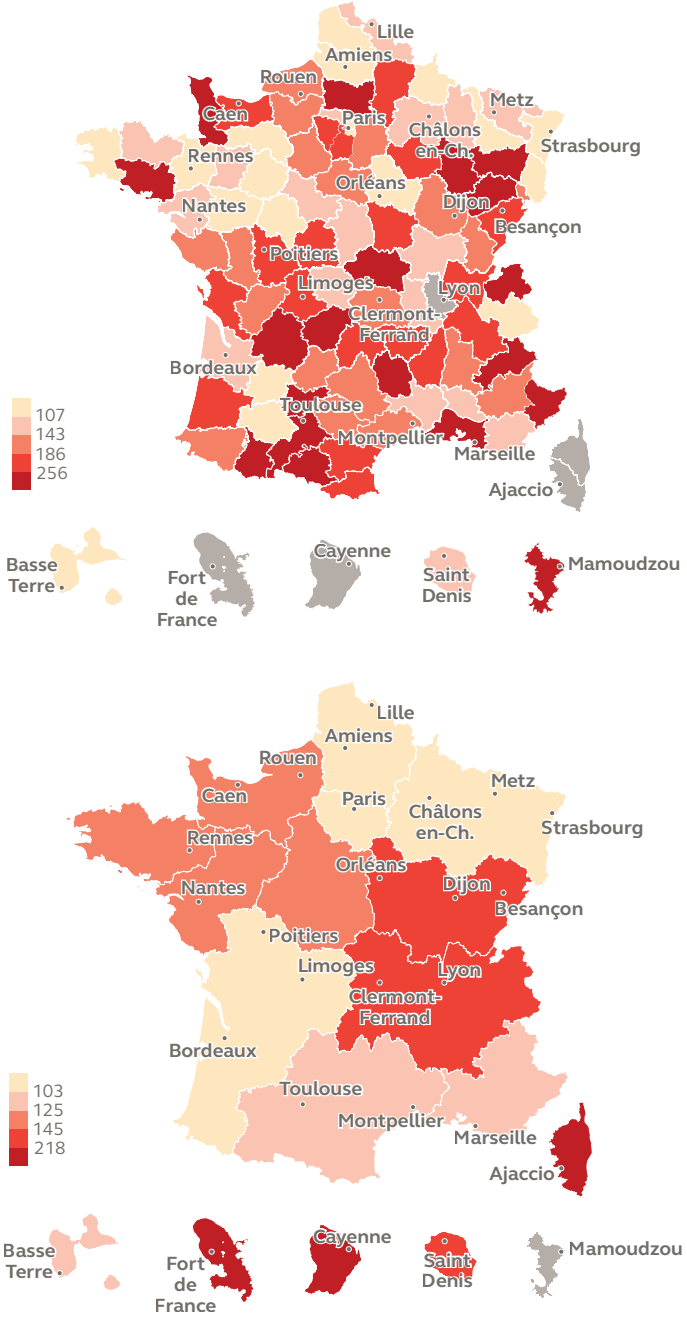
L'analyse par la Cour des subventions versées par l'État aux collectivités ne dénote pas, au global, de volonté d'aider spécifiquement les collectivités fragiles sur le plan financier. Entre 2019 et 2024, la seule corrélation visible concerne les montants des subventions et des dépenses d'équipement par habitant pour les intercommunalités et les communes de moins de 3 500 habitants ; il n'en existe pas pour les communes de plus de 3 500 habitants. Ce constat est à nuancer par le fait que la part des dépenses d'équipement subventionnées par l'État présente un écart important entre les 10 % de collectivités dont le potentiel fiscal par habitant est le plus élevé et celles pour lequel il est le plus faible dans les communautés de communes et les communes de 3 500 à 100 000 habitants ; il est moindre pour les autres strates et catégories. Une meilleure prise en compte des situations individuelles des collectivités viendrait renforcer l'effet de levier des soutiens de l'État.

## 2. Des politiques départementales et régionales hétérogènes et peu ciblées

Les départements et les régions consacrent une part significative de leurs dépenses réelles d'investissement au versement de subventions au « bloc communal » : en moyenne 15,7 %, soit 174 € par habitant pour les départements et 9,2 %, soit 110 € par habitant pour les régions sur la période 2019–2024.

Selon les collectivités, ces versements présentent de fortes disparités, qui sont indépendantes tant des niveaux respectifs de recettes de fonctionnement et de dépenses d'investissement de celles-ci, que de leurs capacités d'autofinancement. Exprimée en montant par habitant, cette proportion va de 1 à 30 entre les départements et du simple au double entre les régions.

CARTE N° 2 | Subventions d'équipement versées au « bloc communal » par les départements (1ère carte) et les régions (2ème carte) entre 2019 et 2024, en euros par habitant




Source : Cour des comptes d'après les données de la DGFiP
Note : la collectivité de Corse et les collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane exercent les compétences des départements. Les données du département du Rhône ne sont pas représentées compte tenu du changement de périmètre intervenu pendant la période empêchant la comparabilité des données.

Malgré leur poids financier, les politiques de soutien des départements sont complexes, peu structurées et sans finalités précises. Dans les Bouches-du-Rhône, les aides du département couvrent l'essentiel des domaines d'investissement, les objectifs ne sont pas formalisés et aucun indicateur n'en mesure l'atteinte[29]. Les aides du département des Hautes-Alpes empruntent de nombreux canaux non recensés exhaustivement : des enveloppes thématiques en soutien aux politiques départementales, des enveloppes cantonales accompagnant des projets locaux, trois enveloppes spécifiques (catastrophes climatiques, voirie communale, sécurité routière) et des appels à projet.

## 3. Des politiques de soutien à l'investissement insuffisamment encadrées et coordonnées

Les financements entre collectivités restent peu encadrés : des dérogations sont admises au principe de non-cumul des subventions régionales et départementales pour le même projet et à la part maximale de subventions reçues (80 %). Les intercommunalités et leurs communes membres peuvent, sous certaines conditions, se verser des fonds de concours. De plus, les règles ne sont pas toujours respectées.

Les politiques de soutien de l'État, des départements et des régions sont peu coordonnées, alors qu'elles bénéficient souvent aux mêmes projets. Ni les contrats intégrateurs, ni les instances prévues pour la coordination des aides ne jouent le rôle qui leur a été assigné. Des modalités de coordination spécifiques ont pu être mises en place : le département des Yvelines a par exemple institué un « contrat rural » en partenariat avec la région ; le programme *Envie de ville* du département des Bouches-du-Rhône donne lieu à une coordination trimestrielle avec les collectivités et acteurs des territoires concernés. Ces modalités alternatives ne sont cependant pas généralisées.

Dans ces conditions, les cofinancements peuvent favoriser le surdimensionnement des équipements. Ils peuvent par ailleurs bénéficier à des entités qui en ont moins besoin au vu de leur situation financière : dans les Bouches-du-Rhône par exemple, les communes ont amélioré leur situation financière entre 2018 et 2023, alors que la dette par habitant du département qui les soutient fortement s'est davantage alourdie que la moyenne nationale[30].

L'ensemble des rapports récents sur la décentralisation et l'exercice des compétences des collectivités[31] soulignent un paysage institutionnel brouillé, dans lequel les responsabilités ne sont ni clairement définies, ni identifiées par le citoyen et où l'efficacité et l'efficience des services publics s'en voient amoindries. Ces constats rendent nécessaires une clarification des objectifs poursuivis et une simplification des outils du travail partenarial.

29. CRC Provence-Alpes-Côte-d'Azur, *Département des Bouches-du-Rhône*, 2025.
30. Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte-d'Azur, *op. cit.*.
31. Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver*, rapport public annuel, mars 2023, *Décentralisation : le temps de la confiance*, Eric Woerth, mai 2024, *Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, Boris Ravignon, mai 2024.

# III. Créer les conditions d'une action collective plus efficace

L'amélioration du cadre partenarial doit emprunter trois directions : continuer à réduire le nombre de contrats tout en renforçant leur portée (A), rationaliser les cofinancements (B) et améliorer le soutien à l'ingénierie locale (C).

## A. Réduire le nombre d'outils contractuels et en renforcer la portée

### 1. Tirer les conséquences des limites de la première génération de CRTE

Le début de la nouvelle mandature du bloc communal 2026 – 2032 impose une réflexion sur le devenir des CRTE. Malgré les limites de la première génération de ces contrats transversaux, leurs objectifs n'en restent pas moins pertinents.

Afin d'en renforcer la portée, il conviendrait tout d'abord de rationaliser le champ contractuel. S'il est illusoire d'intégrer aux CRTE tous les partenariats sectoriels, le nombre excessif d'appels à projet réduit l'intérêt des CRTE et morcelle les cofinancements. L'ensemble des financements de l'État et de ses opérateurs devraient être intégrés aux CRTE. Leurs autres modalités d'intervention devraient être circonscrites à des expérimentations ou à des différenciations de politiques publiques. La circulaire du Premier ministre du 5 septembre 2025 va dans ce sens en limitant et en territorialisant les appels à projet.

En outre, les contrats intercommunaux devraient être mieux articulés avec les stratégies régionales–y compris pour l'emploi des fonds européens–et départementales. À défaut, la segmentation des politiques de soutien des différents financeurs, sans vision stratégique commune, risque de perdurer. Il convient donc que l'État veille au respect des compétences des régions et des départements et que les régions et départements généralisent leur implication dans l'élaboration et le suivi des CRTE.

**Mieux cibler les financements croisés**

Les politiques de soutien au « bloc communal » des départements et des régions pourraient être rendues plus cohérentes, en articulant leurs subventions avec leurs schémas d'aménagement et d'accès aux services publics. La chambre régionale des comptes Île-de-France a ainsi invité le département des Yvelines[32] à adopter un schéma de solidarité territoriale afin de rendre plus lisible sa politique de soutien au « bloc communal ».

32. CRC Île-de-France, *Département des Yvelines*, 2025.

Par ailleurs, le renforcement du caractère multipartenarial des CRTE permettrait de mieux articuler entre elles les politiques de soutien de l'ensemble des acteurs et de simplifier ainsi l'accès aux financements pour les bénéficiaires. L'État pourrait inviter les collectivités à contractualiser dans un document unique l'ensemble des projets bénéficiant de ses soutiens financiers, qui serait signé par l'ensemble des financeurs, qu'il s'agisse d'autres collectivités ou de l'Union européenne. D'ailleurs, certaines collectivités ont déjà fait de leur contrat métropolitain multipartenarial l'une des composantes du CPER et de leur contrat de ville une composante du CRTE.

La force contractuelle des CRTE dépend de la capacité des cofinanceurs à apporter et à garantir des moyens identifiés. Il conviendrait par conséquent de systématiser les annexes financières à ces contrats, d'effectuer une revue partenariale des projets à échéance régulière et d'en mesurer les résultats.

Enfin, la question se pose de la poursuite des programmes nationaux de l'ANCT. Ainsi, les régions se sont diversement emparées du programme *Territoires d'industrie*, faute d'avoir été associées à sa conception et de percevoir sa plus-value par rapport à d'autres dispositifs[33]. Les programmes nationaux devraient systématiquement impliquer l'ensemble des acteurs concernés et être articulés avec les contrats intercommunaux.

## 2. Renforcer le pilotage et l'évaluation des CPER

Dans le cadre de l'actuelle génération de CPER, la priorité doit être donnée à la réalisation par l'État et les régions des arbitrages sur des projets contractualisés que rend nécessaires la situation des finances publiques. En outre, le pilotage des CPER à l'échelle régionale et nationale gagnerait à reposer sur l'évaluation de l'impact des actions. La mesure des résultats obtenus, qui n'en est qu'à la phase de réflexion, doit désormais être établie activement de façon partenariale. Les cofinanceurs des projets inscrits aux CPER devraient être associés au suivi de leur réalisation.

Le cas échéant, la prochaine génération de CPER devra chercher à dépasser les limites de la génération actuelle. Le caractère stratégique de ces contrats doit ainsi être renforcée ; dès leur élaboration, ils devront traduire sous forme d'objectifs et d'indicateurs la stratégie interministérielle d'aménagement national et les enjeux régionaux. Comme les CRTE, les CPER doivent décliner les stratégies formalisées par les schémas régionaux mais aussi départementaux et métropolitains pour les axes qui concernent ces entités. Un temps accru doit être accordé à la négociation des volets territoriaux afin de mieux les articuler avec les contrats infrarégionaux, par la fixation conjointe d'objectifs dont la réalisation pourra être évaluée.

33. Cour des comptes, *Le programme* Territoires d'industrie, novembre 2024.

## B. Renforcer l'impact des cofinancements

### 1. Simplifier et mieux flécher les financements

Depuis 2024, les concours de l'État à l'investissement local (hors FCTVA) diminuent après plusieurs années de hausse. La situation financière moins favorable des régions et la dégradation de celle des départements réduisent leurs marges de manœuvre pour financer des compétences partagées et soutenir le « bloc communal ». En moyenne, ce dernier conserve en revanche une situation financière favorable.

Les cofinancements ne doivent pas avoir pour seul objet de pallier des insuffisances de crédits de certains acteurs, mais doivent contribuer à la réalisation d'actions communes dans le cadre des compétences fixées par la loi. Le financement par certaines régions de missions de sécurité relevant de l'État appelle ainsi une vigilance particulière[34].

Le redressement de la situation des finances publiques ne rend pas moins nécessaire la réalisation d'investissements supplémentaires, notamment en faveur de la transition écologique (15 Md€ par an pour la seule atténuation des effets du changement climatique d'ici 2030[35]).

La baisse des subventions de l'État, des départements et des régions à l'investissement du « bloc communal » appelle une meilleure prise en compte des capacités financières des communes et des intercommunalités afin d'accroître l'effet de levier des cofinancements et limiter les effets d'aubaine et de substitution.

La Cour a proposé de rationaliser les dotations de l'État autour de trois instruments : un instrument consacré au financement des projets d'investissement des collectivités qui concourent à la transition écologique, accessible à toutes les catégories de collectivités ; un instrument ciblé sur les collectivités fragiles pour l'ensemble de leurs investissements non « verts » ; le FCTVA, qui continuerait à financer l'ensemble des dépenses d'équipement de l'ensemble des collectivités, mais avec un taux moins élevé que celui en vigueur (16,404 %), afin de redéployer des ressources en faveur du premier instrument à effort constant de l'État en faveur de l'investissement local[36].

Au niveau des intercommunalités, les relations financières devraient être simplifiées et leur lisibilité améliorée par une structuration plus aboutie de leurs plans pluriannuels d'investissement de mandature et l'établissement obligatoire d'un pacte financier et fiscal, afin de favoriser une réelle solidarité financière[37].

34. Cour des comptes, *Les forces de police à Marseille*, octobre 2024.
35. Inspection générale des finances, *L'investissement des collectivités territoriales*, septembre 2024.
36. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs groupements, fascicule 2*, octobre 2024.
37. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs groupements, fascicule 2*, novembre 2022.

### 2. Améliorer la prévisibilité des soutiens financiers et la connaissance de leur impact

Les collectivités conçoivent leurs projets d'investissement sur le temps de la mandature de leurs élus. Étant soumises à l'obligation d'équilibrer leur budget, la prévisibilité des cofinancements est un enjeu important pour leurs arbitrages.

Ce besoin de prévisibilité se conjugue mal avec le principe d'annualité budgétaire qui crée une incertitude sur le type et le montant des crédits votés chaque année par le Parlement et les assemblées locales. En raison des incertitudes affectant l'évolution des dotations, seul un tiers des préfets des départements se sont saisis de la possibilité qui leur a été donnée en 2024 de donner une visibilité accrue aux collectivités en programmant des engagements sur trois ans[38]. À cet égard, une programmation pluriannuelle, transparente et équitable de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques serait de nature à renforcer leur visibilité sur les moyens dont elles sont susceptibles de bénéficier[39].

La connaissance des flux financiers et de leur impact devrait être sensiblement améliorée. À cet effet, les annexes au projet de loi de finances auraient vocation à être enrichies d'une synthèse complète des autorisations d'engagement et des crédits de paiement soutenant l'investissement local et d'une mise en perspective de cet effort financier avec les dépenses d'investissement local qu'il contribue à financer.

## C. Renforcer l'efficience du soutien à l'ingénierie locale

### 1. Une multiplicité de dispositifs concurrents

La conception d'une stratégie territoriale et la réalisation des projets d'investissement requièrent une expertise technique, juridique et financière.

L'hétérogénéité des collectivités induit une capacité inégale à réaliser leurs projets. Certaines collectivités ont développé une expertise supérieure à celle de l'État dans certains champs, tandis que d'autres ne peuvent exercer leurs compétences sans appui externe.

L'objectif de recentrer l'État sur ses missions régaliennes dans le contexte d'une montée en puissance des intercommunalités s'est traduit par la suppression en 2014 de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire des préfectures (ATESAT) aux communes.

Ce retrait a été compensé par la montée en compétence des grandes collectivités, le développement de services communs entre collectivités et syndicats, la création de 70 agences départementales qui fournissent aux collectivités une

38. Instruction relative à la programmation pluriannuelle des dotations de soutien aux collectivités de 2024.
39. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs groupements, fascicule 2*, septembre 2025.

offre extérieure au champ concurrentiel[40], la mise en place de dispositifs par les départements et les régions selon leurs compétences, ainsi que le développement d'organismes locaux (agences d'urbanisme, etc.).

L'État ne s'est pas pour autant entièrement désengagé, comme rappelé au chapitre introductif. L'appui à la définition de stratégies et à la conduite de projets apporté aux collectivités par les trois principaux organismes de l'État dans ce domaine (ADEME[41], CEREMA[42] et ANCT) est estimé à 200 M€ au total[43].

Afin de rendre plus lisible l'offre publique d'ingénierie, les préfets ont été chargés, en leur qualité de délégués territoriaux de l'ANCT, de réunir un comité local de cohésion territoriale[44], de cartographier les acteurs de l'ingénierie territoriale et de gérer des guichets départementaux d'orientation *(Mon Espace Collectivité)*.

Ces efforts restent insuffisants et coûteux. Ils ont visé à mieux accompagner les collectivités plutôt qu'à rationaliser une offre développée en silo et redondante sur de nombreuses thématiques. La carte des acteurs du département du Loiret recense ainsi six structures étatiques locales, huit grands opérateurs et 21 structures locales. La répartition par l'ANCT de son budget d'aide à l'ingénierie entre les départements ne tient pas compte de l'hétérogénéité des aides techniques locales. Les départements critiquent les dispositifs concurrents aux leurs.

Le soutien en ingénierie externe et ponctuel ne favorise pas la montée en compétence des collectivités. À cet égard, les 120 chefs de projet *Villages d'avenir* recrutés par l'État ont notamment pour mission de rechercher des financements et de passer des marchés pour les collectivités lauréates. D'un côté, l'État incite financièrement les communes à se regrouper ; de l'autre, il renforce des moyens techniques et financiers qui contribuent à rendre possible le maintien de l'émiettement communal et la faiblesse de l'intégration intercommunale.

## 2. Des arbitrages nécessaires

L'organisation actuelle de l'ingénierie publique reflète l'hésitation persistante de l'État entre la décentralisation de certaines missions, la déconcentration territoriale en préfecture et la déconcentration fonctionnelle dans le cadre d'agences.

L'État doit se recentrer sur la stratégie, l'expertise et l'exercice des compétences de contrôle et d'accompagnement relevant des services déconcentrés.

40. L'article L. 5511-1 du CGCT autorise ainsi départements, communes et EPCI à créer un établissement public chargé de leur apporter une assistance d'ordre technique, juridique ou financière. Chiffrage cité dans le Rapport d'information du Sénat n° 591, *Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires*, juillet 2020.
41. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.
42. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.
43. Inspection générale des finances, *Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale*, juin 2025.
44. Créé en 2019, il doit assurer la cohérence et la complémentarité des interventions en matière d'ingénierie.

Cette orientation garantirait davantage la libre autonomie des collectivités dans le respect du principe de subsidiarité. Elle appellerait une définition plus aboutie de sa politique de soutien à l'ingénierie, une simplification de son offre en ce domaine et une complémentarité mieux assurée de cette dernière avec celles des départements et des régions.

L'État verse déjà des incitations financières visant à encourager la création de communes nouvelles aux capacités financières et techniques supérieures à celles des communes préexistantes. Afin de favoriser une montée en compétences durable des collectivités, il devrait réorienter ses dotations à l'investissement vers les intercommunalités de sorte à favoriser l'intégration intercommunale. Au-delà, il conviendrait de rétablir l'obligation d'un schéma de mutualisation au niveau des intercommunalités[45] et d'instaurer l'obligation pour les intercommunalités d'adopter et de suivre un projet de territoire.

Enfin, une liberté d'organisation accrue pourrait être accordée aux départements et aux régions pour mettre en place des agences locales d'ingénierie et développer leur expertise (participation possible des régions à tout ou partie des agences départementales, mise en place éventuelle d'agences interdépartementales ou régionales plutôt que strictement départementales). Elle permettrait de répondre à l'hétérogénéité de l'offre et à la crainte de certaines communes d'un appui insuffisant des départements par choix politique ou en raison de capacités financières et techniques limitées.

45. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs groupements, fascicule 2*, chapitre II, octobre 2022.

# Conclusion et recommandations

**Le travail partenarial entre l'État et les collectivités et entre les collectivités est indispensable à la conduite de l'action publique dans les territoires. Les insuffisances de l'intégration intercommunale et l'imbrication des compétences ont favorisé l'essor de la contractualisation. Cette modalité d'intervention permet à l'État de différencier son action et d'orienter les investissements et les politiques publiques. Elle est également utilisée par les départements et les régions afin de soutenir le « bloc communal ». Communes et intercommunalités y voient l'opportunité de mobiliser des ressources en ingénierie et d'obtenir des cofinancements.**

**La diversité des objectifs assignés à la contractualisation et la multiplication de dispositifs contractuels sans coordination suffisante induisent toutefois une complexité excessive, au détriment de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique.**

**Ce constat largement partagé a eu peu de conséquences à ce jour. La volonté de rationaliser le paysage contractuel se heurte au maintien d'appels à projet, les politiques de soutien au « bloc communal » manquent de lisibilité et de coordination et l'État réinvestit l'aide à l'ingénierie locale sans définir précisément les objectifs et les moyens de son action.**

**Après une période marquée par une hausse des cofinancements dans le cadre du plan de relance, l'objectif de redressement des finances publiques rend d'autant plus nécessaire une réorganisation des modalités du travail partenarial entre l'État et les collectivités.**

**La Cour formule les recommandations suivantes aux ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, de l'intérieur et des outre-mer :**

1. **rationaliser le paysage contractuel entre l'État et les collectivités territoriales autour des contrats de plan État-Région et des contrats de relance et de transition écologique en intégrant autant que possible à ces instruments les autres dispositifs contractuels (recommandation reformulée ; échéance 2027 pour la contractualisation intercommunale et 2028 pour les contrats de plan État-Région) ;**
2. **renforcer la portée des dispositifs contractuels, en laissant le temps nécessaire à leur négociation, en précisant notamment dans une annexe financière les engagements pris par chacun des signataires et en évaluant régulièrement leur mise en œuvre (recommandation réitérée ; échéance 2027 pour la contractualisation intercommunale et 2028 pour les contrats de plan État-Région) ;**
3. **rationaliser les concours de l'État à l'investissement local en réduisant le taux du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur des dotations à l'investissement, en regroupant celles-ci et en les orientant notamment vers la transition écologique (recommandation reformulée ; échéance fin 2027).**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ..... 468

**Destinataire n'ayant pas d'observation**

Madame la ministre de l'action et des comptes publics

**Destinataire n'ayant pas répondu**

Monsieur le président du Comité des finances locales (CFL)

---

**Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**

Le 19 novembre dernier, vous m'avez adressé le chapitre que vous avez établi intitulé « Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités » et devant contribuer à votre rapport public annuel (RPA) de 2026. Il appelle de ma part les remarques suivantes.

**Sur les compétences des collectivités locales**

Pour répondre au besoin de coordination de l'action publique locale, la Cour considère que la loi NOTRé a une portée insuffisante en matière de clarification des compétences entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes et que la notion de chef de filât ont un bilan décevant.

Je souhaite appeler votre attention sur les points suivants :

- En ce qui concerne la clarification des domaines d'intervention entre les collectivités et l'État, les différents actes de décentralisation ont conduit à des transferts de compétences vers les collectivités, mais il reste essentiel qu'ils ne retirent pas la possibilité pour l'État d'intervenir, dans le cadre de contractualisations par exemple.
- Seules trois compétences restent des compétences partagées : la culture, le sport et le tourisme, qui peuvent faire l'objet d'interventions conjointes ou distinctes en fonction des enjeux locaux. Ces trois compétences sont au cœur des questions d'attractivité et de cohésion territoriale avec un écho majeur en matière de développement économique (attractivité du patrimoine naturel ou culturel), en matière sociale (accès à tous au sport et à la culture).

Envisager de rendre la notion de chef de filat davantage robuste juridiquement reviendrait à rendre possible une forme de tutelle d'un niveau de collectivité sur une autre, ce qui n'est pas conforme à l'organisation constitutionnelle de la décentralisation.

**Sur les outils contractuels entre l'État et les collectivités locales**

*La nécessité de distinguer la politique partenariale de l'État et les programmes de l'État*

Vous considérez qu'il y a une multiplication des dispositifs contractuels et que parallèlement, les ministères lancent des appels à projet pour la mise en œuvre de programmes spécifiques, tandis que sont développés les programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Il est toutefois nécessaire de bien distinguer la politique partenariale de l'État avec les collectivités de celle dont relèvent les programmes nationaux.

En effet, les programmes nationaux d'aménagement du territoire et de la ruralité relèvent véritablement de la responsabilité de l'État dans sa mission de cohésion des territoires, d'égal accès aux services publics, au développement économique et de revitalisation des territoires. *A contrario*, les contractualisations permettent, sur des objectifs partagés avec des collectivités, de conjuguer les efforts de financement sur des opérations liées au rayonnement d'un territoire, souvent très coûteuses.

*Sur l'absence de stratégie globale nationale, l'insuffisance du pilotage de l'État et du rôle intégrateur des CPER*

Vous soulignez l'hétérogénéité des enveloppes contractualisées au sein des différents contrats de plan État-région (CPER), rapportées à la population régionale.

Les écarts d'enveloppes contractualisées entre régions s'expliquent par la démarche ascendante et différenciée qui a présidé à la septième génération de CPER, ainsi que par l'inégale présence et maturité de projets et d'infrastructures structurants en région.

Dans le domaine des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales, la Cour appelle à renforcer le pilotage des CPER.

La DGCL, chargée de la coordination interministérielle des CPER depuis la création de la sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire en 2020, a entrepris depuis cette date un renforcement continu du pilotage de cette contractualisation grâce à une animation de réseau interministérielle et nationale (réunions de réseau, instructions, webinaires, points bilatéraux) et à la mise à disposition des préfectures de région et des ministères d'un outil et d'une méthodologie permettant un pilotage plus actif et interministériel des contrats : le système d'information *Contrats-Territoires*.

La Cour indique par ailleurs que la DGCL n'a mis en œuvre un système d'information pour le suivi des CP(i)ER qu'en 2023.

Dès la création, en 2020, de la DGCL/SDCAT, à la suite du travail mené par la DATAR puis le CGET, les crédits d'exécution des CPER ont continument été suivis au niveau national. Le système d'information *Contrats-Territoires* a été mis en production en juin 2023. La DGCL a toutefois initié le suivi de l'exécution financière des CPER de septième génération dès la signature des contrats en 2022, avec reprise des données lorsque le SI a été déployé.

**Sur les soutiens à l'investissement**

En ce qui concerne les dotations de l'État à l'investissement des collectivités territoriales, vous regrettez la multiplicité des aides que les collectivités peuvent solliciter afin de pouvoir établir leur plan de financement. Sur ce point, je tiens à souligner les efforts importants réalisés pour faire converger les formulaires de demande pour les différentes dotations destinées aux collectivités en particulier du ressort du programme 119. Une circulaire unique annuelle regroupant les principales dotations (DETR, DSIL, DSID, DPV, FNADT et Fonds vert) recense les orientations du Gouvernement afin d'une part, de permettre un traitement uniforme sur l'ensemble du territoire tout en laissant aux préfets le soin de retenir les projets les plus pertinents au niveau local et, d'autre part, de garantir une transparence, auprès de l'ensemble des collectivités, des priorités de politiques publiques qui seront prises en compte dans le choix des projets.

En outre, un projet de rapprochement des dotations (DETR, DSIL et DPV) en une dotation unique, appelée fonds d'investissement pour les territoires, a été proposé par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2026 actuellement en discussion afin d'introduire une meilleure visibilité du dispositif de financement.

Vous regrettez également que le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) soit proportionnel aux dépenses d'équipement indépendamment de l'objet des dépenses comme de la situation financière des bénéficiaires. Je relève que l'éligibilité au FCTVA dépend de l'objet de la dépense dans les conditions que la loi définit s'agissant de sa nature.

La prise en compte de la situation financière irait également à l'encontre d'un dispositif simple et aujourd'hui automatisé que l'ensemble des acteurs identifie aisément. En effet, cela conduirait à en faire un instrument de péréquation ou d'aide aux collectivités territoriales les plus fragiles financièrement, pouvant ainsi conduire à écarter des petites collectivités qui pourraient éprouver des difficultés dans l'établissement de leur plan de financement.

L'introduction de critère conduirait donc à complexifier considérablement le dispositif en créant un traitement, au cas par cas, générateur de coûts supplémentaires et de risques d'inégalités de traitement.

Enfin, sur l'absence d'information du caractère déclencheur des dotations et sur l'absence de prise en compte des autres financements, je tiens à rappeler que l'instruction est déconcentrée au niveau du préfet et donc au plus proche des territoires. Pour la DETR, les élus sont également associés aux orientations qui sont fixées au sein d'une commission départementale. Les documents annexés

aux lois de finances (projets et rapport annuels de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ») suivent des indicateurs relatifs à l'efficacité de l'octroi des subventions de soutien à l'investissement local :

- Le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention optimisé : cet indicateur mesure la part de projets qui ont bénéficié d'un taux de subvention compris entre 20 % et 50 %. La fixation de la cible à 85 % vise à assurer que le soutien de l'État aux investissements du bloc communal et du bloc départemental ne soit ni trop dispersé, ni excessivement concentré. En 2024, cette cible n'a pas été atteinte par la DSIL, la DSID et la DPV, mais l'a été par la DETR ;
- Le délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet, qui mesure la capacité des services de l'État à identifier des projets suffisamment mûrs pour être réalisés sous 24 mois (niveau actuel de la cible), tandis que l'allongement des délais de réalisation conduit à une accumulation des restes à payer. En 2024, cet objectif a été atteint (délai moyen constaté de 23,2 mois entre la décision de subvention et la fin de la réalisation du projet).

Vous indiquez, par ailleurs, un besoin de prévisibilité des collectivités sur les dotations de soutien à l'investissement dont elles peuvent bénéficier. À cet égard, je tiens à rappeler qu'une instruction interministérielle du 31 mai 2024 relative à la programmation pluriannuelle des dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales[1] a permis aux préfets de région et de département de prendre des engagements sur trois ans auprès des collectivités éligibles à la DETR, à la DSIL ou à la DSID.

Ces programmations prennent la forme soit d'un avenant aux contrats de réussite de la transition écologique (CRTE), soit d'une convention d'engagement, précisant le montant maximal de la subvention envisagée en 2024, 2025 ou 2026 et conditionnant son attribution au respect du cadre juridique en vigueur en 2024, 2025 ou 2026, en particulier à l'éligibilité de la collectivité à la dotation concernée, au dépôt d'un dossier complet et à la disponibilité des crédits budgétaires.

Selon les données dont dispose la DGCL, 33 préfets ont fait usage de cette possibilité ouverte par l'instruction du 31 mai 2024.

---

1. Consultable ici : https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45558?origin=list

# 4.
# Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales

Alors que la loi leur confie des compétences homogènes, les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et leurs groupements à fiscalité propre (intercommunalités)[1] disposent de ressources inégalement importantes pour des raisons en grande partie étrangères à leurs choix politiques ou à la qualité de leur gestion.

Cet état de fait affecte la cohésion des territoires de la République et l'attractivité de celles des collectivités, urbaines ou rurales, peu à même de financer une offre de services publics abondante et de qualité au bénéfice des entreprises et des ménages.

1. Par commodité, le terme générique de collectivités est utilisé dans ce chapitre.

De longue date, des dispositifs de péréquation, d'un montant de 14,4 Md€ au total en 2024, atténuent les inégalités de ressources entre collectivités. Depuis 2003, l'article 72-2 de la Constitution en consacre l'existence en rappelant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Dans le cadre de ce chapitre, la Cour revient[2] avec des analyses complémentaires sur l'enjeu d'une péréquation financière plus forte et mieux conçue.

De nombreux dispositifs de péréquation des ressources financières des collectivités visent à atténuer les écarts de richesse entre elles (I). La péréquation a cependant une portée limitée (II). Alors que les inégalités entre collectivités restent excessives malgré la péréquation, il convient d'amplifier et de mieux cibler cette dernière (III).

2. Voir aussi Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2*, chapitre II, – La péréquation financière, octobre 2023 ; *La dotation globale de fonctionnement, octobre 2024 ; Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2*, chapitre III – Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques à organiser dans la durée, septembre 2025.

# Chiffres clés

**14,4 Md€**

c'est le montant de la péréquation des ressources financières entre les collectivités en 2024

**10,2 Md€**

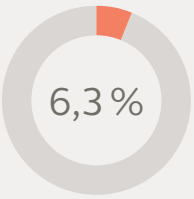
**de péréquation verticale (modulation des transferts financiers de l'État et de la sécurité sociale)**

**4,2 Md€**

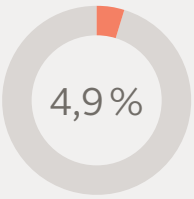
**de péréquation horizontale (prélèvement de recettes de certaines collectivités pour les réaffecter à d'autres)**

**En 2024, on pouvait observer les rapports suivants entre les concours de péréquation et les recettes de fonctionnement**

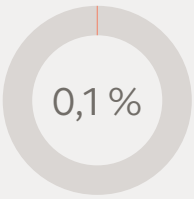
**des communes et des intercommunalités**




**des départements**




**des régions**



# I. De nombreux dispositifs de péréquation pour réduire les écarts de richesse entre collectivités

Les dispositifs de péréquation modifient la répartition des ressources financières des collectivités par rapport à celle qui résulte de la distribution géographique inégalitaire des bases des impôts locaux – qu'accentue l'émiettement des communes – et de l'affectation aux collectivités de transferts financiers de l'État qui consolident d'anciennes recettes fiscales locales. Les concours de péréquation sont de deux natures (A). Ils sont répartis entre les collectivités en fonction de données contemporaines représentatives de leurs ressources et de leurs charges (B).

## A. Deux séries de dispositifs de péréquation

### 1. La péréquation verticale[3]

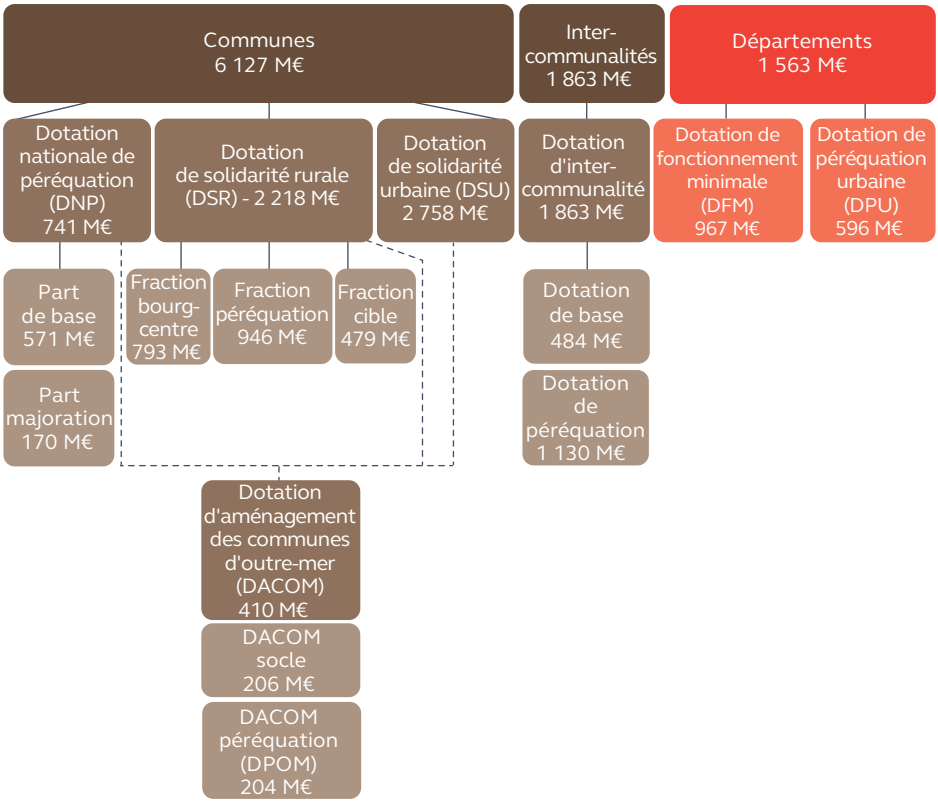
La péréquation verticale, soit 10,2 Md€ en 2024, est principalement assurée dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La DGF est un prélèvement sur les recettes de l'État versé aux communes, aux intercommunalités et aux départements. Depuis 2011, il s'agit d'une enveloppe financière fermée, dont le montant n'a plus un caractère évaluatif, mais est exactement fixé par la loi de finances annuelle. Depuis 2018, les régions ne perçoivent plus de DGF, mais une fraction de TVA qui en compense la suppression.

La DGF comprend pas moins de douze dotations ou sous-dotations de péréquation (d'un montant total de 9,6 Md€ en 2025, après 9,1 Md€ en 2024) : huit pour les communes, deux pour les intercommunalités et deux également pour les départements.

3. Contrairement au projet de loi de finances annuelle, cette présentation n'intègre pas les fonds départementaux de taxe professionnelle versés aux communes (214 M€ en 2025), qui n'ont pas de rôle péréquateur actif (la clé de répartition entre les communes est gelée de longue date).

GRAPHIQUE N° 1 | Les douze dotations ou sous-dotations de péréquation de la DGF (montants 2025)




Source : Cour des comptes d'après les données de la DGCL

Trois dotations de péréquation sont versées aux communes métropolitaines qui en remplissent les conditions : la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR), qui se décompose en trois fractions distinctes (« péréquation », « bourg-centre » et « cible ») et la dotation nationale de péréquation (DNP), qui comprend deux parts (une part « principale » et une part « majoration »). Si elle satisfait aux règles d'éligibilité de chacune d'elles, une commune peut cumuler tout ou partie des fractions de DSR et tout ou partie de la DSR, de la DSU et de la DNP.

Lorsqu'elles en remplissent les conditions, les intercommunalités perçoivent la dotation d'intercommunalité, à caractère péréquateur, qui comprend une dotation de base et une dotation de péréquation.

En fonction de leur caractère urbain ou non urbain, les départements perçoivent, selon le cas, une dotation de péréquation urbaine ou une dotation de fonctionnement minimale, qui sont exclusives l'une de l'autre.

### Une péréquation renforcée pour les communes et départements d'outre-mer

Les communes ultramarines perçoivent la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), financée par un prélèvement sur la DSU, la DSR et la DNP. Cette dotation a un caractère péréquateur : depuis 2023[4], son montant est majoré de 63 % par rapport à celui qui résulterait de la prise en compte du poids démographique des collectivités ultramarines. La dotation versée aux communes des cinq départements d'outre-mer[5] se dédouble en une dotation « socle », principalement répartie au prorata de la population des communes, et une dotation de péréquation, répartie en fonction de critères de ressources et de charges.

Les dotations de péréquation versées aux départements d'outre-mer sont majorées de 110 % par rapport à celles qui résulteraient de la prise en compte de leur poids démographique. Elles sont financées par un prélèvement sur la DPU et la DFM. Chaque département ultra-marin perçoit une DPU et une DFM majorées.

Les départements perçoivent deux autres concours de péréquation. D'une part, 30 % d'un concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (2,5 Md€ en 2024) sont répartis entre les départements en fonction de critères péréquateurs. D'autre part, un montant de TVA de 250 M€ est réparti depuis 2021 entre près des deux-tiers des départements (63 en 2024) en fonction de critères de fragilité financière et sociale ; de plus, en 2024, 14 départements ont perçu la progression de cette recette intervenue entre 2021 et 2023, jusque-là non versée par l'État, dont le montant a été doublé par un prélèvement sur les recettes de ce dernier (soit 101 M€ au total).

## 2. La péréquation horizontale

La péréquation horizontale, soit 4,2 Md€ au total en 2024, est assurée par des dispositifs par catégorie de collectivités ou propres à l'Île-de-France.

TABLEAU N° 1 | Les six dispositifs de péréquation horizontale (montants 2024)

| | |
|---|---|
| Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) | 1 000 M€ |
| Fonds de péréquation départementaux des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement * | 909 M€ |
| Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO) | 1 888 M€ |
| Fonds de solidarité régional | 27 M€ |
| Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) | 350 M€ |
| Fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France (FSDRIF) | 60 M€ |

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGCL
Note : * ces fonds sont répartis par les conseils départementaux entre les communes de moins de 5 000 habitants. Leur montant total est estimé par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

4. Fixé à 35 % en 2019, il a été augmenté chaque année jusqu'en 2023 compris.
5. Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion.

À l'exception des fonds de péréquation départementaux des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement, les dispositifs de péréquation horizontale se traduisent par des prélèvements sur les recettes d'une partie des collectivités en faveur d'autres collectivités ; certaines contribuent au FPIC ou au FNPDMTO et en bénéficient pour des montants différents.

Par ailleurs, des redistributions financières de portée variable sont opérées au sein des intercommunalités en faveur de communes défavorisées, par la voie de dotations de solidarité communautaire et de fonds de concours au financement de projets.

**Une péréquation horizontale régionale ciblée sur les outre-mer et la Corse**

Les départements, intercommunalités et communes d'outre-mer bénéficient des dispositifs de péréquation horizontale dans des conditions de droit commun. Le fonds de solidarité régional est conçu pour bénéficier exclusivement aux régions (Guadeloupe et La Réunion) et collectivités territoriales uniques d'outre-mer (Guyane, Martinique et Mayotte), ainsi qu'à la collectivité de Corse, à partir de prélèvements sur les recettes des régions métropolitaines hors Corse.

## B. Une répartition de la péréquation fondée sur des critères de ressources et de charges contemporaines

Les concours de péréquation sont répartis entre les collectivités (et prélevés pour ceux de péréquation horizontale) en fonction de critères représentatifs de leurs ressources et de leurs charges, qui visent à embrasser la diversité de leurs situations, en particulier celles des communes (34 875 en métropole et dans les DOM en 2025).

La nature et la pondération des critères diffèrent entre les concours. Deux critères permettent tout particulièrement d'apprécier les disparités de richesse entre collectivités :

- un critère de ressources : le potentiel financier par habitant, qui comprend principalement les recettes fiscales foncières que pourraient mobiliser les collectivités en appliquant les taux moyens nationaux d'imposition et les montants effectifs des transferts financiers non péréquateurs de l'État ;
- un critère de charges : le revenu fiscal par habitant, dont le niveau influe sur les besoins des habitants en services publics et sur leur capacité à les financer par des redevances tarifaires à leur charge.

**Des niveaux de revenus disparates**

Entre les régions métropolitaines, le revenu fiscal annuel par habitant pris en compte pour répartir une partie des concours de péréquation va de 1 (15 131 € dans les Hauts-de-France) à 1,5 (22 881 € en Île-de-France). En dehors de ces extrêmes, le revenu est élevé pour deux autres régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes) et plus faible, avec des niveaux homogènes, dans les autres.

Entre les départements de la métropole, le revenu fiscal annuel par habitant va de 1 (Seine-Saint-Denis, 13 570 €) à 2,7 (Paris, 36 349 €). Dix-neuf départements ont un revenu supérieur à 18 000 € et trente-six autres départements un revenu inférieur à 15 000 €.

Entre les communes métropolitaines, l'écart maximal de revenu entre les 80 % de communes les plus proches de la médiane nationale va de 1 à 1,5 en moyenne pour les communes de 100 000 à moins de 200 000 habitants et de 200 000 habitants et plus (1,4 hors Paris) à 1 à 2,5 pour les communes de 75 000 à moins de 100 000 habitants ; pour la plupart des autres strates, les écarts vont de 1 à 1,2 à de 1 à 1,6. Les écarts sont encore plus marqués entre la commune pour laquelle le revenu est le plus élevé et celle pour laquelle il est le plus faible : c'est seulement pour les communes les plus grandes (200 000 habitants et plus) qu'il est inférieur à 3 ; son amplitude est considérable pour toutes les autres strates de communes de petite taille (1 à 28 pour celles de moins de 500 habitants) comme moyenne (1 à 7,7 pour celles de 50 000 à moins de 75 000 habitants).

Les collectivités dont le potentiel financier et le revenu dépassent les médianes nationales connaissent la situation la plus favorable : elles peuvent procurer des services publics fournis à des habitants qui en ont généralement moins besoin et sont plus à même de les financer par des tarifs. Celles qui cumulent de faibles potentiel et revenu sont moins à même de répondre aux besoins de leurs habitants, alors qu'ils sont plus élevés.

# II. Un effort de péréquation limité

L'effort financier consacré à la péréquation est réduit (A). De plus, les effets de la péréquation sont amoindris par le caractère insuffisamment redistributif de ses dispositifs (B).

## A. Une péréquation réduite et souvent en déclin

S'ils peuvent atteindre des niveaux élevés pour certaines d'entre elles[6], les concours de péréquation représentent en moyenne une part réduite des recettes de fonctionnement des collectivités - en moyenne 6,3 % pour les communes et les intercommunalités, 4,9 % pour les départements et 0,1 % pour les régions - par rapport à des recettes fiscales locales et à des transferts financiers de l'État inégalement répartis.

6. Voir *Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), État des lieux de la péréquation dans les finances du bloc communal*, juillet 2025.

## 1. Une péréquation verticale minoritaire dans les transferts financiers de l'État

Une part toujours prépondérante de la DGF (17,8 Md€ sur 27,4 Md€ en 2025[7]) reste attribuée aux communes, aux intercommunalités et aux départements par la voie de dotations non péréquatrices (dotations forfaitaires des communes et des départements, dotation de compensation de recettes de taxe professionnelle des intercommunalités), réparties entre ces entités en fonction de données historiques qui ne reflètent pas les besoins contemporains.

Certes, chaque année, les lois de finances augmentent le montant des dotations de péréquation de la DGF en majorant le montant de cette dernière ou en réduisant celui de ses dotations non péréquatrices.

Toutefois, les augmentations limitées dont font l'objet les dotations de péréquation attribuées aux intercommunalités (+ 30 M€ par an en moyenne entre 2018 et 2023, triplés à + 90 M€ en 2024 et en 2025) et aux départements (+ 10 M€ chaque année entre 2018 et 2025) conduisent à ce qu'elles représentent une part faible et déclinante de leurs recettes de fonctionnement (3,1 % en moyenne en 2024 contre 3,5 % en 2018 pour les intercommunalités et 2,2 % contre 2,3 % pour les départements).

Les communes bénéficient d'augmentations plus importantes des dotations de péréquation de la DGF (un peu moins de 190 M€ en moyenne entre 2018 et 2022, 290 M€ en 2023, 300 M€ en 2024 et en 2025), qui contribuent à accroître la part des dotations de péréquation de la DGF dans leurs produits de fonctionnement. Cette part reste néanmoins limitée (5,8 % en moyenne en 2024 contre 5,2 % en 2018), face à celles des impôts locaux fonciers et des dotations non péréquatrices de l'État (respectivement 43,2 % et 9,7 % en 2024).

L'essentiel des fractions de TVA (49,7 Md€ sur 52,1 Md€ en 2024), qui compensent la suppression de la DGF des régions[8] en 2018 et de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la CVAE dans les recettes des intercommunalités, des départements et des régions entre 2021 et 2023, sont réparties de manière proportionnelle aux pertes de recettes historiques des collectivités. Elles consolident ainsi les inégalités de bases fiscales entre collectivités et ne tiennent pas compte de l'évolution de leurs ressources et de leurs charges, ni même de leur démographie, malgré les fortes disparités qui l'affectent, y compris sur courte période[9].

## 2. Une péréquation horizontale en grande partie au point mort

En 2020, le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux entre les départements a fait l'objet d'une importante réforme qui a conduit à accroître ses ressources. Grâce à cette réforme, les dispositifs de péréquation

7. Ou 15,2 Md€ sur 24,7 Md€, hors dotation de compensation des départements, qui répond à une obligation constitutionnelle de compensation du coût historique pour l'État de compétences transférées aux départements.
8. Elle avait été créée en 2004 pour compenser la réaffectation de recettes fiscales.
9. Cour des comptes, *Rapport annuel sur les finances publiques locales, fascicule 2*, septembre 2025.

horizontale représentent une part croissante des recettes de fonctionnement des départements (2,7 % en 2024 contre 1,9 % en 2018). Cette part reste néanmoins limitée.

Les autres concours de péréquation horizontale stagnent.

Après avoir été fortement accru, le FPIC, qui permettait en 2024 de réduire de près de 10 % les inégalités de ressources entre les ensembles intercommunaux[10], est gelé à 1 Md€ depuis 2016.

La péréquation interne à l'Île-de-France est elle aussi au point mort. Après avoir lui aussi crû, le FSRIF est gelé à 350 M€ depuis 2020. Le FSDRIF est quant à lui gelé à 60 M€ depuis sa création en 2014.

Dans ces conditions, FPIC et FSRIF représentent une part réduite et déclinante des recettes de fonctionnement du « bloc communal » (0,9 % en 2024 contre 1 % en 2018).

S'agissant des régions, les fractions de TVA qui leur sont versées pour compenser la suppression de la DGF des régions en 2018, puis celle de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) intègrent d'anciens concours de péréquation. Ils en représentent cependant une part minime (0,4 Md€ sur 16 Md€). De plus, leur répartition étant gelée en fonction de données historiques, ils n'ont plus de rôle péréquateur actif. Certes, contrairement à la CVAE, les recettes de TVA évoluent désormais de manière uniforme entre les régions. La redistribution de ressources entre les régions qui en résulte par rapport à la CVAE n'a pas pour autant un caractère péréquateur, faute d'être opérée en fonction de critères de ressources et de charges par habitant.

Seul dispositif patenté de péréquation des régions, en l'espèce horizontale, le fonds de solidarité régional a une portée minime. En 2024, il a redistribué en tout et pour tout 26,7 M€, soit 0,1 % des recettes de fonctionnement des régions, en faveur exclusivement des outre-mer et de la Corse (voir I – A – 2 – *supra*). Il augmente chaque année à hauteur seulement de 1,5 % de la hausse de la TVA qui compense la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En 2025, le gel de la TVA affectée aux collectivités a interrompu sa progression limitée.

## B. Une péréquation insuffisamment redistributive

Si l'effort de péréquation est réduit, c'est aussi parce que les dispositifs de péréquation sont affectés par six défauts de conception qui ont des effets contre-péréquateurs.

### 1. Un manque de sélectivité de la péréquation par la DGF

En 2025, étaient éligibles à la fraction « péréquation » de la DSR 33 002 communes regroupant 32,7 millions d'habitants, soit 97,8 % des communes de moins de 10 000 habitants. Seules n'en bénéficient pas les communes dont le potentiel financier dépasse le double de la moyenne nationale de leur strate démographique.

10. Rapport 2024 du Gouvernement au Parlement relatif au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

La fraction bourg-centre de la DSR (4 183 communes éligibles regroupant 10,9 millions d'habitants en 2025), qui vise à compenser des charges de centralité, est pour partie décentrée. Elle bénéficie à 783 villes de plus de 10 000 habitants (pour 37,2 M€, soit 4,7 % de son montant) et, à l'autre bout du spectre, à 1 112 communes de moins de 1 000 habitants (pour 71,9 M€, soit 9,1 % de son total), dont une partie n'assume pas ou plus de charges de centralité (comme une école ou un équipement sportif) pour le compte des habitants d'autres communes.

La fraction « cible » de la DSR vise à corriger l'absence de ciblage de la fraction « péréquation » : elle est attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants parmi celles éligibles aux fractions « péréquation » (ou « bourg-centre »), classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Mais ce rang d'éligibilité n'a pas d'effet sur le montant versé aux communes éligibles. La fraction « cible » contraste ainsi avec la DSU, versée de manière cohérente aux deux premiers tiers des communes d'au moins 10 000 habitants et au premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges qui détermine leur éligibilité comme le montant qui leur est versé.

Comme la DSR, d'autres dotations de péréquation au « bloc communal » comprennent un premier niveau peu péréquateur (part de base de la DNP, dotation socle de la DACOM et dotation de base de la dotation d'intercommunalité) et un second niveau corrigeant en partie les limites du premier (part majoration de la DNP, dotations de péréquation de la DACOM et de la dotation d'intercommunalité).

S'agissant des départements, seuls deux d'entre eux (Paris et les Yvelines) ne perçoivent pas de dotations de péréquation dans le cadre de la DGF. Le montant versé aux départements éligibles à la péréquation n'est pas gradué en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, ce qui avantage les départements aisés.

## 2. Une prise en compte mal assurée des charges des collectivités

Contrairement à la DSU et à la DSR, les critères d'attribution de la dotation nationale de péréquation (DNP) prennent uniquement en compte les ressources des communes, à l'exclusion de leurs charges. Parmi les 21 443 communes percevant la DNP en 2025, seules 137 ne perçoivent pas la DSR, la DSU ou ces deux dotations. Au regard de ce constat, la DNP devrait être intégrée à la DSR et à la DSU.

Les critères de répartition des trois fractions de la DSR entre les communes éligibles ne tiennent pas compte du revenu des habitants. Il a pourtant une incidence sur les possibilités de relèvement du taux de la taxe foncière par les communes rurales, qui comptent une majorité de propriétaires de leur logement.

Les critères de répartition de la dotation de fonctionnement minimale des départements « non urbains » ignorent, outre le revenu, la principale charge des départements : les dépenses sociales, sur lesquelles leurs possibilités d'action sont limitées. Pour la répartition de la dotation de péréquation urbaine versée aux départements « urbains », il n'est tenu compte des dépenses sociales que de

manière approchée. Or, les dépenses sociales représentaient en moyenne en 2024 54 % des charges de fonctionnement des départements et même 69 % charges indirectes comprises (comme les frais de personnel liés à la gestion des aides).

L'application de critères différents pour répartir les concours de péréquation en fonction d'une catégorisation des collectivités entre « urbaine » et « non urbaine » ou « rurale » crée des inégalités du fait de la définition homogène des compétences des collectivités comme de l'importance de la population vivant dans des communes rurales péri-urbaines (environ 20 %).

### 3. Un potentiel financier qui omet de manière injustifiée des recettes fiscales libres d'emploi pour les collectivités

À juste titre, le potentiel financier du « bloc communal » a été élargi au cours des années récentes à des impôts locaux jusque-là omis (DMTO, taxe additionnelle sur les installations nucléaires de base, majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les pylônes). À tort, il ne comprend pas un impôt dont la recette est dynamique, la taxe de séjour (1 Md€ en 2024, contre 0,4 Md€ en 2018). La définition large des dépenses liées au tourisme auxquelles cette taxe doit être affectée justifierait de l'y intégrer.

À tort, le potentiel financier des départements n'intègre pas les fractions de taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de droits d'accise sur les énergies et la dotation générale de décentralisation (DGD) compensant des transferts de compétence (respectivement 5,1 Md€, 5,2 Md€ et 0,4 Md€ en 2024). Ces exclusions sont injustifiées au regard de l'absence d'individualisation de ces recettes et des dépenses qu'elles ont pour objet de financer dans les budgets des départements, de l'absence de corrélation des recettes avec les dépenses actuelles au titre des compétences transférées et de l'intégration au potentiel financier des départements de la dotation de compensation de la DGF, qui consolide 95 % de la part de la DGD qui compensait des transferts de compétences.

L'indice de ressources calculé pour prélever le fonds de solidarité régional prend en compte la fraction de TVA qui compense la suppression de la CVAE, mais pas celle compensant la suppression de la DGF (5,2 Md€ en 2024). De même, il intègre la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile, mais pas les droits d'accise sur les énergies (10,4 Md€), alors que ces deux recettes compensent des transferts de compétences.

L'absence d'intégration aux potentiels financiers des départements et des régions des restitutions de frais de gestion de certains impôts locaux (2,3 Md€ au total en 2024) n'a pas non plus de justification.

Le potentiel financier soulève une autre difficulté, peu soluble. À l'origine, il visait à apprécier la richesse des collectivités en multipliant les bases des impôts locaux fonciers par les taux moyens nationaux d'imposition, indépendamment des taux fixés par les collectivités. Lui ont été intégrés les produits réels d'impôts nationaux visant à compenser la suppression de la taxe professionnelle (taxe spéciale sur les conventions d'assurance), puis de la THRP (TVA). De ce fait, apparaissent plus

riches qu'elles ne le sont les intercommunalités et communes qui avaient des taux d'imposition élevés, le montant effectif de la compensation dépassant celui du produit théorique des impôts supprimés ; celles qui pratiquaient de faibles taux d'imposition connaissent une situation opposée.

### 4. Une prise en compte partielle de l'effort fiscal

Pour répartir les concours de péréquation entre les collectivités, la prise en compte de l'effort fiscal vise à éviter qu'en bénéficient des collectivités qui appliquent des taux réduits d'imposition ou à limiter la péréquation dont elles bénéficient. L'effort fiscal est en effet mesuré en appliquant les taux moyens nationaux aux bases locales des impôts fonciers.

Il n'est cependant pas tenu compte de l'effort fiscal pour répartir la dotation d'intercommunalité, malgré les pouvoirs fiscaux dont sont dotées les intercommunalités, notamment sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour celles à fiscalité professionnelle unique.

La répartition de la plupart des dotations de péréquation communales de la DGF tient compte de l'effort fiscal. Cela n'est toutefois pas le cas de la DACOM. Par ailleurs, le calcul de l'effort fiscal des communes membres d'une intercommunalité à fiscalité additionnelle omet la CFE. Il n'est pas non plus tenu compte de la CFE (8 Md€ au total en 2024) pour répartir le FPIC.

### 5. Un niveau relatif de richesse apprécié d'après des moyennes et non des médianes

Les concours de péréquation sont répartis en comparant la situation des collectivités (potentiel financier, effort fiscal, revenu, etc.) à des moyennes nationales et non à des médianes nationales, moins élevées. En 2025, le potentiel financier moyen par habitant atteint 681 €, contre 651 € pour le potentiel financier médian pour les départements, 618 € contre 587 € pour le potentiel financier des métropoles et 1 444 € contre 1 385 € pour celui des communes de 100 000 habitants et plus hors Paris. Les moyennes minorent la solidarité requise des collectivités favorisées.

### 6. Des garanties d'évolution excessives

Dès lors que la commune reste éligible, le montant de la DSU ne peut baisser ; en 2024, cette garantie (320 M€) a représenté 12,2 % de la DSU. De même, la péréquation ne peut baisser pour les départements éligibles (62 M€ de garanties pour la DFM et 5 M€ pour la DPU). Ces garanties privent de ressources les collectivités dont la situation se dégrade.

# III. Accroître et mieux cibler la péréquation

Sans accroître les transferts financiers de l'État aux collectivités, contraints par l'impératif du redressement des finances publiques, il convient que la redistribution des ressources financières entre les collectivités change d'ampleur et soit mieux conçue.

Cet objectif légitime (A) appelle une péréquation quasi-intégrale des transferts financiers de l'État (B), une relance de la péréquation horizontale (C) et un renforcement de la solidarité au sein des intercommunalités (D).

## A. Des inégalités de ressources à réduire plus fortement

### 1. Des inégalités toujours considérables malgré la péréquation

De fait, la redistribution financière entre collectivités opérée par les dispositifs de péréquation n'a pas atteint un niveau optimal. Il peut ainsi être observé que plus la péréquation tient une place importante dans les recettes d'une collectivité, moins les niveaux de dépenses de fonctionnement et d'investissement par habitant sont élevés[11]. Ces écarts de dépenses ne sont pourtant pas justifiés par des différences de besoins qui pourraient être objectivées.

Malgré la péréquation, les écarts de potentiel financier, rapportés au nombre d'habitants, restent élevés.

Parmi les régions métropolitaines, le fonds de solidarité régional améliore uniquement le potentiel financier de la collectivité de Corse au titre de ses ressources en tant que région, alors qu'il est déjà le plus élevé après prise en compte des éléments non intégrés à l'indice de ressources (Voir II, C–3 – *supra*).

Après péréquation, l'écart maximal de potentiel financier entre les départements de la métropole s'élargit de 1 (Maine-et-Loire) à 2,1 (Lozère), contre de 1 à 1,7 avant péréquation. Il augmente de même, de 1 à 1,4 à de 1 à 1,6, pour les 80 % de départements situés de part et d'autre de la médiane nationale. De manière positive, le potentiel financier augmente nettement pour les départements ayant le revenu fiscal moyen le plus faible et il diminue sauf exception pour ceux ayant le revenu le plus élevé. Toutefois, les hausses et baisses ne sont pas proportionnées aux écarts de potentiel avant péréquation et aux écarts de revenus. Les niveaux de potentiel financier par habitant demeurent imparfaitement corrélés à des critères essentiels de charges (comme le revenu ou le nombre de bénéficiaires des interventions sociales des départements).

11. OFGL, *op. cit.*.

**De nombreux départements dont le potentiel financier après péréquation reste inférieur à celui de départements plus aisés**[12]

Après péréquation verticale et horizontale, le potentiel financier par habitant s'élève pour 2025 à 1 165 € dans l'Aude (avec un revenu fiscal de 14 815 € par habitant en moyenne), 1 128 € pour la Haute-Marne (14 907 €), 1 127 € pour la Meuse (15 265 €), 1 124 € pour les Ardennes (14 361 €), 1 045 € pour l'Hérault (15 966 €), 1 005 € pour la Somme (15 232 €), 995 € pour le Pas-de-Calais (14 396 €) et 912 € pour l'Aisne (14 406 €).

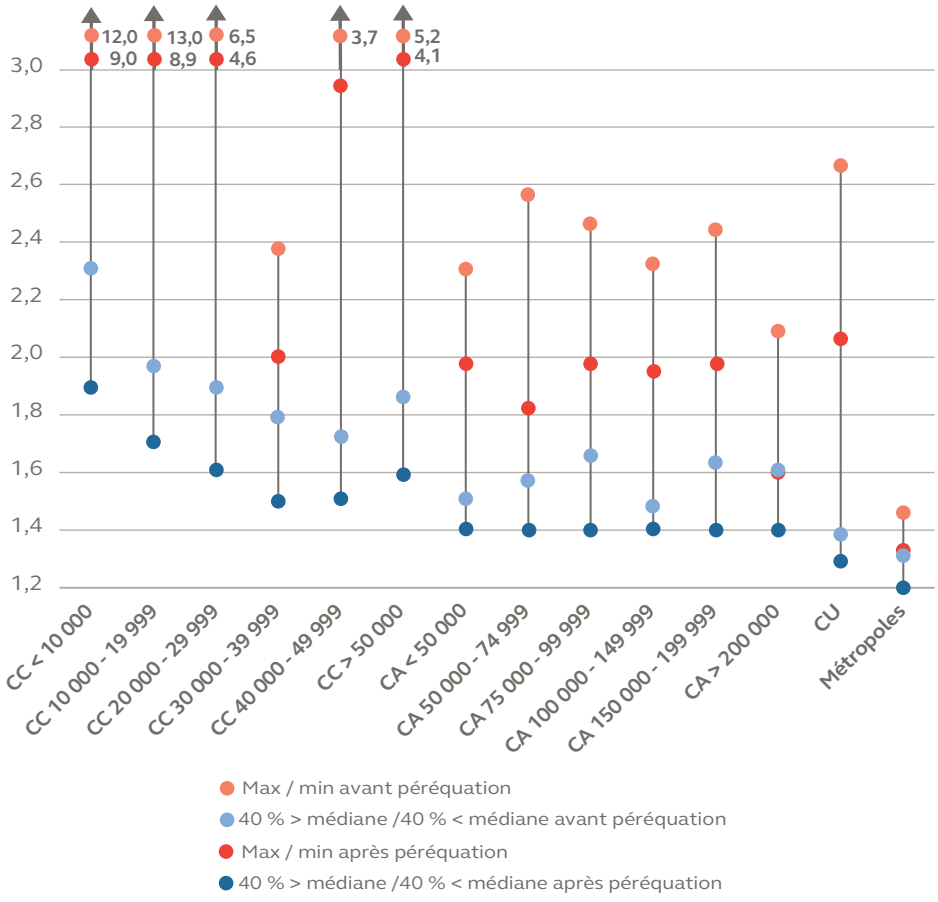
À titre de comparaison, le potentiel financier s'élève pour 2025 à 1 134 € par habitant pour la Savoie (avec un revenu fiscal de 24 813 € par habitant en moyenne), 1 121 € pour les Alpes-Maritimes (21 735 €), 1 109 € pour les Hauts-de-Seine (28 180 €), 1 054 € pour le Var (19 244 €) et 1 048 € pour les Bouches-du-Rhône (18 882 €).

Une péréquation financière insuffisante contribue à expliquer le fait que l'Aisne était en 2024 le département de la métropole connaissant les difficultés financières les plus aigües.

Au niveau des ensembles intercommunaux, la péréquation fait là aussi insuffisamment reculer les inégalités. S'ils diminuent au sein de chaque strate institutionnelle ou démographique, les écarts de potentiel financier restent considérables. Ainsi, pour les 80 % d'ensembles intercommunaux situés de part et d'autre de la médiane nationale, les écarts entre les niveaux les plus et les moins élevés de potentiel financier par habitant vont encore, selon les strates, de 1,9 à 1,2 après péréquation, contre de 2,3 à 1,3 avant péréquation. Les écarts sont encore plus élevés quand on compare entre eux tous les ensembles intercommunaux : de 9 à 1,3 après péréquation contre de 12 à 1,5 avant péréquation. Une comparaison[13] des niveaux de potentiel financier au niveau des communes qui composent les ensembles intercommunaux ferait apparaître des écarts après péréquation encore plus massifs. Ces disparités ne sont pas corrélées à des disparités de niveaux de charges qui pourraient être objectivées, mais s'ajoutent souvent à celles-ci.

12. Données de potentiel financier après prise en compte des éléments non intégrés à l'indice de ressources (voir II, C–3–*supra*).
13. Non effectuée ici en l'absence de données ventilant les prélèvements et versements au titre du FPIC entre les intercommunalités et les communes qui en sont membres.

GRAPHIQUE N° 2 | Écarts de potentiel financier moyen par habitant, avant et après péréquation, par type d'ensemble intercommunal (tous dispositifs confondus, 2025)




Source : Cour des comptes d'après des données de la DGCL
Légende : CC : communautés de communes ; CA : communautés d'agglomération ; CU : communautés urbaines.
Note de lecture : pour les CC < 10 000 habitants, l'écart maximal entre les 40 % de CC situées au-dessus de la médiane nationale de potentiel financier et les 40 % de CC situées en-deçà de la médiane se réduit de 1 à 2,3 avant péréquation (point bleu clair) à 1 à 1,9 après péréquation (point bleu foncé). Entre la CC au potentiel le plus élevé et la CC au potentiel le plus faible, l'écart se réduit de 1 à 12 avant péréquation (point rouge clair) à 1 à 9 après péréquation (point rouge foncé).

Pour les collectivités ultra-marines, la péréquation réduit, mais n'annule pas, sauf exception, les écarts de potentiel financier par rapport aux collectivités de la métropole. Les écarts de potentiel se cumulent ainsi avec ceux de revenu, au lieu d'atténuer l'incidence de ces derniers.

**Un effet partiel de la péréquation pour les collectivités d'outre-mer**

Compte tenu des particularités institutionnelles des DOM, la comparaison de leurs potentiels financiers départementaux et régionaux avec ceux de la métropole nécessite d'agréger ceux des départements, des régions et des collectivités territoriales uniques. Les dispositifs de péréquation font progresser les potentiels par habitant (+ 11,8 % pour la Guadeloupe, + 15,4 % pour la Martinique, + 24,7 % pour La Réunion, + 47,9 % pour la Guyane et + 217,9 % pour Mayotte, contre + 3,1 % pour la métropole). Hormis la Guadeloupe (+ 25 %), ils restent néanmoins inférieurs à la moyenne métropolitaine (- 21 % pour la Martinique, - 29 % pour La Réunion, - 56 % pour la Guyane et - 67 % pour Mayotte).

La péréquation accroît le potentiel financier des ensembles intercommunaux (+ 12,5 % pour la Martinique, + 16,3 % pour la Guadeloupe et La Réunion et + 47,6 % en Guyane) plus que dans la métropole (+ 11,3 % en moyenne hors métropole du Grand Paris). Le potentiel s'approche de la moyenne métropolitaine pour la Martinique (- 5 %) et La Réunion (- 6 %), mais en reste éloigné pour la Guadeloupe (- 14 %) et plus encore pour la Guyane (- 36 %). Les données de potentiel ne sont pas disponibles pour Mayotte.

Cette infériorité du potentiel financier des collectivités d'outre-mer se cumule avec un revenu plus faible de leurs habitants. En 2023, le revenu fiscal pris en compte pour répartir une partie des concours de péréquation s'est élevé à 17 919 € par an en moyenne par habitant en métropole, à comparer à 14 853 € en Martinique, 13 281 € en Guadeloupe, 12 587 € à La Réunion, 8 153 € en Guyane et 4 356 € à Mayotte.

## 2. Des inégalités pénalisantes que les politiques menées par les collectivités n'expliquent qu'en partie

Les écarts de ressources des différentes catégories de collectivités affectent la cohésion des territoires comme leur attractivité pour les entreprises et les ménages. En fonction des services directs ou subventionnés qu'elles sont en mesure de leur proposer, leurs habitants bénéficient de chances inégales et les entreprises et les ménages sont inégalement incités à s'y installer.

À répartition inchangée des ressources entre collectivités, la reconduction pendant plusieurs années de la contribution au redressement des finances publiques qui leur est demandée risque de remettre en cause des actions essentielles pour nombre d'entre elles. Le législateur a tenu compte de cet enjeu dans la loi de finances pour 2025, de manière encore limitée (hausse des dotations de péréquation de la DGF et reversement aux fonds de péréquation horizontale de 10 % des recettes prélevées au titre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités)[14].

14. Cour des comptes, *Rapport annuel sur les finances publiques locales, fascicule 2*, septembre 2025.

Certes, les communes et intercommunalités favorisent la venue d'entreprises qui engendrent des recettes de taxe foncière et de cotisation foncière en leur faveur. Mais la hausse de ces recettes résulte pour une grande part de l'indexation automatique des bases des locaux d'habitation et industriels sur l'inflation. Sans même évoquer l'intensité des mobilités internes aux métropoles urbaines, les actifs résident souvent – et ont par conséquent des besoins – ailleurs que là où ils contribuent par leur travail aux recettes locales versées par les entreprises.

Les communes ayant le potentiel financier le plus élevé accueillent souvent des infrastructures exceptionnelles décidées par l'État : centrales nucléaires, centres de stockage de déchets nucléaires, sites du commissariat à l'énergie atomique, barrages hydroélectriques, terminaux méthaniers, complexes industriels, quartier de La Défense, aéroports de Roissy et d'Orly et marché national de Rungis.

Sans compétences en matière d'urbanisme et de développement économique, les départements n'ont pas d'action, sauf exception, en dehors de la fixation du taux d'imposition, sur le niveau des recettes de droits de mutation qu'ils perçoivent. Bien que réduit de moitié par le Fonds national de péréquation, l'écart entre les recettes de DMTO par habitant du département le moins favorisé (Saône-et-Loire) et de celui qui l'est le plus (Paris) reste considérable (de 1 à 3 contre de 1 à 6 avant péréquation).

## B. Péréquer quasi-intégralement les principaux transferts financiers de l'État

La DGF a été créée en 1979 afin de compenser la suppression du versement représentatif de la taxe sur les salaires, lui-même mis en place en 1966 pour compenser la suppression de la taxe locale sur les ventes instaurée en 1941. En 2004, lui a été intégrée la dotation de compensation de la « part salaires », supprimée en 2000, de la taxe professionnelle.

La part des dotations de péréquation augmente année après année au détriment des dotations non péréquatrices. Entre 2018 et 2025, elles sont ainsi passées de 38,2 % à 47,8 % du total de la DGF pour les communes, de 22,9 % à 29,5 % pour les intercommunalités et de 25,6 % à 27,8 % pour les départements[15].

La plupart des collectivités continuent toutefois à percevoir des dotations non péréquatrices de la DGF : en 2025, seuls n'en percevaient pas 2063 communes, 12 intercommunalités et deux départements. Au rythme actuel de leur augmentation, les dotations de péréquation ne sont pas près de devenir majoritaires dans la DGF des intercommunalités et encore moins dans celle des départements : il faudrait pour cela respectivement 14 et 125 années. Pour les communes, ce cap pourrait–enfin–être franchi en 2027. Mais vingt-deux années seraient encore nécessaires pour mener à son terme le basculement de la dotation forfaitaire (6,7 Md€ en 2025) vers les dotations de péréquation.

15. Hors dotation de compensation, dont le montant ne peut être réduit car il répond à une obligation constitutionnelle de compensation de transferts de compétences.

Au rythme actuel de leur réduction, les dotations non péréquatrices continueront à engendrer des inégalités durables entre des entités ayant une population, des ressources et des charges comparables, en fonction de la répartition géographique des activités commerciales d'il y a soixante ans (dotations forfaitaires des communes et des départements) et de celle de l'emploi salarié d'il y a trente-cinq ans (dotation de compensation des intercommunalités).

Dans le cadre du calcul du potentiel financier pris en compte pour répartir les dotations de péréquation de la DGF, les fractions de TVA attribuées aux départements sont pondérées depuis 2024 par un indice synthétique de ressources (compensation de la part départementale de la CVAE) ou de ressources et de charges (compensation de la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour compenser à celles-ci la THRP).

En revanche, les fractions de TVA continuent à être réparties entre les collectivités de manière proportionnelle aux recettes fiscales qu'elles compensent, à deux exceptions près : le montant forfaitaire de 250 M€ de TVA et sa dynamique positive, attribués à une partie des départements en fonction de critères péréquateurs (voir II–A–1–supra) ; la part dynamique de la TVA versée depuis 2023 aux intercommunalités pour compenser la suppression de la CVAE, qui est répartie en fonction des bases des impôts fonciers des entreprises et des effectifs de salariés afin de favoriser l'implantation de nouvelles activités dans le cadre d'un Fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET)[16]. Avec le temps, la répartition des recettes de TVA s'éloigne de plus en plus des besoins actuels des collectivités, liés notamment à l'évolution de leur démographie.

Comme la Cour l'a recommandé[17], sauf exception justifiée, la totalité des concours financiers de l'État qui compensent des recettes fiscales locales devraient être répartis en fonction de critères de ressources et de charges, fondés sur des données contemporaines et non historiques.

À cette fin, il conviendrait de répartir les concours de l'État qui ne le sont pas encore en fonction de critères péréquateurs, en accélérant le basculement de la DGF et en engageant celui de la TVA vers la péréquation et d'éliminer les défauts de conception des dispositifs de péréquation.

Cet objectif suppose au premier chef d'attribuer la péréquation d'après un classement des collectivités fondé sur un indice synthétique de ressources et de charges (voir II, C.*supra*).

De manière plus ambitieuse, l'ensemble des transferts de l'État, péréquateurs comme non péréquateurs, et des critères de leur répartition devraient être remis à plat pour rebâtir un ensemble lisible et cohérent.

16. Cour des comptes, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre entreprises et ménages et de la (dé)territorialisation de l'impôt,* communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2025.
17. Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, octobre 2024 ; *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre entreprises et ménages et de la (dé)territorialisation de l'impôt* op. cit. ; *Rapport annuel sur les finances publiques locales, fascicule 2,* octobre 2025.

**Une réorganisation possible des concours de l'État aux collectivités**[18]

Hormis ceux qui compensent des transferts de compétences ou incitent à l'accueil d'activités économiques, les concours de l'État, péréquateurs et non péréquateurs, à la section de fonctionnement des collectivités seraient regroupés par catégorie de collectivités (communes, intercommunalités, départements et régions) et réorganisés en deux étages :

- un premier étage correspondrait à une dotation-cible attribuée à toutes les collectivités. Son montant serait fixé de manière à garantir un socle de ressources par habitant, dont le montant pour les communes et intercommunalités croîtrait en fonction de leur population afin de tenir compte de leurs charges de centralité. L'État ne verserait pas ou plus de concours aux collectivités dont les recettes fiscales potentielles[19] dépasseraient le montant de la dotation – cible. Il complèterait en revanche les recettes fiscales des autres collectivités pour qu'elles l'atteignent ;

- un second étage prendrait en compte le niveau des charges qu'assument les collectivités, en fonction d'indicateurs représentatifs de leurs compétences. Pour les départements, il pourrait ainsi s'agir des nombres de bénéficiaires des prestations et aides sociales, d'enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance et de collégiens, ainsi que de la longueur des routes départementales. Ce second étage serait sélectif et gradué. Les collectivités dont les recettes dépassent le montant de la dotation-cible ou dont les charges sont faibles n'en bénéficieraient pas ou que peu.

## C. Réaffirmer la péréquation horizontale

Même si la péréquation était généralisée à l'ensemble de la DGF et sauf exception de la TVA, des dispositifs de péréquation horizontale devraient être maintenus en raison de la permanence des inégalités de bases fiscales, qui conduirait certaines collectivités à dépasser la dotation-cible (voir B–*supra*). Contrairement à la situation actuelle, ces dispositifs seraient précisément articulés avec ceux de péréquation verticale ; ainsi, les prélèvements au titre du FPIC seraient effectués sur la part des recettes fiscales qui dépasserait la dotation-cible.

Quelles que soient les évolutions apportées à la répartition de la DGF et de la TVA entre les collectivités, il conviendrait en tout état de cause d'inverser la tendance à la baisse du poids financier de la plupart des fonds de péréquation horizontale.

À cette fin, la loi pourrait prévoir que les montants de ces fonds augmentent automatiquement à hauteur de la hausse constatée des produits de fonctionnement des ensembles intercommunaux pour le FPIC, des communes franciliennes pour le

18. Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, *op. cit.*
19. Elles seraient calculées en appliquant au montant des bases d'imposition les taux moyens nationaux (impôts fonciers, CFE comprise) ou les taux ou coefficients plafond (autres impôts).

FSRIF et des départements franciliens pour le FSDRIF. Si cette règle s'était appliquée depuis 2017, le FPIC se serait élevé à 1,25 Md€ en 2025, au lieu de 1 Md€. Ne pouvant dépasser 14 % des recettes fiscales des ensembles intercommunaux, les prélèvements au titre du FPIC et du FSRIF ne peuvent être considérés comme confiscatoires ; il en va de même du FSDRIF, plafonné pour les départements contributeurs à 15,5 % de leurs recettes de fonctionnement.

Le fonds de solidarité régional est aujourd'hui le seul dispositif actif de péréquation pour les régions. Si les transferts de TVA aux régions devaient continuer à être répartis entre elles de manière proportionnelle à leurs pertes historiques de recettes fiscales et non en fonction de critères péréquateurs, il conviendrait d'accroître fortement le montant du FSR et d'en faire bénéficier des régions de l'hexagone moins favorisées que la Corse : l'Occitanie est seule à cumuler un potentiel financier et un revenu moyen par habitant inférieurs aux médianes nationales ; les Pays de la Loire ont un potentiel financier bien inférieur à celui de toutes les autres régions et un revenu à peine plus élevé que la médiane ; les Hauts-de-France ont un potentiel financier élevé, mais un revenu bien plus faible.

## D. Renforcer les solidarités de proximité

L'émiettement de la carte communale a pour corollaire une grande hétérogénéité des situations des communes. Les règles complexes de répartition des dotations de péréquation de la DGF qui leur sont destinées s'épuisent à tenter de les embrasser.

À la suite de la répartition de droit commun, les intercommunalités et les communes qui en sont membres peuvent, sous réserve de règles de majorité qualifiée, décider de répartir entre elles les montants de prélèvement et de reversement selon des modalités dérogatoires. En 2023, 28 % des ensembles intercommunaux ont opté pour de telles modalités.

En revanche, aucune intercommunalité n'a choisi de percevoir, en lieu et place des communes qui en sont membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la DGF et de répartir la DGF à son niveau selon des modalités dérogatoires. En dehors des métropoles, un accord unanime des communes est nécessaire. Une règle de majorité qualifiée pourrait être instaurée pour les communes extérieures aux métropoles.

L'obligation d'établir des pactes financiers et fiscaux, aujourd'hui limitée aux métropoles, aux communautés urbaines, ainsi qu'aux intercommunalités à fiscalité professionnelle unique signataires de contrats de ville dans le cadre de la politique de la ville, devrait être étendue aux communautés d'agglomération et de communes et aux communes qui en sont membres, qui concentrent les écarts les plus importants de potentiel financier. Parmi les instruments de ces pactes, la dotation de solidarité communautaire, instaurée par seulement 22,7 % des intercommunalités en 2024 (pour 0,9 Md€ au total), devrait être rendue obligatoire. Quels que soient leurs instruments, il importe de surcroît que les pactes financiers et fiscaux aient une portée redistributive effective entre les communes.

# Conclusion et recommandations

**Les nombreux et complexes dispositifs de péréquation des ressources financières des collectivités procurent des ressources notables à un grand nombre d'entre elles. Néanmoins, ils manquent d'efficacité : faiblesse globale des moyens qui leur sont consacrés ; maintien à l'écart des dispositifs de péréquation d'une part prépondérante des concours de l'État aux collectivités, « fossilisés » en fonction de données historiques sans lien avec la situation actuelle des collectivités ; défauts de conception des dispositifs de péréquation eux-mêmes.**

**De fait, les inégalités de richesse entre collectivités après péréquation restent considérables au détriment de l'attractivité pour les entreprises et les ménages des territoires défavorisés par leurs structures économiques, la sociologie de leurs habitants ou leur géographie. Ces inégalités ne s'expliquent qu'en partie par les politiques menées par les collectivités. Les différences de capacité d'action des collectivités qui en résultent contribuent à des inégalités de chances entre leurs habitants.**

**À tort, la complexité des dispositifs de péréquation tend à faire de la répartition des ressources entre les collectivités une question technique qui serait réservée à quelques spécialistes, alors qu'elle concerne au premier chef les citoyens et leurs représentants.**

**Sans accroître les transferts financiers de l'État aux collectivités, contraints par l'impératif du redressement des finances publiques, il importe d'amplifier et de mieux cibler la péréquation.**

**La Cour formule à l'attention des ministres chargés de la cohésion des territoires et des comptes publics les recommandations suivantes :**

1. **au sein de la dotation globale de fonctionnement, basculer intégralement les montants des dotations forfaitaires des communes et des départements et de la dotation de compensation des intercommunalités vers les dotations de péréquation et éliminer les biais contre-péréquateurs de ces dernières ;**
2. **à l'exception des sommes affectées au Fonds national d'attractivité économique des territoires, répartir intégralement les transferts de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée aux collectivités en fonction de critères péréquateurs de ressources et de charges fondés sur des données contemporaines ;**
3. **accroître le montant de l'ensemble des fonds de péréquation horizontale et réviser les critères de versement du fonds de solidarité régional afin d'en faire bénéficier de nouvelles régions ;**
4. **renforcer le rôle péréquateur des intercommunalités, notamment en généralisant à la totalité d'entre elles l'obligation d'établir un pacte financier et fiscal.**

**Ces recommandations ont vocation à être mises en œuvre au cours de la période couverte par les mandats municipaux 2026-2032, de manière progressive et concertée avec les représentants des collectivités, afin de favoriser des consensus et d'éviter de déstabiliser des situations individuelles.**

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ..... 496
Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics ..... 498

**Destinataire n'ayant pas répondu**

Monsieur le président du Comité des finances locales (CFL)

---

**Réponse de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**

Consécutivement à la réception chapitre du rapport public annuel 2026 portant sur la péréquation des ressources financières entre les collectivités, je souhaite vous adresser les observations suivantes.

En premier lieu, le rapport préconise d'accroître l'ampleur des mécanismes de péréquation verticale comme horizontale.

En matière de péréquation verticale, votre rapport souligne, à juste titre, l'effort d'accroissement de la hausse de la péréquation verticale au sein de la DGF du bloc communal (+ 390 M€ en 2024 et en 2025) tout en déplorant l'efficacité péréquatrice réduite de la DGF par le maintien de dotations figées, comme la dotation de compensation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ou semi-figées, telles que la dotation forfaitaire des communes. Au-delà d'une réforme d'ampleur de la DGF, je partage la recommandation de la Cour de poursuivre l'effort d'accentuation de la dimension péréquatrice de la DGF, tel que cela est mis en œuvre, depuis plusieurs années, par le Gouvernement.

Vous soulignez la stagnation de la péréquation horizontale et de son montant depuis plusieurs années. Cette question a fait l'objet de discussions lors des groupes de travail organisés dans le cadre de la conférence financière des territoires, durant lesquels les représentants des associations d'élus ont manifesté leur prévention à l'égard de ces outils, tout particulièrement dans un contexte de participation des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques. Comme vous le relevez, certains mécanismes, comme le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) - fixé depuis 2016 à 1 Md€ - sont maintenus à des niveaux reconduits chaque année, sans être indexés ou réévalués, minorant ainsi progressivement leur part dans le total des ressources des collectivités. Vous mentionnez également la faiblesse des montants redistribués au titre du fonds de solidarité régional (FSR), ce qui ne peut être contesté.

En second lieu, concernant l'efficacité de la péréquation et, même si je partage l'idée que des efforts plus ambitieux sont possibles et souhaitables, il convient de nuancer les conclusions de votre rapport. En particulier, les dotations de péréquation de la DGF ont fait l'objet de plusieurs réformes d'importance depuis la dernière tentative de réforme systémique de la DGF en 2015 : la dotation de solidarité urbaine (DSU) a ainsi été réformée en 2017, la dotation d'intercommunalité en 2019 et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOV) en 2020. Ces réformes, conjuguées au mouvement initié en 2018 de renforcement du montant des dotations de péréquation par écrêtement de la dotation forfaitaire, ont permis d'accroître l'efficacité péréquatrice de la DGF. Aussi, l'articulation actuelle des dotations de péréquation m'apparaît-elle adaptée, à architecture constante de la DGF, dans la mesure où elle combine, d'une part, des dotations concentrée; (DSU, fraction « bourg-centre » de la DSR), utiles pour répondre aux enjeux spécifiques de certains territoires qui font face à de fortes difficultés socio-économiques ou à d'importantes charges de centralité et, d'autre part, des dotations au bénéfice plus large qui demeurent pleinement pertinentes pour réduire les écarts de richesse potentielle entre un plus grand nombre de collectivités (fraction péréquation de la DSR).

En matière de critères de répartition, le rapport appelle à faire évoluer les différents indicateurs de richesse dont il me semble important de rappeler les évolutions majeures opérées récemment. Ainsi, le potentiel fiscal et financier a été modernisé afin, d'une part, d'adapter cet indicateur au nouveau panier de ressources fiscales des collectivités à l'issue des différentes réformes de la fiscalité locale et, d'autre part, d'améliorer sa capacité à refléter la richesse potentielle des collectivités en y intégrant de nouvelles ressources libres d'emploi (DMTO communaux, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les pylônes, etc.). Dans le même temps, le calcul de l'effort fiscal a été simplifié, en le recentrant sur les impôts levés par les communes sur lesquels elles disposent d'un pouvoir de taux. L'ensemble de ces nouvelles orientations a été décidé à la suite de cycles de concertation, notamment au sein du comité des finances locales, et doivent être préservées afin de garantir une certaine stabilité et prévisibilité des indicateurs retenus auprès des collectivités. En particulier, tout élargissement supplémentaire des ressources prises en compte dans le potentiel fiscal et financier doit être évalué à l'aune de l'objectif de cet indicateur, qui est ce refléter les ressources libres d'emploi que peut mobiliser une collectivité, de manière objective, indépendamment de ses choix de gestion.

Tout en notant que la péréquation contribue à la réduction des inégalités, je partage ainsi votre constat qu'elle pourrait être plus efficace. Aussi, en l'absence de réforme d'ampleur, dont la mise en œuvre conduirait inévitablement à des déstabilisations en termes de répartition des concours de financiers de l'État, la poursuite, voire l'accentuation, de l'augmentation des montants consacrés à la péréquation constitue une mesure efficace. C'est dans cet esprit que le Gouvernement a décidé de tripler le montant de la hausse annuelle de la dotation intercommunalité de 30 M€ à 90 M€ depuis 2024, et la péréquation communale a été réhaussée (290 M€ en 2024 et 300 M€ en 2025). Pour l'année 2026, le

Gouvernement souhaite poursuivre cette ambition, en renouvelant le niveau de ces hausses (90 M€ pour la dotation d'intercommunalité et 290 M€ pour la péréquation communale).

De manière plus large, cette approche explique notamment le choix du Gouvernement de proposer dans le cadre du PLF 2026 de reverser une partie des prélèvements mis en œuvre au titre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (DILICO 2) au sein de la péréquation horizontale.

Enfin, vous déplorez la faible mobilisation des mécanismes dérogatoires existants et constatez qu'aucune intercommunalité n'a choisi de percevoir., en lieu et place des communes qui en sont membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la DGF et de répartir celle-ci à son niveau, en proposant d'étendre l'obligation d'un pacte financier et fiscal. Sur ce point, s'agissant de la DGF des communes, la répartition de leur DGF à l'échelle intercommunale pourrait théoriquement améliorer l'appréhension des situations locales par rapport à l'utilisation de critères nationaux. Elle permettrait notamment de supprimer les difficultés inhérentes à l'appréciation du partage effectif des compétences entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, même si les modalités de calcul du potentiel fiscal, qui intègrent les attributions de compensation, en permettent déjà une évaluation fine, proche de la réalité avec des critères calculés de manière homogène au niveau national.

Toutefois, un tel dispositif de répartition dérogatoire serait vraisemblablement peu acceptable pour les communes et devrait s'articuler avec les mécanismes déjà existants (pactes financiers et fiscaux, dotation de solidarité communautaire, répartition dérogatoire du FPIC et de la DGF). Si l'introduction d'un pacte financier et fiscal permettrait d'équilibrer le dialogue et le poids de chaque collectivité au sein de l'ensemble intercommunal, il convient néanmoins de respecter le principe de libre administration, charge aux collectivités de fixer les relations financières devant régir l'intercommunalité (notamment au travers des attributions de compensation) et d'éviter de rigidifier ces relations.

---

**Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics**

La Cour des comptes a adressé le 24 septembre 2025 à la direction du Budget un relevé d'observations provisoires portant sur le présent chapitre. La directrice du budget a transmis une première réponse en octobre 2025, laquelle est jointe à titre de référence.

Dans ce contexte, je vous fais part des observations suivantes sur le chapitre définitif :

**1. Le ministère de l'action et des comptes publics partage les constats de la Cour sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de la péréquation :**

Le ministère de l'action et des comptes publics souscrit aux orientations de la Cour évoquées dans la dernière partie du rapport concernant la dotation globale de fonctionnement (DGF), mais souligne néanmoins les risques budgétaires à court et

moyen terme d'une réforme systémique de la dotation : les garanties de limitation des baisses pour certains et les gains immédiats pour d'autres qu'une telle réforme pourrait susciter imposent une grande prudence dans le contexte financier actuel. Toute progression de la péréquation verticale devrait être compensée par un écrêtement équivalent des dotations forfaitaires, dans une logique de neutralité budgétaire.

Par ailleurs, la réforme des clés de partage de la TVA est à la fois possible et souhaitable ; encore faut-il la conduire avec méthode, pour surmonter les contraintes juridiques, politiques et techniques qu'elle comporte.

**2. Il observe que la péréquation horizontale a stagné ces dernières années, contrairement à la péréquation verticale soutenue par l'État :**

Le ministère de l'action et des comptes publics estime essentiel que les collectivités contribuent elles aussi à l'objectif constitutionnel de péréquation et que l'équilibre entre les différents types de mécanismes demeure maîtrisé. Conscient que les disparités contemporaines entre collectivités ne résultent pas uniquement des choix des gestionnaires locaux, le ministère rappelle l'engagement de l'État en faveur de la péréquation verticale qui a augmenté de 790 M€ entre 2022 et 2025.

**3. Il insiste sur la nécessité de moderniser les indicateurs et critères d'éligibilité afin de mieux cibler les collectivité qui ont le plus besoin de la péréquation :**

Le ministère de l'action et des comptes publics rejoint la Cour sur l'importance de rationaliser les critères d'éligibilité et de répartition des dotations péréquatrices, qu'il s'agisse de péréquation verticale ou horizontale. Il apparaît nécessaire de resserrer l'éligibilité aux dotations de péréquation de la DGF afin de mieux cibler les collectivités qui en ont le plus besoin. Par ailleurs, il convient de prendre en compte de manière exhaustive l'ensemble des ressources dans le calcul des critères de potentiel financier et d'effort fiscal, afin de mieux refléter la capacité financière des collectivités. Enfin, l'utilisation des médianes plutôt que des valeurs moyennes permettrait de limiter l'influence des valeurs extrêmes et de disposer d'une mesure plus représentative des situations des collectivités dans les calculs de répartition.

**4. Enfin, il préconise spécifiquement de renforcer la péréquation au sein des ensembles intercommunaux :**

Dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques de l'État, la situation de certaines communes disposant de faibles ressources mais appartenant à des EPCI globalement favorisés mérite une attention particulière. Ces configurations peuvent conduire à une appréciation agrégée des ressources qui ne reflète pas pleinement les disparités existant au sein d'un ensemble intercommunal. Dans cette perspective, le renforcement du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) constitue un levier d'action pertinent à consolider.

# Conclusion générale

Par les exemples traités dans les quatorze chapitres qui le composent, ce rapport public témoigne, sans prétendre à l'exhaustivité, de la diversité croissante des actions publiques visant à préserver la cohésion des territoires et à améliorer leur attractivité, actions qui ne s'assimilent plus à la politique d'aménagement du territoire conduite jusqu'au siècle dernier, comme exposé dans l'introduction.

Au moment où ces actions indispensables à la cohésion nationale doivent prendre en compte un nouveau contexte, marqué par le vieillissement de la population et la déprise démographique de certains territoires, la recherche d'une transition climatique et l'aggravation de la situation des finances publiques, les constats dressés par les juridictions financières permettent de formuler des orientations de synthèse.

Les principaux messages du présent rapport sont ainsi regroupés autour de trois axes :

- garantir l'accès aux services essentiels en confortant les solidarités entre territoires ;

- consolider au niveau national une vision stratégique partagée du développement des territoires ;

- améliorer la cohérence et la clarté de l'action publique conduite pour les territoires.

# I. Garantir l'accès aux services essentiels en confortant les solidarités entre territoires

La cohésion territoriale passe par une action publique, d'une part, encore plus attentive à la meilleure prise en compte des besoins et des attentes des habitants et, d'autre part, faisant mieux jouer les solidarités et les complémentarités entre les territoires.

## **Orientation 1 :** renforcer la cohésion des territoires en garantissant l'accès à un « panier » de services publics de base, tout en objectivant son coût pour les finances publiques

Le pacte social, dont les grands principes remontent à 1945, repose sur la garantie d'un ensemble de services essentiels aux habitants, quel que soit leur territoire de résidence. Ce « panier » de services, composé principalement de l'accès aux services de base que sont les soins aux personnes, l'éducation, le logement, les transports, la sécurité et, plus largement, de l'accès aux droits ouverts par la législation, doit faire l'objet d'une définition commune plus précise et mieux acceptée et d'une stratégie d'action coordonnée entre l'État et les collectivités territoriales, comme entre les collectivités elles-mêmes, afin de réduire les disparités territoriales objectives et de rassurer sur les efforts engagés en faveur d'une équité d'accès sur tout le territoire.

Cette exigence découle d'un double constat : des écarts persistent entre les territoires dans l'accès effectif aux services essentiels (transports, santé, guichets administratifs, etc.) ; une grande hétérogénéité prévaut dans les ressources dont disposent les territoires, malgré l'homogénéité des compétences conférées par la loi aux collectivités territoriales.

Le chapitre introductif a rappelé que les services essentiels regroupent, non seulement ceux qui sont assurés par la sphère publique, mais aussi des services marchands de proximité auxquels les habitants sont attachés comme ceux offerts par les boulangeries, les cafés, les points-presse, les stations-service ou les guichets bancaires.

Le chapitre 3 de la première partie rappelle que l'accès universel à l'éducation, condition de la cohésion républicaine, demeure à cet égard essentiel. Entre école et lycée, le collège joue un rôle central dans le système scolaire. Face à la déprise démographique que subissent déjà de nombreux territoires (d'ici à 2036, le nombre de jeunes en âge de fréquenter le collège diminuera de 12 % en France métropolitaine), le maillage géographique des établissements doit évoluer afin de maintenir une offre éducative de qualité pour tous.

Comme l'indique le chapitre 4 de la première partie, le logement social, pilier du pacte social, souffre de son côté d'un décalage entre une demande croissante et une offre insuffisante, avec un parc de logements mal adaptés et parfois vieillissants, ce qui entraîne des délais d'attente accrus, en particulier dans les métropoles. La mise en œuvre des réformes en faveur du droit au logement nécessite une coordination

accrue entre les nombreux acteurs (État, départements, intercommunalités, communes, bailleurs, réservataires) ainsi, ici encore, qu'une solidarité plus forte entre territoires, comme le prescrit la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi « SRU », pour les intercommunalités.

En matière de santé, le chapitre 1 de la première partie souligne qu'une tension particulière s'exerce entre la nécessité de concentrer plus encore les activités, en raison de la spécialisation de la médecine et de la raréfaction des personnels soignants, et le besoin de proximité qui résulte notamment du vieillissement de la population et de l'accroissement de certaines pathologies chroniques. À l'heure où une nouvelle vague de décentralisation est envisagée, une association plus étroite des collectivités territoriales aux projets d'évolution de l'offre hospitalière, par exemple dans les projets de reconversion de maternités, devrait permettre de surmonter, au moins en partie, cette contradiction.

Condition déterminante de l'accès à l'ensemble des autres services publics et à l'emploi, l'égalité d'accès aux transports, qu'analyse le chapitre 1 de la deuxième partie, ne peut se construire sans que jouent la complémentarité et la solidarité entre les territoires. Elle requiert notamment un développement accru des coopérations entre les autorités organisatrices de la mobilité ainsi que la mise en place de services express régionaux métropolitains (SERM), sous réserve que les coûts des projets intermodaux restent maîtrisés.

La sécurité publique figure aussi parmi les attentes sociales fondamentales de la population. Le chapitre 5 de la deuxième partie montre que la présence régulière et la bonne coordination des forces de l'ordre, afin notamment d'améliorer la prévention et la réponse aux infractions, constitue un socle pour la protection des personnes et des biens, indissociable du pacte social. Il indique cependant que les affectations des effectifs de sécurité de la police et de la gendarmerie nationales et de police municipale sont encore trop souvent décorrélées des évolutions démographiques et des données de la délinquance dans les territoires.

Dans une société de plus en connectée, les chapitres 5 de la première partie et 3 de la deuxième partie montrent que, malgré une couverture numérique des territoires de plus en plus performante, y compris par rapport à nos voisins étrangers, l'accès des citoyens aux services publics reste fortement déterminé par leur capacité à utiliser l'outil numérique, notamment pour effectuer leurs démarches administratives. Or, malgré le développement des pratiques numériques parmi la population, les difficultés de certains publics nécessitent un accompagnement.

De manière générale, ces exemples montrent que la préservation du pacte social, dans un contexte de contrainte croissante des moyens publics, appelle au renforcement des solidarités de proximité, notamment dans les espaces subissant une déprise démographique, afin que soit garanti l'accès aux services essentiels. Une telle perspective, déjà mise en œuvre par exemple dans le programme *Action Cœur de ville*, peut conduire, à moyens budgétaires constants, à une décorrélation accrue de l'allocation des moyens par rapport à la démographie pour tenir compte des efforts respectifs à fournir par les collectivités.

## **Orientation 2 :** renforcer la capacité des territoires à s'adapter aux enjeux actuels

Comme le montre la comparaison avec plusieurs grands pays européens, qu'en France, les inégalités entre les territoires sont moins marquées, y compris par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, même si les anciennes régions administratives comme le Limousin, la Picardie et la Lorraine sont désormais considérées comme en risque de décrochage de convergence par la Commission européenne. Cette situation est due aux mécanismes de redistribution fondés sur la fiscalité et le versement des prestations sociales, mais aussi à l'existence d'une offre de services publics et au maillage d'infrastructures héritées des grandes politiques d'aménagement du siècle passé.

Pour autant, les inégalités sociales et économiques peuvent être renforcées par le vieillissement[1] et la mobilité des personnes qui creusent les écarts entre un certain nombre de territoires ruraux, urbains, périurbains, métropolitains ou ultramarins. L'augmentation des risques environnementaux et des aléas économiques accentue ces fractures entre les territoires, qui ne sont pas égaux dans leur capacité de faire face aux crises.

Comme l'indique le chapitre 3 de la troisième partie, afin de maintenir l'indispensable cohésion des territoires, les acteurs publics doivent valoriser et soutenir le développement de complémentarités - plutôt que de concurrences - entre les territoires et encourager les solidarités - plutôt que d'entretenir les effets d'aubaine induits par des politiques de subvention sans finalités stratégiques.

Compte tenu de la situation financière actuelle des collectivités territoriales qui laisse peu de marges de manœuvre[2], le chapitre 4 de la troisième partie, souligne qu'il est essentiel d'améliorer la répartition des ressources publiques entre les collectivités territoriales, en assurant une plus grande péréquation à la fois verticale - dans les financements que leur transfère l'État – et horizontale – au moyen de pactes financiers et fiscaux organisant une solidarité financière au sein des intercommunalités, mais aussi par une plus grande péréquation entre régions - pour diminuer les écarts de conditions de vie des populations.

Ce renforcement de la solidarité entre territoires est indispensable pour faire face aux défis majeurs que sont, en particulier, les effets du changement climatique et le vieillissement démographique, alors même que l'exigence du désendettement de l'État risque de limiter l'ampleur des politiques de redistribution à l'avenir.

La capacité d'un certain nombre de territoires à contribuer aux enjeux de transition écologique, qu'ils soient environnementaux (« services rendus par la nature »), alimentaires ou énergétiques, doit être mieux valorisée[3], dans une logique de complémentarité entre les territoires, notamment dans le cadre de la planification écologique mise en place depuis 2022 entre l'État et les collectivités territoriales.

1. Cour des comptes, *Démographie et finances publiques*, novembre 2025.
2. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2025.
3. Cour des comptes, *Rapport annuel sur la transition écologique*, septembre 2025.

Le chapitre 2 de la troisième partie, consacré aux opérations d'intérêt national illustre cette nécessité de prendre en compte des enjeux de transition écologique dans l'aménagement urbain.

Les services publics doivent également s'adapter au vieillissement de la population. Au 1er janvier 2025, près de 22 % de la population française était âgée d'au moins 65 ans, contre seulement 16 % en 2005. En matière hospitalière, comme l'indiquent les chapitres 1 et 2, le défi pour les pouvoirs publics est désormais de concilier une nécessaire concentration des soins avec un maintien de leur accessibilité, en faisant évoluer les services de proximité.

Les acteurs publics doivent être en mesure de bien prendre en compte les besoins des populations dans ce contexte de mutations profondes. Concernant les « transports du quotidien », le chapitre 1 de la deuxième partie montre que l'offre de « rabattement » vers les réseaux structurants doit, pour être efficace, être diversifiée et correspondre à la réalité des usages de la population dans les différents territoires.

À ces fins, les politiques publiques devraient être guidées par des indicateurs plus qualitatifs. En écho à l'indice de développement humain adopté par le programme des Nations Unies pour le développement en 1990, l'OCDE a créé un indicateur du « vivre mieux » en 2011, afin de compléter les approches strictement économiques en termes, par exemple, de produit intérieur brut, par la perception du bien-être des habitants. L'objectif est d'intégrer aussi bien des données relatives aux conditions de vie matérielle (emploi, logement, revenu) que des éléments liés à la qualité de vie (liens sociaux, enseignement, environnement, équilibre entre travail et vie privée, santé, sécurité, etc.). De tels indicateurs proposent un éclairage nouveau pour la conception et la conduite des politiques territoriales.

Une approche plus objective des questions de cohésion et d'attractivité des territoires devrait donc conduire à enrichir les indicateurs de pilotage de l'action publique en France par des mesures du bien-être des populations et à intensifier les liens des concepteurs de politiques publiques avec le monde de la recherche pour renforcer la connaissance des besoins des territoires.

## II. Consolider une vision stratégique partagée du développement des territoires et adaptée au nouveau cadre européen

Une nouvelle vision stratégique nationale, partagée et prospective, tirant les leçons des décennies de décentralisation, favoriserait la mise en œuvre dans les territoires d'une action publique plus intelligible et plus efficiente. Sa mise en œuvre requiert une coordination accrue entre les acteurs publics, au niveau national, d'une part, et entre l'État et les collectivités territoriales, d'autre part.

### **Orientation 3 :** élaborer une vision prospective et des objectifs partagés de l'avenir des territoires français au sein de l'Union européenne

L'ensemble des enquêtes menées dans le cadre de ce rapport public annuel font état de la perte progressive d'une vision stratégique consolidée entre les acteurs publics, à toutes les échelles, en matière de cohésion et d'attractivité des territoires. Cette lacune se répercute ensuite sur l'ensemble des étapes de l'action publique, dont la fragmentation conduit parfois à une illisibilité et à une inefficience de la dépense publique, susceptibles d'alimenter la défiance des citoyens.

Afin de faire face aux défis auxquels sont confrontés les territoires français, les pouvoirs publics devraient définir une vision prospective et convenir d'objectifs stratégiques de long terme. Le lancement en octobre 2025 par le Haut-commissariat à la stratégie et au plan d'une démarche de prospective nationale *France 2035, France 2050* participe de cet objectif mais ne le rend pas caduc.

D'un côté, les acteurs publics doivent s'entendre au plan local sur une vision commune et de temps long des dynamiques et besoins des territoires. Le chapitre 2 de la troisième partie insiste, par exemple, sur la nécessité de réaliser un diagnostic territorial, partagé entre acteurs publics et privés, locaux et centraux, avant le lancement d'une opération d'intérêt national en matière d'urbanisme. Il est également recommandé de renforcer la participation des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État aux instances de décision de *France 2030* dans le cadre de la réindustrialisation, comme l'évoque le chapitre 2 de la deuxième partie.

De l'autre côté, l'État doit être en mesure de d'exprimer sa propre stratégie pour assurer la cohérence, la stabilité et l'égalité tout étant en capacité d'arbitrer dans un contexte de dérive des finances publiques. De même, il doit assurer la cohérence de la mise en œuvre des dispositifs nationaux pour l'emploi aux niveaux régional et départemental, comme évoqué dans le chapitre 4 de la deuxième partie, ou de coordonner les initiatives des opérateurs privés de télécommunications en outre-mer pour assurer leur soutenabilité, comme l'indique le chapitre 3 de la deuxième partie. Enfin, c'est à ce niveau que les projets d'aménagement stratégique doivent être conçus, comme l'illustre l'exemple de l'offre de soins, qui nécessite un cadre national, au-delà du niveau régional ou local, comme le rappelle le chapitre 1 de la première partie.

Compte tenu des nombreux enjeux déjà évoqués pour la nation, il est nécessaire de dépasser les approches sectorielles par catégories de territoires afin de développer une stratégie d'ensemble pour les politiques de cohésion et de développement, en instaurant une instance annuelle des territoires apte à surplomber les différents comités thématiques existants (outre-mer, villes, ruralités, montagne, littoral, etc.), à l'instar de ce qui a été fait, en son temps, avec le Comité interministériel à l'aménagement du territoire.

Dans une approche ascendante cohérente avec le caractère décentralisé de la République, les représentants des collectivités territoriales doivent impérativement, à la différence des structures précédentes, être parties prenantes à cette instance.

Cette stratégie nationale devra en outre être mieux articulée avec la politique régionale de l'Union européenne, voire avec celle des pays voisins, pour éviter de mettre les espaces frontaliers sous tension. Le chapitre 2 de la troisième partie cite ainsi l'opération d'intérêt national Alzette-Belval, qui permet d'arrimer la reconversion économique et urbaine du Nord-Lorraine avec l'expansion forte que connait le Grand-Duché du Luxembourg. De manière plus générale, le projet de nouveau règlement européen, présenté en juillet 2025 par la Commission sur les fonds européens pour la cohésion économique, sociale et territoriale, est l'occasion de mieux inscrire les actions nationales et locales dans le futur cadre des plans de partenariat national et régional (PNRR), qui seront les préalables à ce soutien.

### **Orientation 4 :** renforcer la coordination interministérielle et la coopération avec l'échelon régional en matière d'aménagement et de cohésion des territoires

Comme l'a montré le chapitre introductif, le paysage des acteurs étatiques des politiques de cohésion et d'attractivité a profondément évolué depuis les années 1960.

Au niveau national, il incombe, en premier lieu, à l'État d'assurer une véritable coordination entre ses diverses entités centrales contribuant à l'aménagement et à la cohésion des territoires (ANCT et sa tutelle, SGPI, SGPE, Haut- commissariat au plan et à la stratégie, *France 2030*, etc.).

Au niveau des opérateurs de l'État, la répartition des compétences est complexe. L'ANCT ne dispose pas à ce jour d'un chef-de-filât suffisamment affirmé pour garantir une bonne coordination de l'ensemble de l'action de l'État.

Sous réserve que cette agence consolide son fonctionnement interne et la gestion de ses moyens[4], il conviendrait de renforcer sa capacité de coordination opérationnelle des opérateurs d'aménagement et de cohésion des territoires. Ceci permettrait d'optimiser l'allocation et la gestion des ressources publiques, en donnant la priorité aux projets communs contribuant effectivement à l'amélioration de l'accès de tous les habitants aux services publics essentiels, dans un cadre propice à la mixité sociale.

Le chapitre 1 de la troisième partie relatif à la politique de la ville illustre la nécessité d'une coordination accrue des différents acteurs qui interviennent dans les quartiers de la politique de la ville afin d'améliorer l'efficacité du pilotage de la politique. Le chapitre introductif souligne le risque d'un « saupoudrage » des moyens consacrés à la cohésion des territoires en l'absence d'un pilotage commun dans le cadre d'une stratégie nationale concertée.

De manière générale, garantir la cohésion des territoires dans un contexte de tension sur les finances publiques nécessite de clarifier les objectifs communs aux acteurs publics et de rechercher une plus grande synergie entre les nombreux niveaux d'administration nationale et locale.

4. Cour des comptes, *L'Agence nationale de la cohésion des territoires*, rapport au Parlement, février 2024.

À l'échelle locale, le chapitre introductif rappelle que les régions ont des compétences structurantes en matière de planification et de développement durable des territoires (SRADDET, SRDEII, etc.), les positionnant comme un interlocuteur privilégié pour l'ANCT. Le chapitre 1 de la deuxième partie sur les transports souligne la nécessité de développer la planification et la coordination des différentes autorités organisatrices de la mobilité locale (AOML) à cet échelon. L'échelon régional est également affirmé dans le champ de la santé évoqué par les chapitres 1 et 2 de la première partie.

Dans ce cadre, il apparaît également nécessaire de renforcer les liens de l'ANCT avec l'échelon régional déconcentré pour mieux l'inclure dans les différents programmes pilotés par l'agence (*Action Cœur de ville*, *Petites villes de demain*, *Territoires d'industrie*, etc). Le chapitre 3 de la troisième partie relatif aux partenariats invite à rationaliser le paysage contractuel autour des contrats que sont les CRTE et les CPER. Une instance unique – qu'il s'agisse de l'ANCT ou de sa direction de tutelle, la direction générale des collectivités locales (DGCL) – devrait se voir confier le suivi de ces deux types de contrats stratégiques.

## III. Améliorer la cohérence et la clarté de l'action publique conduite pour les territoires

Une action efficace en faveur de la cohésion et de l'attractivité des territoires nécessite de replacer la contractualisation au cœur de la relation entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi d'améliorer la connaissance des dépenses réellement effectuées à l'échelle de chaque territoire ainsi que de leurs impacts.

### **Orientation 5 :** redonner tout son sens à la contractualisation entre l'État, ses opérateurs, et les collectivités territoriales, en la simplifiant et en la concentrant sur des priorités partagées

Le présent rapport illustre combien l'action publique en faveur de la cohésion et de l'attractivité des territoires est protéiforme et recouvre de plus en plus de politiques publiques sectorielles (santé, éducation, mobilités du quotidien, etc.).

Cette diversité des modalités d'action peut être un atout quand elle permet efficacité et différenciation des réponses. Le chapitre 2 de la deuxième partie consacré au soutien à la réindustrialisation des territoires en donne plusieurs exemples. La diversité des modes d'action peut se révéler pénalisante quand elle produit opacité et faible efficience. L'illisibilité est ainsi devenue une des principales caractéristiques des dispositifs de péréquation financière progressivement mis en place pour les collectivités territoriales, objet du chapitre 4 de la troisième partie, et en complique le pilotage.

L'action publique locale gagnerait donc en clarté et en efficacité si elle s'inscrivait dans la stratégie nationale en matière de cohésion et d'attractivité des territoires définie *supra*. Les préfets de région, pour le compte de l'État, et les régions ont vocation à décliner ensemble et à territorialiser cette stratégie nationale puis à en suivre la mise en œuvre.

Le chapitre 3 de la troisième partie consacré au partenariat entre l'État et les collectivités territoriales rappelle que l'outil contractuel demeure incontournable, en même temps qu'il est perfectible (CPER et CRTE en particulier) quand les compétences sont réparties entre de nombreux acteurs institutionnels comme c'est le cas actuellement. Le recours à cet outil s'est accru avec la décentralisation conduite à partir du début des années 1980. D'autres outils tardent à prendre en compte cette réalité décentralisée, comme l'illustre en particulier le chapitre 2 de la troisième partie consacré dans le champ de l'urbanisme aux opérations d'intérêt national, outil dont l'utilité est avérée mais dont les principes et les modalités remontent aux années 1960.

Afin que toutes les collectivités territoriales, en particulier dans les territoires ruraux ou périurbains, aient la capacité de porter des projets de développement territorial, elles doivent bénéficier d'un minimum de capacités d'ingénierie administrative, technique et financière. Ce besoin s'exprime par exemple dans le champ nouveau des mobilités du quotidien depuis la loi de 2019, décrit dans le chapitre 1 de la deuxième partie. À défaut de pouvoir toujours s'en doter en interne ou d'avoir recours au secteur privé, les collectivités doivent pouvoir accéder à l'ingénierie de l'État et de ses opérateurs, directement ou en se regroupant. En dépit des avancées récentes sur ce sujet, sous l'égide de l'ANCT, dont rend compte le chapitre introductif, des marges de progrès existent. Les besoins en la matière pourraient d'ailleurs être réduits si l'État et ses opérateurs redonnaient la priorité aux contrats avec les collectivités, plutôt qu'à la pratique des appels à projets ou à manifestation d'intérêt, qui crée de la concurrence entre les collectivités, souvent au détriment de celles qui sont les moins outillées pour répondre et qui morcelle les cofinancements.

### **Orientation 6 :** optimiser l'efficacité des dépenses publiques qui contribuent à la cohésion des territoires, en renforçant notamment l'information sur leur territorialisation

La dépense publique contribuant chaque année de près ou de loin à la cohésion et à l'attractivité des territoires est importante.

Si l'État consacre environ 18,5 Md€[5] de crédits budgétaires et 15 Md€ de dépenses fiscales à la cohésion des territoires, soit un total de 33,5 Md€, selon le document de la mission budgétaire qui lui est consacrée, le chapitre introductif rappelle que ces montants sont loin de refléter toute la palette des dépenses publiques relatives à cette politique. Une appréhension large de l'action de l'État en faveur de la cohésion et de l'attractivité conduit à prendre en compte des efforts sectoriels de plusieurs centaines de milliards d'euros par an (transports, santé, infrastructures, sécurité, etc.), à la condition que ces politiques sectorielles soient bien guidées par un principe de cohésion et d'équilibre entre territoires.

De même, les collectivités territoriales, qui exercent désormais un rôle majeur en matière de politiques de cohésion et d'attractivité territoriales, réalisent près

5. Données pour 2024.

de 316 Md€[6] de dépenses publiques annuelles en faveur de l'aménagement des territoires et de leurs nombreuses politiques locales sectorielles (action économique, habitat, santé, action sociale et familiale, environnement, transports, sport et jeunesse, culture et sécurité).

Ces efforts restent souvent méconnus car peu transparents, encore trop peu intelligibles pour chaque territoire et insuffisamment évalués.

Comme l'illustre le chapitre 3 de la deuxième partie consacré au déploiement réussi des infrastructures numériques, la dépense publique en matière de cohésion et d'attractivité des territoires bénéficie à l'ensemble des territoires, même si la traçabilité limitée des crédits publics mobilisés nuit à leur lisibilité, en particulier dans les territoires ruraux ou insulaires pourtant bénéficiaires de nombreux zonages et dispositifs. Le chapitre 3 de la première partie met ainsi en évidence que le maintien d'un maillage de proximité des collèges dans tous les départements, y compris dans les départements ruraux en déprise démographique, entraine une dépense publique supplémentaire pour l'éducation nationale et les conseils départementaux.

Dans un contexte de réduction des liens entre les impôts et les territoires (suppression de la taxe d'habitation, etc.)[7], le ressentiment parfois constaté par les résidents de certains territoires vis-à-vis d'une supposée insuffisance de solidarité nationale serait moindre si les acteurs publics étaient plus transparents sur l'ensemble des moyens mobilisés pour ces territoires et leurs habitants. Le chapitre 1 de la troisième partie consacré aux quartiers prioritaires de la politique de la ville illustre que les territoires ruraux ne sont pas les seuls concernés par ce besoin de redevabilité. Une première étape consisterait à expérimenter une mesure de la totalité des dépenses publiques réalisées sur des territoires donnés, dans le cadre de politiques sectorielles majeures comme l'éducation ou le logement.

L'effort de transparence sur l'utilisation des moyens publics mobilisés doit s'accompagner d'un effort d'évaluation de l'efficacité des dispositifs et zonages. Si le chapitre 4 de la deuxième partie relatif à la politique nationale de l'emploi signale que le dispositif des *Territoires à zéro chômeur* fait l'objet depuis sa création d'un suivi et d'une évaluation structurée, cet exemple demeure isolé. Le chapitre introductif rappelle que de nombreuses dépenses fiscales complètent chaque année les crédits ouverts en loi de finances et figurant au document de politique transversale *Aménagement du territoire* sans faire l'objet d'évaluations régulières, comme c'est souvent le cas pour ce type de dépenses.

Ces orientations visent à répondre aux enjeux de cohérence et d'efficience de l'action publique au service de la cohésion et de l'attractivité des territoires. Dans le contexte national de tensions sur les finances publiques, ce saut d'efficacité s'impose pour qu'aucun habitant des territoires de la République ne se sente délaissé par la collectivité publique.

6. Dépenses brutes, non retraitées des transferts de ressources financières entre collectivités (par exemple, des départements vers les communes).
7. Cour des comptes, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé) territorialisation de l'impôt*, communication à l'Assemblée nationale, janvier 2025.

RÉPONSES AU RAPPORT
PUBLIC ANNUEL

# Premier ministre et associations d'élus

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du Premier ministre ..... 512
Réponse de la présidente de Régions de France ..... 513
Réponse du président de Départements de France ..... 515
Réponse du président d'Intercommunalités de France ..... 516
Réponse du président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ..... 520
Réponse de la présidente de France urbaine ..... 524
Réponse du président des Villes de France ..... 527
Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF) ..... 530

**Destinataire n'ayant pas répondu**

Monsieur le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)

---

**Réponse du Premier ministre**

Par courrier du 19 janvier 2026, vous avez bien voulu me transmettre le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes consacré à la cohésion territoriale et à l'attractivité des territoires.

Je tiens tout d'abord à saluer la qualité et l'ampleur des travaux conduits par la Cour sur ce sujet majeur. Les analyses proposées apportent un éclairage approfondi et utile sur les évolutions de l'action publique territoriale et nourrissent la réflexion collective sur l'avenir de l'aménagement du territoire.

Le Gouvernement partage pleinement le constat selon lequel la cohésion territoriale est aujourd'hui confrontée à des défis renouvelés, sous l'effet des transformations démographiques, économiques, sociales et environnementales. Il souhaite rappeler que l'aménagement et la cohésion des territoires constituent, depuis plusieurs décennies, une priorité constante de l'action publique nationale.

Comme l'a mis en évidence le récent rapport FAURE relatif à l'aménagement du territoire, l'État consacre, sans discontinuer depuis près de cinquante ans, un effort financier annuel de l'ordre de 70 Md€ aux politiques concourant directement ou indirectement à l'équilibre territorial. Cet engagement structurel traduit une volonté durable de réduire les fractures territoriales, de garantir l'égalité d'accès aux services publics et de soutenir un développement équilibré de l'ensemble du territoire national.

Les disparités territoriales mises en lumière par la Cour appellent une lecture équilibrée. La différenciation territoriale, désormais pleinement reconnue par le cadre constitutionnel et législatif, implique nécessairement des trajectoires différenciées entre territoires. Ces différences ne constituent pas, en elles-mêmes, des défaillances de l'action publique, dès lors qu'elles résultent de contraintes structurelles ou de choix locaux démocratiquement exprimés.

Dans le même temps, l'État assume pleinement son rôle de garant de l'unité républicaine, de la solidarité nationale et de l'égalité des citoyens devant le service public. L'enjeu n'est donc pas d'opposer égalité et différenciation, mais de les articuler de manière pragmatique et équilibrée.

Le Gouvernement se réjouit que la Cour souligne l'efficacité des mécanismes de redistribution, et notamment de la péréquation financière et des transferts sociaux, qui contribuent à atténuer significativement les inégalités territoriales.

Il souscrit au constat de la Cour appelant à renouer avec une vision stratégique d'ensemble, lisible et prospective de l'action territoriale. L'élaboration d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire, ainsi que d'un plan partenarial national et régional, vise précisément à mieux articuler les priorités européennes, nationales et locales, à renforcer la cohérence des interventions publiques et à inscrire l'action de l'État dans le temps long.

Ces travaux s'inscrivent en complément des réformes engagées en matière de décentralisation et de déconcentration, destinées à clarifier les responsabilités, à renforcer la capacité d'action des collectivités territoriales et à donner aux préfets des marges de manœuvre accrues pour adapter les politiques publiques aux réalités des territoires.

La cohésion et l'aménagement des territoires constituent un choix politique majeur et durable. Les constats et orientations formulés par la Cour des comptes nourrissent utilement cette ambition et trouvent une traduction concrète dans les réformes engagées et les stratégies en cours d'élaboration. Le Gouvernement poursuivra une action résolue, pragmatique et partenariale, au service de tous les territoires de la République.

---

**Réponse de la présidente de Régions de France**

Par courrier en date du 19 janvier dernier, vous m'avez adressé le rapport public annuel pour 2026 sur la cohésion territoriale et l'attractivité des territoires. La lecture attentive de ce document appelle les commentaires suivants de la part de notre association.

Régions de France souligne tout d'abord la qualité de ce rapport. Les éléments d'information et d'analyse présentés sont nombreux, détaillés, argumentés et particulièrement intéressants même si les régions sont inégalement concernées par les différents chapitres.

D'une manière générale, Régions de France partage plusieurs analyses et recommandations globales formulées par la Cour. C'est notamment le cas en ce qui concerne le pilotage par l'ANCT de différents programmes de développement de dispositifs territorialisés, tels que *Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain* et *France Ruralités*. Régions de France approuve pleinement l'analyse de la Cour selon laquelle *« outre la question de leur soutenabilité dans le contexte dégradé des finances publiques, ces programmes relèvent plus d'un saupoudrage des moyens que d'une stratégie nationale concertée d'aménagement et de cohésion du territoire »*. À cet égard, Régions de France tient à rappeler que les régions n'ont pas été réellement associées à la conception et à la mise en œuvre des programmes *Action Cœur de Ville* et *Petites Villes de demain,* et que ces derniers ont très souvent perturbé les politiques historiques et les dispositifs régionaux en matière de soutien à l'armature urbaine en général, aux petites centralités en particulier.

En qui concerne les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), Régions de France partage pleinement l'analyse de la Cour selon laquelle *« beaucoup d'entre eux s'appuient sur des projets de territoire inaboutis et comportent des plans d'action peu opérationnels. La moitié d'entre eux sont dépourvus d'une annexe financière. Ils n'offrent pas de visibilité pluriannuelle sur l'obtention de financements et n'en simplifient pas l'attribution »*. De nouveau, Régions de France souhaite souligner que la plupart des régions n'ont pas été associées au déploiement des CRTE et que ces derniers ont très largement perturbé leurs politiques territoriales contractualisées menées depuis de très nombreuses années, expliquant de fait les raisons pour lesquelles elles n'en sont globalement pas signataires.

Ces deux sujets constituent pour Régions de France des exemples emblématiques de la nécessaire clarification du bien-fondé de l'intervention de l'État dans des domaines qui ont fait l'objet d'un transfert de compétences aux collectivités territoriales, notamment régionales. Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint et dans un souci d'efficacité et d'efficience de l'intervention publique, Régions de France considère qu'une clarification des compétences et le respect par l'État des compétences décentralisées constituent un enjeu majeur pour la cohésion territoriale de notre pays.

*

Au-delà de ces observations globales, Régions de France attire l'attention de la Cour sur quelques paragraphes spécifiques du rapport, qui mériteraient d'être complétés de plusieurs précisions.

Si Régions de France ne conteste nullement le coût des projets des SERM, il convient de rappeler que l'objectif de desserte des métropoles et de leurs couronnes ne pourra pas être atteint à réseau et infrastructure constants. Ainsi, il est de la responsabilité de l'État, en tant que prescripteur de ces SERM, d'identifier et de garantir des moyens de financement innovants à la hauteur des enjeux. Si l'on compare les moyens financiers dont bénéficie le Grand Paris Express, les 25 Md€ nécessaires au développement des SERM sur le territoire non-francilien n'apparaissent pas exorbitants. À ce titre, Régions de France réitère sa

demande que l'État puisse flécher une partie des futures recettes de concessions autoroutières vers le développement de ces projets, qui ne peuvent être financés par les collectivités en l'état.

Sur le Fonds de solidarité régional, les Régions de France considèrent que, plutôt que d'accroître la péréquation entre les régions, il conviendrait prioritairement de redéfinir leur panier de recettes. Les régions sont ainsi favorables à une réaffectation de leurs recettes brunes (cartes grises et TICPE qui sont confrontées à une baisse structurelle) à l'État et de compenser leur disparition par l'affectation à ces dernières d'une fraction d'un impôt national dynamique (qui pourrait être l'impôt sur les sociétés).

Concernant la gouvernance de *France 2030*, Régions de France rappelle que celle-ci n'accorde aucune place aux collectivités territoriales depuis la conception du programme, et ce, malgré des demandes répétées. L'intégration des régions dans la gouvernance du plan *France 2030* aurait pourtant été pleinement justifiée au titre de leur compétence en matière de développement économique, ne serait-ce que dans la rédaction des appels à projets les plus structurants (pour s'assurer que tous les territoires puissent en bénéficier).

---

**Réponse du président de Départements de France**

Je vous remercie pour la transmission de l'intégralité du rapport annuel 2026 de la Cour des comptes « Cohésion territoriale et attractivité des territoires », qui appelle, sans prétendre à l'exhaustivité, les observations suivantes.

S'agissant du champ médico-social qui est au cœur de leur action, les départements ont été amenés à se saisir de nouvelles compétences, en réponse aux attentes des citoyens face aux carences de l'État, par exemple, avec la mise en place de Plans Santé dans une soixantaine de départements depuis quelques années. Par ailleurs, le contexte du vieillissement de la population et de l'augmentation des maladies chroniques, conduit, *de facto*, au renforcement de la place du département dans le champ du médico-social.

Les récentes annonces du Premier ministre en matière de décentralisation, qui reconnaît l'action de l'échelon départemental, y compris sur l'accès aux soins, pourraient donc être l'occasion de conduire une réflexion État/départements dans l'objectif de définir les attendus, le rôle de chacun des acteurs, leur périmètre d'action et les moyens à mobiliser. Départements de France attire d'ailleurs l'attention de la Cour sur la situation particulière des départements ultra-marins pour lesquels il nous semble que le rapport pourrait davantage relever les difficultés, non seulement sanitaires, mais également sociales. Dans ce cadre, il apparaît également essentiel que la place des agences régionales de santé (ARS) soit repensée, *a minima* avec une déclinaison départementale.

Dans le domaine de l'insertion, Départements de France souhaite réaffirmer l'engagement de ses membres dans la réforme dite « pour le plein emploi » depuis près de deux ans, malgré des inquiétudes concernant le financement nécessaire à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Au sujet des fonds européens, ils sont indiscutablement un levier majeur de financement des politiques locales. Dès lors, il serait opportun de rappeler le rôle des départements en tant qu'organismes intermédiaires du FSE+, leur permettant de soutenir et d'amplifier leurs politiques d'insertion, aux côtés de l'État et des régions. Départements de France attire l'attention de la Cour sur la remise en question du rôle des collectivités territoriales en tant que gestionnaires et bénéficiaires des fonds européens, dans le contexte actuel de préparation du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

Plus généralement, Départements de France souhaite rappeler que la cohésion territoriale et l'attractivité des territoires, prônées par la Cour et appelées de nos vœux, nécessitent que soit préalablement sécurisé le financement des compétences obligatoires des départements, dans l'objectif de dégager des moyens suffisants à la conduite des politiques publiques partagées. Ainsi, et comme j'ai pu l'exprimer à de nombreuses reprises, c'est d'abord la soutenabilité de nos dépenses sociales qui est en jeu, lesquelles doivent être financées par des ressources cohérentes, pérennes, robustes et évolutives. Ceci est d'autant plus vrai qu'un grand nombre d'actions innovantes telles que la mise en place de schémas de résilience numérique – dont l'enjeu stratégique est indiscutable - emporte également des compétences matérielles et organisationnelles.

Plus fondamentalement, la qualité des politiques publiques dépend directement de la qualité des données sur lesquelles elles reposent. À cet égard, Départements de France alerte à nouveau la Cour sur l'indigence persistante des données produites par l'État, trop souvent incomplètes, obsolètes ou mal exploitées. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que la production, la mise à jour, le partage et la mise à disposition de données fiables dans des délais raisonnables relèvent d'enjeux politiques et ayant de considérables impacts financiers.

---

**Réponse du président d'Intercommunalités de France**

Au nom d'Intercommunalités de France, je tiens à remercier la Cour des comptes, en la personne de la doyenne des présidents de chambre, d'avoir sollicité la réponse de notre association au rapport public annuel 2026.

Je tiens à saluer le choix des magistrats de se pencher à nouveau, après le rapport thématique annuel 2023 consacré à la décentralisation, sur un sujet d'importance pour les collectivités locales : la cohésion et l'attractivité des territoires.

Il sera particulièrement utile que les analyses et recommandations de la Cour, dont beaucoup sont partagées par Intercommunalités de France, inspirent les responsables publics nationaux à l'approche d'importants débats parlementaires

sur les finances et les responsabilités locales. Ces analyses seront également précieuses pour les élus intercommunaux qui, à l'aube de nouveaux mandats, engageront la révision de leurs projets de territoire.

Il convient de mentionner également les conclusions du rapport consacré à l'aménagement du territoire, remis par Dominique Faure à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation le 29 janvier 2026, qui rejoignent pour partie celles de la Cour.

Les magistrats soulignent d'ailleurs dans leur introduction les liens qui unissent les notions de cohésion, d'attractivité et d'aménagement, renvoyant toutes au besoin d'une vision partagée du développement des territoires, reposant sur un partenariat rénové entre l'État et les collectivités locales.

Cette logique qu'Intercommunalités de France appelle de ses vœux depuis de nombreuses années repose, à notre sens, sur deux piliers :

- d'une part une contractualisation pluriannuelle entre l'État et les collectivités, idéalement à l'échelle des intercommunalités, avec des engagements financiers, une vision interministérielle et un contenu assis sur les stratégies territoriales élaborées localement ;
- d'autre part un cadre financier rénové, offrant aux collectivités locales la visibilité et la prévisibilité nécessaire, a minima sur le moyen terme, quant aux ressources disponibles et nécessaires à la conduite de projets structurants.

Aussi les magistrats ont-ils souhaité recueillir l'avis d'Intercommunalités de France sur deux sujets spécifiquement traités dans le rapport public annuel : la péréquation et le partenariat État-collectivités.

S'agissant de la péréquation, son augmentation se justifie pleinement au regard des inégalités de situation financière entre les territoires. Si elle doit ainsi permettre à chaque territoire de disposer des moyens de son développement, elle ne saurait en revanche servir à justifier un accroissement de la contrainte financière pesant sur les collectivités locales. En tout état de cause, l'accroissement souhaitable des volumes globaux consacrés à la péréquation doit s'inscrire dans un déploiement progressif de manière à ne pas déstabiliser les situations individuelles.

Une actualisation des indicateurs de ressources et de charges semble également nécessaire en renforçant les éléments correspondant à la situation présente des collectivités, en limitant le poids de ceux issus de situations héritées, qui ne correspondent plus forcément à la réalité des territoires, et en tirant les conséquences des réformes fiscales de ces dernières années.

À ce titre, comme le mentionne la Cour, la prise en compte du phénomène intercommunal paraît essentielle, tant du point de vue des indicateurs utilisés (la montée en puissance de l'intercommunalité s'est traduite par un partage différent selon les territoires des compétences et des moyens entre communes et intercommunalité), que des modalités de répartition de la péréquation, au plus près des besoins locaux (l'intercommunalité disposant de ses propres mécanismes de

péréquation, national comme le FPIC, ou locaux *via* les attributions de compensation, les fonds de concours ou la dotation de solidarité communautaire). Les pactes financiers et fiscaux, encouragés de longue date par Intercommunalités de France, peuvent contribuer au renforcement des solidarités de proximité, dans le cadre d'une articulation du projet de territoire et des sources de financement disponibles.

Enfin, il est entendu que la fraction de TVA nationale affectée aux collectivités locales ou à leurs groupements ne peut être considérée comme un outil péréquateur, en ce qu'elle compense la suppression d'impôts locaux (taxe d'habitation et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises). Pour les intercommunalités, la TVA doit continuer à soutenir le développement économique local, par un renforcement du lien entre ce dernier et les montants perçus (ce qui est fragilement prévu dans le mal nommé « Fonds national d'attractivité économique des territoires »).

S'agissant du partenariat entre l'État et les collectivités, Intercommunalités de France reste convaincue que les contrats de relance pour la réussite de la transition écologique (CRTE), s'ils n'ont pas toujours donné satisfaction, continuent de proposer le cadre pertinent d'une action conjointe de l'État et des collectivités locales.

Dans un contexte budgétaire complexe, où chaque investissement public devra être pensé, planifié et évalué, le CRTE peut justement contribuer à plus de cohérence entre les interventions et de transparence dans les cofinancements des parties intéressées au développement de territoires.

Le CRTE – c'était sa philosophie initiale – doit permettre de globaliser un grand nombre de dispositifs contractuels nationaux et locaux, aujourd'hui disparates, en offrant le cadre d'une élaboration et d'un suivi partagé par tous les partenaires et en offrant une visibilité pluriannuelle sur le financement des projets. Un redéploiement de ces contrats devra s'appuyer sur une consolidation de l'ingénierie à la main des collectivités, dont le défaut constitue un des principaux freins au changement d'échelle des investissements appelés notamment par l'impératif de transition écologique et énergétique.

Pour mémoire, l'Institut d'économie pour le Climat (I4CE) estime à 19 Md€ annuels (contre 8 actuellement) le niveau d'investissement des collectivités en faveur du climat nécessaires à partir de 2030 pour respecter la trajectoire de la stratégie nationale bas carbone.

Intercommunalités de France porte de ce fait un grand intérêt aux conclusions de la mission d'information sur la territorialisation et le portage des politiques publiques en termes d'aménagement du territoire et de transition écologique et énergétique, présentées par les députés Constance de Pélichy et Vincent Thiébaut le 18 février 2026, qui encouragent la mise en place d'un CRTE 2026-2031, faisant de ce contrat l'outil unique de priorisation et de programmation de la transition écologique au niveau local.

Il en va de même des propositions visant à regrouper les dotations d'investissement dans une dotation unique, adossée à une loi de programmation des finances locales sur la durée du mandat municipal et intercommunal. Mais à la seule condition que

ce regroupement à visée simplificatrice ne soit pas l'occasion pour l'État de réduire sa contribution. La logique du fonds climat territorial, si elle reste à parfaire est également un exemple intéressant à suivre, de dotations à l'accès simplifié qui permet de garantir la poursuite d'objectifs stratégiques nationaux et locaux avec un financement possible de moyens d'ingénierie. En revanche, une réforme du FCTVA transformée pour partie en dotation d'investissement irait manifestement à l'encontre des objectifs de prévisibilité pourtant bien identifiés par la Cour.

Au-delà de ces considérations générales, plusieurs entrées thématiques du rapport public annuel de la Cour appellent les remarques suivantes d'Intercommunalités de France.

Sur l'inclusion numérique, les recommandations de la Cour visant à renforcer l'équité dans l'accès numérique aux services publics rejoignent les préoccupations exprimées de longue date par Intercommunalités de France. Toutefois, leur mise en œuvre opérationnelle soulève une difficulté majeure. En effet, les crédits prévus dans la loi de finances pour 2026 mettent fin au financement du dispositif des conseillers numériques *France Services* (CNFS), alors même que la numérisation des démarches administratives se poursuit et s'intensifie. Cette situation crée un décalage préoccupant entre l'objectif affiché de réduction de la fracture numérique et les moyens réellement mobilisés.

Dans un contexte de retrait financier de l'État, deux conditions apparaissent nécessaires pour rendre les recommandations de la Cour pleinement opérantes : clarifier le modèle de financement pérenne de l'inclusion numérique, afin d'éviter un report implicite de charges vers les collectivités et identifier un levier financier structurant, potentiellement d'ordre fiscal ou sectoriel, permettant d'assurer une ressource dédiée et proportionnée aux besoins.

Sur la politique de la ville, Intercommunalités de France partage le constat d'un risque « d'effet de substitution ou d'éviction » du droit commun par les crédits spécifiques politique de la ville et rappelle que cet état de fait est régulièrement pointé du doigt par les intercommunalités adhérentes à notre association. À plusieurs reprises Intercommunalités de France, en partenariat avec France urbaine, a proposé une nouvelle manière de coordonner la politique de la ville à l'échelle nationale et de la piloter à l'échelle locale (confère, par exemple, le « pacte de Dijon » signé en juillet 2018 par le Premier ministre et les présidents des deux associations précitées).

Sur les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance, Intercommunalités de France partage les constats et préconisations de la Cour, notamment sur l'intérêt de la mutualisation des polices municipales à l'échelle intercommunale, considérant que « ces polices ne viennent pas se substituer aux polices municipales existantes mais les compléter et intervenir sur des champs spécialisés » et sur l'importance de développer et de renforcer les conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Dans ce cadre, nous déplorons l'absence de stratégie nationale de prévention de la délinquance, depuis 2024 et la fin de la stratégie précédente.

**Réponse du président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité**

Vous avez bien voulu transmettre à l'AMF l'intégralité du rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes. Nous vous en remercions vivement.

Vous trouverez ci-joint les principales observations de l'AMF sur les deux chapitres pour lesquels l'AMF a été sollicitée au mois d'octobre 2025.

**Sur le chapitre « Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires »**

L'AMF partage en partie les constats de la Cour sur le caractère indispensable de la contractualisation, tant avec l'État qu'entre collectivités, pour conduire efficacement leurs politiques publiques respectives. Elle reconnaît également la multiplicité, voire la confusion, des différents leviers ainsi que leur accès parfois difficile. En revanche, l'AMF ne souscrit pas à l'idée selon laquelle « l'émiettement communal » constituerait un frein à la qualité de la dépense publique ou à l'efficacité du financement des politiques locales. En effet, la présence des services publics et les investissements locaux portés par les communes, quelle que soit leur dimension, représentent une force pour la Nation et non une faiblesse. Les élus dans les zones rurales sont parfois la dernière manifestation du service public. Dans un contexte marqué par des mutations écologiques, sociales, économiques, démographiques et numériques, les communes ont plus que jamais besoin d'un partenariat direct et renforcé avec l'État ; or, la recentralisation des quinze dernières années s'est opérée par une combinaison de mesures normatives et financières réduisant l'autonomie des collectivités locales au profit d'un contrôle accru de l'État.

- Sur l'intégration intercommunale

L'AMF s'est déjà exprimée sur les propositions de la Cour relatives aux « insuffisances de l'intégration intercommunale » et demeure réservée quant à une approche trop technique et verticale, qui préconise notamment de rendre obligatoire un projet de territoire ou un pacte financier et fiscal. Plutôt que de chercher à « rationaliser » l'espace de dialogue et de partenariat avec et entre les collectivités, l'AMF estime que le rôle de l'État doit être de fixer un cap clair, d'assurer pleinement ses missions régaliennes et de redonner du sens à l'action publique, au travers d'un cadre national moins normatif et plus attentif aux réalités locales. Les communes et leurs intercommunalités n'ont pas besoin d'un nouveau cadre contraignant pour organiser leurs actions.

- Sur les contrats de réussite pour la transition écologique (CRTE)

L'AMF observe, comme la Cour, qu'il serait illusoire de vouloir rassembler tous les partenaires porteurs de politiques sectorielles dans un seul contrat. Si les CRTE doivent être mieux articulés avec les stratégies régionales et départementales, leur élaboration doit d'abord s'appuyer sur les enjeux identifiés à l'échelle des communes et des intercommunalités, au plus près des réalités.

L'AMF reste vigilante quant au rôle attribué aux CRTE dans le fléchage des dotations de l'État, notamment au regard de la place des communes dans leur formalisation. Elle s'opposerait à tout resserrement du fléchage des dotations d'investissement de l'État au profit des seuls CRTE, ainsi qu'à l'intégration contrainte des financements d'autres opérateurs publics (Agences de l'eau, ADEME, etc.).

- Sur la visibilité financière et l'ingénierie locale

Pour s'engager durablement, les élus locaux ont besoin de visibilité financière à moyen terme - ce qui reste, à ce stade, relativement aléatoire - et d'un soutien à la structuration d'une ingénierie locale. L'AMF souscrit ainsi au constat de la Cour sur la nécessité d'améliorer la prévisibilité des soutiens financiers et de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

Par ailleurs, l'accompagnement pérenne des collectivités en matière d'ingénierie est indispensable pour renforcer l'efficacité des investissements, mais ne saurait suffire sans moyens financiers adaptés aux politiques publiques découlant des stratégies territoriales.

- Sur la rationalisation des concours de l'État à l'investissement local

L'AMF ne partage pas la recommandation de la Cour visant à rationaliser les concours de l'État à l'investissement local autour de trois instruments spécifiques.

Tout d'abord, l'AMF rappelle que le FCTVA n'est pas une dotation, mais un remboursement partiel de la TVA acquittée et s'oppose à la préconisation de la Cour d'en réduire son taux.

De plus, l'AMF s'oppose à la fusion des dotations telle qu'envisagée par la Cour, qui consisterait à la création d'un instrument dédié au financement des projets contribuant à la transition écologique, accessible à toutes les collectivités, ainsi qu'à la création un instrument ciblé sur les collectivités fragiles pour leurs investissements non « verts ». Cette proposition pourrait en effet être défavorable aux collectivités rurales, tant en métropole qu'en outre-mer, en remettant en cause la gouvernance actuelle de la DETR, fondée sur les commissions départementales, et en orientant les financements vers les seuls projets ciblés par l'État, sans réelle prise en compte des besoins locaux.

Plutôt que d'engager une telle réforme, l'AMF propose de privilégier la simplification des procédures de demande de subventions, jugées complexes et chronophages, ainsi que des critères d'attribution, souvent difficiles à appréhender pour de nombreuses collectivités. Elle réaffirme par ailleurs son opposition à la fusion des subventions telle qu'envisagée *via* le Fonds d'investissement pour les territoires (FIT) prévu dans le projet de loi de finances 2026 initial avant d'être supprimé par les parlementaires. L'AMF propose également de mettre fin à la multiplication des fléchages des dotations d'investissement et d'élargir les opérations finançables. Elle s'oppose enfin à une réorientation des dotations vers les seules intercommunalités, comme évoqué par la Cour.

- Sur les cofinancements et l'autonomie locale

L'AMF rappelle que les cofinancements constituent un levier essentiel pour assurer la soutenabilité financière de nombreux projets locaux et favorisent

la concertation autour d'objectifs communs. Ils sont d'autant plus nécessaires face à la réduction sans précédent des recettes à la main des décideurs locaux, notamment avec la disparition progressive du levier fiscal et des ponctions que supportent les collectivités sous l'effet des dernières lois de finances.

Face à la raréfaction des ressources financières et fiscales des collectivités locales, il est essentiel de préserver l'autonomie de gestion et l'investissement du bloc communal, qui représente plus de la moitié de l'investissement public local.

**Sur le chapitre « Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales »**

L'AMF ne peut qu'être favorable à l'amélioration de la péréquation et de ses mécanismes et à la poursuite d'un objectif qui correspond à un principe constitutionnel. Si elle partage une partie des constats de la Cour et certaines des propositions émises, l'AMF est toutefois en désaccord profond avec la plupart des préconisations formulées.

- Sur le basculement de l'intégralité des parts forfaitaires de la DGF vers les dotations de péréquation

L'AMF n'est favorable ni à la poursuite de ce basculement ni à la suppression de la totalité des parts forfaitaires de la DGF du bloc communal. Menée à l'aveugle, la progression de la péréquation par la baisse des parts forfaitaires ne saurait constituer une réforme. Le mécanisme des écrêtements produit en réalité des effets contre-péréquateurs identifiés et connus, alors qu'il vise pourtant à financer le renforcement de la solidarité. Après trois années où les écrêtements sur les communes ont été globalement plus limités compte-tenu des revalorisations de la DGF, les impacts seront particulièrement douloureux en 2026 et seront accentués en raison de la concentration de l'écrêtement sur un nombre de communes qui se réduit progressivement.

De la même manière, l'intégration de la dotation de compensation des EPCI dans l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité soulève plusieurs objections majeures. D'abord, cette dotation constitue une créance légitime des EPCI sur l'État, née de la compensation des montants antérieurement perçus au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (CPS) et des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) intervenues entre 1998 et 2001. Il est utile de rappeler que la dotation de compensation représente 4,4 Md€ soit plus du double de l'enveloppe actuelle de la dotation d'intercommunalité (1,8 Md€). Le transfert de la première enveloppe dans la seconde produirait des effets considérables sur le budget des intercommunalités qui en perçoivent le plus. Cette mesure aurait notamment un impact budgétaire majeur et injuste pour de nombreux EPCI ruraux ou périurbains dont le potentiel fiscal n'est pas particulièrement élevé, créant de nouvelles inégalités au lieu de corriger les existantes.

- Sur la recommandation de répartir la quasi-totalité des recettes de TVA transférées aux collectivités en fonction de critères péréquateurs

L'AMF considère que l'augmentation de la péréquation ne doit pas se faire au détriment des recettes des collectivités issues des compensations fiscales. Ces ressources, mises en place pour compenser les suppressions d'impôts locaux sur décision de l'État, sont le fruit d'un engagement de compensation pérenne et à l'« euro près » pour garantir l'autonomie et la stabilité financière des collectivités locales.

Ainsi, l'AMF s'oppose fermement à la remise en cause des compensations de recettes fiscales locales dont les montants n'ont jamais été liés à des indicateurs démographiques ou de charges, mais bien à une implantation économique historique. En outre, une telle évolution génèrerait des transferts majeurs de ressources entre collectivités, qui n'ont d'ailleurs pas été mesurés par la Cour.

- Sur la recommandation d'accroitre le montant des fonds de péréquation horizontale

L'AMF considère que toute augmentation du FPIC est impossible dans le contexte actuel, marqué par les réformes encore récentes des critères financiers et de fréquents changements de situation pour de nombreux ensembles intercommunaux – tour à tour contributeurs ou bénéficiaires. Les collectivités locales, déjà soumises à de lourdes contraintes financières et à l'effet ciseaux entre recettes et dépenses de fonctionnement, ne peuvent supporter de nouvelles ponctions ; elles subissent, en effet, la concomitance de l'alourdissement des charges, la réduction de leurs marges de manœuvre fiscales, et l'instabilité liée à la redéfinition régulière des indicateurs de répartition. L'AMF alerte sur le risque de déstabilisation accrue et d'aggravation des inégalités territoriales. La priorité doit être donnée à la prévisibilité, à l'équité et à la sécurité financière du bloc communal.

De plus, l'AMF rappelle qu'une partie des communes et intercommunalités fait face, à la fois, aux participations versées pour financer la péréquation, et aux contributions dues au titre du redressement des comptes publics, à travers des mécanismes de plus en plus nombreux et pour des montants en augmentation. Il est ainsi déterminant de mesurer la capacité réelle des contributeurs à supporter des ponctions supplémentaires, en tenant compte notamment des charges spécifiques qu'implique, pour une partie des collectivités contributrices, leur statut de centralité (services, équipements structurants, accueil de population non-résidente, etc.), ou la mise en œuvre de leur projet de développement. Les critères usuels, tels que le potentiel financier ou le revenu par habitant, ne permettent pas de refléter de manière exhaustive la diversité des besoins et situations des collectivités. Par ailleurs, les évolutions de critères peuvent provoquer des basculements importants et non anticipés dans l'éligibilité ou la contribution au sein des dispositifs de péréquation, sans que cela réponde forcément à des impératifs d'équité ou d'efficacité. Il est donc indispensable d'analyser en amont les impacts individuels des transferts et adaptations de la péréquation, afin d'éviter des effets de seuils et d'injustice qui déstabiliseraient encore davantage les finances locales.

- L'obligation de constituer des pactes financiers et fiscaux pour les communautés de communes et d'agglomération serait une erreur stratégique

L'AMF considère que rendre obligatoires les pactes financiers et fiscaux aux communautés de communes et d'agglomération est antinomique avec l'esprit même de ces outils de gouvernance territoriale. Par nature, les pactes financiers et fiscaux nécessitent un travail collégial de consensus entre les communes membres et l'intercommunalité, fondé sur la confiance mutuelle et l'adhésion volontaire. Imposer de tels dispositifs dénaturerait leur finalité et compromettrait leur efficacité, car leur réussite repose précisément sur l'appropriation locale et la dynamique collaborative entre élus. De plus, l'obligation de constituer des pactes pourrait conduire à la création de pactes vides de contenu, adoptés pour satisfaire l'exigence réglementaire sans répondre aux besoins réels des collectivités, car les outils qui définissent ces pactes (dotation de solidarité communautaire, reversements de fiscalité, attributions de compensation) demandent des accords concordants qui ne peuvent, par essence, être imposés.

L'AMF préconise plutôt d'assouplir certaines règles existantes afin d'offrir davantage de souplesse aux collectivités pour organiser leur gouvernance financière et fiscale selon leurs spécificités territoriales.

---

**Réponse de la présidente de France urbaine**

Par courrier en date du 19 janvier dernier, vous m'avez adressé le rapport public annuel 2026. Ce document appelle de notre part les observations suivantes.

**Première partie - Chapitre 4 :**
**« Faciliter le parcours d'accès au logement social dans les territoires »**

Les constats évoqués rejoignent une réalité largement partagée sur le terrain : depuis plus de dix ans, le système d'attribution des logements sociaux a fait l'objet de réformes successives, souvent ambitieuses, mais complexes à mettre en œuvre. La récente mise en œuvre de la gestion en flux en est le parfait exemple. Pour les élus comme pour les services, ces évolutions ont représenté un exercice exigeant, tant sur le plan juridique qu'organisationnel, avec des ajustements constants des procédures, des outils et des équilibres locaux.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel de prendre le temps d'une évaluation approfondie, partagée et objectivée de l'ensemble de ces réformes, avant d'envisager de nouvelles modifications. Une nouvelle séquence de réformes, sans bilan préalable, risquerait de fragiliser encore la lisibilité du système.

Par ailleurs, la stabilité des règles est aussi un enjeu de compréhension pour l'usager. Pour un demandeur, la clarté du parcours, des critères et des étapes est déterminante. Des changements trop fréquents peuvent nuire à la transparence attendue et alimenter un sentiment d'opacité.

**Deuxième partie – Chapitre 2 :**
**« Soutenir la réindustrialisation des territoires »**

Dans la continuité du rapport sur les 40 ans de décentralisation, le rapport souligne le rôle déterminant des intercommunalités dans l'action économique locale : 2,3 Md€ en moyenne annuelle pour les régions, 3,3 Md€ pour les intercommunalités. France urbaine rejoint le constat du rapport sur l'absence de visibilité par les collectivités des soutiens de l'État aux entreprises de leurs territoires.

France urbaine partage le constat de la trop grande diversité et, partant, d'une faible lisibilité, des aides et dispositifs d'accompagnement aux entreprises industrielles. Cette hétérogénéité est d'abord un obstacle pour les entreprises, notamment celles qui souhaitent s'engager dans une démarche de décarbonation. La décarbonation de l'industrie est à nos yeux un enjeu majeur de souveraineté, de consolidation et de pérennité du socle industriel territorial. C'est pourquoi nous proposons que les intercommunalités qui le souhaitent puissent disposer d'un statut spécifique d'Autorité organisatrice de la transition écologique et sociale (AOTES), incluant les prérogatives en matière d'accompagnement des entreprises pour leur conversion écologique, et permettant à l'intercommunalité d'assurer un rôle de plateforme et guichet auprès des petites et moyennes entreprises. Ces dernières sont en effet les plus pénalisées par la complexité des aides.

Concernant la question de la disponibilité foncière à destination industrielle, notre association soutient le développement des outils publics-privés de portage foncier et immobilier, pivots d'une dissociation de la propriété du sol et des murs. La réduction des crédits du Fonds vert en faveur du recyclage foncier n'encourage pas cette dynamique et nous le regrettons.

Enfin, l'extension récente aux métropoles du dispositif *Territoires d'Industries* répondait à une attente de France urbaine. L'animation des écosystèmes territoriaux est à nos yeux essentielle à la consolidation des socles productifs territoriaux. Le travail du *cluster Mecateam* au Creusot est à nos yeux exemplaire de ces dynamiques locales suffisamment solides pour traverser la sédimentation des dispositifs nationaux et locaux.

France urbaine a régulièrement souhaité que les grandes intercommunalités urbaines soient mieux impliquées dans les gouvernances territoriales de *France 2030*, en vain jusqu'à présent. Nous nous réjouissons donc de retrouver cette préconisation dans le rapport. C'est par exemple le cas sur la thématique des industries culturelles et créatives, très concentrées dans les territoires urbains.

**Troisième partie - Chapitre 3 :**
**« Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales »**

Une reconnaissance du fait urbain et des volets métropolitains des CPER, en cohérence avec la démarche de « contrats intégrés de transition écologique et solidaire » portée par France urbaine dans le cadre du nouvel acte de décentralisation : le rapport réaffirme le rôle structurant des territoires urbains

et valide une contractualisation intégrée, pluriannuelle et multi partenariale, en soulignant que « l'ensemble des financements de l'État et de ses opérateurs devraient être intégrés aux CRTE ». Il rappelle que « les CPER doivent décliner les stratégies métropolitaines » et appelle à un temps accru de négociation des volets territoriaux, aujourd'hui insuffisamment concertés, révélant le sous-dimensionnement des volets métropolitains. La recommandation visant à systématiser des annexes financières aux contrats concrétiserait une demande formulée de longue date par France urbaine pour une meilleure lisibilité et capacité de pilotage. Enfin, la reconnaissance des coopérations entre territoires urbains, périurbains et ruraux conforte pleinement l'intégration d'un volet interterritorial qui constitue l'ADN des « contrats intégrés de transition écologique et solidaire » (Cités) défendus par France urbaine.

Un diagnostic objectivé du saupoudrage des politiques d'investissement, au regard des vulnérabilités urbaines : la Cour dresse le constat clair d'un fort saupoudrage et, par conséquent, d'une moindre efficacité dans l'engagement des deniers publics. À quoi s'ajoute une coordination trop faible, voire inexistante, des financeurs publics. Alors que la Cour souligne que les vulnérabilités sociales se concentrent massivement dans les espaces urbains, où résident « 75,8 % des personnes en situation de pauvreté, dont 46,4 % dans les grands centres urbains », contre 24,2 % dans les territoires ruraux, elle rappelle opportunément que les dotations d'investissement sont paradoxalement « davantage fléchées vers les territoires ruraux » et constate une variation « du simple au double suivant le type d'intercommunalités ».

Cette réaffirmation du rôle de l'échelon intercommunal dans les transitions et la contractualisation nous semble bienvenue, sans confusion avec la péréquation : le rapport reconnaît que l'échelle intercommunale est la plus pertinente pour conduire les transitions et structurer l'action contractuelle de l'État, en appelant à réorienter les soutiens vers les intercommunalités et à dépasser une ingénierie de compensation peu structurante. Il importe toutefois de ne pas confondre contractualisation de projet et péréquation : la Cour rappelle ainsi, d'une part, que des mécanismes de redistribution corrigent largement les inégalités territoriales et sociales et que, d'autre part, le modèle de cohésion territoriale repose sur une la redistribution de richesses entre territoires. La contractualisation que nous revendiquons, intégrée et pluriannuelle, relève bien d'une logique de projet au service des transitions, distincte des instruments de solidarité financière.

**Troisième partie - Chapitre 4 :**
**« Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales »**

France urbaine souscrit en tous points aux développements mettant en relief les « défauts de conception » des dispositifs de péréquation. Nous rejoignons les analyses de la Cour s'agissant tout particulièrement :

- des biais propres au potentiels fiscaux et financiers du fait de la suppression d'impôts locaux ;

- d'une prise en considération parcellaire de l'effort fiscal ;
- d'une dotation nationale de péréquation (DNP) obsolète ;
- d'une dotation de solidarité rurale (DSR) qui usurpe sa qualification de dotation de péréquation ;
- du parti pris dommageable consistant à retenir les écarts à la moyenne et non à la médiane.

À cet égard, il nous apparait que la recommandation n° 1 (« au sein de la DGF, basculer intégralement les montants des dotations forfaitaires des communes et des départements et de la dotation de compensation des intercommunalités vers les dotations de péréquation et éliminer les biais contre-péréquateurs de ces dernières ») conserve à ce jour un caractère essentiellement incantatoire. Renforcer les solidarités territoriales, et France urbaine ne peut qu'y souscrire, nécessite de préalablement résoudre les nombreuses malfaçons des dispositifs actuels de péréquation.

Par ailleurs, les choix rédactionnels ayant prévalus dans la page d'introduction du chapitre nous semblent déconnectés des propos développés dans le corps du chapitre s'agissant de l'importance de la correction des inégalités de charges. Alors que les inégalités à corriger portent tout à la fois sur les charges que sur les ressources (ce que la Cour exprime justement), la page 395 néglige une grande partie de la question. Outre le titre (« Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources et de charges entre les collectivités territoriales »), il nous semblerait nécessaire de compléter la rédaction de la première phrase : « *Alors que la loi leur confie des compétences homogènes, les collectivités territoriales […] disposent de ressources inégalement importantes pour assumer des charges elles-mêmes inégales » pour préciser qu'il en va ainsi des fonctions de centralité exercées par les villes […]* ».

Telles sont les observations que nous souhaitions porter à votre connaissance dans la perspective de la publication du rapport public annuel.

---

**Réponse du président des Villes de France**

Parce que le thème de « Vivre en sécurité » constitue la première des libertés et reste une priorité pour une grande majorité des français, cette réponse de Villes de France sera exclusivement consacrée au chapitre consacré à l'organisation de la sécurité du quotidien de votre rapport public annuel 2026. À cet égard, je vous remercie de l'attention portée aux collectivités territoriales, et tout particulièrement aux villes moyennes, dans l'analyse des politiques locales de sécurité.

Les élus des villes moyennes partagent le diagnostic général de la Cour : malgré une hausse très significative des moyens consacrés à la sécurité intérieure depuis 2016 (24,4 Md€ pour l'État et 2,3 Md€ pour les collectivités en 2024, 252 300 policiers

et gendarmes, 28 000 policiers municipaux, + 33 % de crédits pour la mission *Sécurités*), les besoins de sécurité du quotidien demeurent insatisfaits dans une partie importante du pays et les disparités territoriales restent fortes.

Villes de France souscrit pleinement au constat d'une répartition sous-optimale des forces de sécurité intérieure : carte police/gendarmerie presque inchangée depuis plus de 80 ans, sur-dotation de certains départements ruraux faiblement criminogènes, sous-dotation de départements très exposés, développement inégal des polices municipales, faible mutualisation et coordination encore perfectible entre acteurs.

Pour autant, nous souhaitons souligner avec force que cette question de la répartition et de la coordination des forces de sécurité intérieure, si importante soit-elle, ne constitue qu'un des aspects de la sécurité du quotidien. Ce que vivent nos concitoyens dans les villes moyennes ne se résume pas à un nombre d'uniformes sur la voie publique : il s'agit d'abord d'une chaîne globale de sécurité, qui va de la prévention à la sanction, et dont le maillon judiciaire demeure aujourd'hui particulièrement fragile.

En effet, les données rappelées par la Cour confirment que :

- les faits de délinquance enregistrés par la police et la gendarmerie ont augmenté de 6,5 % entre 2016 et 2024, avec une croissance marquée des violences aux personnes (coups et blessures volontaires + 60 %, violences intra-familiales +115 %, violences sexuelles + 136 %) et une transformation des formes de délinquance dans les zones rurales et périurbaines ;
- la délinquance se concentre dans une minorité de communes, tandis que de vastes territoires restent faiblement touchés, ce qui alimente un fort sentiment d'inégalité de protection ;
- l'activité des forces de sécurité est orientée par des priorités nationales et par de trop nombreux dispositifs (ZSP, QRR, CSI, GLTD, PADRSQ), qui complexifient la gouvernance locale.

Dans ce contexte, le ressenti des maires est très clair : le mécontentement des habitants tient moins au seul niveau des effectifs qu'au décalage entre la mobilisation des forces de l'ordre et la faiblesse des suites judiciaires visibles. Une large partie des actes de délinquance du quotidien (incivilités, dégradations, petits trafics, violences légères mais répétées) se traduit rarement par des poursuites rapides, lisibles et compréhensibles par les victimes comme par les auteurs.

Autrement dit, les polices municipales, la police nationale et la gendarmerie constatent, interviennent, interpellent, mais la partie judiciarisée ne couvre qu'une fraction très résiduelle de ces faits et ne produit pas toujours l'effet dissuasif attendu. Ce décalage nourrit un sentiment d'impunité et d'inutilité des démarches, qui se traduit, dans nos villes, par une défiance accrue à l'égard des institutions, y compris des élus locaux pourtant très engagés sur ces sujets.

C'est pourquoi Villes de France souhaite, à la lumière de votre rapport, insister sur trois messages :

- La sécurité du quotidien ne peut pas être appréhendée uniquement sous l'angle des effectifs et de leur répartition. Une politique réellement efficace doit articuler de manière cohérente : la prévention (politique de la ville, travail social, écoles, bailleurs, associations) ; l'action des forces de sécurité intérieure et des polices municipales sur le terrain ; une réponse pénale lisible, graduée et rapide, en particulier pour la délinquance du quotidien.
- La faiblesse de la réponse judiciaire, en volume comme en lisibilité, est aujourd'hui l'un des principaux moteurs du mécontentement de la population. Dans nos villes moyennes, les habitants voient les interventions répétées des forces de l'ordre, la montée en puissance des polices municipales, les investissements en vidéoprotection, mais ils constatent aussi que nombre de faits restent sans suite perceptible, ou donnent lieu à des sanctions tardives, peu compréhensibles, éloignées du lieu et du moment où le trouble a été subi. Cette situation contraint les communes à mettre en œuvre des procédures de rappel à l'ordre ou de composition pénale qui mobilisent élus et effectifs, et dont les coûts sont supportés par les seules collectivités. Ceci permet néanmoins d'apporter une réponse des autorités plus rapide.
- La « troisième force » que constituent les polices municipales ne peut être pleinement crédible auprès de la population que si l'action qu'elles mènent – souvent de proximité et très visible – est systématiquement reliée à une chaîne pénale de proximité : services du procureur partie prenante, orientations de politique pénale claires, dispositifs simplifiés de poursuites pour les faits les plus fréquents, retour d'information structuré vers les maires et vers les victimes.

Dans le prolongement de ces constats, Villes de France formule plusieurs demandes complémentaires aux recommandations de la Cour :

- que les travaux engagés dans le cadre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2025-2030 et des PADRSQ soient explicitement articulés avec une réflexion sur la réponse pénale de proximité, notamment dans les villes moyennes et leurs intercommunalités ;
- que les CLSPD et CISPD, dont vous proposez de réaffirmer le rôle central, deviennent de véritables lieux de pilotage partagé de la chaîne sécurité-justice, avec une présence régulière et effective du parquet et un suivi des suites judiciaires données aux faits signalés ;
- que la question de la lisibilité des sanctions pour les habitants soit pleinement intégrée : information des victimes, retour aux élus, communication institutionnelle coordonnée sur les résultats judiciaires (condamnations, mesures alternatives, réparations…) ;
- que le développement des prérogatives opérationnelles des polices municipales (accès à certains fichiers, amendes forfaitaires délictuelles,

interopérabilité des outils numériques) s'accompagne systématiquement de procédures simplifiées de transmission au parquet et de traitement accéléré des faits ainsi constatés.

Les maires des villes moyennes ne contestent pas la nécessité de revoir la carte police/gendarmerie, de rééquilibrer les effectifs ou de mieux cibler les soutiens de l'État ; ils y sont même favorables, à condition que ces ajustements ne fassent pas oublier l'essentiel : une chaîne de sécurité n'est crédible que si chacun de ses maillons fonctionne. Aujourd'hui, le maillon le plus faible, tel que le perçoivent nos concitoyens, est la traduction judiciaire concrète des infractions du quotidien.

Villes de France se tient à votre disposition pour poursuivre le dialogue sur ces enjeux, en particulier sur la manière de mieux articuler, dans les villes moyennes, la montée en puissance des polices municipales, l'action des forces de sécurité intérieure de l'État et une justice de proximité plus visible, plus réactive et plus lisible pour la population.

---

**Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF)**

L'APVF confirme son attachement et son intérêt pour les travaux de la Cour des comptes. Elle se réjouit de la thématique abordée dans l'édition 2026 du rapport public annuel – « Cohésion territoriale et attractivité des territoires » – donnant une vue d'ensemble et transversale d'un pan important de l'action publique locale. À la veille des élections municipales, ce travail est particulièrement appréciable.

La Cour met le doigt sur les inégalités au cœur des enjeux de cohésion et d'attractivité des territoires. Les inégalités démographiques, avec une dynamique deux fois plus élevée dans l'espace urbain que dans l'espace rural. De même, les inégalités en termes de revenus assez marquées engendrent des disparités économiques.

L'APVF partage le constat de la Cour des comptes sur les attentes sociales fortes en matière d'accès aux services et le sentiment de relégation très prégnant dans certaines petites villes en zones rurales. Et, comme le souligne la Cour, le numérique n'a évidemment pas permis de compenser l'absence physique des services publics dans les zones qui ont été désertées. L'APVF indique, en outre, que les attentes des habitants ne sont pas seulement sociales. Avec les mouvements de population suite à la crise sanitaire et au développement du télétravail, l'APVF remarque une exigence de qualité accrue de la part d'un certain type de population, très sensibilisé aux enjeux « urbains » de la transition écologique. Le besoin en services de proximité est donc à la fois quantitatif et qualitatif.

Comment l'action publique s'est-elle adaptée ? La recentralisation de l'État et le renforcement de l'échelon régional depuis des décennies ont entrainé une

perte d'autonomie financière et fiscale ainsi qu'une complexification génératrice d'encore plus d'inégalités. Alors, certes, des outils ont tenté de rétablir une certaine équité – tels la péréquation fiscale, les aides sociales, le dispositif SRU, territoires d'industrie etc. – mais, pour appréciables qu'ils soient, ces dispositifs ne traitent pas du problème en profondeur.

C'est pourquoi, l'APVF trouve les pistes de la Cour des comptes pour adapter les politiques publiques locales aux besoins, intéressantes et particulièrement dans les domaines suivants :

- **Réorganiser le maillage de l'offre de soins hospitaliers :** pour la Cour, la répartition territoriale des activités entre les établissements doit évoluer, afin de mieux répondre aux besoins de santé résultant notamment du vieillissement de la population et du développement des pathologies chroniques. Or, la proximité d'un service de soins est le critère majeur pour le choix du lieu de vie, tant pour la médecine de ville (73 %) que pour les hôpitaux (63 %), et ce, bien avant d'autres services publics (transports, établissements scolaires). C'est pourquoi il est fondamental de développer une offre hospitalière de proximité robuste.
- **Faciliter le parcours d'accès au logement social dans les territoires :** la Cour soulève le manque de transparence des procédures d'attribution des logements sociaux pour les ménages et le manque de mixité sociale dans les quartiers et les résidences à vocation sociale. Parallèlement, il convient de développer la production et l'offre de logements, soutenir financièrement les acteurs du secteur.
- **Garantir l'équité dans l'accès numérique aux services publics** en améliorant l'information et l'accompagnement des usagers. La Cour se félicite du réseau *France Services* et des résultats encourageants du plan France numérique, mais dont le modèle économique doit être consolidé. L'APVF partage les préconisations de la Cour, à savoir une meilleure connaissance des publics en difficulté et des actions menées à l'échelle *infra* départementale pour y répondre. Surtout, il est impératif que soit garantie partout une alternative aux procédures en ligne comme l'impose le Conseil d'État.
- **Soutenir les mobilités du quotidien dans les territoires ruraux et périurbains :** pour la Cour, les régions et les communautés de communes disposent de tous les outils nécessaires. Un levier d'amélioration : le renforcement de la coopération en mobilisant davantage les plans de mobilité simplifiés, en associant mieux les habitants aux choix stratégiques et opérationnels… Enfin, l'APVF soutient le vœu de la Cour d'une priorisation des dépenses en faveur des transports du quotidien, au détriment des grands projets de nouvelles infrastructures de transport. Elle recommande notamment de diversifier les services de mobilité pour désenclaver les territoires, comme certaines communautés de communes l'ont fait (transport collectif, TAD, pistes cyclables et aides à l'achat d'un vélo…).

- **Soutenir la réindustrialisation du territoire**. Sur ce plan, la Cour insiste sur l'importance des villes petites, moyennes et des territoires périurbains, ce dont se félicite l'APVF. Effectivement, depuis les années 2019, il y a une inflexion de tendance et l'industrie devient particulièrement dynamique dans les zones rurales, dans les villes petites ou moyennes et les périphéries de grandes villes. Comme la Cour, l'APVF pense qu'il existe des marges de simplification en matière industrielle. Il serait opportun de réduire les délais des procédures administratives par l'amélioration des pratiques, de faciliter encore la réhabilitation des friches industrielles, et de renforcer l'attractivité des métiers industriels.
- **Adapter l'organisation de la sécurité du quotidien aux besoins des territoires :** face au constat partagé de l'atténuation de la césure entre zone urbaine et rurale (périurbanisation) en matière de criminalité, la réponse est insuffisamment adaptée. Il faut rénover et clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, mais également renforcer la prévention. L'APVF appelle également à plus de transparence dans l'attribution des moyens de l'État et une meilleure communication sur les effectifs de policier nationaux et gendarmes affectés localement. Comme le suggère la Cour, il serait utile de mettre à jour les conventions de coordination.

La mise en œuvre de ces recommandations et, de manière générale, toute amélioration de l'efficacité des politiques publiques et l'adaptation de l'action publique locale est conditionnée par l'établissement de relations réellement partenariales entre l'État et les collectivités territoriales pour le développement du territoire. Pour ce faire, il faut aller au bout de la décentralisation, rendre une certaine autonomie financière aux collectivités et, au-delà d'une liberté de faire, une réelle capacité de faire.

# Liste des abréviations

**ADEME**
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

**ADSL**
*Asymmetric Digital Subscriber Line*

**AE**
Autorisation d'engagement

**AFIT**
Agence de financement des infrastructures de transport de France

**AFUTT**
Association française des utilisateurs des télécoms

**ALS**
Action Logement Services

**AME**
Aide médicale d'État

**ANAH**
Agence nationale de l'habitat

**ANCOLS**
Agence nationale de contrôle des organismes de logement social

**ANCT**
Agence nationale de la cohésion des territoires

**ANRU**
Agence nationale pour la rénovation urbaine

**ANSSI**
Agence nationale de sécurité des systèmes d'information

**ANTAI**
Agence nationale de traitement automatisé des infractions

**AOM**
Autorité organisatrice des mobilités

**AOML**
Autorité organisatrice de la mobilité locale

**APL**
Aide personnalisée au logement

**ARCEP**
Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

**ARS**
Agence régionale de santé

**ATD**
Agence technique départementale

**ATESAT**
Assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire

**ATIH**
Agence technique de l'information sur l'hospitalisation

**AU**
Agence d'urbanisme

**BIT**
Bureau international du travail

**CA**
Communauté d'agglomération

**CAF**
Caisse d'allocations familiales

**CALEOL**
Commission d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements

**CARIF**
Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation

**CAUE**
Conseil en architecture, urbanisme et environnement

**CC**
Communauté de communes

**CCAS**
Centre communal d'action sociale

**CCH**
Code de la construction et de l'habitat

**CCI**
Chambre de commerce et d'industrie

**CCT**
Contrat de convergence et de transformation

**CDT**
Contrat de développement territorial

**CE**
Conseil d'État

**CEA**
Collectivité européenne d'Alsace

**CEREMA**
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

**CESE**
Conseil économique social et environnemental

**CESER**
Conseil économique social et environnemental régional

**CESP**
Contrat d'engagement de service public

**CFE**
Cotisation foncière des entreprises

**CGCT**
Code général des collectivités territoriales

**CGET**
Commissariat général à l'égalité des territoires

**CH**
Centre hospitalier

**CHA**
Classe à horaires aménagés

**CHM**
Centre hospitalier de Mayotte

**CHU**
Centre hospitalier universitaire

**CIA**
Convention intercommunale d'attribution

**CIAT**
Comité interministériel à l'aménagement du territoire

**CIL**
Conférence intercommunale du logement

**CIN**
Contrat d'intérêt national

**CIR**
Comité interministériel des ruralités

**CISPD**
Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance

**CIV**
Comité interministériel des villes

**CLA**
Contrat local d'accompagnement

**CLCT**
Comité local de cohésion des territoires

**CLSPD**
Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

**CNAF**
Caisse nationale des allocations familiales

**CNAM**
Caisse nationale de l'assurance maladie

**CNAV**
Caisse nationale d'assurance vieillesse

**CNER**
Fédération nationale des agences de développement économique

**CNESCO**
Centre national d'étude des systèmes scolaires

**CNM**
Conseil national de la montagne

**CNV**
Conseil national des villes

**COG**
Convention d'objectifs et de gestion

**CORAT**
Coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires

**CP**
Cours préparatoire

**CP**
Crédit de paiement

**CPAM**
Caisse primaire d'assurance maladie

**CPCE**
Code des postes et des communications électroniques

**CPER**
Contrat de plan État-Régions

**CPIER**
Contrat de plan interrégionaux État-Régions

**CPP**
Code de procédure pénale

**CRC**
Chambre régionale des comptes

**CRÉDOC**
Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

**CREFOP**
Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

**CRTC**
Chambre régionale et territoriale des comptes

**CRTE**
Contrat de relance et de transition écologique

**CSA**
Conseil supérieur de l'audiovisuel

**CSI**
Code de la sécurité intérieure

**CSI**
Contrat de sécurité intégrée

**CTAP**
Conférence territoriale de l'action publique

**CTG**
Convention territoriale globale

**CTS**
Conseil territorial de santé

**CU**
Communauté urbaine

**CVAE**
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de de la santé publique

**CVS**
Corrigé des variations saisonnières

**DAB**
Distributeur automatique de billets

**DACOM**
Dotation d'aménagement des communes et des circonscriptions territoriales d'outre-mer

**DAF**
Direction des affaires financières

**DALO**
Droit au logement opposable

**DARES**
Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

**DASEN**
Directeur académique des services de l'éducation nationale

**DATAR**
Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

**DCSP**
Direction centrale de la sécurité publique

**DDFiP**
Direction départementale des finances publiques

**DEPP**
Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

**DETR**
Dotation d'équipement des territoires ruraux

**DEPSA**
Direction des entreprises et des partenariats de sécurité et des armes

**DES**
Diplôme d'études spécialisées

**DFM**
Dotation de fonctionnement minimale

**DGCCRF**
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

**DGCL**
Direction générale des collectivités locales

**DGD**
Dotation générale de décentralisation

**DGE**
Direction générale des entreprises

**DGEFP**
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

**DGF**
Dotation globale de fonctionnement

**DGFiP**
Direction générale des finances publiques

**DGGN**
Direction générale de la gendarmerie nationale

**DGITM**
Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

**DGOS**
Direction générale de l'offre de soins

**DGPN**
Direction générale de la police nationale

**DILA**
Direction de l'information légale et administrative

**DINUM**
Direction interministérielle du numérique

**DITP**
Direction interministérielle de la transformation publique

**DLPAJ**
Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

**DMTO**
Droits de mutation à titre onéreux

**DNB**
Diplôme national du brevet des collèges

**DNP**
Dotation nationale de péréquation

**DOM**
Département d'outre-mer

**DPV**
Dotation politique de la ville

**DPT**
Document de politique transversale

**DREES**
Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

**DREETS**
Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

**DROM**
Départements et régions d'outre-mer

**DSID**
Dotation de soutien à l'investissement des départements

**DSIL**
Dotation de soutien à l'investissement local

**DSR**
Dotation de solidarité rurale

**DSU**
Dotation de solidarité urbaine

**EBE**
Entreprise à but d'emploi

**ENT**
Espace numérique de travail

**EPA**
Établissement public d'aménagement

**EPAPS**
Établissement public d'aménagement Paris Saclay

**EPCI**
Établissement public de coopération intercommunale

**EPF**
Établissement public foncier

**EPL**
Établissement public local

**EPPLD**
Établissement public local Paris-La Défense

**ETI**
Entreprise de taille intermédiaire

**ETP**
Équivalent temps plein

**ETPT**
Équivalent temps plein travaillé

**FCTVA**
Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

**FEDER**
Fonds européen de développement régional

**FIDELI**
Fichier démographique d'origine fiscale sur les logements et les individus

**FILOSOFI**
Fichier localisé social et fiscal

**FIPD**
Fonds interministériel de prévention de la délinquance

**FNADT**
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

**FNAET**
Fonds national d'attractivité économique des territoires

**FNDMTO**
Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux

**FOVES**
Fichier des objets et véhicule signalés

**FPIC**
Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

**FRR**
*Zone France ruralités revitalisation*

**FSDRIF**
Fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France

**FSE**
Fonds social européen

**FSE+**
Fonds social européen plus

**FSI**
Forces de sécurité intérieure

**FSRIF**
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France

**FTJ**
Fonds européen pour une transition juste

**FVA**
Fichier des véhicules assurés

**GART**
Groupement des autorités responsables de transport

**GHT**
Groupement hospitalier de territoire

**GIP**
Groupement d'intérêt public

**GLTD**
Groupe local de traitement de la délinquance

**GOU**
Grande opération d'urbanisme

**GPA**
Grand Paris aménagement

**GPECT**
Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale

**GPO**
Groupe de partenariat opérationnel

**GUSP**
Gestion urbaine et sociale de proximité

**HLM**
Habitation à loyer modéré

**IA**
Intelligence artificielle

**IAE**
Insertion par l'activité économique

**ICPE**
Installations classées pour la protection de l'environnement

**IDF**
Île-de-France

**IDFM**
Île-de-France mobilités

**IFER**
Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux

**IFOP**
Institut français d'opinion publique

**IGA**
Inspection générale de l'administration

**IGAENR**
Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

**IGAS**
Inspection générale des affaires sociales

**IGEDD**
Inspection générale de l'environnement et du développement durable

**IGEN**
Inspection générale de l'éducation nationale

**IGESR**
Inspection générale de l'enseignement supérieur et de la recherche

**IGF**
Inspection générale des finances

**IGGN**
Inspection générale de la gendarmerie

**IGN**
Institut géographique national

**IGPN**
Inspection générale de la police nationale

**INSEE**
Institut national de la statistique et des études économiques

**ITEP**
Institut thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques

**LFI**
Loi de finances initiale

**LFR**
Loi de finances rectificative

**LGV**
Ligne à grande vitesse

**Loi « 3DS »**
Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration

**Loi ALUR**
Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

**Loi ELAN**
Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

**Loi EROM**
Loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer

**Loi NOTRé**
Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

**Loi REEN**
Loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique

**Loi SRU**
Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

**LOM**
Loi d'orientation des mobilités

**LOPMI**
Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur

**MCO**
Médecine, chirurgie, obstétrique

**MIGAC**
Missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation

**MKM**
Millions de kilomètres

**NEB**
Note d'exécution budgétaire

**NPNRU**
Nouveau programme national de renouvellement urbain

**OCDE**
Organisation de coopération et de développement économiques

**ODR**
Observatoire des dynamiques rurales

**OFCOM**
*Office of communications*

**OFGL**
Observatoire des finances et de la gestion publique locales

**OIN**
Opération d'intérêt national

**ONPV**
Observatoire national de la politique de la ville

**OMNIL**
Observatoire de la mobilité en Île-de-France

**OMS**
Organisation mondiale de la santé

**OPH**
Office public de l'habitat

**OPJ**
Officier de police judiciaire

**ORCoD-IN**
Opération de requalification de copropriété dégradée

**ORE**
Observatoire régional de l'emploi

**OREF**
Observatoire régional emploi formation

**ORSA**
Orly Rungis–Seine Amont

**ORSEC**
Organisation de réponse de sécurité civile

**PACA**
Provence-Alpes Côte d'Azur

**PADRSQ**
Plan d'action départemental de restauration de la sécurité du quotidien

**PAMS**
Plan d'action en faveur de la mobilité solidaire

**PDH**
Plan départemental de l'habitat

**PDMS**
Plan de mobilité simplifié

**PEDT**
Projet éducatif de territoire

**PEEC**
Participation des employeurs à l'effort de construction

**PENE**
Projet d'envergure nationale ou européenne

**PETR**
Pôle d'équilibre territorial et rural

**PIB**
Produit intérieur brut

**PIG**
Projet d'intérêt général

**PIC**
Plan d'investissement dans les compétences

**PIGOU**
Procédure intégrée pour les grandes opérations d'urbanisme

**PLAI**
Prêt locatif aidé d'intégration

**PLF**
Projet de loi de finances

**PLU**
Plan local d'urbanisme

**PLUI**
Plan local d'urbanisme intercommunal

**PME**
Petites et moyennes entreprises

**PMSI**
Programme de médicalisation des systèmes d'information

**PNR**
Parc naturel régional

**PNRU**
Programme national de renouvellement urbain

**PPA**
Projet partenarial d'aménagement

**PPGDID**
Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs

**PRIC**
Pacte régional pour l'investissement dans les compétences

**PRS**
Projet régional de santé

**PVe**
Procès-verbal électronique

**QPV**
Quartier prioritaire de la ville

**QRR**
Quartier de reconquête républicaine

**RéATE**
Réforme de l'administration territoriale de l'État

**REP**
Réseau d'éducation prioritaire

**RER**
Réseau express régional

**RGPP**
Révision générale des politiques publiques

**RPA**
Rapport public annuel

**RSA**
Revenu de solidarité active

**RTE**
Réseau de transport d'électricité

**SAID**
Service d'accueil et d'information des demandeurs

**SAFER**
Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

**SAMU**
Service d'aide médicale urgente

**SCOT**
Schéma de cohérence territoriale

**SDAASP**
Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public

**SEGPA**
Section d'enseignement général et professionnel adapté

**SEM**
Société d'économie mixte

**SERM**
Service express régional métropolitain

**SFR**
Société française du radiotéléphone

**SGEC**
Secrétariat général de l'enseignement catholique

**SGPE**
Secrétariat général à la planification écologique

**SGPI**
Secrétariat général pour l'investissement

**SI**
Section internationale

**SIAO**
Système intégré d'accueil et d'orientation

**SIEA**
Syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain

**SIEL-TE**
Syndicat intercommunal d'énergies de la Loire – Territoire d'énergie Loire

**SIV**
Système d'immatriculation des véhicules

**SMMAG**
Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise

**SMS**
*Short message service*

**SMTC**
Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise

**SNCF**
Société nationale des chemins de fer français

**SNDS**
Système national des données de santé

**SNE**
Système national d'enregistrement

**SNM**
Service numérique multimodal

**SNPC**
Système national des permis de conduire

**SPLA**
Société publique locale d'aménagement

**SPLA-IN**
Société publique locale d'aménagement d'intérêt national

**SPTA**
Système particulier de traitement automatisé

**SRADDET**
Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

**SRDEII**
Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

**SSMSI**
Service statistique en charge de la sécurité intérieure

**Syndicat NAM**
Syndicat Nouvelle-Aquitaine mobilités

**TAD**
Transport à la demande

**TER**
Territoire éducatif rural

**TER**
Transport express régional

**TFPB**
Taxe foncière sur les propriétés bâties

**TGV**
Train à grande vitesse

**THD**
Très haut débit

**THRP**
Taxe d'habitation sur les résidences principales

**TPE**
Très petites entreprises

**TVA**
Taxe sur la valeur ajoutée

**UE**
Union européenne

**UNÉDIC**
Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

**UPS**
Université Paris Saclay

**URSSAF**
Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

**USH**
Union sociale pour l'habitat

**UTPF**
Union des transports publics et ferroviaires

**VAE**
Vélo à assistance électrique

**VDLS**
*Very-high-speed rate digital subscriber line*

**VM**
Versement mobilité

**VRS**
Vécu et ressenti en matière de sécurité

**WIFI**
*Wireless Fidelity*

**ZAC**
Zone d'aménagement concertée

**ZAN**
Zéro artificialisation nette

**ZFE**
Zone à faibles émissions

**ZFU**
Zone franche urbaine

**ZFU-TE**
Zone franche urbaine – Territoires entrepreneurs

**ZGN**
Zone de compétence de la gendarmerie nationale

**ZPNAF**
Zone de protection naturelle, agricole et forestière

**ZRR**
Zone de revitalisation rurale

**ZSP**
Zone de sécurité prioritaire

**ZUS**
Zone urbaine sensible

La Cour consacre son rapport public annuel aux politiques en faveur de la cohésion et de l'attractivité des territoires mises en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

L'accès des citoyens aux services publics essentiels, est examiné sous quatre angles : l'accès aux soins, à travers l'offre hospitalière et la santé dans les territoires ultramarins, le logement social, l'éducation secondaire et l'accès aux principaux services numériques.

L'action des pouvoirs publics en faveur du développement équilibré des territoires fait l'objet d'une deuxième partie consacrée aux équipements, dans les domaines du numérique ou des mobilités, au soutien à l'activité économique, avec deux chapitres sur la réindustrialisation et à la politique de l'emploi, et à la sécurité quotidienne.

La Cour analyse enfin les outils mis en œuvre pour réduire les écarts de richesse et de développement entre les territoires, que ce soit par la recherche d'une solidarité financière entre collectivités publiques et d'une synergie de leurs moyens et de leurs compétences à travers des contrats passés à l'échelle locale avec l'État, par l'exercice par ce dernier de compétences spéciales pour accélérer l'aménagement d'un territoire donné ou par la concentration de moyens sur les zones urbaines les plus défavorisées.

La Cour propose six orientations générales pour permettre aux acteurs publics de conjuguer l'impératif de cohésion et d'attractivité des territoires et la qualité et l'efficacité économique des politiques publiques dans un contexte budgétaire marqué par une dérive des finances publiques.

**Cour des comptes**
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr