

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**

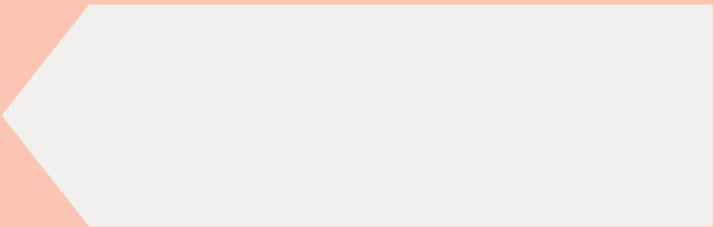
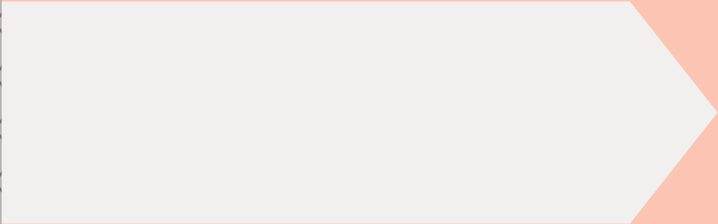
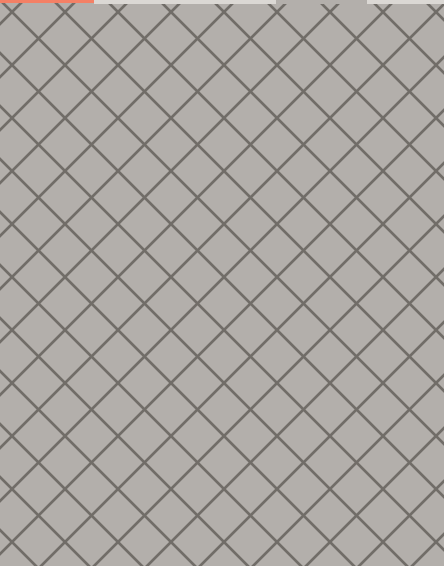
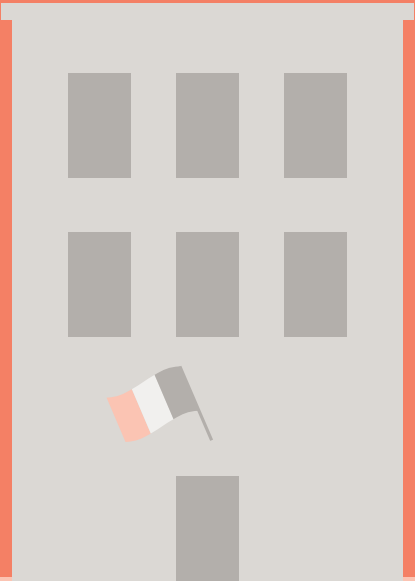
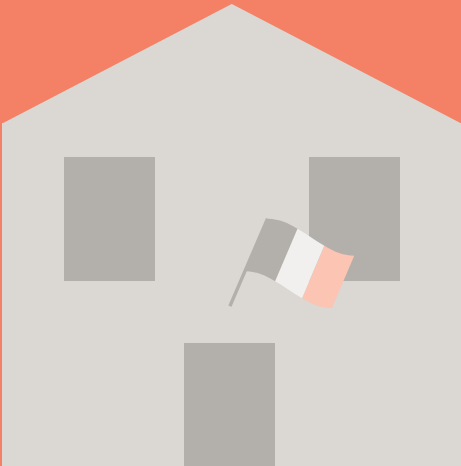
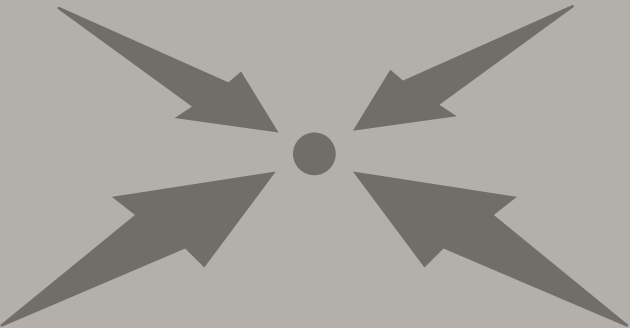
Réponses · 317

**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 renouvelé 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.

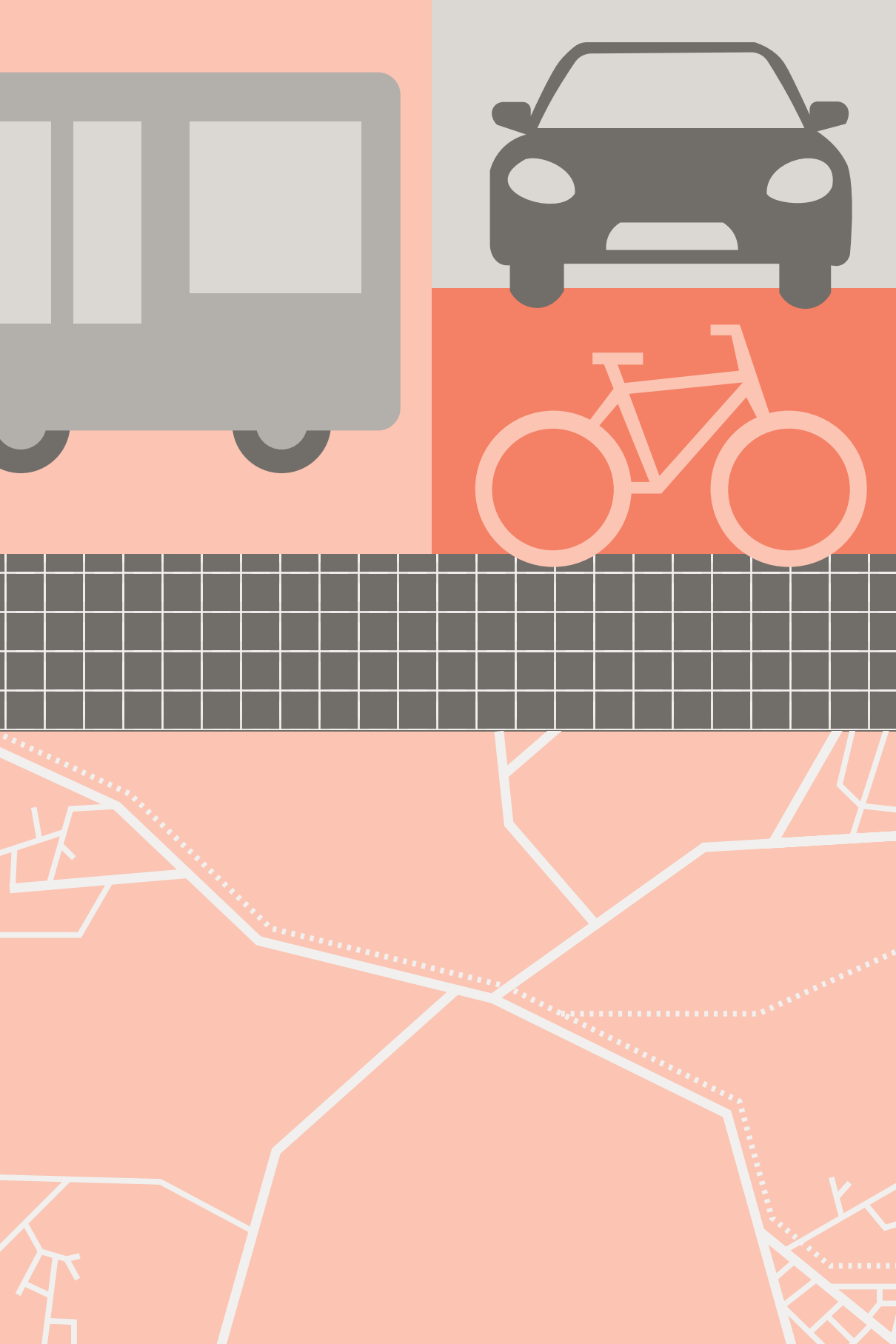
À l'échelle nationale, la couverture numérique a fortement progressé (92 % des locaux raccordables à la fibre en 2025, forte réduction des zones blanches mobiles) grâce au *Plan France THD* et au *New Deal mobile*, mais des écarts subsistent entre zones rurales et urbaines et entre métropole et outre-mer. 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 2019¹ 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 2017², 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'étude³. 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 mobilités⁴.

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 renouvelée mais une mise en place incomplète des outils

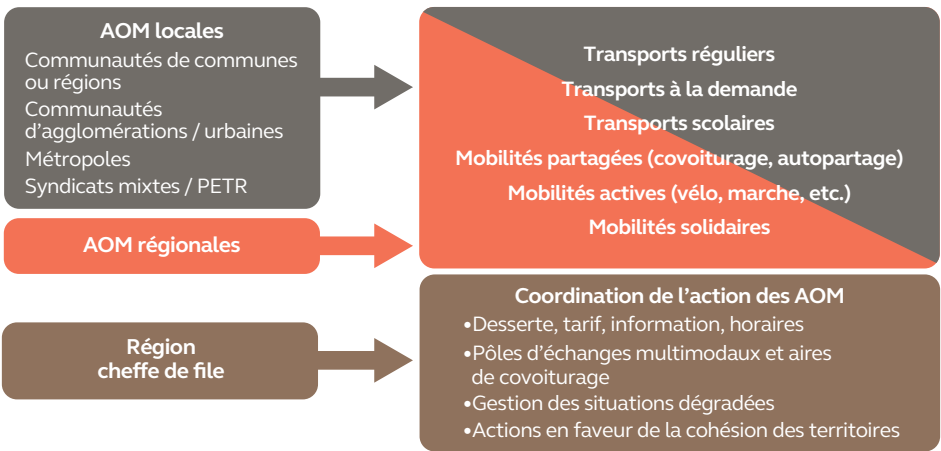
La LOM a permis de couvrir l'ensemble du territoire par des AOM (A). Toutefois la mise en place de ses outils reste insuffisante (B).

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 urbaines⁵ et les syndicats mixtes de transport.

SCHÉMA N° 1 | Compétences des autorités organisatrices de la mobilité (hors Île-de-France)⁶



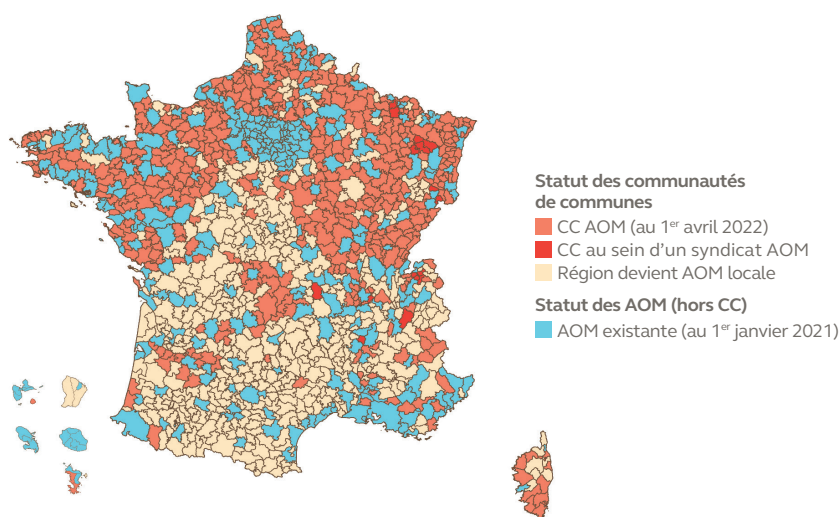
Source : juridictions financières
Note : Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)

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'AOM⁷. 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 1^{er} janvier 2022 pour les AOM qui existaient déjà au 1^{er} 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 région⁸ 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 possibilité⁹.

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 renouvelée 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 fragiles¹⁰.

La coopération stratégique et opérationnelle entre les AOM passe également par la création de structures de mutualisation telles que les syndicats mixtes SRU¹¹ 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

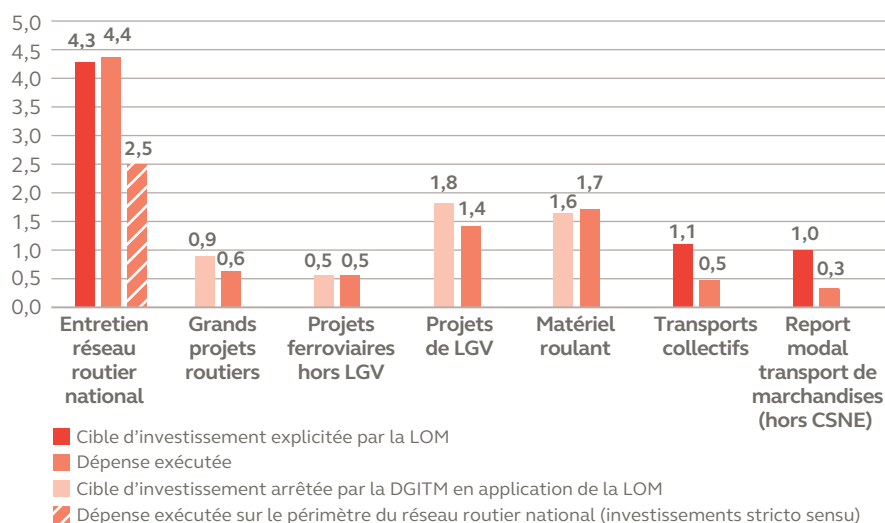
10. La région Hauts-de-France devrait approuver les PAMS à l'issue du premier trimestre 2026.

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 APUL¹³ 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 2025¹⁵ 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 nationale¹⁷ (B), les transports collectifs sont moins développés et accessibles dans ces territoires (C).

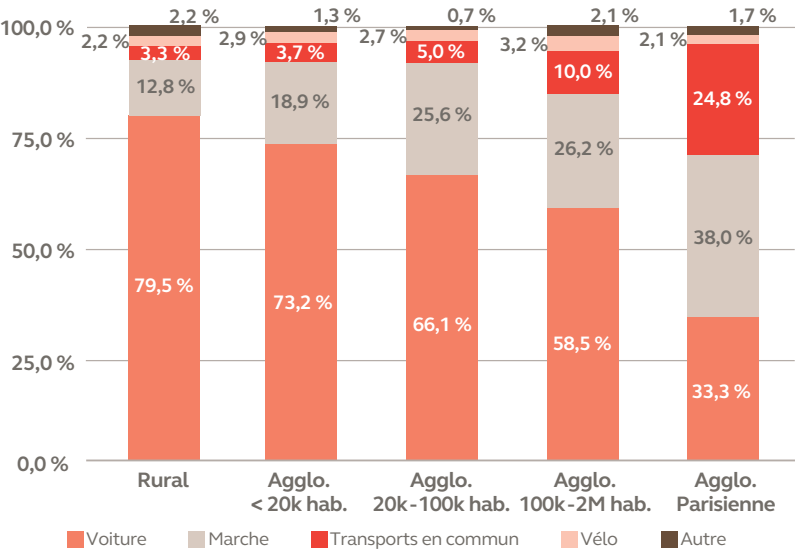
A. La voiture, principal mode de déplacement dans les zones rurales et petites agglomérations

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 couronne¹⁸.

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).

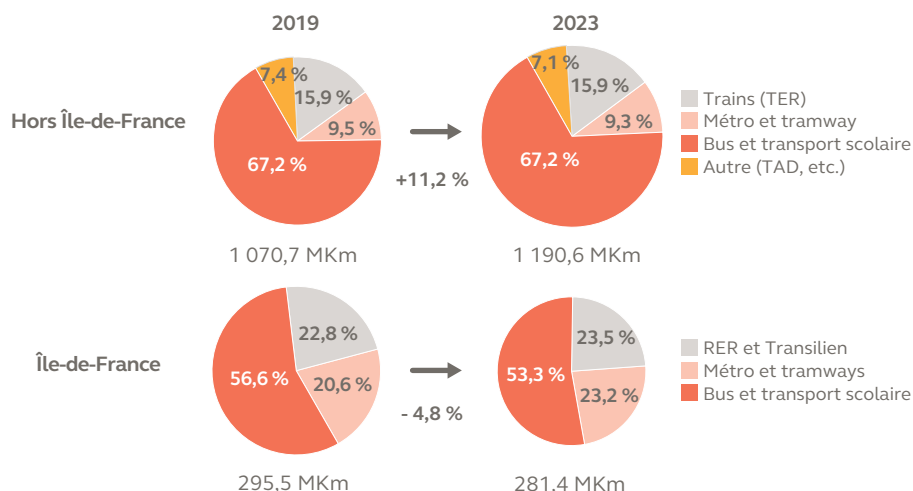
Le développement d'une mobilité décarbonée¹⁹ est un enjeu majeur porté par la LOM. Elle entend encourager les mobilités plus propres au travers, notamment, de plusieurs dispositifs de soutien au développement du vélo et des véhicules électriques, au moyen de l'augmentation des bornes de recharge. Ces 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 recueillies²⁰, 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 2023²¹.

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 locales²³ a augmenté de 11,9 % – du fait surtout des communautés d'agglomération (+ 17,1 %) et des syndicats mixtes (+ 20,6 %). L'offre de TER a été en hausse de 10,8 %²⁴. Dans les communes et les communautés de communes²⁵, 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 %.

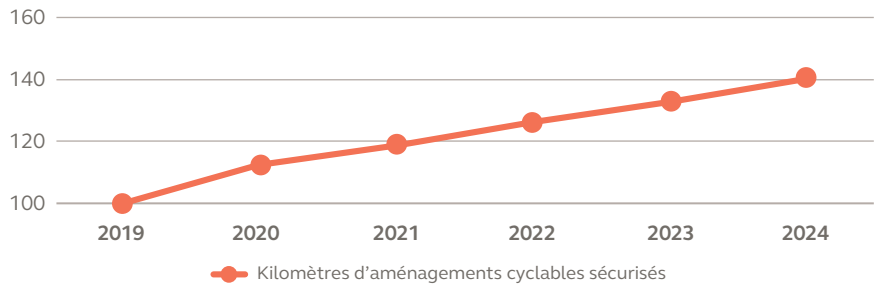
25. Échantillon de 30 AOM issu des enquêtes annuelles Gart-UTPF. La population des communes concernées ne dépasse pas 25 000 habitants.

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 sécurisés²⁷ a progressé de 40 % depuis 2019, pour atteindre 63 690 km en 2024²⁸.

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.

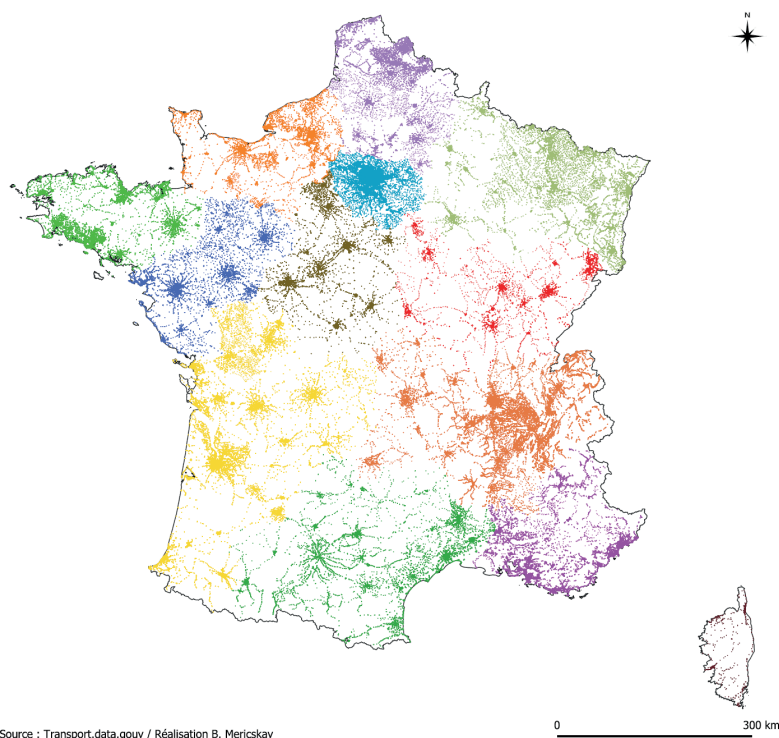
Cette absence de vision d’ensemble constitue un obstacle pour la mise en place par l’État des outils tant juridiques que financiers adaptés aux besoins des territoires, notamment ruraux, et pour évaluer les effets de la LOM, en particulier dans les offres de mobilité des communautés de communes.

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 transport²⁹. 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. *Wimovv, Baromètre des mobilités du quotidien – 3^{ème} édition, septembre 2024.*

CARTE N° 2 | Points d'arrêt des transports urbains et régionaux



Source : Transport.data.gouv / Réalisation B. Mericskay

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'étude³⁰. Le développement de l'offre de transport est vu comme le premier moyen pour renoncer à l'usage de la voiture individuelle³¹.

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'avenir, *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 collectifs³² : 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 rabattement³³ 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 lourde³⁴. 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.

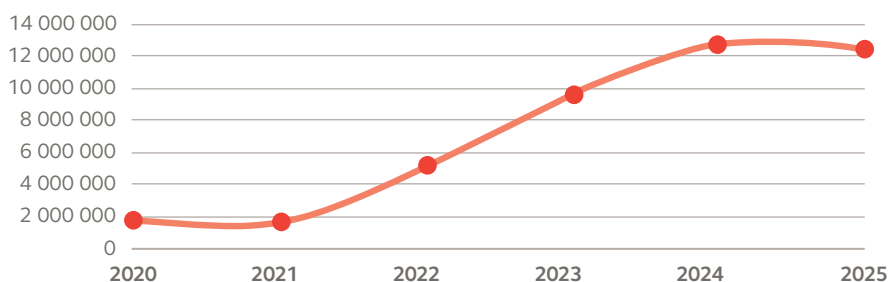
34. Le renforcement des transports collectifs est aussi utilisé par les AOM pour améliorer la desserte de leurs territoires. La région Nouvelle-Aquitaine déploie des lignes de cars express pour relier les territoires périurbains et villes intermédiaires au cœur des agglomérations. La région Occitanie 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 covoiturage³⁵ a bénéficié depuis plusieurs années d'un soutien affirmé³⁶. 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 2024³⁷, soit une économie totale de 135 301 tonnes de CO₂³⁸. 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](https://observatoire.covoiturage.gouv.fr)

Note : pour 2025, il s'agit d'une estimation fondée sur le nombre de trajets mesurés au cours du 1^{er} 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](https://observatoire.covoiturage.gouv.fr).

Le TAD est vu par les régions³⁹ 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 périurbains⁴⁰. 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 giennaises) 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 SERM⁴¹ ont pour objectif de bâtir une approche intermodale et coordonnée permettant aux habitants des territoires périurbains et ruraux de rejoindre les grands centres urbains⁴² 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 2023⁴³.

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 billetterie.

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 express⁴⁴ se sont développées au cours des dernières années et devraient continuer à croître⁴⁵, 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 chiffre, « 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 multimodal⁴⁶ 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 projet⁴⁷ 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.

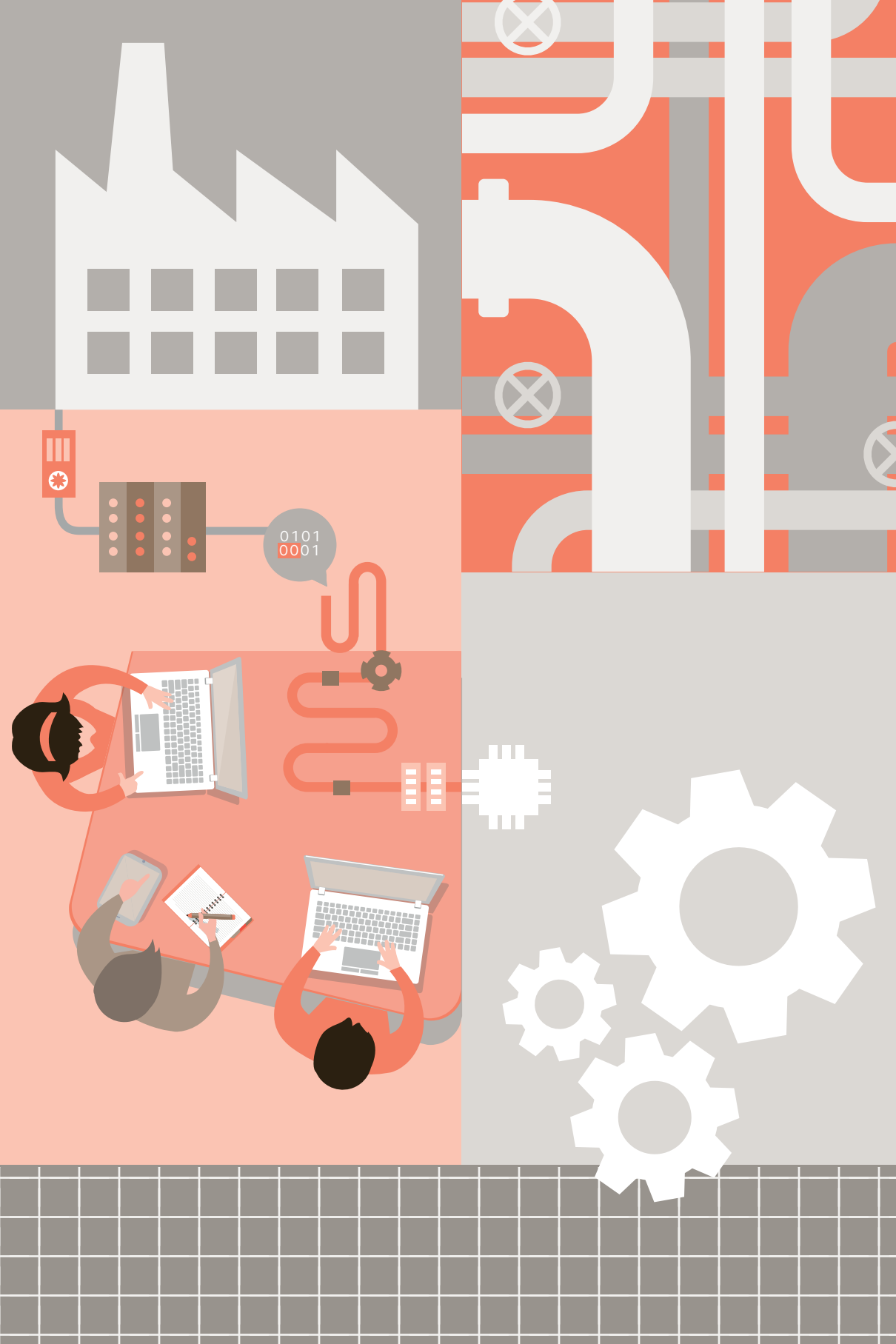
La visibilité et la prévisibilité de cette priorité mérite, comme le suggère la dernière recommandation relative à la présentation d'une loi-cadre, un acte législatif qui vienne graver dans le marbre la priorité précédemment rappelée, mais également refonder le modèle de financement et de développement 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.



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

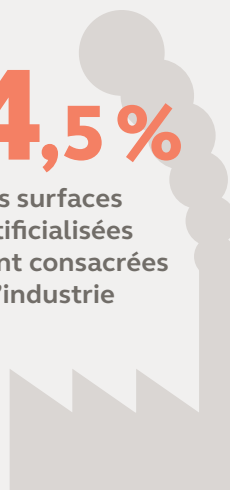
sur 18 présentent un solde net positif
d'ouvertures ou d'extensions de sites
industriels depuis 2022

4,5 %

des surfaces
artificialisées
sont consacrées
à l'industrie

22 000 hectares

supplémentaires de foncier à mobiliser
pour l'industrie d'ici 2030



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 fournisseurs¹. 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 investissements².

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 compétitivité³) ; 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.

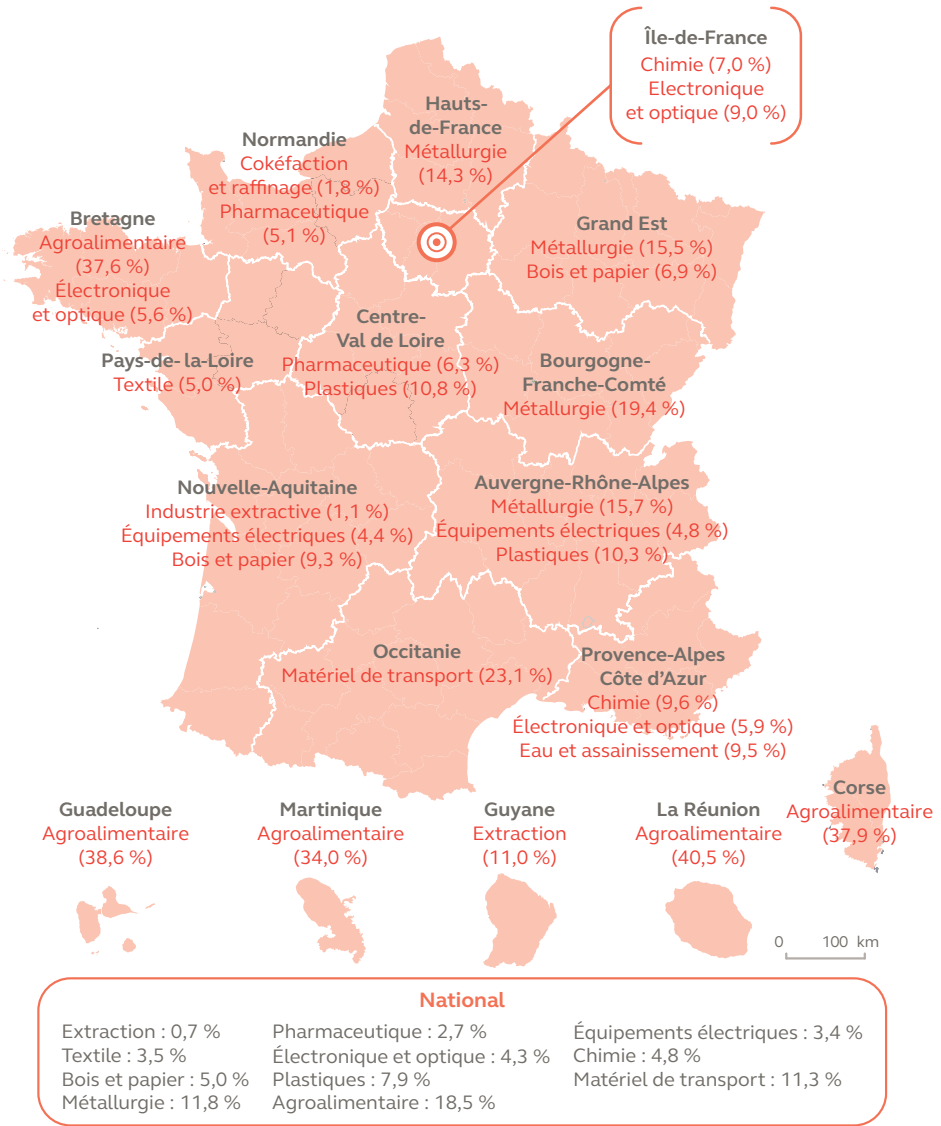
2. Les Hauts-de-France, Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté attirent près de la moitié des projets d'investissements étrangers dans la métallurgie et l'automobile, selon les bilans annuels de Business France.

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 2023⁴.

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.

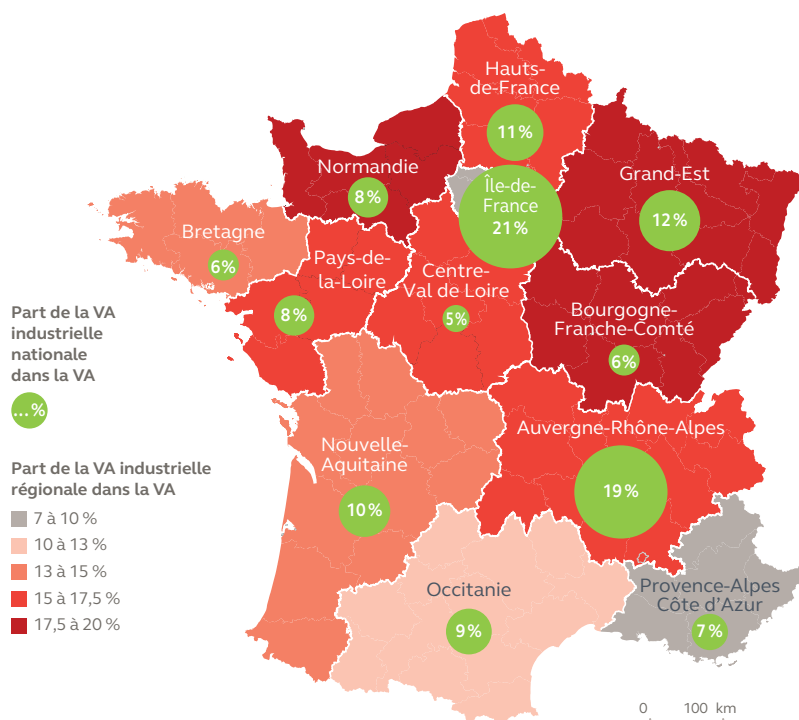
La spécialisation d'un territoire peut néanmoins créer des tensions de recrutement et une vulnérabilité en cas de crise, pouvant être atténuées par une meilleure diversification. Ainsi, en parallèle de pôles industriels d'envergure internationale, le territoire français est maillé d'écosystèmes industriels 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



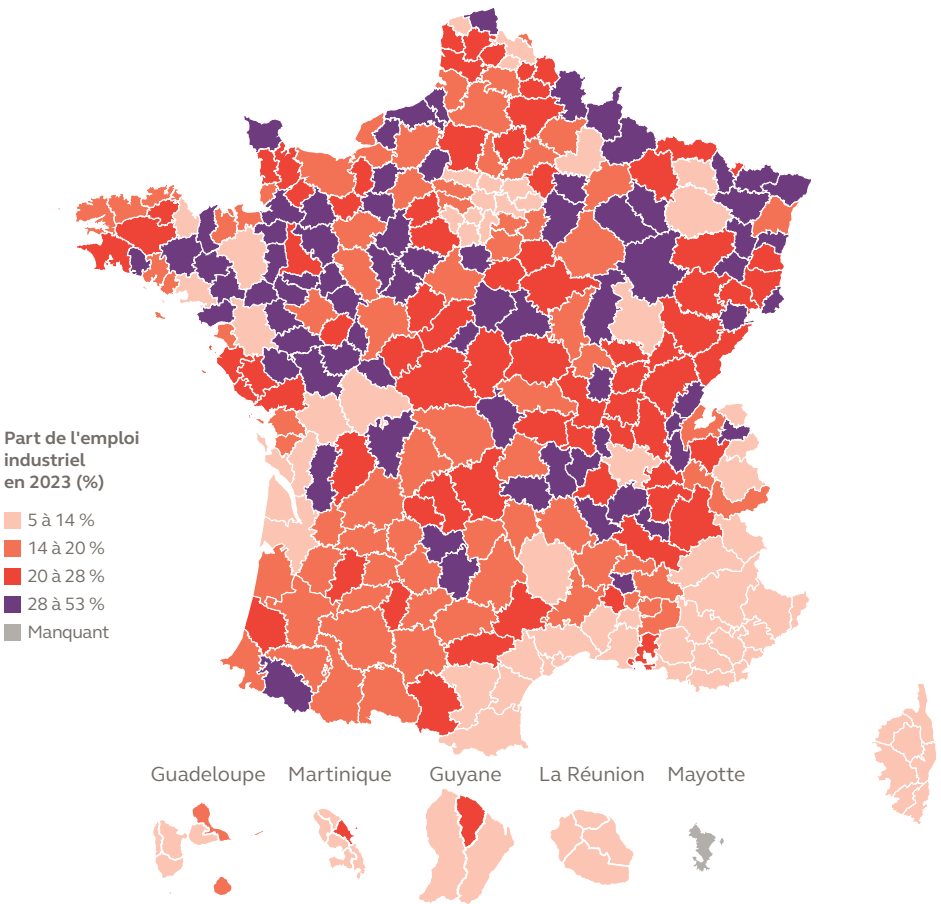
Source : Cour des comptes d'après données INSEE, valeur ajoutée par branche et par région en 2022

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).

TABEAU 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

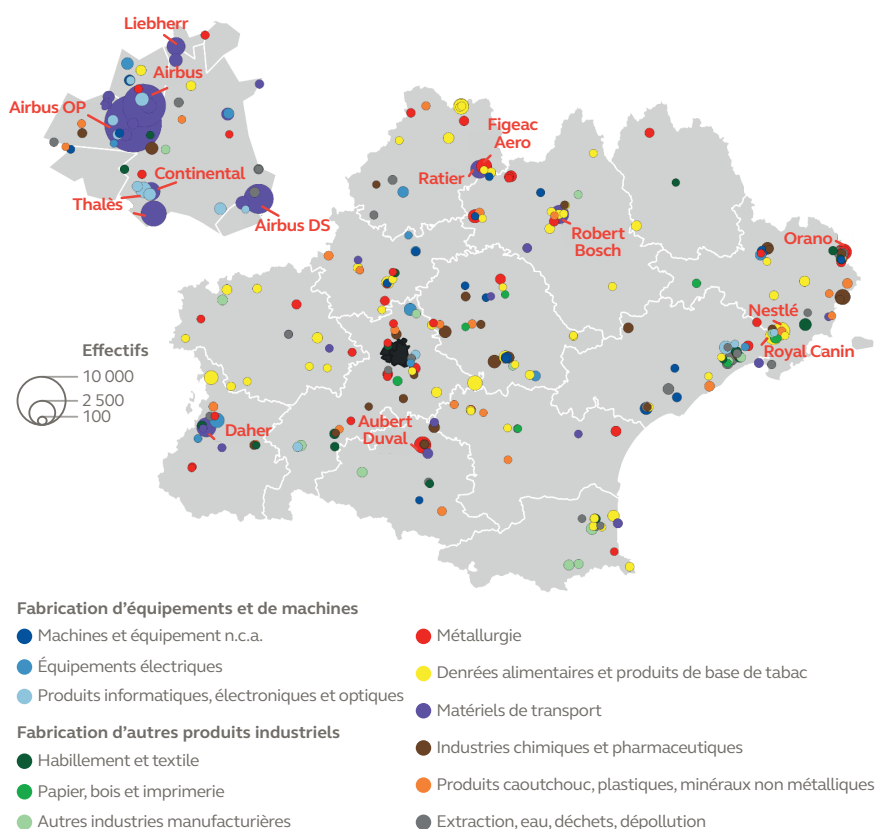
Depuis 2019 cependant, au-delà des grands centres urbains, l'industrie est particulièrement dynamique dans les zones rurales, dans les villes petites ou moyennes et les périphéries de grandes villes. Selon le baromètre 2023 de la direction générale des entreprises pour les ouvertures ou extensions et 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 cadres⁵.

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 locaux⁶. 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. Frochain, *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'Orléans⁸, 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 Airbus¹¹. Ainsi, certains des écosystèmes s'organisent autour de projets structurants avec l'appui de l'État, par l'action des préfetures, 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.

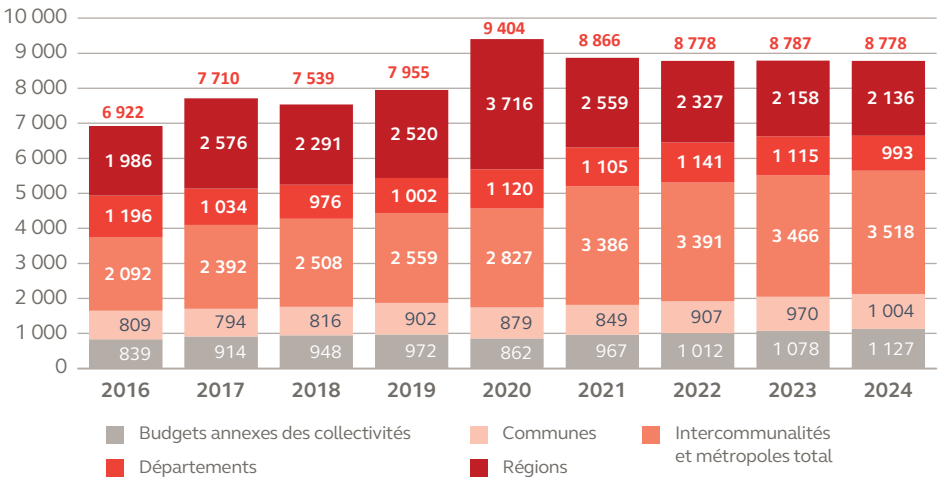
9. Cour des comptes, *Le programme Territoires d'industrie*, novembre 2024.

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 pays¹³, 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 Durallex, 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-France¹⁴ 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 2023¹⁵, 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 importants¹⁷, 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 saisons¹⁸). Enfin, les éventuels recours contentieux formés contre l'autorisation du projet peuvent retarder leur réalisation.

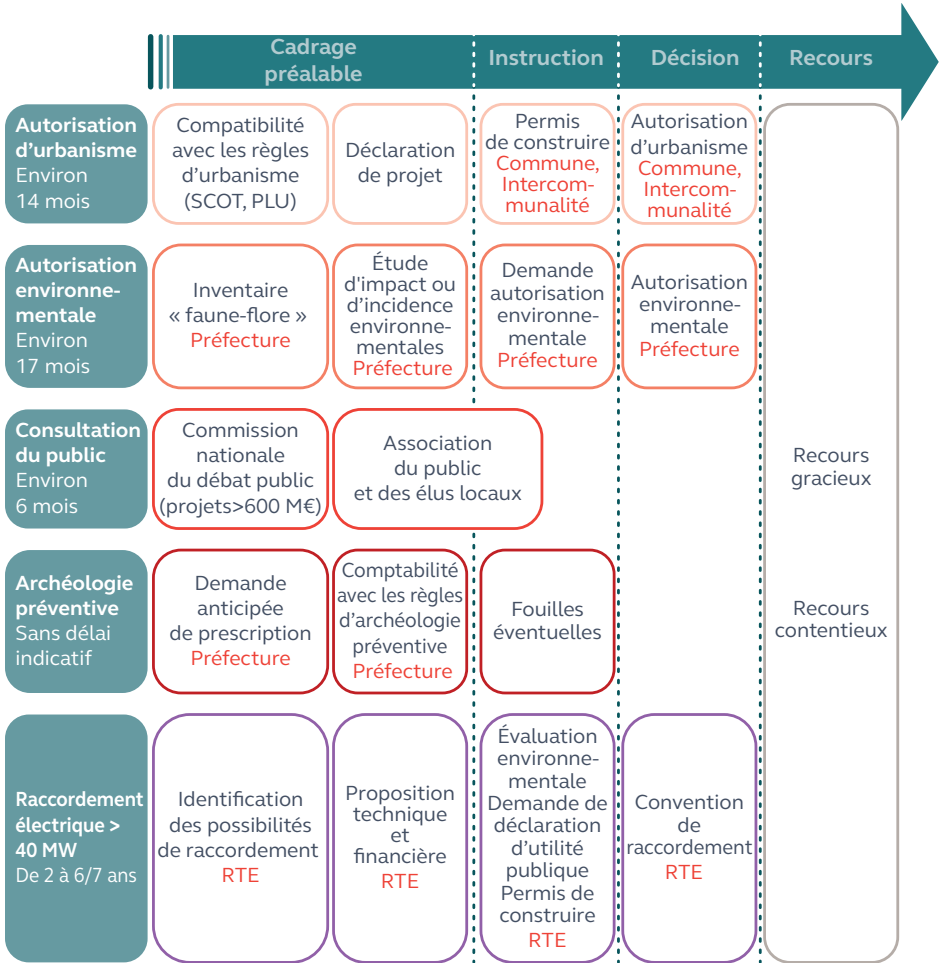
15. Cour des comptes, *Rapport public annuel, Les compétences de développement économique des collectivités territoriales*, mars 2023.

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 majeur²⁰. 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 préfet²¹, 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 local²².

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'autorise²³, 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 anticipé²⁴. 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 confirmée²⁵, 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 industriels²⁶. 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 acceptabilité²⁷.

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 2030²⁸. 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 disponible²⁹.

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 existantes³¹. 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 industrielles³³. 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-Dizier³⁴.

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 complètement 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-Atlantiques³⁵. 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 métiers³⁶. Les entreprises industrielles connaissent en effet des tensions de recrutement plus importantes que les autres secteurs économiques, pour l'ensemble des métiers³⁷.

Si l'offre de formation couvre théoriquement les besoins des entreprises en quantité de main d'œuvre³⁸, les filières industrielles souffrent d'un déficit d'attractivité³⁹, 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 féminisés⁴⁰. 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 résidence⁴¹.

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'emploi⁴², 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 employeurs⁴³. 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 préfetures 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 2018¹. 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 locaux² 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 comptes³ et de deux enquêtes⁴ 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 1^{er} 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 2018⁵. 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 1^{ère} place européenne pour la part d’abonnés à internet et à la 6^{ème} place pour la couverture des ménages par la fibre optique⁶. 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	Alle-magne	Hongrie	Italie	Pologne	Portugal	Espagne
Taux de ménages couverts	87 %	69 %	37 %	80 %	71 %	78 %	93 %	95 %

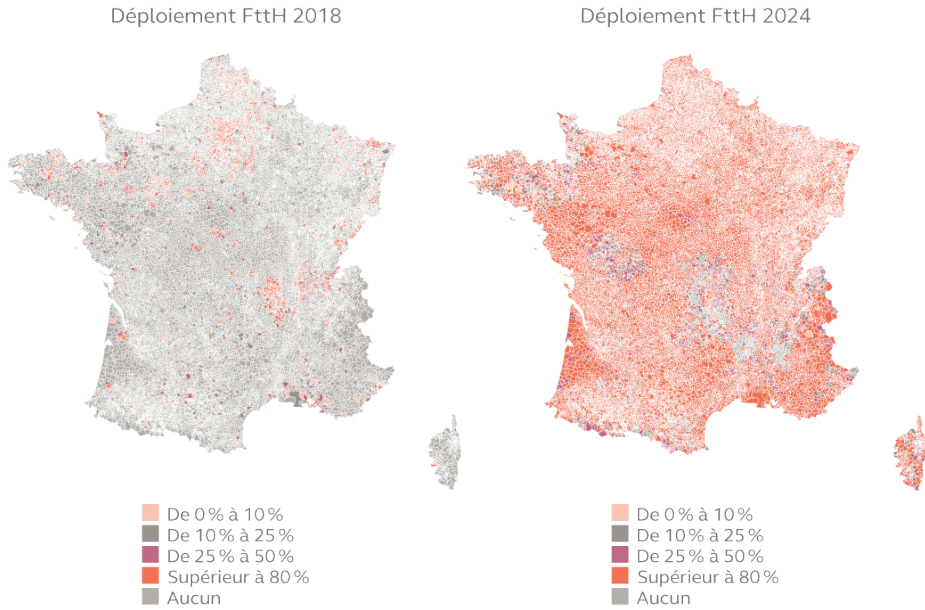
Source : juridictions financières à partir des données de la Commission européenne
Note : pour l’Allemagne, le niveau de couverture par la fibre s’explique par la forte couverture initiale par les technologies cuivre (câble coaxial, ADSL, VDSL).

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 montagne⁷. 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

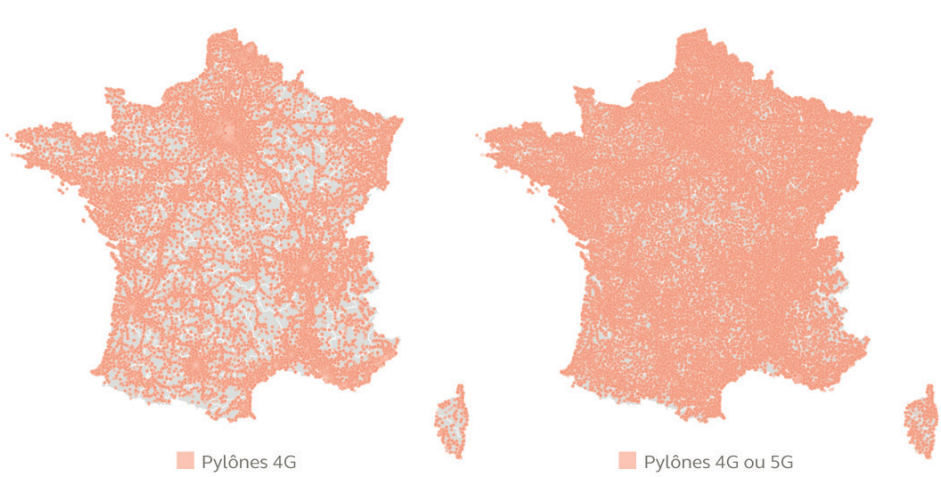
En matière de couverture mobile, la France a aussi rattrapé un important retard. Le *New Deal* mobile, accord conclu en janvier 2018 entre le Gouvernement, l'ARCEP et les opérateurs de télécommunications mobiles⁸, complété en 2020 par des objectifs de déploiement de la 5G, prévoit différents engagements 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 perçues⁹.

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 préfetures, 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.

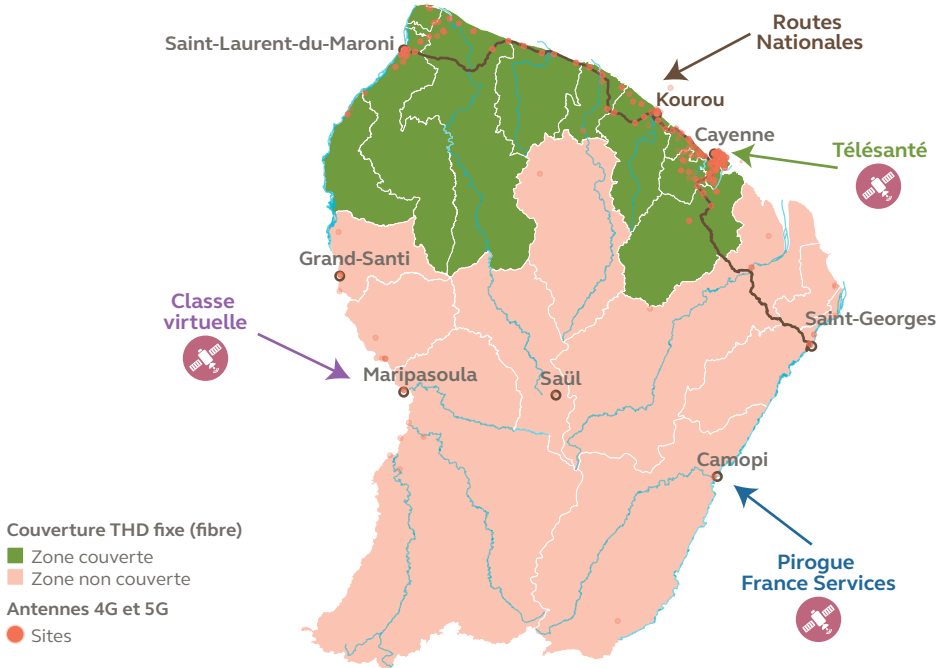
2. Un bouquet technologique diversifié qui répond aux spécificités des territoires

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 hertziens¹² 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.

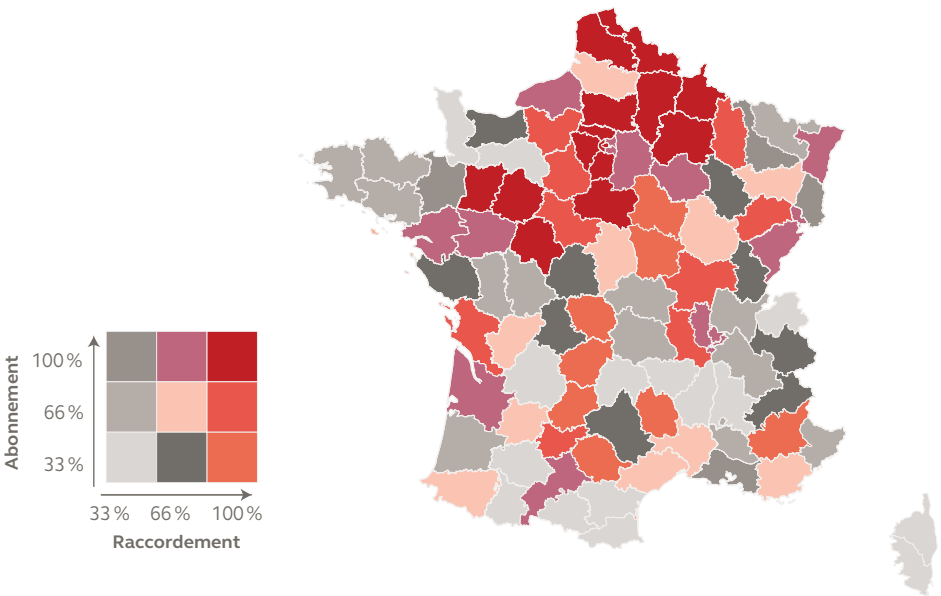
Toutes les collectivités n'exercent pas la même pression sur les opérateurs, comme le montre la gestion des pénalités de retard. Le Vaucluse, dans une logique d'incitation et d'encouragement de l'opérateur chargé de construire le réseau, a ainsi renoncé, comme il en avait la faculté, à 1,7 M€ alors que 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 2021¹⁴, 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.

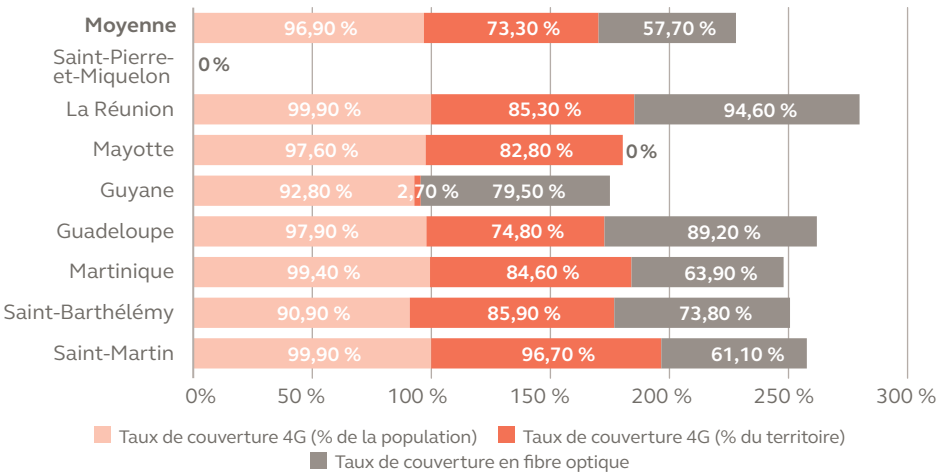
2. Une vigilance à maintenir pour la couverture des outre-mer

S'ils bénéficient depuis 2021 d'objectifs spécifiques de couverture mobile, les outre-mer ne bénéficient pas du *New Deal* mobile¹⁶ 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 PwC¹⁷ 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 locaux¹⁸, 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

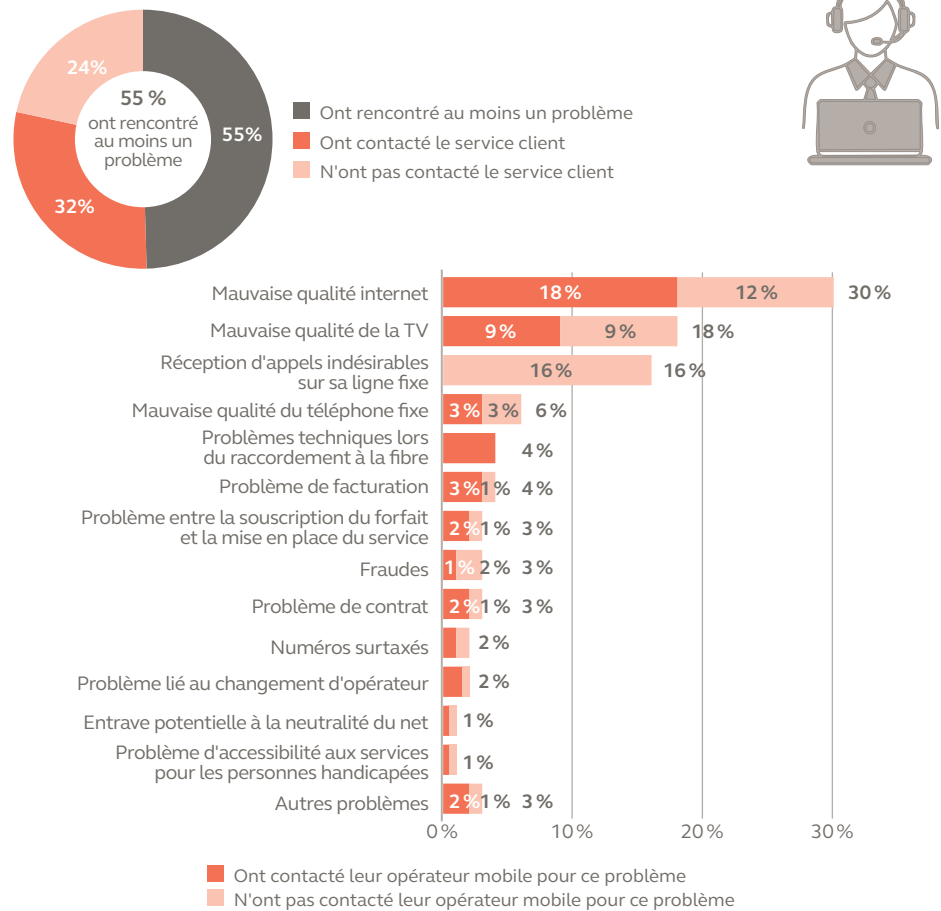
Le niveau de qualité des réseaux fixes et mobiles reste une source de préoccupation pour une majorité des usagers du numérique, notamment pour les particuliers. Selon l'édition 2024 de l'Observatoire de la satisfaction client publié par l'ARCEP, 55 % des personnes interrogées indiquaient avoir rencontré 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)

Base : personnes disposant d'un accès internet fixe à domicile

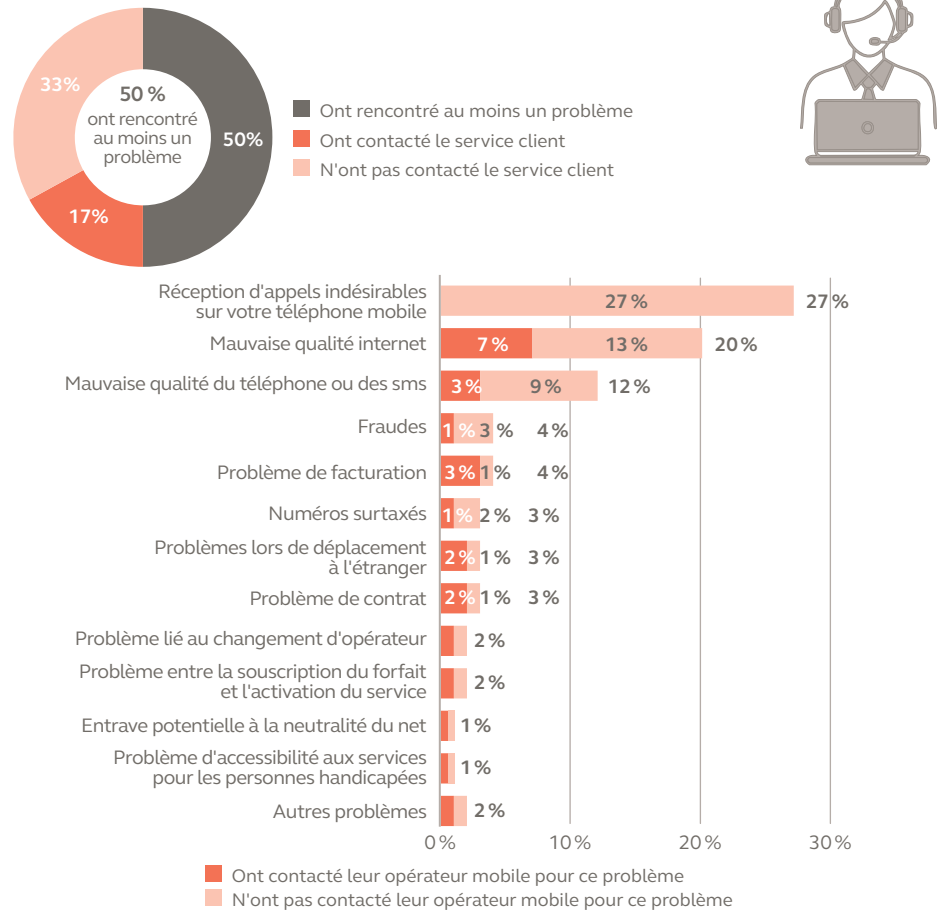


Source : ARCEP

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)

Base : personnes disposant d'un téléphone mobile



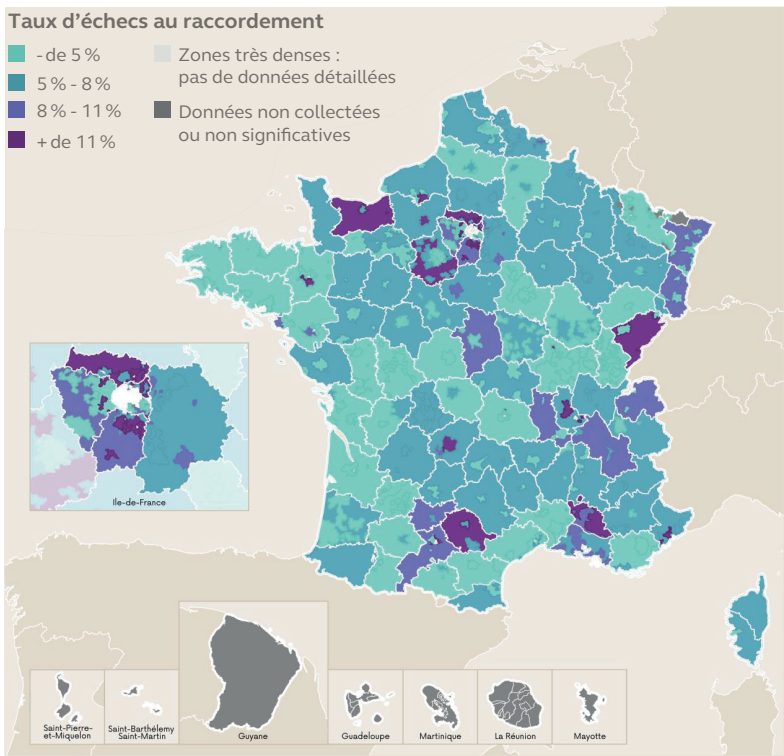
Source : ARCEP

S'agissant des entreprises, 75 % d'entre elles sont désormais raccordées à la fibre¹⁹ 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 optique²⁰ 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.

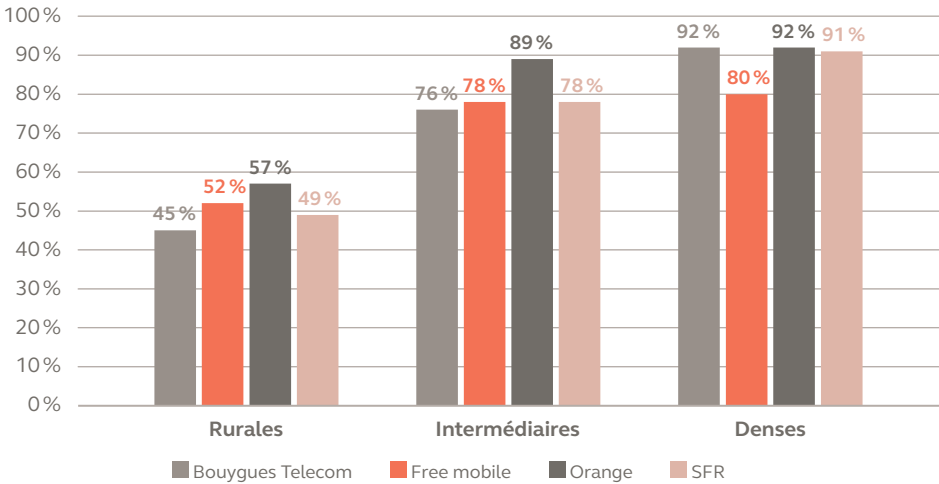
Quant aux réseaux mobiles, si tous les opérateurs permettent de recevoir un SMS en moins de 10 secondes, l'accès au service de base de transmission de la voix dessine une fracture territoriale : le taux d'appels en qualité parfaite dépasse 90 % dans les zones denses et intermédiaires, mais oscille entre 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 points²¹). 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 intercity 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 intercity 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 performance²³, 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 sanction²⁵. L'ARCEP ne se considérant pas compétente pour sanctionner les opérateurs commerciaux, les juridictions financières ont recommandé un renforcement de ses pouvoirs dans ce domaine²⁶.

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 usagers²⁷. 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 intactes²⁹.

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 h³⁰. 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'AFUTT³¹ 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 majeur³².

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 (dégrouper³³, 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 méthodologique³⁴.

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 2021³⁵ 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* américains³⁶ 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 particuliers³⁷ 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.

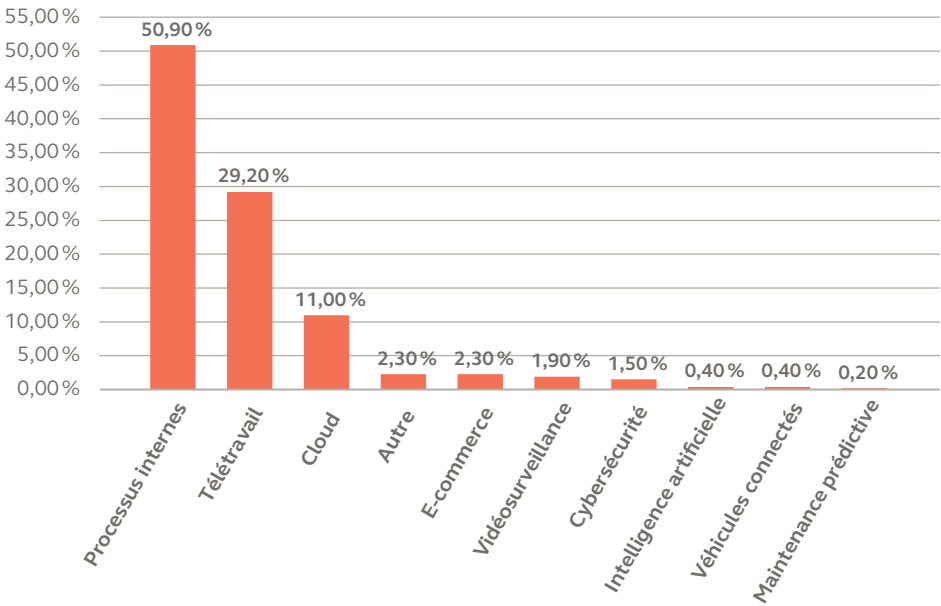
37. *Baromètre du numérique 2024*, mai 2025, coordonné par le CRÉDOC.

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 5G³⁸ 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 15^{ème} place de l'indice³⁹ 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

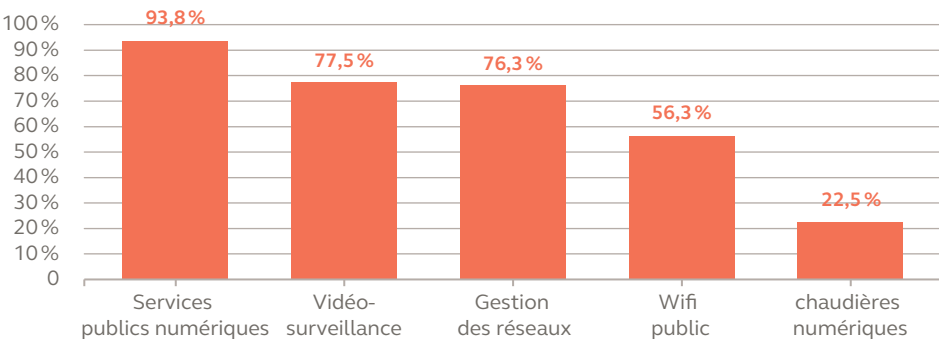
Dans le domaine de la santé, le numérique a favorisé le développement de la télémédecine. Le nombre de téléconsultations⁴⁰ est passé de 140 000 en 2019 à plus de 18 millions en 2020, en période de covid, pour refluer à 12 millions en 2023. Le numérique a aussi permis la numérisation des données de santé 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 connectés⁴¹ 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 6^{ème} aux dispositifs nationaux d'évaluation est respectivement passée de 88 % à 95,9 % et de 68 % à 78 %.

Le dispositif *Guyane Connectée - Comblant 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 6^{ème} puis en 5^{ème}, 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 2017⁴², 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 entreprises⁴³, la *boussole numérique* de l'Union européenne⁴⁴ à l'horizon 2030 montre que leur numérisation⁴⁵, 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 récentes⁴⁶ 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 numérique⁴⁷ 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-ARCEP⁵⁰ 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 étude⁵¹ 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 rapport⁵² 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'utilisateurs⁵³, 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 2023⁵⁴ 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.

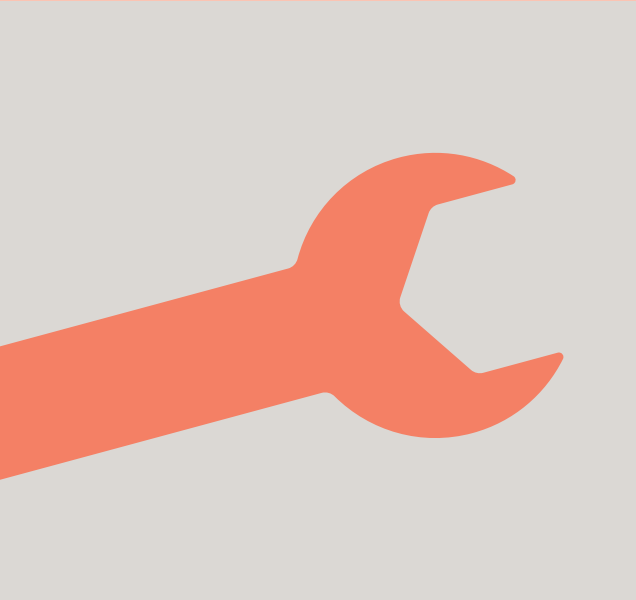
Nous attirons toutefois l'attention de la Cour sur les implications financières d'une éventuelle couverture mobile intégrale. Si nous ne voyons pas d'obstacle à un financement via l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux mobiles, le recours aux recettes d'utilisation de fréquences pose des 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'État¹, 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).

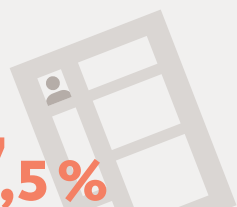
La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 va plus loin dans la territorialisation de la politique de l'emploi avec la mise en place d'une gouvernance partagée aux différents échelons et la définition de priorités répondant à des enjeux locaux, pour lever les freins à l'emploi et contribuer à l'attractivité 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 2^e trimestre 2025 est en baisse par rapport au 1^{er} trimestre 2017 (9,6 %)

> 11,9%

Six départements ont un taux de chômage **supérieur** à 11,9% au 2^e trimestre 2025

< 6,4%

25 départements ont un taux de chômage **inférieur** à 6,4% au 2^e trimestre 2025

360 comités

locaux pour l'emploi, ainsi qu'un comité pour l'emploi dans chaque région et chaque département

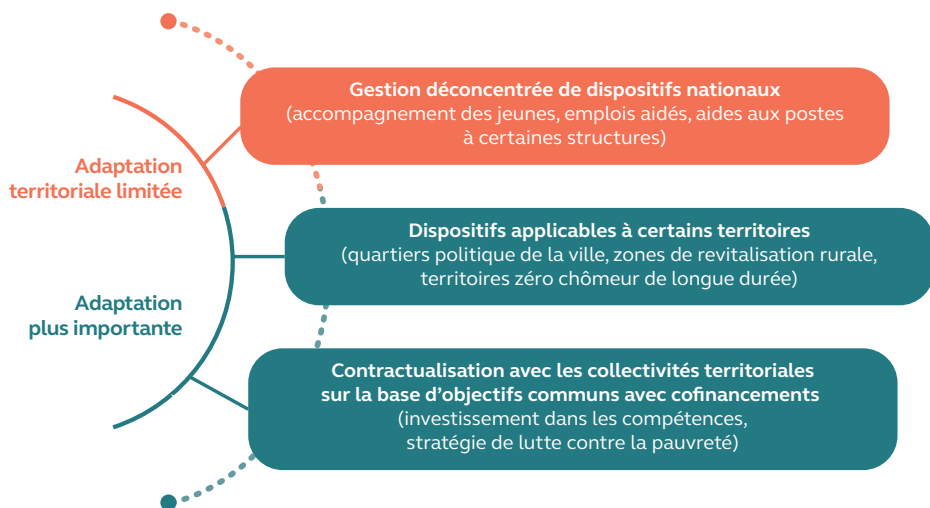
I. Une politique nationale de l'emploi qui laisse perdurer des disparités territoriales

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 travail², 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 Travail³. 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.

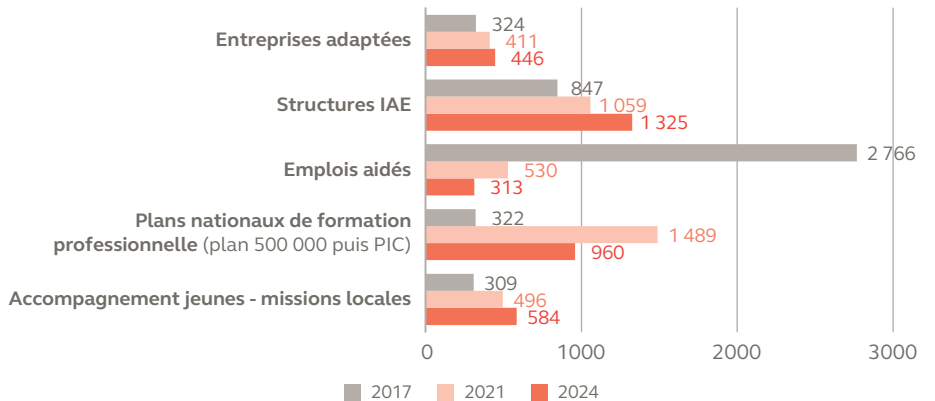
La réduction des disparités et des écarts entre les territoires n'y est pas explicitement inscrite, si ce n'est dans l'objectif de « *favoriser l'accès à l'emploi des résidents dans les quartiers prioritaires* ». Le renforcement de l'attractivité des territoires n'est pas un objectif de la politique 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 professionnelle⁴, 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 adaptées⁵, 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 nationaux⁶, 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 ville⁸, 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, seniors, 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 déconcentrés⁹. 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 régionaux¹⁰.

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 seniors (55-64 ans).

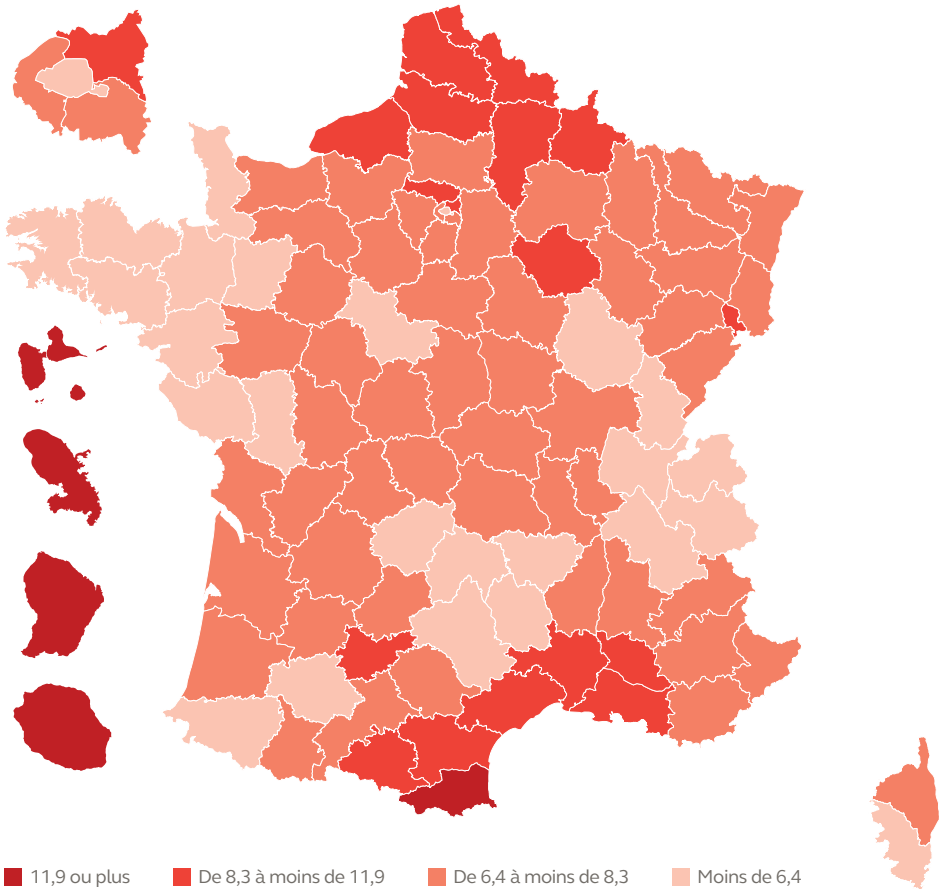
TABEAU N° 1 | Taux d'emploi en France et dans l'UE

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 1^{er} trimestre 2017 à 7,5 % au 2^{ème} trimestre 2025, mais il existe des disparités toujours importantes entre les départements au 2^{ème} trimestre 2025 (données provisoires de l'INSEE).

CARTE N° 1 | Taux de chômage par département (2^{ème} 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 chômage¹¹ 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

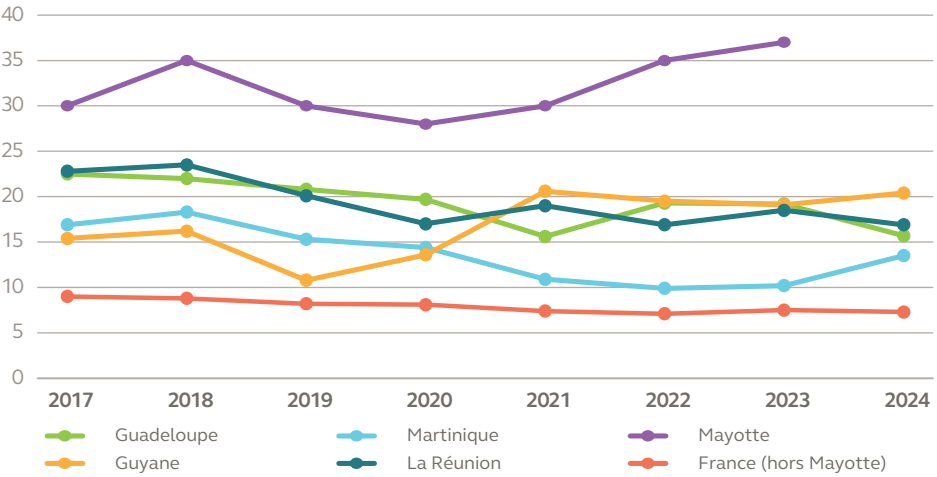


Source : Cour des comptes, données de l'INSEE

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).

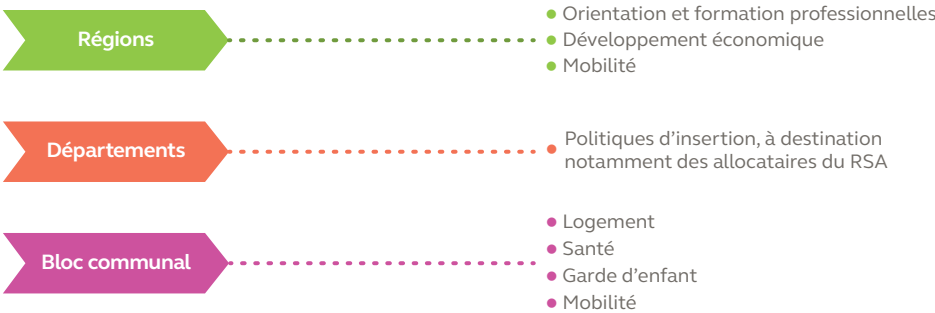
A. La mobilisation accrue des collectivités territoriales et de France Travail autour des enjeux territoriaux

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 2010¹² 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. Notamment 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 NOTRe 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-France¹³. 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 locales¹⁴ 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.

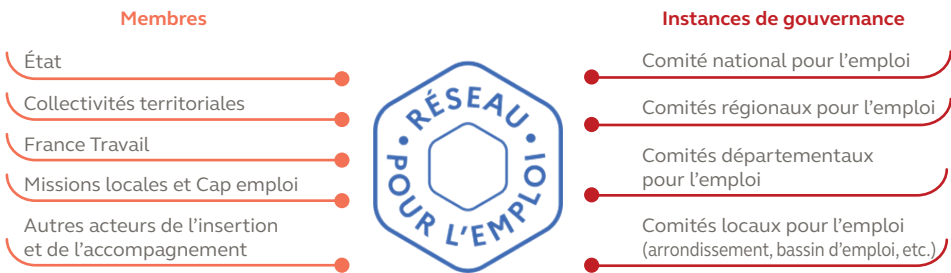
L’enjeu pour l’opérateur national est aussi de développer une culture partenariale avec les collectivités territoriales, peu développée jusqu’alors, en dépit d’une présence forte sur le terrain avec ses 890 agences. À cet égard, la démarche de renforcement de coordination régionale en matière de politique 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 entreprises¹⁵. 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'événements 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 recommandé¹⁶.

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 renouvelée 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 CPLPE 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 République¹. 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 Français².

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 Cour³ 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 « 3^{ème} 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 comptes⁵ 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.).

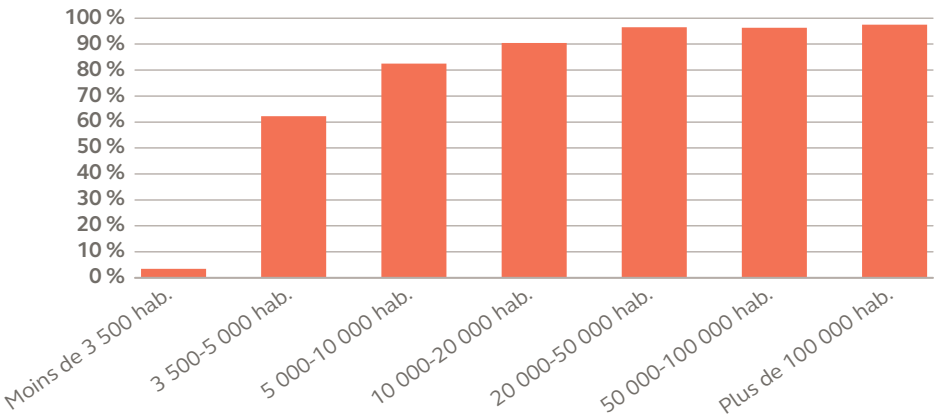
B. L'affirmation des polices municipales comme « troisième force » publique de sécurité

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 2023⁷.

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 gendarmerie⁸, 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)



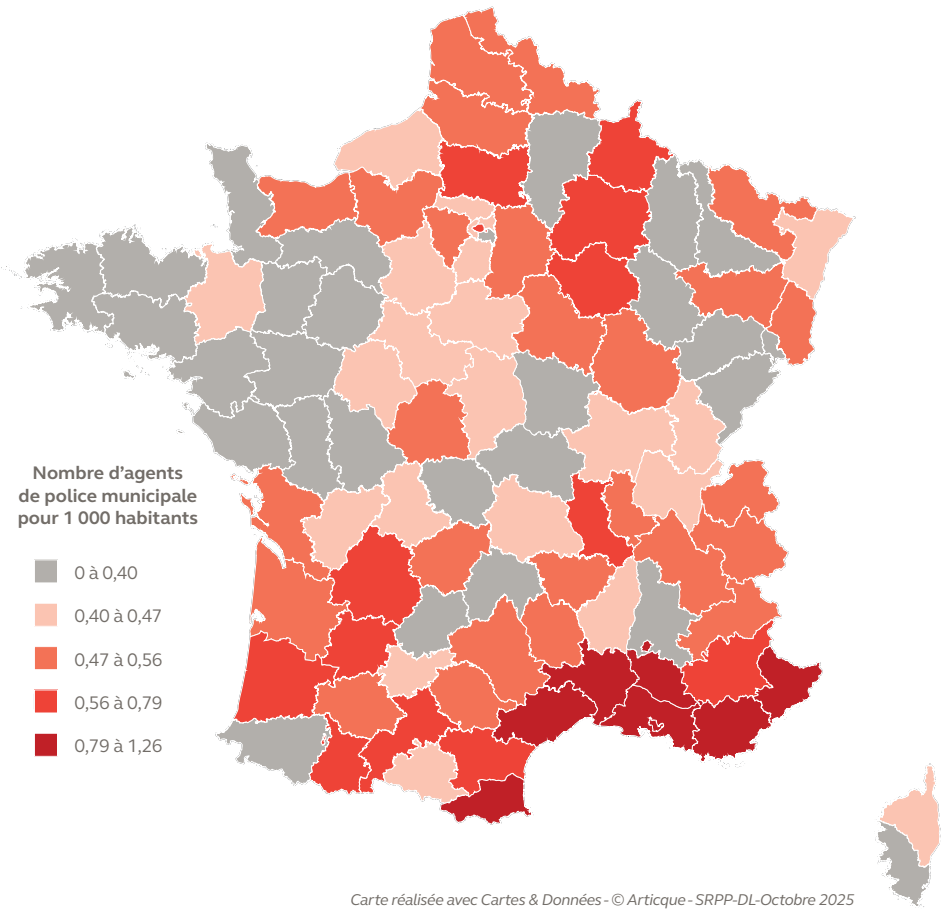
Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur
Ces effectifs ne tiennent pas compte des 600 gardes champêtres.

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 métropolitaine⁹.

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 2024¹¹. 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 2017¹² ont également alimenté les revendications des policiers municipaux.

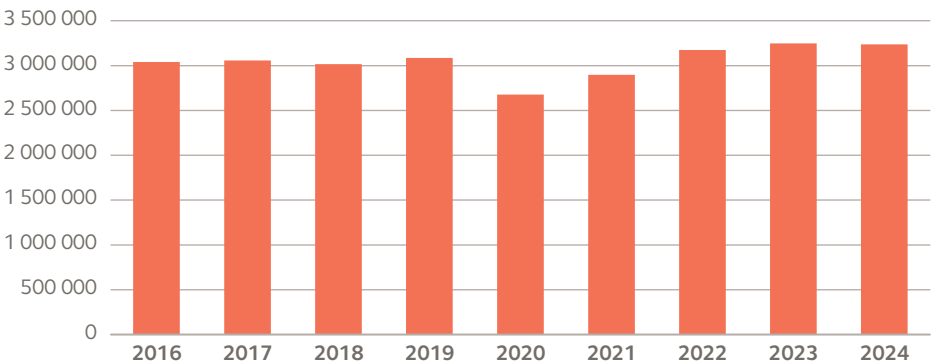
Le reste de la dépense relève principalement de l'investissement (314 M€ recensés par l'OFGL pour 2024), en particulier pour l'équipement en vidéoprotection. L'association Villes de France indique en effet que presque toutes les villes moyennes (95 % des répondants des communes de 10 000 à 100 000 habitants) 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'intérieur¹³ 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 usage¹⁵ ;
- 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 fiabilisation¹⁶. 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.

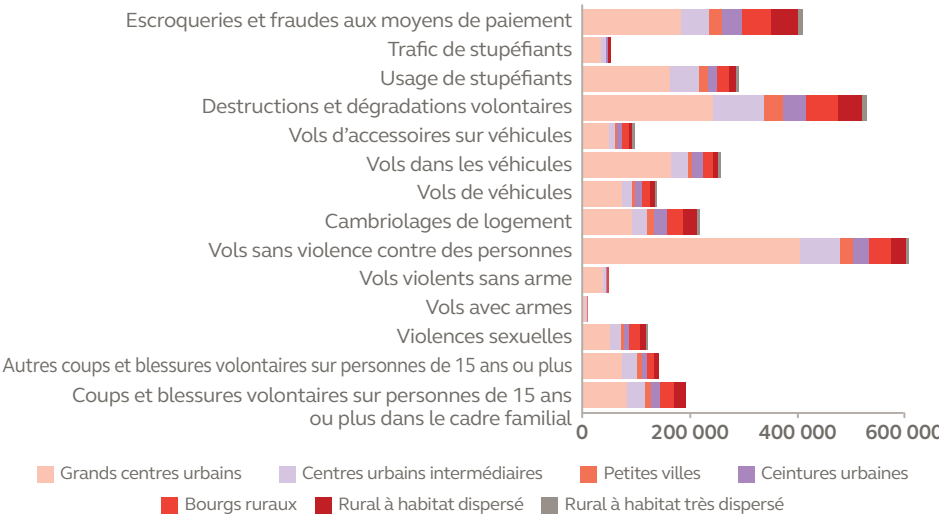
L'enquête VRS (cf. encadré) témoigne d'un sentiment d'insécurité plus marqué dans les grandes agglomérations et dans les quartiers prioritaires de la ville. Ainsi en 2022, 9 % des personnes habitant en dehors d'une unité urbaine affirment ne pas se sentir en sécurité, contre 24 % de celles habitant l'agglomération 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 arme¹⁷ ».*

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 continuité¹⁸. 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 événements 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).

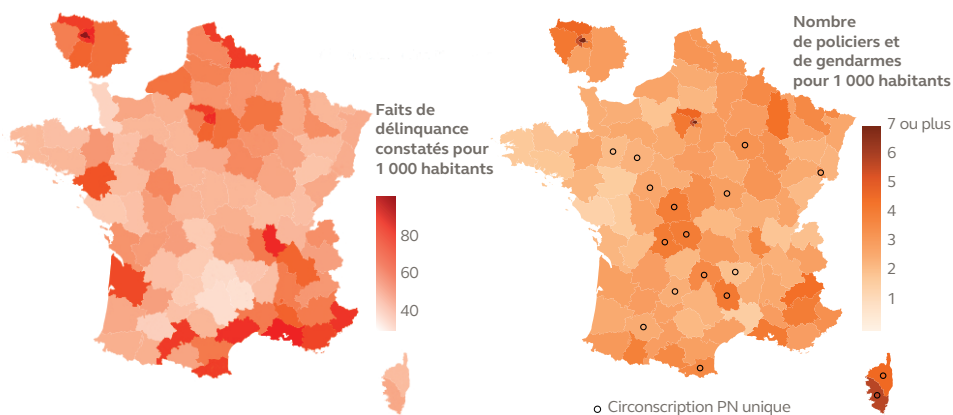
La gendarmerie est également confrontée à la difficulté de doter les unités les moins attractives. En dépit du statut militaire de ses effectifs, elle fait face à une proportion importante de postes vacants. En 2024, près d'un quart des plus petites brigades ne disposait pas de l'effectif minimal pour fonctionner, au risque de fragiliser un réseau dense et dispersé. La création de nouvelles brigades, décidée en 2022¹⁹, a entraîné un renforcement de ces disparités, sans faire augmenter la taille critique des brigades existantes²⁰.

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 établir²¹ : il n'existe pas de lien marqué entre le niveau de délinquance (indice synthétique établi par le SSMSI à l'échelle

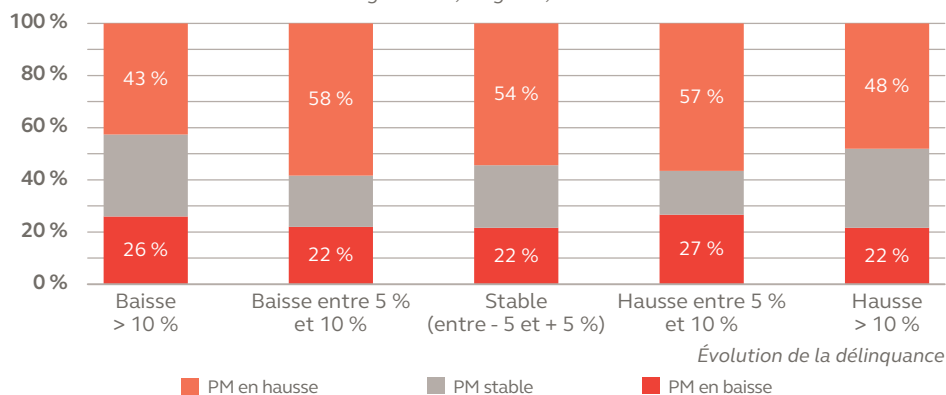
départementale) et les effectifs de police municipale. Ainsi, en 2023, la majorité des départements présentent des ratios de policiers municipaux compris entre 0,4 et 0,6 pour 1 000 habitants, pour des niveaux de délinquance variant de 0 à 16.

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)

Part des communes dont les effectifs augmentent, stagnent, ou baissent



Source : Cour des comptes, d'après les données du SSMSI et la DLPAJ

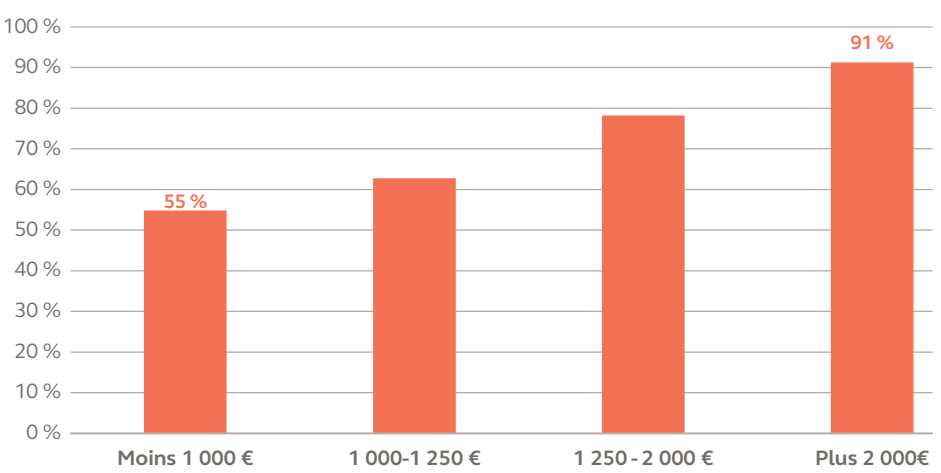
Lecture : parmi les communes qui ont connu une baisse de la délinquance supérieure à 10 % entre 2016 et 2023, 26 % ont vu leurs effectifs de police municipale diminuer, et 43 % augmenter.

2. Un développement des polices municipales fortement lié au potentiel financier

La décision de créer une police municipale est fortement liée au potentiel financier²² 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).

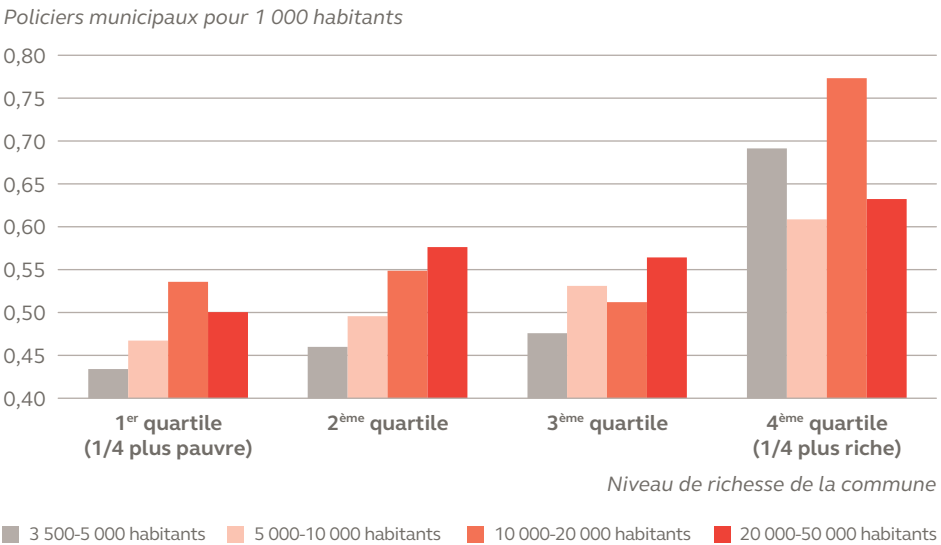
GRAPHIQUE N° 5 | Part des communes de 3 500 à 5 000 habitants disposant d’une police municipale en fonction du potentiel financier par habitant



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 2020²³. 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 2023²⁴ 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 ZSP²⁵.

En 2019, les groupes de partenariat opérationnel (GPO) ont été créés dans le cadre de la police de sécurité du quotidien²⁶.

La loi de sécurité globale de 2021²⁷ 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 obligatoire²⁹. 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'envergure³⁰.

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 nuit³¹ 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 communes³³.

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 municipal³⁴.

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 partagés³⁵. 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 rare³⁶.

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 (ANTA), 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 Constitution³⁸, 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.

municipaux³⁹. 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 sécurité⁴⁰ 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 2025⁴¹).

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 CISPDP 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 « boîtes 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.
