

N° 803

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**,*

Par M. Bernard DELCROS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

VERSION PROVISOIRE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	11
I. LE FNADT : UN FONDS D'INTERVENTION SOUPLE, EFFICACE ET BIEN IDENTIFIÉ DANS LES TERRITOIRES.....	12
A. LE FNADT, UN OUTIL DE FINANCEMENT RATIONALISÉ, CRÉÉ POUR PORTER LES CHOIX STRATÉGIQUES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT	12
1. <i>Un regroupement de six fonds pour rendre plus lisible et efficace la politique d'aménagement du territoire de l'État.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Une doctrine d'emploi du FNADT progressivement remaniée au profit d'une meilleure association des collectivités territoriales et d'une plus grande déconcentration</i>	<i>15</i>
B. LE FNADT, UN DISPOSITIF PARTICULIÈREMENT SOUPLE ET PLÉBISCITÉ PAR LES ACTEURS DE TERRAIN.....	18
1. <i>Les dispositifs reposant sur le FNADT, dont la pérennité serait menacée si cet outil de financement venait à être remis en question.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Les politiques contractuelles qui dépendent de la section locale du FNADT</i>	<i>25</i>
3. <i>Un dispositif avant tout caractérisé par sa grande souplesse et qui doit à ce titre impérativement être préservé</i>	<i>27</i>
4. <i>Un fonds dont la souplesse s'accompagne d'un strict encadrement par l'État.....</i>	<i>30</i>
II. LE FNADT : UN COÛT LIMITÉ POUR UN EFFET LEVIER DÉTERMINANT	31
A. UNE BAISSÉ DRASTIQUE DES CRÉDITS EN 2025 QUI MENACE L'EXISTENCE MÊME DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION.....	31
1. <i>Une diminution substantielle de crédits pourtant contractualisés qui ne peut pas être pérenne sauf à vouloir mettre fin aux CPER</i>	<i>31</i>
2. <i>La réduction en loi de finances pour 2025 des crédits du FNADT relatifs à la contractualisation.....</i>	<i>35</i>
B. LE FNADT : UN DISPOSITIF PEU ONÉREUX QUI GÉNÈRE UN GAIN NET POUR L'ÉTAT	37
III. LE FNADT : UNE CONDITION SINE QUA NON POUR LA POURSUITE DES POLITIQUES DE MASSIF ET DE BASSIN DE FLEUVE.....	39
A. LA PRÉSERVATION DU FNADT, CONDITION EXISTENTIELLE POUR LA CONTINUITÉ DES POLITIQUES DE MASSIF	39
B. LA PRÉSERVATION DU FNADT, CONDITION DU MAINTIEN DES POLITIQUES DE BASSIN DE FLEUVE	44
IV. LE FNADT : UN OUTIL À FORT POTENTIEL AU SERVICE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE QU'IL CONVIENT DE CONSOLIDER....	45
EXAMEN EN COMMISSION.....	49

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES57

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ61

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS).....63

VERSION PROVISOIRE

L'ESSENTIEL

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial des crédits consacrés à la politique des territoires de la mission « Cohésion des territoires », a présenté le mardi 1^{er} juillet 2025 les conclusions de son contrôle sur le bilan du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

I. LE FNADT : UN FONDS D'INTERVENTION SOUPLE, EFFICACE ET BIEN IDENTIFIÉ DANS LES TERRITOIRES

A. UN OUTIL DE FINANCEMENT RATIONALISÉ, CRÉÉ POUR PORTER LES CHOIX STRATÉGIQUES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a créé le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) en fusionnant six fonds antérieurement existants et qui portaient des politiques publiques très variées.

Pour gagner en efficacité, la doctrine d'emploi du FNADT a évolué au fil du temps et s'appuie aujourd'hui pleinement sur les services déconcentrés de l'État. Elle se caractérise également par une co-construction plus marquée avec les collectivités territoriales. **Le FNADT permet ainsi d'apporter des réponses « sur-mesure » aux besoins des territoires.**

Le FNADT est aujourd'hui un outil de financement essentiel à la main des préfets. Il permet de financer de très nombreuses actions qui concourent à **mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire de l'État.**

B. UN DISPOSITIF PARTICULIÈREMENT SOUPLE ET PLÉBISCITÉ PAR LES ACTEURS DE TERRAIN

La quasi-totalité des représentants de l'État auditionnés, tout comme l'ensemble des représentants des élus locaux, ont plébiscité le FNADT pour sa souplesse d'emploi, son efficacité et son effet levier dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire de l'État.

La souplesse de ce dispositif, qui en est sa grande force, tient à l'étendue de son champ d'intervention. Il se caractérise d'abord par sa capacité à financer des opérations qui ne pourraient pas l'être par le biais d'autres outils de financement tels que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID) ou encore la dotation politique de la ville (DPV).

Les dépenses éligibles à ce fonds d'intervention sont variées et intègrent **tant le fonctionnement que l'investissement**. Le FNADT permet, par exemple, de financer les dépenses relatives à l'ingénierie locale, des services à la population, la préservation des milieux naturels et des ressources, l'emploi local ou encore la mise en valeur du patrimoine culturel des territoires.

La souplesse du FNADT tient ensuite à la variété des acteurs, publics et privés, qui y sont éligibles : communes et leurs groupements, départements, régions, associations, entreprises privées, opérateurs, *etc.*

Le FNADT intègre historiquement une section générale et une section locale pour faciliter sa gestion.

La **section générale** finance essentiellement des **opérations d'intérêt national** pilotées par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Elle couvre notamment **les mesures du plan France ruralités** : France Services, Nouveaux lieux-Nouveaux liens, Territoires d'industrie, Action cœur de ville, Petites villes de demain, Villages d'avenir ou encore le Volontariat territorial en administration.

Le FNADT comprend également **une section locale** déconcentrée au niveau des préfets de région, qui assure le **financement de dispositifs contractualisés entre l'État et les collectivités** : la septième génération des contrats de plan État-régions (CPER) pour 2021-2027, les contrats de plan interrégionaux de fleuves et de massifs (CPIER), les pactes de développement territorial ou encore les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD).

Le rapporteur spécial souligne l'importance de ces dispositifs contractuels, qui dépendent directement du FNADT. Ils permettent une convergence des financements en faveur de projets structurants pour l'aménagement du territoire ainsi que la mise en cohérence des politiques publiques nationales et locales, au service d'une vision stratégique partagée à l'échelle de chaque région.

II. LE FNADT : UN COÛT LIMITÉ POUR UN EFFET LEVIER DÉTERMINANT

A. UNE BAISSÉ DRASTIQUE DES CRÉDITS EN 2025 QUI MENACE L'EXISTENCE MÊME DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

La loi de finances pour 2025 a entériné une forte réduction des moyens destinés aux CPER. Alors que 148 millions d'euros de crédits de paiement étaient consacrés aux dispositifs contractuels en 2024, seuls 40 millions d'euros ont été inscrits dans le PLF 2025, ne respectant pas l'engagement contractuel de l'État.

Seules les dotations consacrées aux contrats de convergence et de transformation (CCT) destinés aux outre-mer ont été reconduites en 2025.

Cette baisse drastique des moyens consacrés à la politique contractuelle de l'État en faveur des territoires se traduit en 2025 par le report ou l'abandon d'opérations structurantes, pourtant prévues et concertées dans les territoires, au travers d'un engagement contractuel pluriannuel entre l'État et les collectivités locales.

Le rapporteur spécial, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, a souligné que s'il n'était pas opposé à un report exceptionnel, d'une année, des crédits des CPER et CPIER en raison du contexte budgétaire particulièrement difficile, celui-ci ne pourrait en aucun cas être reconduit. Les dispositifs contractuels engagent la parole de l'État et une remise en cause de ces engagements nuirait à sa crédibilité.

Les crédits du FNADT devront donc nécessairement être rétablis en 2026, faute de quoi les CPER et CPIER disparaîtraient purement et simplement, ce qui porterait un coup fatal à un volet important de la politique d'aménagement du territoire de l'État et à la confiance entre l'État et les collectivités territoriales.

B. UN DISPOSITIF PEU ONÉREUX QUI GÉNÈRE UN GAIN NET POUR L'ÉTAT

Pour un montant de seulement 200 millions d'euros environ chaque année, le FNADT se caractérise par un effet levier particulièrement intéressant, que rappellent chaque année les documents annexes du projet de loi de finances et sur lequel ont insisté l'ensemble des personnes auditionnées.

Ainsi, pour 1 euro de FNADT investi sur un projet territorial, 6 euros sont mobilisés, *via* des financements privés, européens ou de collectivités territoriales. Il s'agit donc d'un dispositif véritablement efficace, vecteur de réussites concrètes, et qui permet de réunir autour d'une même table une grande diversité d'acteurs institutionnels et privés.

Lors des auditions, plusieurs services de l'État ont souligné l'intérêt de maintenir ce dispositif au fort effet levier, précisant ainsi : « *il serait aberrant de se priver du FNADT tant son montant est modeste et son effet levier est important* ».

Il est aussi intéressant de noter que cet effet levier ne cesse de progresser d'année en année (avec une hausse de 20 % en 2 ans), signe de l'efficacité croissante de ce dispositif.

III. LE FNADT : UNE CONDITION *SINE QUA NON* POUR LA POURSUITE DES POLITIQUES DE MASSIF

Le FNADT constitue l'essentiel du financement mobilisé par l'État pour de nombreuses politiques publiques d'aménagement du territoire, particulièrement en secteur rural. La remise en cause du FNADT, ou une nouvelle baisse des crédits alloués, entrainerait la disparition pure et simple de ces politiques, pourtant nécessaires.

Parmi celles-ci, le rapporteur spécial insiste tout particulièrement **sur les politiques de massif dont le FNADT peut représenter jusqu'à 95 % de la contribution de l'État.**

Il en résulte que la poursuite des politiques de massif serait rendue impossible en cas de remise en cause des crédits du FNADT.

Parmi les trois classifications de communes de montagne que la loi distingue, les massifs englobent les communes des zones de montagne, mais aussi les communes des zones qui leur sont immédiatement contigües.

Ainsi, **8 611 communes relèvent du territoire d'un des neuf massifs**, dont six en métropole (Alpes, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien) et trois dans les outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Réunion).

La gouvernance des six massifs interrégionaux de métropole est assurée par un « comité de massif » sous le pilotage d'un préfet coordonnateur, d'un président de région et d'un commissaire de massif.

L'effet levier du FNADT est tout aussi marqué s'agissant des politiques de massif. Par exemple, pour 5 millions d'euros de FNADT mobilisés dans le massif des Alpes en 2024, plus de 32 millions d'euros complémentaires ont pu être investis *via* d'autres sources de financement régionaux, européens et locaux.

L'apport initial de l'État à travers le FNADT est ainsi un élément déclencheur et décisif pour les politiques publiques conduites dans les massifs, pour une contribution de l'État finalement très limitée, de l'ordre de 5 à 6 millions d'euros par massif environ sur la période.

Le FNADT finance des projets concrets très structurants pour ces territoires, tels que des activités économiques liées à des savoir-faire locaux ou le développement de filières propres à chacun des massifs.

Le FNADT permet également de financer des opérations ne relevant d'aucun autre dispositif existant comme les protocoles de classement des espèces protégées. Il complète aussi des dispositifs déjà en vigueur et valorisés localement, tels que ceux relatifs au pastoralisme, aux labels économiques locaux ou à la forêt.

Les mêmes constats peuvent être faits pour les politiques de bassin de fleuve : leur existence dépend en grande partie de la survie du FNADT.

IV. LE FNADT : UN OUTIL À FORT POTENTIEL AU SERVICE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE QU'IL CONVIENT DE CONSOLIDER

Le FNADT ne peut en aucun cas être une variable d'ajustement lors des discussions budgétaires pour 2026.

Si un effort exceptionnel a pu être consenti dans le cadre du vote de la loi de finances pour 2025, celui-ci ne pourra pas se réitérer en 2026 sans mettre en péril de façon irrémédiable de nombreuses actions concrètes d'aménagement du territoire qui dépendent exclusivement de cet outil de financement.

L'efficacité et la souplesse de l'utilisation de ce fonds d'intervention, son effet levier reconnu, pour un coût finalement très limité pour l'État de l'ordre de 200 millions d'euros par an, justifie son maintien et de renoncer à tout projet de dilution dans un autre outil de financement.

Au contraire, un renforcement du FNADT dès 2026 est nécessaire pour concrétiser les engagements pris par le Gouvernement, lors du comité interministériel aux ruralités du 20 juin 2025 ou encore en matière de labellisation de nouveaux espaces France services.

Le rapporteur spécial souhaite également qu'une réflexion soit engagée afin de mieux définir la politique d'aménagement du territoire conduite par l'État, de la rendre plus lisible et de redonner au FNADT le rôle central qui lui était dévolu par la loi de 1995.

VERSION PROVISOIRE

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : Maintenir impérativement le FNADT à l'écart de toute fusion des diverses subventions d'investissement local. *(Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, ministère de la Cohésion des territoires)*

Recommandation n° 2 : Inscrire au budget les crédits nécessaires au respect des engagements pris par l'État dans le cadre des CPER et CPIER. *(Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires)*

Recommandation n° 3 : Renforcer la section générale du FNADT pour assurer le financement des nouveaux espaces France services dont la labellisation a été annoncée par le gouvernement. *(Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires)*

Recommandation n° 4 : Inscrire au budget les crédits nécessaires au financement des engagements pris par le Premier ministre lors du comité interministériel aux ruralités du 20 juin 2025. *(Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires)*

Recommandation n° 5 : Engager une réflexion pour faire du FNADT l'outil de financement principal de la politique d'aménagement du territoire de l'État, afin de le rendre plus lisible et efficace, notamment sur l'opportunité d'une intégration au sein du FNADT du fonds pour le recyclage des friches et du fonds : « développement des mobilités durables en zones rurales ». *(Ministère de la Cohésion des territoires, Parlement)*

Recommandation n° 6 : Rappeler par voie de circulaire aux préfets de région leurs obligations de transmission d'information aux conseils régionaux et départementaux résultant de l'article 33 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. *(Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Cohésion des territoires)*

Recommandation n° 7 : Transmettre annuellement la liste des projets financés et les montants attribués via la section locale du FNADT à la commission des élus mentionnée à l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales. *(DGCL, préfetures)*

I. LE FNADT : UN FONDS D'INTERVENTION SOUPLE, EFFICACE ET BIEN IDENTIFIÉ DANS LES TERRITOIRES

A. LE FNADT, UN OUTIL DE FINANCEMENT RATIONALISÉ, CRÉÉ POUR PORTER LES CHOIX STRATÉGIQUES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT

1. Un regroupement de six fonds pour rendre plus lisible et efficace la politique d'aménagement du territoire de l'État

Fruit du **regroupement de six fonds** qui lui préexistaient, le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été instauré par la **loi du 4 février 1995** d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹.

Comme le rappelait Jean-Claude Gaudin, alors ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, à l'occasion d'une question posée en janvier 1996, la création du FNADT visait à doter les préfets d'une enveloppe budgétaire unique et souple d'utilisation, à même de répondre de façon plus efficace aux enjeux nationaux et locaux d'aménagement du territoire.

La loi précitée a regroupé **le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT), le fonds du groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM), le fonds d'aide à la délocalisation (FAD), le fonds régionalisé pour les initiatives locales pour l'emploi (FRILE), le fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne (FIAM) ainsi que le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR).**

Ces dispositifs avaient été lancés dans la foulée de la création, en 1963, de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)². **Le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT), créé concomitamment à la DATAR,** était ainsi destiné à « *financer des opérations complémentaires d'équipement reconnues nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire* »³.

¹ [Article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua-Hoeffel ».](#)

² Cette création résultait du [décret n° 63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué](#), abrogé en 2006.

³ Article 8 du décret du 14 février 1963 précité.

Le groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM) a, pour sa part, vu le jour en 1972 afin d'entreprendre la **rénovation des cités minières** et de créer les conditions d'une rétrocession aux communes des voiries qui y étaient situées. Des crédits ont été affectés, dans ce cadre, à quatre grands types d'intervention : la remise aux normes techniques des voiries et réseaux divers, la démolition des cités obsolètes, l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie des cités et la rénovation d'un certain nombre d'équipements. Cette ambition de rénovation urbaine avait avant tout pour objectif d'améliorer les conditions de vie des ouvriers et s'inscrivait dans la droite ligne du concept de « nouvelle société » porté par Jacques Chaban-Delmas, alors Premier ministre.

Le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR), créé en 1979¹, finançait des **contrats de plan pour le développement**, soit dans les massifs de montagne (c'était le cas d'environ 75 % des crédits) soit dans les zones rurales fragiles de plaine.

Le fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne (FIAM), créé par la « loi montagne » de 1985², avait pour « *mission prioritaire et permanente de contribuer à la valorisation de tous les atouts de la montagne en soutenant la recherche appliquée, l'expérimentation, l'innovation, l'animation locale et l'assistance technique nécessaires à la mise en œuvre de projets de développement global, ainsi que la diffusion des expériences et des techniques adaptées au milieu montagnard.* »

Le fonds régionalisé pour les initiatives locales pour l'emploi (FRILE), instauré par la loi de finances pour 1989³, sous le Gouvernement de Michel Rocard, avait pour objet de financer l'étude, le montage et le démarrage de projets innovants et créateurs d'emplois.

Enfin, le fonds d'aide à la délocalisation (FAD), lancé par le Gouvernement d'Édith Cresson en 1992, avait pour fonction d'**accompagner les entreprises dans des opérations de transfert d'activité de l'Île-de-France vers les régions.**

Le regroupement opéré en 1995 a initialement suscité des interrogations en ce qu'il concernait un nombre important de dispositifs aux objectifs très variés et en raison des craintes formulées à l'époque sur une éventuelle contraction des moyens destinés à l'aménagement des territoires qui auraient pu en résulter. **La fusion des six fonds antérieurs ne s'est pas traduite par une diminution des moyens, bien au contraire**, ainsi que le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 1995, notre ancien collègue Jean Pépin, avait eu

¹ Décret n° 79-533 du 3 juillet 1979 instituant un fonds interministériel de développement et d'aménagement rural.

² Article 80 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (abrogé par la loi de 1995 instaurant le FNADT).

³ Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de Finances pour 1989.

l'occasion de le souligner¹ : « Pour raisonner à structure constante, il conviendrait de comparer le nouveau FNADT-Investissement à la somme des crédits figurant au budget voté de 1994 pour : le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT), le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR), les crédits de restructuration des zones minières ainsi que ceux destinés à faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne. L'ensemble de ces crédits atteignait 1,208 milliard de francs de crédits de paiement dans le budget voté de 1994. **La création du FNADT-Investissement s'assortit donc, à structure constante, d'une progression de 15,14 % en francs courants, de 1994 à 1995, des crédits de paiement. Cette progression est confirmée, à structure constante, par celle (+ 20,6 % en francs courants) des autorisations de programme qui passent de 1,607 milliard de francs en 1994 à 2 milliards de francs pour 1995.** »

Par la suite, le volume de crédits consommés dans le cadre du FNADT s'est stabilisé aux alentours de 200 millions en euros courants. L'analyse de l'exécution du fonds depuis 1995 montre toutefois des fluctuations importantes, avec un pic de crédits consommés de 388 millions d'euros en 2005 et un creux de 142 millions d'euros en 2021.

Force est de constater que ce regroupement a en réalité permis d'atteindre les principaux objectifs qui lui avaient été assignés.

En premier lieu, cette fusion avait pour objectif de raccourcir et de déconcentrer les processus de décision. C'est la raison pour laquelle, depuis sa création, **le fonds comprend, d'une part, une « section locale » déconcentrée au niveau des préfets de région et, d'autre part, une « section générale » finançant essentiellement des opérations d'intérêt national.**

Initialement, **la section locale** servait en quasi-totalité à financer des dispositifs contractualisés entre l'État et les régions. Bien plus subsidiairement, elle comprenait une part dite « libre d'emploi », permettant au préfet de région, en concertation avec les préfets de département, de financer des projets structurants pour le territoire.

La section générale, initialement d'un montant analogue à la section locale, finançait des opérations d'intérêt national, décidées par le Premier ministre lors des « comités interministériels de l'aménagement et du développement du territoire² ». Trois grands types d'opérations entraient dans cette catégorie : les mesures à caractère national ou territorial résultant de décisions du gouvernement ; les programmes, proposés par la DATAR,

¹ Tome du X du rapport pour avis n° 81 (première session ordinaire 1994-1995) de M. Jean Pépin sur le projet de loi de finances pour 1995.

² Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) est un comité interministériel réuni en France par le Premier ministre et comprenant les ministres concernés par l'aménagement du territoire. Il succède au Comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire (CIAT) créé en 1960, remplacé en 1995 par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), puis en 2005 par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), lequel reprend, en 2009, l'appellation de 1995.

avec éventuellement le concours d'autres ministères ou organismes publics, et le soutien aux organismes de développement local. Plus exceptionnellement, des opérations d'intérêt régional trop importantes pour être financées uniquement par la section locale pouvaient également être prises en charge par la section générale.

Si la coexistence des deux sections au sein du FNADT perdure, leur articulation a largement évolué dans le temps. La section générale permet de financer des programmes nationaux déclinés à l'échelle territoriale, tandis que la section locale finance essentiellement des crédits contractualisés entre l'État et les collectivités territoriales. En parallèle de ces deux sections, le FNADT intègre le financement de deux opérateurs, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et Business France.

Mme Cécile Raquin, directrice générale des collectivités locales, et M. Stanislas Bourron, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), ont confirmé lors de leur audition le caractère opérationnel de cette distinction : « *ce découpage en deux sections fonctionne bien sur le plan budgétaire, même si, en réalité, la véritable organisation du FNADT repose sur un triptyque contrat - projets nationaux - opérateurs.* » (Stanislas Bourron, lors de son audition par le rapporteur spécial le 19 mars 2025).

2. Une doctrine d'emploi du FNADT progressivement remaniée au profit d'une meilleure association des collectivités territoriales et d'une plus grande déconcentration

Le FNADT se caractérise aujourd'hui par **une co-construction plus marquée avec les collectivités locales** et par **d'avantage de déconcentration** pour apporter des réponses « sur mesure » aux besoins des territoires.

a) Une association croissante des collectivités territoriales à la doctrine d'emploi du FNADT, qui reste à améliorer

Le rapporteur spécial souligne que l'État associe désormais plus étroitement les collectivités territoriales à la mise en œuvre du FNADT, comme en témoignent les auditions des associations d'élus locaux. Si des marges de progression subsistent, le rapporteur spécial relève une amélioration tangible dans les modalités de gouvernance et de concertation par rapport à l'approche plus centralisée qui prévalait à l'époque de la DATAR.

Alors que ces deux sections bénéficiaient initialement de montants de crédits comparables, le renforcement du rôle des collectivités a conduit à un poids plus important de la section locale, et ce, jusqu'en 2024.

En effet, jusqu'en 2024, les dispositifs contractualisés entre l'État et les collectivités financés via la section locale du FNADT, en particulier les contrats de plan État-Régions (CPER) et les contrats de plan interrégionaux

(CPIER), représentaient plus des deux-tiers du total des crédits du FNADT. La forte diminution des crédits contractualisés en loi de finances initiale pour 2025 a logiquement réduit la part relative de la section locale du FNADT (*cf. infra*).

Part de chacune des deux sections dans le total des crédits FNADT

(en millions d'euros, arrondis à l'entier le plus proche)

	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	AE	CP										
FNADT section locale (action 11 du programme 112)	124	111	75	103	118	97	202	119	191	131	97	40
<i>Part de la section locale dans le total FNADT (en %)</i>	84	78	69	73	67	60	78	66	65	55	45	25
FNADT section générale (action 12 du programme 112)	24	32	34	39	59	65	58	62	105	108	117	119
<i>Part de la section générale dans le total FNADT (en %)</i>	16	22	31	27	33	40	22	34	35	45	55	75
Total FNADT	148	143	109	142	177	162	260	181	296	239	214	159

Source : Commission des finances du Sénat à partir de données fournies par la DGCL

Bien que les collectivités soient de plus en plus associées à la doctrine d'emploi du FNADT, l'État dispose toujours d'un rôle central dans sa mise en œuvre. Le ministre des collectivités territoriale continue notamment de fixer les orientations et les priorités d'emploi du FNADT.

De plus, des progrès restent à réaliser en ce qui concerne l'information des collectivités territoriales sur l'utilisation des crédits du FNADT. En effet, depuis la loi du 25 juin 1995, le préfet de région est tenu d'informer les présidents des conseils régionaux et départementaux des décisions déconcentrées d'attribution des crédits relevant de la section locale.

En complément, l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, modifié en 1999, impose également au représentant de l'État dans la région de transmettre chaque année un rapport aux présidents des exécutifs régionaux et départementaux concernés, détaillant les conditions d'exécution des crédits attribués. Ce dispositif vise à garantir une meilleure transparence et à favoriser un dialogue entre l'État et les collectivités sur les priorités

d'intervention territoriale. Or, le rapporteur spécial a sollicité *Départements de France* sur ce point, qui a interrogé ses membres pour déterminer l'effectivité de cette transmission. Les 32 départements ayant répondu¹ ont tous confirmé ne pas recevoir ces éléments, même s'il est vrai que certaines préfectures en font parfois discrètement état sur leur site Internet. C'est pourquoi le rapporteur spécial considère que cette obligation légale de transmission d'information par les préfectures de région devrait faire l'objet d'un rappel par voie de circulaire.

Recommandation n° 6 : Rappeler par voie de circulaire aux préfets de région leurs obligations de transmission d'information aux conseils régionaux et départementaux résultant de l'article 33 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. (*Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Cohésion des territoires*)

Outre l'obligation légale susmentionnée, le rapporteur spécial recommande également de transmettre, chaque année et dans chaque département, comme c'est le cas pour la DETR, la liste des projets financés et les montants attribués par la section locale du FNADT à la commission des élus mentionnée à l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales². Il s'agit d'une question de transparence de l'action territoriale de l'État.

Recommandation n° 7 : Transmettre annuellement la liste des projets financés et les montants attribués via la section locale du FNADT à la commission des élus mentionnée à l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales. (*DGCL*)

¹ Aisne, Ardennes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Eure, Essonne, Finistère, Gard, Guyane, Indre, Ille-et-Vilaine, Lot, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Meuse, Morbihan, Moselle, Nièvre, Oise, Orne, Pas-de-Calais, La Réunion, Seine-Maritime, Somme, Tarn, Territoire de Belfort, Var, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Yonne.

² Cette commission comprend, dans chaque département, des représentants des maires des communes, des représentants des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires (lorsque le département compte cinq parlementaires ou plus, deux députés et deux sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat pour siéger dans la commission).

b) La déconcentration de plus en plus marquée de la doctrine d'emploi du FNADT

La seconde évolution marquante du FNADT tient à **l'application d'une logique de déconcentration**.

L'atout principal du FNADT est sa souplesse d'utilisation (*cf. infra*) qui est rendue possible par la délégation de moyens aux représentants de l'État dans les territoires. Les préfets de région, en lien avec les préfets de département, peuvent ainsi faire de la différenciation territoriale en finançant des projets structurants localement. En effet, le FNADT laisse une grande marge d'autonomie au préfet de région, qui peut ainsi impulser des dynamiques locales, *via* la contractualisation :

- à la maille régionale : les contrats de plan État - Région ou inter-régionaux (massifs montagneux, bassins versants de fleuves) ;

- à la maille locale, avec d'autres formes de contrats de cohésion territoriale, principalement les Contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE).

Le rapporteur spécial souligne l'intérêt de préserver cette marge d'appréciation importante dont bénéficie le représentant de l'État dans le territoire. Le préfet de région ou de département dispose en effet d'une vision globale qui lui permet de déterminer au mieux l'opportunité des opérations à mener dans le cadre de l'emploi du FNADT. Cette approche garantit la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire adaptée aux spécificités locales et facilite la prise en compte de l'avis des élus locaux.

En outre, le représentant de l'État dans le territoire peut apporter un soutien en ingénierie à la commune porteuse de projet lorsque cela est nécessaire.

B. LE FNADT, UN DISPOSITIF PARTICULIÈREMENT SOUPLE ET PLÉBISCITÉ PAR LES ACTEURS DE TERRAIN

Le FNADT se compose d'une section générale, visant à financer des dispositifs nationaux et d'une section locale qui porte la politique contractuelle de l'État dans les territoires. Il se caractérise par sa souplesse, qui fait la spécificité et l'intérêt de ce dispositif.

1. Les dispositifs reposant sur le FNADT, dont la pérennité serait menacée si cet outil de financement venait à être remis en question

Les dépenses relevant de la section générale sont liées à des dispositifs nationaux qui sont pilotés par l'ANCT.

On peut relever actuellement **sept dispositifs principaux financés par la section générale au niveau national**.

a) *Le dispositif France services : un indéniable succès qui dépend directement du FNADT et qui nécessite des crédits supplémentaires pour répondre aux objectifs fixés par le Gouvernement*

Inscrit initialement comme une priorité de l'Agenda rural avec pour ambition de faciliter l'accès aux services publics pour tous les usagers, et repris depuis dans le plan France Ruralités, le réseau France Services qui porte les « maisons France services » (MFS) ainsi que les espaces France services itinérants, créé en 2019, résulte en partie de la structuration au niveau national d'initiatives locales antérieures.

Il s'agit d'un **réseau de services publics mutualisés** devant permettre aux usagers d'effectuer différentes démarches administratives dans un lieu unique vers lequel ils se rendent, ou qui vient à eux via les maisons France services mobiles, et au sein duquel ils bénéficient de l'aide de conseillers « France services » polyvalents.

Les sites France services permettent aux usagers d'accéder à un bouquet de services du quotidien. Ils peuvent bénéficier, dans chaque structure, de l'accès à un socle minimal de onze missions de services publics¹. Ce socle minimal comprend La Poste, France travail, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA), le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice, la direction générale des finances publiques, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère et un service du ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ainsi que l'Agence nationale de l'habitat.

Se sont ajoutés dans certains départements, depuis le 1^{er} janvier 2025, deux autres opérateurs : l'Agirc-Arcco et les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - URSAFF.

Concrètement, les MFS ont été installées soit au sein de structures préexistantes (Maisons de services au public, bureau de poste, etc.) soit, le plus souvent, dans un lieu créé *ex nihilo* par les collectivités territoriales.

Parmi les 2 751 MFS en activité et labellisées au 1^{er} août 2024 (les données 2025 sont en cours de recensement et seront prochainement transmises au rapporteur spécial), 67 % sont portées par une collectivité territoriale ou leur groupement², 15 % par La Poste, 13 % par une association

¹ D'autres opérateurs presentis comme l'Association générale des institutions de retraite des cadres-Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC ARRCO) ou le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) n'ont, à ce jour, pas rejoint le dispositif.

² Parmi les MFS portées par les collectivités, 47 % le sont par des communes, 48 % par des EPCI et 5 % par d'autres strates de collectivités.

locale ou un réseau d'association, 3 % par la MSA, 2 % par les préfetures et les sous-préfetures elles-mêmes et 0,1 % seulement par un des opérateurs autres que la Poste. Cette proportion n'évolue quasiment pas depuis 2022 ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

Évolution de la part des structures porteuses de France services

	2024	2023	2022	2021 (MSAP)
associations	13%	13%	13%	-
collectivités locales	67%	67%	66%	46%
Etat	2%	1%	0%	0%
MSA	3%	4%	3%	-
opérateurs	0,10%	0%	0%	-
La Poste	15%	15%	17%	54%

Source : DGCL

Au-delà de ce socle de services, les structures porteuses peuvent déployer des offres de services complémentaires, en fonction de besoins locaux.

Elles sont réparties sur l'ensemble du territoire et sont ainsi un outil efficace et reconnu de cohésion territoriale.

Le rapporteur spécial souligne que le financement du réseau France services dépend très fortement des crédits inscrits au sein du FNADT. En effet, le financement du réseau France Services suit différents canaux : des crédits sont alloués à l'animation du réseau départemental, sur la section générale du FNADT. En complément, les crédits du FNADT permettent de financer un forfait par maison France services, dans une logique de cofinancement paritaire avec les opérateurs.

Initialement de 30 000 euros¹, ce financement forfaitaire, répondant à l'une des principales préconisations formulées par le rapporteur spécial², a progressivement augmenté pour atteindre 45 000 euros et devrait être porté à

¹ Ce montant est financé différemment selon qu'il s'agit de structures postales (26 000 euros venant du fonds postal national de péréquation territoriale et 4 000 euros provenant du fonds national France Services) ou de structures non postales (15 000 euros provenant des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire et 15 000 euros du fonds national France Services).

² [Rapport d'information n° 778 \(2021-2022\) sur le premier bilan du financement des maisons France services fait par M. Bernard Delcros au nom de la commission des finances, déposé le 13 juillet 2022.](#)

50 000 euros en 2026. Pour l'instant, la trajectoire telle qu'elle résulte de la loi de programmation des finances publiques¹ (LFPF) est respectée.

C'est pourquoi **l'enveloppe du FNADT sur le programme 112 a été revalorisée en 2024**, passant de 36,3 millions d'euros à 53,2 millions d'euros, en AE comme en CP, dans le PLF 2024. Ajoutons qu'une partie de l'abondement supplémentaire de la subvention pour charges de service public dont avait bénéficié l'ANCT en 2024 était destinée à l'animation nationale du programme.

En 2025, les crédits prévus en loi de finances initiale au titre de ce dispositif permettent de maintenir cette trajectoire et d'augmenter la part FNADT à 25 000 euros par structure, d'où un total de 65,5 millions d'euros en AE comme en CP (soit une hausse de 23,10 % par rapport aux 53,2 millions d'euros ouverts en LFI 2024)².

Cette progression couvre la montée en puissance du financement par structure sur la base de 2 800 MFS environ labellisées à fin 2024. En revanche, à ce stade, les crédits ne permettent pas de financer davantage de MFS alors que l'ouverture de nouvelles MFS a été annoncée par le Gouvernement.

Le rapporteur spécial souligne le succès des France services, dont **l'objectif est de remettre une dimension humaine dans des démarches administratives de plus en plus dématérialisées et complexes. Il ajoute qu'une remise en cause, même partielle, des crédits alloués au FNADT reviendrait à revenir sur ce dispositif reconnu comme étant l'un des plus efficaces en matière de cohésion territoriale.**

Le nombre d'accompagnements d'utilisateurs et la fréquentation des France services n'ont cessé de croître depuis leur création début 2020. Alors qu'une MFS accompagnait en moyenne 7,8 demandes par jour en 2020, la moyenne quotidienne des accompagnements est aujourd'hui supérieure à 16. Chaque mois, environ 830.000 usagers sollicitent une maison France services pour un total de 960 000 démarches, un même usager pouvant effectuer plusieurs démarches. L'objectif d'un million d'accompagnements par mois, prévu pour 2026, est en passe d'être atteint.

Les MFS permettent de résoudre plus de quatre démarches administratives sur cinq³. Les demandes les plus sollicitées sont liées aux démarches auprès de l'administration fiscale (20 %), aux pré-demandes de titre d'identité et de voyage ainsi qu'aux immatriculations de véhicules (20 %), aux démarches en lien avec la liquidation des droits de retraite et le calcul de

¹ [Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.](#)

² Ces montants ne tiennent pas compte du décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

³ D'après la DGCL, 84,2 % des démarches administratives effectuées à l'aide des MFS sont résolues. Par ailleurs, 96,1 % des utilisateurs se déclarent satisfaits de l'accompagnement reçu en France services et 98 % recommandent France services à leurs proches.

la pension (15 %), à l'assurance maladie (14 %) et aux allocations familiales (14 %).

En outre, le rapporteur spécial a été informé de la volonté de procéder à la labellisation de presque 300 France services supplémentaires, ce qui conduirait à atteindre 3 000 MFS en 2026, toutes structures comprises (en incluant les structures mobiles qui peuvent prendre des formes très variées : **bus itinérants dans les zones les plus rurales ou les plus difficiles d'accès¹**, « *pirogue France services de l'Est guyanais* » **qui circule sur le Maroni de commune en commune**). Le rapporteur spécial souligne que sans augmentation des crédits alloués au FNADT, ces engagements ne pourront pas se concrétiser. Il alerte également sur le fait qu'une remise en cause, ne serait-ce que partielle, du FNADT menacerait la pérennité de ce dispositif vertueux, plébiscité par tous.

Recommandation n° 3 : Renforcer la section générale du FNADT pour assurer le financement des nouveaux espaces France services dont la labellisation a été annoncée par le gouvernement. (*Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires*)

Outre l'engagement de labelliser de nouvelles structures France services, il est nécessaire de continuer l'amélioration de l'offre de services existante et de développer la politique du « aller-vers » l'utilisateur.

Concernant le périmètre du bouquet de services proposé, les auditions menées par le rapporteur spécial ont permis d'aboutir à la conclusion que des extensions étaient nécessaires afin de couvrir davantage les besoins de services aujourd'hui non satisfaits. Il renouvelle sa préconisation que soient intégrés au dispositif d'autres opérateurs comme le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) ou encore la fédération des particuliers employeurs.

Certes, des difficultés techniques devraient être surmontées et l'élargissement du périmètre proposé suppose des efforts de concertation. Toutefois, le rapporteur spécial insiste tout particulièrement sur un aspect qu'il est régulièrement amené à rappeler aux décideurs : l'élargissement des opérateurs accessibles via les MFS ne fait en rien peser un risque sur la capacité « d'absorption » par les conseillers France services d'utilisateurs supplémentaires et de nouvelles demandes.

¹ Il existe 160 structures mobiles et à peu près autant de structures multi-sites. Dans les outre-mer, 10 % des MFS sont des structures de type mobile pour adapter au mieux le service à la réalité de territoires parfois très difficiles d'accès.

b) Les autres dispositifs qui dépendent des crédits de la section générale du FNADT

Six autres dispositifs sont notamment portés au niveau national par la section générale du FNADT.

Le programme « **Territoires d'industrie** » contribue à porter la politique nationale de réindustrialisation et intègre une dimension ambitieuse en matière de cohésion des territoires. En effet, les communes de moins de 20 000 habitants sont particulièrement attractives pour les porteurs de projets industriels et doivent pour cela être accompagnées par l'État, notamment en ingénierie. Pour ce faire, le FNADT finance le recrutement de chefs de projet, à hauteur de 80 000 euros par emploi, pour réaliser des plans d'actions territorialisés et assurer leur suivi. Lancé en 2018, pour mettre en place un cadre coopératif de soutien à l'industrie hors des métropoles, ce dispositif a permis la création de 183 territoires d'industrie regroupant une ou plusieurs intercommunalités. Ces territoires réunissent 48 % des entreprises industrielles, 54 % des emplois industriels et 44 % des intercommunalités.

Un rapport de la Cour des comptes, publié en novembre 2024 et portant sur le bilan du dispositif sur la période 2018-2023, en fait une analyse encourageante, inscrite dans une logique de moyen à long terme. Il met en évidence « l'effet positif du programme sur la coopération locale et les dynamiques de collaboration ». Il relève également que la situation financière des territoires d'industrie est « en moyenne meilleure que celle des autres territoires », ce qui pourrait s'expliquer « par une modernisation de l'appareil productif industriel », rendue possible par l'accompagnement « des dispositifs publics nationaux locaux », dont fait notamment partie le FNADT.

Le programme « **Action cœur de ville** » vise à améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces collectivités dans le développement du territoire. Le programme accompagne 245 communes situées sur 232 territoires métropolitains et ultramarins. Alors que 23 % de la population française vit dans les villes moyennes, et que 26 % de l'emploi total, en France, y est concentré, ces villes connaissent parfois des difficultés d'attractivité, de logements dégradés ou de vitalité commerciale et nécessitent pour cela un accompagnement particulier de l'État.

Le second volet d'Action cœur de ville, qui est actuellement en vigueur et qui s'ancre sur la période 2023-2026, se concentre sur les objectifs suivants :

- **accompagner les villes pour relever le défi de la transition écologique ;**

- **conforter le socle de services, le vivier d'emploi et le rôle de centralité des villes moyennes pour l'ensemble de leur territoire ;**

- **revitaliser prioritairement leur centre-ville** afin d'y (re)mettre habitants et activités dans un cadre de vie accueillant, agréable et inclusif ;

- accélérer le passage à l'opérationnel des actions, en apportant aux villes **l'accompagnement nécessaire à la mise en œuvre de projets transversaux** plus complexes et des financements adaptés.

Dans 145 villes, des projets sont en cours sur les **Quartiers de gare** (QDG), avec une charte signée par Villes de France et la SNCF, qui a désigné des interlocuteurs SNCF uniques dans chaque région. Une centaine de villes ACV travaillent sur leurs **entrées de ville**, pour y favoriser la sobriété foncière et lutter contre l'artificialisation des sols, améliorer la qualité architecturale, urbaine et paysagère, accompagner les évolutions du secteur commercial et des modes de consommation, et diversifier les fonctions urbaines de ces zones.

Le programme « Petites villes de demain », lancé le 1^{er} octobre 2020, vise à améliorer la qualité de vie des habitants des « petites » communes et des territoires alentours, en les accompagnant notamment dans leur transition écologique. Le programme permet notamment d'apporter un soutien en ingénierie aux communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité, afin de les accompagner dans la mise en place d'un projet de territoire. Ce programme a été financé à hauteur de **24,1 millions d'euros en crédits de paiement consommés en 2024** et a permis d'accompagner **1600 communes**. Le dispositif devrait se poursuivre jusqu'en 2026. Le programme renforce également la capacité opérationnelle des équipes en finançant à hauteur de 75 % jusqu'en 2026 un poste de chef de projet, qui pilote le projet de territoire.

Le dispositif « **Nouveaux lieux, nouveaux liens** » a notamment pour objet d'encourager le développement des tiers-lieux et comprend deux volets. Le premier volet intitulé « **Fabriques de territoires** » met à disposition 80 tiers-lieux dans des territoires qui en étaient totalement dépourvus. Le second volet « **Manufactures de proximité** » porte 16 tiers lieux dédiés à la production, qui animent et apportent des services à une communauté, en priorité à destination d'artisans ou de « petits » entrepreneurs (le dispositif était initialement financé par le plan de relance et se poursuit désormais dans le cadre du programme 112 avec un total de **10 millions d'euros en 2024**).

Le programme « **Villages d'avenir** », déployé depuis le 1^{er} janvier 2024, a vocation à dynamiser les territoires ruraux en offrant aux communes de moins de 3 500 habitants un accompagnement personnalisé pour accélérer la mise en œuvre de projets locaux. Sélectionnées par les préfetures, les 2 498 premières communes bénéficiaires, réparties dans 95 départements de l'Hexagone et de l'Outre-mer, sont ainsi accompagnées par 120 chefs de projets dédiés (dont 20 ont été mis à disposition par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) : leur rôle est de soutenir les maires dans la conception, le suivi et la réalisation de leurs projets. Localisés dans les préfetures, les sous-préfetures ou encore les directions départementales des territoires (et de la mer), leur présence dans les communes permet d'assurer le bon déroulement et le suivi des actions entreprises ainsi qu'une proximité essentielle à la réussite des projets. Concrètement, la plupart de ces accompagnements de proximité consistent en la réhabilitation de bâtiments publics, le développement de services de proximité ou encore la transition écologique au sein de villages qui n'auraient ni les moyens humains ni les moyens matériels de les porter.

Enfin, le **volontariat territorial en administration (VTA)**, a été mis en place en avril 2021 pour renforcer l'ingénierie dont bénéficient les territoires ruraux et offrir une expérience valorisante à de jeunes diplômés. Reconduit en 2023 dans le plan France ruralités, il a permis d'accompagner le recrutement de près de 880 jeunes depuis son lancement dans 615 collectivités.

Sur le même modèle que le VTE (volontariat territorial en entreprise), il permet à de jeunes diplômés de 18 à 30 ans et d'un niveau bac + 2 minimum d'effectuer une mission d'ingénierie au service du développement d'un territoire rural.

L'État accompagne ce recrutement par le versement d'une aide forfaitaire de 15 000 euros par VTA à laquelle a été ajoutée, en 2023 et 2024, une prime « Coup de pouce - sac à dos » de 5 000 euros, ayant vocation à aider le titulaire dans son installation sur le territoire. 166 VTA ont été financés en 2024 à l'échelle nationale, dans 65 départements français.

2. Les politiques contractuelles qui dépendent de la section locale du FNADT

Le FNADT porte des crédits destinés à financer la contractualisation entre l'État et les territoires. Sans prétendre à l'exhaustivité compte tenu des nombreux mécanismes contractuels concernés, on citera les contrats de plan État régions (CPER), les contrats de plan interrégionaux (CPIER) de fleuves et de massifs, ainsi que des contrats territoriaux infra régionaux, principalement axés autour de la transition écologique et de l'accès au numérique. L'action 11 « section locale du Fonds National d'Aménagement et de Développement du

Territoire (FNADT) » porte ces dispositifs contractuels de première importance.

Ces dispositifs locaux ont connu une montée en puissance notable jusqu'en 2024, traduisant la volonté réitérée des gouvernements successifs de s'appuyer sur cet outil de financement pour accompagner la mise en œuvre de projets territoriaux. Cette dynamique collaborative, positive par nature, a été interrompue par la diminution significative des crédits consacrés à cette politique dans le cadre de la loi de finances pour 2025 (*cf. infra*).

Institués par la loi en 1982¹, les contrats de plan État-Région (CPER) sont les outils principaux de la politique contractuelle d'aménagement du territoire de l'État. Ils définissent les projets d'investissement structurants que l'État, les conseils régionaux, ainsi que d'autres collectivités territoriales ou acteurs privés s'engagent à cofinancer et à mettre en œuvre conjointement, sur une période de six à sept ans. Ils visent à soutenir l'aménagement et le développement des territoires, tout en assurant une meilleure cohérence des politiques publiques à l'échelle régionale. Les CPER 2021-2027, lancés à la suite d'un accord de partenariat signé le 28 septembre 2020 par le Premier ministre et les présidents des conseils régionaux, constituent ainsi la septième génération des CPER.

La section locale du FNADT couvre également le soutien aux **pactes de développement territorial**, spécifiques aux territoires les plus fragiles. Ces pactes visent à mieux coordonner l'action des pouvoirs publics, mais aussi des acteurs économiques et sociaux autour de la mise en œuvre de projets stratégiques partagés. Ils agrègent divers financements, offrant ainsi plus de cohérence à l'action de l'État dans ces territoires.

Par ailleurs, aux termes de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM), **des contrats de convergence et de transformation** (CCT), ont été conclus entre l'État, d'une part, et les cinq régions, départements (ou collectivités uniques) et EPCI des DROM, d'autre part. Ces plans définissent une stratégie de convergence sur 10 à 20 ans adaptée à chaque territoire en vue de réduire les écarts de développement avec la métropole. Ils ont fait l'objet d'une nouvelle génération de contractualisation pour la période 2024-2027.

Enfin, à travers la section locale du FNADT, l'État vient en soutien aux territoires qui subissent le « redéploiement des implantations territoriales des armées », ainsi que sont qualifiées les fermetures de caserne par l'État, à travers les **contrats de redynamisation de site de défense** (CRSD) qui ont vocation à accompagner la transition de ces territoires.

¹ [Article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.](#)

3. Un dispositif avant tout caractérisé par sa grande souplesse et qui doit à ce titre impérativement être préservé

La quasi-totalité des représentants de l'État auditionnés, tout comme l'ensemble des représentants des élus locaux, ont plébiscité le FNADT pour sa souplesse d'emploi, son efficacité et son effet levier dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire de l'État.

La souplesse de ce dispositif, qui en est sa grande force, tient en premier lieu à l'étendue et à la grande diversité des interventions qu'il porte. Il est ainsi caractérisé par la **complémentarité qu'il offre aux opérations n'entrant dans aucun autre mécanisme de financement** (DETR, DSIL, DSID, DPV, Fonds vert)¹, en particulier pour apporter un soutien en ingénierie aux collectivités.

En second lieu, la souplesse du FNADT tient à la variété des acteurs, publics comme privés, qui en bénéficient.

a) La souplesse du FNADT tient d'abord à la nature très variée des projets que l'autorité préfectorale peut cibler

Au niveau territorial, l'État, représenté par les préfets de région et de département, est chargé de décliner les politiques d'aménagement et de développement. Les principaux outils financiers mis à leur disposition pour y parvenir sont le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), la dotation d'équilibre des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et le fonds vert.

Qu'il finance des dispositifs nationaux relevant de la section générale (*cf. infra*) ou des projets locaux relevant de la section locale, le FNADT touche en réalité des opérations extrêmement variées.

Au titre de la section locale, les dépenses éligibles au FNADT sont mentionnées dans « l'instruction annuelle inter-fonds » qui fixe les principales orientations d'emploi de chacune des dotations d'investissement². **Pour 2025, ont ainsi été fixées quatre priorités de fléchage des dépenses relevant de la section locale**, même si ponctuellement des actions n'entrant pas dans ces quatre catégories peuvent être soutenues. Parmi les actions financées par le FNADT à ce titre, on retrouve principalement des actions :

- concourant à **accroître l'attractivité des territoires** (par exemple, la création d'un centre aquatique dans l'Eure) ;

¹ Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), dotation politique de la ville (DPV) et fonds vert.

² [Instruction relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires \(Fonds vert\).](#)

- d'appui en ingénierie permettant de faciliter la réalisation de projets locaux (comme la construction d'un bâtiment sur une zone d'activité à Montcornet, dans l'Aisne) ;

- en faveur du développement et de l'emploi (par exemple la création d'un plateau technique dédié aux formations en plasturgie, construction du bâtiment et installation de machines en Haute-Loire) ;

- présentant un caractère innovant ou expérimental (par exemple la conduite d'une étude de faisabilité pour la construction d'un nouvel abattoir dans le Cher).

Le FNADT permet donc de financer des dépenses de nature très variées, aussi bien des dépenses de fonctionnement, d'investissement que d'appui à l'ingénierie.

Afin de mieux mesurer la grande variété des projets portés, et dans la mesure où il semble difficile de tous les recenser de manière exhaustive (certains projets ne concernent que quelques milliers d'euros mais ces sommes s'avèrent souvent décisives pour les territoires concernés), le rapporteur spécial a élaboré, en collaboration avec la DGCL un tableau synthétisant des exemples de projets ou d'équipements, parmi 13 catégories, ayant bénéficié en 2024 de financements du FNADT.

Ces projets, depuis l'origine du FNADT, ont très largement bénéficié à des territoires en difficulté, en déprise démographique ou connaissant des chocs économiques. Les collectivités territoriales de ces territoires ont utilisé ce levier financier en complément d'autres financements pour mettre en place des projets concourant à leur attractivité touristique et économique.

La répartition par nature de ces dépenses varie dans le temps, même si on peut globalement constater que l'investissement représente chaque année environ les trois-quarts des dépenses de la section locale du FNADT.

Répartition de la nature des dépenses portées par la section locale du FNADT depuis 2018

Année	Fonctionnement	Investissement	Appui ingénierie autonome	Vide/Autre
2018	9,0%	75,3%	14,6%	1,1%
2019	10,5%	72,9%	16,6%	0%
2020	15%	70%	15%	0%
2021	8,5%	69,3%	22,2%	0%
2022	4,4%	79,9%	15,7%	0%
2023	9,6%	74%	16,4%	0%
2024	9,6%	75,5%	13,9%	1,0%

Source : DGCL¹

¹ Pour des raisons comptables, la DGCL a indiqué ne pas être en mesure de fournir des données sur la répartition des dépenses par nature antérieures à l'année 2018.

A contrario, la section générale porte quasi exclusivement des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'appui à l'ingénierie.

La part de ces dépenses d'investissement dans le total consacré à chaque type de projet varie également, fort logiquement, selon la nature des projets conduits : elle représente parfois la quasi-totalité de certains types de dépenses comme la réalisation d'équipements, mais elle peut ne peser qu'une partie du total pour certains types d'action plus particuliers.

Par ailleurs, un verdissement des crédits employés dans le cadre du FNADT a été impulsé ces deux dernières années, **15 % des projets devant désormais concourir à la transition écologique**. Cette cible est d'ores et déjà atteinte prioritairement via le soutien à des projets dont l'objectif principal est l'aménagement et le développement du territoire, tels que définis à l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, mais ayant aussi un impact environnemental indirect, positif et avéré¹.

Dès 2023, l'objectif a été atteint puisque, cette année-là, 21 % des crédits financés par la section locale du FNADT étaient considérés comme verts.

**Part des projets financés par la section locale du FNADT en 2023,
au regard du critère de verdissement**

	Montant exécuté sur la section locale du FNADT en 2023 (en euros)	Part (en %)
Vert	40 363 607	21 %
Non vert	126 369 508	64 %
Non cotés	29 266 011	15 %
Total	195 999 126	100 %

Source : DGCL

b) La souplesse du FNADT tient également à la variété des acteurs qui en bénéficient

Outre sa souplesse par destination, le FNADT se caractérise par sa souplesse d'emploi. Il peut bénéficier à des acteurs aussi bien publics que privés : les collectivités territoriales, mais également les entreprises et les associations ainsi que d'autres formes très variées de structure.

S'agissant de la section générale (*cf. infra*), des dispositifs nationaux très variés sont financés et voient intervenir des acteurs aux statuts très variés.

Pour la section locale, la proportion des structures ayant bénéficié du FNADT est présentée dans le tableau ci-après.

¹ C'est-à-dire noté au moins 2 au sens du « Budget vert » de l'État qui comprend une notation comprenant les notes suivantes : - 1 (défavorable), 0 (neutre), 1 (favorable mais controversée), 2 (favorable) et 3 (très favorable).

**Proportion de chaque type de structures ayant perçu
un financement FNADT « section locale »**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Associations	14,2%	13,4%	16,4%	14,5%	11,7%	19,9%	14,8%
Autres	18,4%	16,0%	22,8%	15,9%	14,7%	15,5%	18,5%
Commune	28,3%	32,5%	27,0%	29,5%	31,3%	26,2%	28,8%
Département	3,6%	4,3%	6,4%	4,1%	2,6%	5,6%	2,8%
Entreprises privées	1,8%	1,9%	5,3%	4,7%	4,2%	4,3%	3,9%
EPCI	33,2%	29,2%	20,8%	26,4%	32,1%	25,2%	27,4%
Région	0,4%	2,5%	1,1%	5,04%	3,3%	3,4%	3,8%
Maîtrise d'oeuvre directe	0,1%	0,2%	0,3%	0,0%	0,0%	0,1%	0,02%
TOTAL	100,0%	100,0%	100%	100%	100%	100,0%	100,0%

Source : DGCL

Parmi les bénéficiaires du FNADT, on retrouve ainsi tous les échelons de collectivités territoriales et leurs groupements, mais aussi des entreprises privées, des associations, des maîtres d'œuvre, ainsi que des groupements d'intérêt scientifiques.

4. Un fonds dont la souplesse s'accompagne d'un strict encadrement par l'État

La souplesse du FNADT n'est pas contradictoire avec un strict encadrement des actions qu'il finance. Les projets financés doivent en effet respecter la stratégie d'aménagement et de développement des territoires telle que formalisée par l'État dans sa doctrine administrative, ainsi qu'un ensemble de règles de nature diverse.

La contrepartie nécessaire à l'apport d'un financement issu du FNADT est d'abord le respect par le bénéficiaire des clauses du contrat ou de la convention qui le lie à l'État (coût, délais, financement, respect du cadre juridique, exploitation, etc.).

S'agissant des dispositifs contractualisés relevant de la section locale, le contrôle de la bonne exécution des engagements contractuellement convenus est assuré par la préfecture de département (via le Responsable d'unité opérationnelle) qui vérifie que les réalisations sont conformes aux exigences mentionnées dans les conventions. Le paiement est assuré au regard des réalisations et des pièces justificatives (rapports, factures, bilans, comptes financiers) produites par le porteur. Ces documents justificatifs sont obligatoires pour procéder au paiement. Le responsable d'unité opérationnelle peut solliciter le porteur en cas de nécessité, afin d'obtenir toutes informations complémentaires jugées nécessaires.

Pour la section générale, le contrôle de l'utilisation des crédits de la section générale est assuré par le RUO et le RBOP qui veillent à la bonne utilisation des crédits et peuvent suspendre les versements dans certaines situations (chef de projets ayant quitté ses fonctions, structure France Services

ou tiers-lieux non opérationnels *etc.*). Ces informations sont ensuite remontées à l'ANCT et à la DGCL.

En ce qui concerne le « pilotage métier » des dispositifs nationaux (territoires d'industrie, VTA, France Services, PVD...), l'ANCT assure, pour chacun des dispositifs portés par le programme 112, une analyse qualitative des crédits et des résultats. En cas d'utilisation non conformes des crédits FNADT ou de carence dans l'exécution des missions, l'ANCT peut suspendre ou retirer les financements, agréments et labellisations.

II. LE FNADT : UN COÛT LIMITÉ POUR UN EFFET LEVIER DÉTERMINANT

Le rapporteur spécial entend ici démontrer que le FNADT est un outil efficace, au fort effet levier, dont le coût est bien inférieur aux effets positifs qu'il induit tant sur le plan économique que territorial.

A. UNE BAISSÉ DRÁSTIQUE DES CRÉDITS EN 2025 QUI MENACE L'EXISTENCE MÊME DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

1. Une diminution substantielle de crédits pourtant contractualisés qui ne peut pas être pérenne sauf à vouloir mettre fin aux CPER

Comme évoqué *supra*, le FNADT est un des principaux outils permettant à l'État, dans le cadre d'une démarche de contractualisation avec les collectivités, de bâtir des projets de développement adaptés aux spécificités de chaque territoire. Ainsi, la loi de finances pour 2025, en diminuant les crédits du FNADT dédiés aux outils contractualisés a pour conséquence de décaler dans le temps certains projets attendus dans les territoires et de reporter le versement de crédits de paiement pour des projets pourtant déjà partiellement réalisés.

a) *Aucun moyen alloué à la finalisation des CPER 2015-2020 dans le PLF pour 2025*

Les CPER 2015-2020, la sixième génération contractualisée entre l'État et les régions, ont fait l'objet depuis de plusieurs ajustements pour tenir compte :

- en 2016, du nouveau découpage régional¹ ;

¹ [Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.](#)

- du remplacement des CPER ultramarins par les contrats de convergence et de transformation (CCT) 2019-2022¹ ;

- de la prolongation des volets « mobilité multimodale » des CPER 2015-2020 jusqu'en 2022 ;

- de l'intégration dans le dispositif des crédits du plan « France relance » afin de coordonner les calendriers du plan et des contrats.

L'État a ainsi contractualisé, hors crédits alloués aux opérateurs et en particulier à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), un total de 13,7 milliards d'euros sur la durée de cette génération 2015-2020 des CPER hexagonaux. **Le taux d'engagement des autorisations d'engagement (AE) de cette génération de CPER est à ce jour de 93 %, soit près de 12,8 milliards d'euros d'AE.** Toutefois, seule une petite partie de ces crédits transite par le programme 112.

Les taux d'exécution des Hauts-de-France, de l'Occitanie, de la Normandie et de la Corse restent notamment inférieurs à la moyenne nationale. Les écarts constatés entre les régions sont essentiellement liés à l'avancement du volet mobilité multimodale, dont les taux d'exécution sont très hétérogènes. À fin 2024, le taux d'exécution des crédits alloués par le FNADT aux CP(I)ER 2015-2020 s'élève à seulement 81 % des 721 millions d'euros initialement contractualisés. Cinq ans après l'achèvement théorique de la sixième génération de contrats, il serait souhaitable d'engager les crédits nécessaires à la finalisation des opérations contractualisées avec l'État et non exécutées faute de moyens suffisants.

b) Une forte amputation en 2025 des crédits destinés à la génération 2021-2027 des CPER qui se traduira nécessairement par des reports

La septième génération de CPER succède à la précédente pour la période allant de 2021 à 2027. **Exceptés les CPER de la Corse et de la Normandie et du CPIER de la Vallée de la Seine, faisant encore l'objet d'échanges avec l'Autorité environnementale, tous les protocoles d'accord CPER 2021-2027 ont été signés.** Pour suivre ces contrats, la direction générale des collectivités locales a développé un outil de suivi et d'évaluation, dénommé « Contrats-Territoires » : ouvert en juin 2023 aux services de l'État et progressivement enrichi, il permet de partager entre les acteurs des données sur l'aménagement du territoire et les investissements publics.

Alors que nous arrivons à mi-chemin de la durée d'exécution des CP(I)ER, le rapporteur spécial ne peut que constater le désengagement de l'État quant à ces dispositifs avec des taux d'exécution loin d'être satisfaisants (neuf des 20 CP(I)ER avaient un taux d'exécution, à fin 2024, inférieur à 25 %).

¹ En application de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

**Exécution 2021-2024 des crédits contractualisés de l'État
inscrits aux CP(I)ER 2021-2027 signés**

CP(I)ER concerné	Montant contractualisé en euros	Pourcentage d'exécution sur la période 2021-2024	Montant réglé 2021-2024 en euros	Part réglée payée à fin 2024 par rapport au montant contractualisé
Alpes (CPIER massif)	38 500 000,00	43,27 %	11 754 171,43	30,53 %
Auvergne-Rhône-Alpes (CPER)	60 703 919,00	49,60 %	13 162 320,64	21,68 %
Bourgogne-Franche-Comté (CPER)	53 925 081,00	55,42 %	15 435 571,87	28,62 %
Bretagne (CPER)	65 465 414,00	39,27 %	12 957 264,18	19,79 %
Centre-Val-de-Loire (CPER)	39 762 748,00	52,31 %	12 984 378,69	32,65 %
Garonne (CPIER fleuve)	1 464 000,00	58,47 %	-	0,00 %
Grand-Est (CPER)	79 359 053,00	48,80 %	23 690 764,19	29,85 %
Hauts-de-France (CPER)	173 720 000,00	26,85 %	18 797 845,57	10,82 %
Ile-de-France (CPER)	18 250 000,00	50,72 %	6 773 507,96	37,12 %
Jura (CPIER massif)	17 972 667,00	43,84 %	5 440 107,78	30,27 %
Loire (CPIER fleuve)	3 300 000,00	44,27 %	1 544 123,00	46,79 %
Lot (CPIER fleuve)	3 065 000,00	10,02 %	76 517,00	2,50 %
Massif Central (CPIER massif)	47 670 000,00	39,21 %	10 114 212,71	21,22 %
Nouvelle-Aquitaine (CPER)	80 964 038,00	46,62 %	23 681 183,51	29,25 %
Occitanie (CPER)	75 823 998,00	58,23 %	22 086 773,98	29,13 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur (CPER)	25 239 369,00	43,18 %	7 735 187,68	30,65 %
Pays de la Loire (CPER)	26 696 248,00	42,46 %	6 004 108,26	22,49 %
Pyrénées (CPIER massif)	31 035 000,00	30,43 %	9 825 934,70	31,66 %
Rhône-Saône (CPIER fleuve)	9 196 000,00	43,86 %	2 087 966,80	22,71 %
Vosges (CPIER massif)	20 656 000,00	38,19 %	4 957 825,01	24,00 %
Total	872 768 535,00	42,68 %	209 109 764,96	23,96 %

Source : DGCL

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle va nécessairement s'amplifier, compte tenu de la forte réduction, en loi de finances pour 2025, des moyens prévus pour financer les CP(I)ER. **Seuls 40,06 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés en 2025 aux dispositifs contractualisés dans leur ensemble contre 148,13 millions d'euros un an plus tôt.** Compte tenu de la fongibilité des crédits à l'échelle du programme, il n'est d'ailleurs pas encore possible de savoir quelle part de ces 40 millions d'euros sera consacrée aux CP(I)ER. Il faut d'ailleurs souligner que la réduction de crédits inscrite en loi de finances pour 2025 devait, dans la version initiale du projet de loi de finances, être inférieure de 15 millions d'euros à ce qui a finalement été adopté par la représentation nationale, gage du soutien de la reconnaissance de l'importance des CPIER par l'ensemble des parlementaires¹.

Le rapporteur spécial, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, a souligné que s'il n'était pas opposé à un report exceptionnel, d'une année, des crédits des CPER et CPIER en raison du contexte budgétaire particulièrement difficile, celui-ci ne pourrait en aucun cas être reconduit. Les dispositifs contractuels engagent la parole de l'État et une remise en cause de ces engagements nuirait à sa crédibilité.

Les crédits du FNADT devront donc nécessairement être rétablis en 2026, faute de quoi les CPER et CPIER disparaîtraient purement et simplement, ce qui porterait un coup fatal à un volet important de la politique d'aménagement du territoire de l'État et à la confiance entre l'État et les collectivités territoriales.

Recommandation n° 2 : Inscrire au budget les crédits nécessaires au respect des engagements pris par l'État dans le cadre des CPER et CPIER. (*Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires*)

En parallèle, le rapporteur spécial a été alerté, lors des auditions menées, d'une propension des services de l'État à geler et à surgeler des crédits depuis le mois d'août 2024 pour ralentir au maximum l'exécution des CPIER. Cela conduit, *in fine*, au report d'opérations d'un an et demi au moins ayant pourtant été planifiées et concertées longtemps en amont. Le rapporteur spécial et plusieurs de ses collègues ont alerté la DGCL sur ce point d'attention fort, laquelle a confirmé qu'une éventuelle décision de surgel en 2025, c'est-à-dire une nouvelle mise en réserve en cours d'exercice en plus de la mise

¹ Il s'agit des amendements identiques II-1913 de M. Roux, II-1840 du groupe SER, II-1150 de M. Arnaud et II-2009 de M. Gontard, soit 15 millions d'euros de ré-abondement de l'action 11 du programme 112, maintenu en commission mixte paritaire, avec le soutien du rapporteur spécial.

en réserve initiale, serait problématique pour l'exécution de plusieurs opérations.

2. La réduction en loi de finances pour 2025 des crédits du FNADT relatifs à la contractualisation

a) Des pactes de développement territorial impactés sur le plan budgétaire en 2025

Conclus entre l'État et les collectivités territoriales concernées, les pactes territoriaux visent à couvrir deux types de situation : ils **accompagnent des territoires confrontés à des difficultés socio-économiques structurelles**, comme les bassins miniers, ainsi que **des territoires qui rencontrent des difficultés conjoncturelles** en raison d'un facteur exogène comme l'abandon par le Gouvernement du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou la fermeture de l'usine Whirlpool à Amiens.

Le programme 112, à travers ces pactes, porte une part significative du soutien de l'État à ces problématiques locales, qui ont parfois fait l'objet d'un engagement public au plus haut niveau de l'État. Ces pactes dépendent donc directement de la préservation des crédits qui leurs sont inhérents, comme pour le renouveau du bassin minier (22 millions d'euros), le pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache (10 millions d'euros), le plan Lourdes (1,5 million d'euros) ou le contrat de relance et de transition écologique du Boulonnais (2,5 millions d'euros).

Au total, **10 pactes ou contrats de développement territorial demeurent actifs et financés au moins pour partie par le FNADT** :

- l'engagement pour le renouveau du bassin minier, signé le 17 mars 2017, conçu pour accélérer la transition urbaine ;

- le pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache, signé le 7 novembre 2018 afin d'accompagner un territoire concentrant des difficultés socio-économiques, et dont l'acte II est en cours de négociation ;

- le projet d'avenir pour le territoire de Fessenheim : signé le 1^{er} février 2019 dans le contexte de la fermeture du Centre Nucléaire de Production d'Électricité de Fessenheim et de l'arrêt successif de ses deux réacteurs (février et juin 2020) ;

- le contrat d'action publique pour la Bretagne, signé le 8 février 2019, comportant un volet « mobilités », à la suite de l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, et un volet « différenciation », notamment en matière d'eau et de biodiversité ;

- le contrat d'avenir pour les Pays de la Loire, signé le 8 février 2019, à la suite de la décision du Gouvernement d'abandonner le projet de Notre-Dame-des-Landes ;

- le pacte de développement de la Nièvre, conclu le 15 février 2019, pour soutenir ce département rural en déprise ;

- le pacte Ardennes, signé le 15 mars 2019, pour acter la mobilisation collective autour de ce territoire en difficulté ;

- le plan particulier pour la Creuse (PPC), signé le 5 avril 2019, à la suite de la reprise partielle de l'activité de l'entreprise GM&S¹ ;

- le contrat triennal de Strasbourg 2021-2023, signé le 9 mai 2021, pour permettre à Strasbourg, siège du Parlement européen, d'assumer des obligations qui incombent habituellement à une capitale d'État ;

- et, enfin, le plan « Avenir Lourdes », signé le 17 février 2022, afin de doter cette commune d'un projet de destination touristique, en théorie en 2025.

Trois autres pactes qui avaient été signés sont considérés comme éteints parce que d'autres dispositifs ont pris le relai des mesures d'accompagnement qu'ils portaient :

- le contrat de développement territorial pour Calais et le Calaisis, signé le 13 novembre 2015 pour renforcer l'attractivité d'un territoire marqué par la crise migratoire. Ce contrat constituait un avenant au CPER 2015-2020 pour le Nord et le Pas-de-Calais. Il a été remplacé par le CRTE Grand Calais Terres et Mers en avril 2023 ;

- le contrat de développement territorial de l'Amiénois, signé le 16 mars 2017, conclu à la suite de la fermeture de l'usine Whirlpool. Le CRTE du Pôle métropolitain du Grand Amiénois a pris le relais du pacte en 2021 ;

- le contrat d'accompagnement à la redynamisation de Châlons-en-Champagne, conclu à la suite de l'annonce en 2014 de la dissolution du 1^{er} régiment d'Artillerie de Marine (RAMa), de l'état-major de la 1^{ère} Brigade mécanisée (BM) et de sa compagnie de commandement et des transmissions. Rattaché au CPER 2015-2020 de la région Champagne-Ardenne, ce contrat ayant été remplacé par le CRTE Pays de Châlons-en-Champagne en 2021.

En 2025, les pactes de développement territorial perdent 58,3 % de leurs moyens en AE (15,84 millions d'euros en 2025 contre 36,9 millions d'euros en 2024) et 43,3 % de leurs crédits de paiement émanant de l'État (17,06 millions d'euros en 2025 contre 30,03 millions d'euros en LFI pour 2024).

¹ GM&S était une entreprise spécialisée dans l'emboutissage et l'assemblage de pièces pour l'industrie automobile.

b) Les contrats de convergence et de transformation préservés sur le plan budgétaire par le PLF 2025 : une exception parmi les dispositifs contractualisés

Aux termes de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM), des contrats de convergence ont été conclus entre l'État, d'une part, et les cinq régions, départements (ou collectivités uniques) et EPCI des DROM, d'autre part. Ces plans définissent une stratégie de convergence sur 10 à 20 ans adaptée à chaque territoire en vue de réduire les écarts de développement avec la métropole.

Rebaptisés plans de convergence et de transformation (CCT), ils ont fait l'objet d'une nouvelle génération de contractualisation pour la période 2024-2027.

Les dotations en AE de 2024 ont été reconduites sur la base de l'annuité théorique de la précédente génération de contrats. Le rapporteur spécial considère que la situation spécifique des outre-mer nécessitait, a minima, un tel maintien des crédits. Toutefois, il ignore à ce stade l'impact sur les CCT du décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits qui a entraîné l'annulation de 15,18 millions d'euros environ en AE (aucun CP en revanche n'a été annulé).

L'ensemble des dispositifs contractuels financés par le FNADT cherchent à contribuer à six objectifs : accompagner la transition numérique, structurer l'offre de soutien aux projets de territoire et à l'ingénierie de projet, renforcer l'accessibilité aux services publics et au public, poursuivre et amplifier les politiques de revitalisation des centres-villes anciens et des bourgs, encourager les initiatives locales et stimuler la coopération inter-territoriale.

B. LE FNADT : UN DISPOSITIF PEU ONÉREUX QUI GÉNÈRE UN GAIN NET POUR L'ÉTAT

Le coût du FNADT est, en outre, particulièrement limité. Il représente, en 2025, un montant de 214 millions d'euros en autorisations d'engagement et 159 millions d'euros en crédits de paiement.

Crédits ouverts sur le programme 112 en loi de finances initiale (dont FNADT)

(en millions d'euros, arrondis à l'entier le plus proche)

	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
Total ouvert sur le programme 112	AE	CP										
<i>dont FNADT</i>	148	143	109	142	177	162	260	181	296	239	214	159
<i>dont FNADT (en %)</i>	71	59	62	62	73	66	79	69	76	70	55	47

Source : Commission des finances du Sénat à partir de données fournies par la DGCL

Malgré son coût très restreint, le FNADT est particulièrement efficace. Lors des auditions menées par le rapporteur général, plusieurs services de l'État ont souligné l'intérêt de maintenir ce dispositif au fort effet levier, précisant ainsi : « *il serait aberrant de se priver du FNADT tant son montant est modeste et son effet levier est important* ».

L'effet levier mesure le ratio entre les crédits engagés dans le cadre d'un dispositif (en l'espèce la section locale du FNADT) et le coût total des projets financés. Plus ce ratio est élevé, plus le dispositif permet d'attirer d'autres sources de financement qui ne l'auraient pas été sans ce coup de pouce décisif.

Or, **l'effet levier des dispositifs contractuels « État - Collectivités territoriales » financés par le FNADT est aujourd'hui particulièrement intéressant.** Pour 1 euro investi par l'État dans un dispositif contractuel du programme 112, ce sont 6 euros en tout qui sont dépensés par l'ensemble des acteurs incluant, outre la part incombant aux collectivités territoriales, des financements privés mais aussi européens. Ce ratio est d'ailleurs particulièrement scruté puisqu'il est utilisé comme sous-indicateur de l'un des indicateurs de performance, à savoir « l'impact des crédits FNADT dans les dispositifs contractuels entre l'État et les collectivités locales ».

Ce ratio a d'ailleurs augmenté depuis 2022 ainsi que l'illustre le tableau suivant, signe de l'efficacité croissante de ce dispositif.

Indicateur 1.2 - Impact des crédits FNADT dans les dispositifs contractuels entre l'État et les collectivités locales : sous-indicateur « effet levier »

	Unité	2022	2023	2024	2025 à 2027 (cible)		
Effet levier des crédits FNADT contractualisés	Ratio	5,06	5,3	6	6	6	6

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025

Le rapporteur spécial souligne que l'effet levier du FNADT est particulièrement intéressant en ce qui concerne la mobilisation de fonds européens. Dans un contexte de sous-mobilisation des crédits européens, le Premier ministre François Bayrou a rappelé l'importance pour la France - deuxième contributeur au budget de l'Union européenne - de mieux tirer parti des financements européens et d'ancrer un véritable « réflexe Europe » au sein de notre doctrine budgétaire. Le FNADT, par son effet levier conséquent sur la mobilisation de financements européens, répond pleinement à cet objectif.

Remettre en cause un outil financier aussi efficace que le FNADT serait contre-productif, tant l'économie budgétaire réalisée à court terme serait moindre par rapport aux effets économiques vertueux qu'il engendre sur le court, moyen et long termes. Une telle remise en cause serait d'autant plus préjudiciable que les mécanismes de levier associés peuvent se déployer de manière différée, produisant des impacts à moyen terme non négligeable. Lors de son audition par le rapporteur spécial, M. Paul-Henry Dupuy, commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du Massif central, a ainsi rappelé que « *L'effet levier de certains crédits contractualisés se fait sentir en décalé : on initie la dépense et on dispose ensuite d'une base pour aller chercher des crédits notamment européens. L'effondrement actuel des crédits contractualisés* ».

III. LE FNADT : UNE CONDITION SINE QUA NON POUR LA POURSUITE DES POLITIQUES DE MASSIF ET DE BASSIN DE FLEUVE

Au-delà de sa souplesse, de son indéniable impact économique et de son effet levier majeur, le FNADT est le seul vecteur assurant aujourd'hui le financement de certaines politiques publiques d'aménagement du territoire menées par l'État. Sans le FNADT, ces politiques publiques disparaîtraient. Or, les conséquences de sa suppression, fusion ou réduction seraient extrêmement dommageables pour l'ensemble des territoires, qu'ils soient ruraux, urbains ou périurbains.

Le rapporteur spécial a souhaité se concentrer sur deux d'entre elles, pour mesurer concrètement l'impact d'une disparition, fusion ou réduction supplémentaire des crédits alloués au FNADT : le financement des politiques de massif d'une part et le financement des bassins de fleuve d'autre part, dans la mesure où environ le quart des communes françaises en bénéficient.

A. LA PRÉSERVATION DU FNADT, CONDITION EXISTENTIELLE POUR LA CONTINUITÉ DES POLITIQUES DE MASSIF

Trois classifications de communes de montagne doivent être distinguées, dont l'une est plus particulièrement liée au FNADT.

En premier lieu, des communes ou parties de communes sont assujetties aux dispositions spécifiques aux zones de montagne du code de l'urbanisme. Ce « **zonage urbanisme** » concerne, intégralement ou partiellement, 5 585 communes. Leur territoire fait l'objet de règles protectrices quant aux aménagements urbanistiques qui y sont effectués¹.

¹ Ces règles sont principalement fixées par les [articles L. 122-1 à L. 122-25 du code de l'urbanisme](#).

En deuxième lieu, les zones agricoles défavorisées de montagne relèvent d'une approche sectorielle, dédiée en priorité à l'agriculture au titre de la reconnaissance et de la compensation des handicaps naturels, et ouvrent droit à des dispositifs spécifiques de soutien. Il s'agit des 6 178 communes caractérisées par des « handicaps significatifs » au sens de la loi montagne¹ (altitude, pente, climat ou combinaison de ces facteurs) dont la liste est fixée par arrêté conjoint² des ministres en charge de l'agriculture et de l'économie. On le qualifie de « **zonage agricole** ». Ce zonage est pris en compte par l'État dans le calcul de certaines dotations comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes ou pour l'application différenciée de certaines règles.

En dernier lieu, il faut distinguer les **communes situées dans les massifs au sens de la loi montagne** qui en définit³ six en métropole (Alpes, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien). Ces six massifs sont entendus comme une « zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et [qui] forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale ». Dans les départements d'outre-mer, la loi prévoit qu'est constitué un massif par département comprenant des zones de montagne, soit trois massifs ultra-marins (Guadeloupe, Martinique, Réunion).

Les communes situées sur le territoire des six massifs hexagonaux sont listées par voie réglementaire⁴ tandis que, dans les outre-mer, toutes les communes situées en zone de montagne font partie du massif concerné. Les massifs englobent donc non seulement les communes des zones de montagne, mais aussi les communes des zones qui leur sont immédiatement contiguës : les piémonts voire les plaines si ces dernières assurent la continuité du massif. Cette vision extensive de la notion de massif permet de prendre en compte les interactions et les échanges entre les territoires d'altitude et les plaines et de mettre en place des projets d'aménagement de territoire plus pertinents. **Ce sont ainsi 8 611 communes qui relèvent du territoire d'un des neuf massifs.**

Chacun des six massifs métropolitains bénéficie de la protection d'un comité pour le développement, l'aménagement et la protection, dénommé « **comité de massif** » dont les règles de gouvernance ont été fixées par voie réglementaire⁵ à l'exception du comité de massif pour la Corse dont

¹ Ces handicaps significatifs sont définis à l'[article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne](#).

² Cf. [arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées](#).

³ L'[article 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne](#) constate l'existence des massifs suivants en métropole : Alpes, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien.

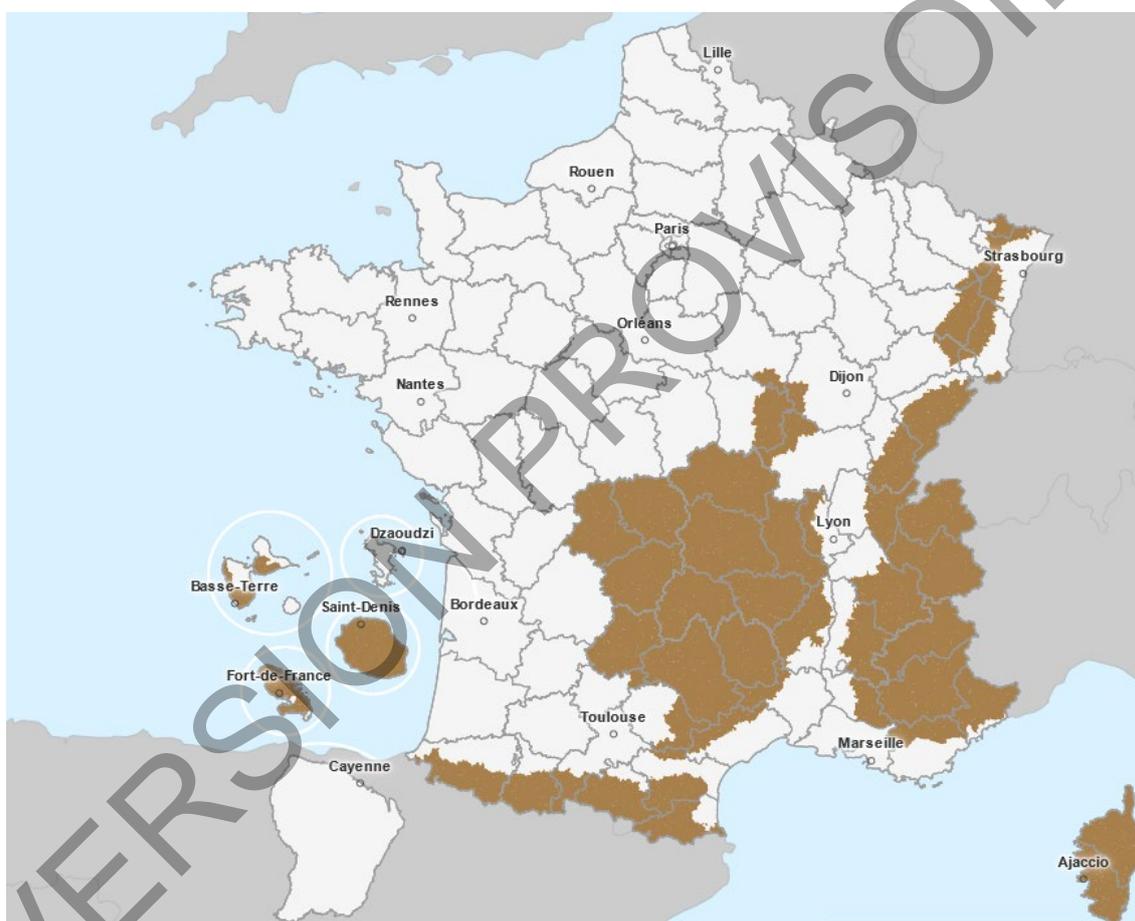
⁴ Cf. [décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs](#).

⁵ Cf. [décret n° 2017-755 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement des comités pour le développement, l'aménagement et la protection du massif des Alpes, du Massif central, du massif du Jura, du massif des Pyrénées et du massif des Vosges](#).

la composition et les règles de fonctionnement sont fixées par délibération de l'Assemblée de Corse¹.

Les comités de massifs bénéficient de **financements spécifiques mobilisés dans le cadre des contrats de plan interrégionaux de massifs dont une partie est financée par le FNADT**. Chacun des comités de massif signe une convention interrégionale pluriannuelle dans le cadre de laquelle sont coordonnées les interventions financières des partenaires du massif concerné (Europe, État, régions et départements).

Emplacement géographique des 8 611 communes situées en zone de massifs



Source : carte générée à partir du site Internet de l'observatoire des territoires

La législation consacre explicitement le principe d'un « développement équitable et durable de la montagne », reposant sur « une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne, appuyée par la collectivité nationale, dans une démarche d'auto-développement ». Dès lors, la première loi montagne (1985) avait mis en place le Fonds d'intervention pour

¹ L'exercice de cette compétence par l'Assemblée de Corse a néanmoins donné lieu, par la suite, à la publication du [décret n° 85-998 du 20 septembre 1985 85-998 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour la Corse](#).

l'auto-développement en montagne (FIAM) précédemment évoqué, devant permettre, entre autres, de répondre à cet enjeu d'auto-développement.

Celui-ci a finalement été intégré au FNADT en 1995 lors de sa création via la fusion de plusieurs fonds d'action régionaux.

Concrètement, **une partie des crédits du FNADT est donc fléchée directement vers des projets situés en zone de montagne**. Certaines priorités d'action spécifiques aux territoires de montagne sont aussi encouragées (mobilité, accès aux soins, diversification économique hors-ski, préservation des écosystèmes...).

Les contrats de massif bénéficient d'un financement qui passe, à titre principal s'agissant de l'État, par les dispositifs contractualisés de l'action 11 (section locale du FNADT) du programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* » de la mission « Cohésion des territoires ».

Là aussi, l'effet levier est particulièrement puissant puisque les financements étatiques permettent en réalité de susciter les investissements émanant des collectivités territoriales, d'opérateurs ou agences, de structures privées comme les associations et bien entendu du fonds européen de développement régional (FEDER).

En 2024, pour prendre l'exemple du massif des Alpes, moins de 5 millions d'euros de crédits étatiques ont suscité l'apport d'un peu plus de 32 millions d'euros de financements supplémentaires comme l'illustre le tableau ci-après.

Crédits engagés en 2024 par les signataires de la convention interrégionale du massif des alpes (cima) et nombre de dossiers soutenus

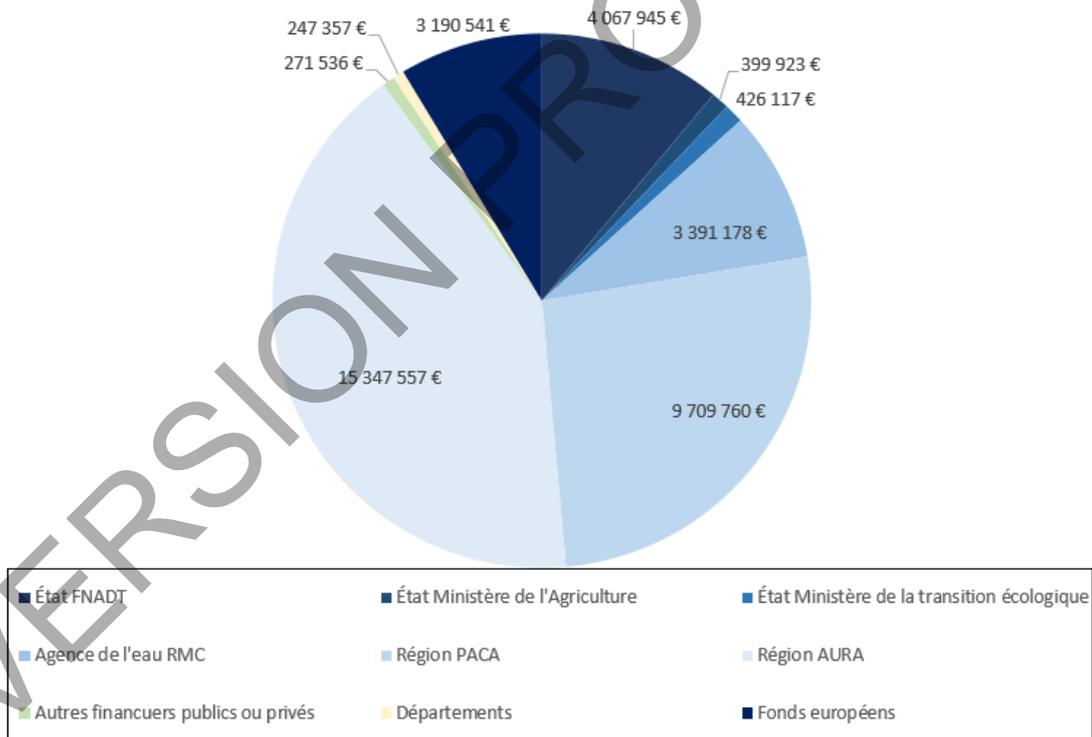
Signataires CIMA	État (Crédits contractualisés)			Agence de l'eau	Région Provence-Alpes Côte d'azur	Région Auvergne-Rhône-Alpes
	Min Intérieur - Cohésion territ. (FNADT Alpes)	Min Agriculture, alim. (PSEM)	Min Transition écologique (FPRNM)			
Type de fonds ou dotation				Programme cadre d'intervention	Plan montagne régional et autres dispositifs	Plan montagne régional et autres dispositifs
Nombre d'opérations	133	22	16	11	258	173
Montant annuel programmé ou rattaché (en euros)	4 067 945	399 923	426 117	3 391 178	9 709 760	15 347 557

Autres Financeurs impliqués dans opérations retenues	Autres financeurs publics ou privés	Départements	FEDER Alpes
Nombre d'opérations	15	16	7
Montant annuel programmé ou rattaché	271 536	245 357	3 190 541

Source : Préfet de massif des alpes

Ainsi, la participation de l'État, qui conditionne celle des autres acteurs de l'aménagement du territoire, repose presque exclusivement sur le FNADT. **La remise en cause de ce dispositif reviendrait ainsi à acter la fin des politiques de massif, ce qui paraît inenvisageable dans un contexte où ces territoires font face à une transition sans précédent.** En effet, de nombreuses politiques publiques impulsées dans le cadre de la politique de massifs ne peuvent bénéficier d'aucun autre financement en raison de leurs très grandes spécificités. Il s'agit soit d'**expérimentations** (on citera par exemple les bucherons pompiers ou encore l'indicateur « forêt mature » dans le massif du Jura), soit de **dispositifs ne relevant d'aucun autre dispositif existant** (telles l'élaboration d'un protocole de classement des espèces protégées, la création de gîtes ou encore l'évolution du modèle touristique des massifs) ou encore d'une **manière de compléter des dispositifs existants** (pastoralisme, labels économiques, etc.).

Origine du financement des projets portés par la convention interregionale du massif des Alpes



Source : Commission des finances du Sénat

Chacun des contrats de massif comporte des objectifs qui lui sont propres, déclinés sous l'appellation de défis ou d'axes. Ces défis sont donc élaborés à l'aune d'enjeux locaux, considérés comme particulièrement structurants et vecteurs de développement. Il peut par exemple s'agir du soutien à des activités économiques liées aux savoir-faire locaux, comme

l'artisanat de Saint-Claude soutenu par le massif central du Jura. Il peut aussi s'agir d'un soutien à des projets de sauvegarde du patrimoine culturel local, qui sans ce financement viendrait à s'éteindre de façon irrémédiable, comme la préservation de la filière laine dans de nombreux territoires de montagne par exemple, ou encore celle de la pierre sèche dans l'ensemble du massif central. Ce soutien passe, par exemple, par la promotion économique des savoir-faire, ou par la création de certificats de qualification professionnelle.

B. LA PRÉSERVATION DU FNADT, CONDITION DU MAINTIEN DES POLITIQUES DE BASSIN DE FLEUVE

Parmi les vingt CP(I)ER en activité, onze sont des CPER¹, cinq sont des CPIER « massif »² et quatre sont des CPIER « fleuve », à savoir les CPIER Rhône-Saône, Garonne, Loire et Lot.

L'objectif des contrats de plan interrégionaux « fleuve » est en premier lieu de fédérer tous les acteurs intervenant sur un même bassin. Parmi eux, on retrouve l'État représenté par le préfet de bassin (qui est en pratique l'un des préfets de région territorialement compétent), le comité de bassin (composé de représentants des collectivités territoriales, d'usagers du fleuve, d'associations, d'organisations professionnelles et de personnalités qualifiées) mais aussi les établissements publics de l'État concernés (Voies Navigables de France et l'agence de l'eau territorialement compétente), et également les conseils régionaux des régions traversées par le fleuve. Cette mise en relation de tous les acteurs permet de mettre en œuvre un aménagement du bassin de fleuve cohérent d'un bout à l'autre.

Par ailleurs, les CPIER « fleuve » traduisent l'expression d'une solidarité entre les territoires liés par un même fleuve qui les traverse afin que le coût de l'aménagement soit proportionné aux capacités des différents acteurs, en particulier territoriaux.

Comme pour les CPIER « massif », le FNADT est décisif pour les CPIER « fleuve » en ce qu'il impulse la part étatique de crédits qui conditionnent l'apport financier des autres acteurs. La disparition du FNADT entraînerait donc l'extinction du financement des politiques publiques portées par les comités de bassin de fleuve.

Or, les fleuves sont appelés à jouer un rôle croissant dans l'aménagement du territoire, tant pour le développement du transport fluvial, la transition écologique, la préservation de la biodiversité que pour l'adaptation au changement climatique. En tant qu'axes structurants dans de très nombreux territoires, ils constituent également des leviers de

¹ Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Grand-Est, Hauts-de-France, Ile-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Pays de la Loire.

² Pyrénées, Vosges, Jura, Alpes et Massif Central.

développement économique local. Cette multifonctionnalité, reconnue par les politiques publiques nationales, notamment dans le cadre du plan national pour la biodiversité et de la stratégie de développement du fret fluvial, renforce la nécessité d'un soutien adapté et pérenne. À ce titre, la préservation du FNADT qui concourt directement à la mise en œuvre de ces objectifs apparaît comme un impératif.

IV. LE FNADT : UN OUTIL À FORT POTENTIEL AU SERVICE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE QU'IL CONVIENT DE CONSOLIDER

Face à un outil de financement souple aux effets économiques vertueux, mais qui n'entre pas dans les cases budgétaires traditionnelles, tout en conférant une grande marge de manœuvre à l'autorité préfectorale, le rapporteur spécial pressent, à l'issue de son contrôle budgétaire, une menace sérieuse sur la pérennité du FNADT. Au regard des montants très modestes en jeu (entre 150 et 300 millions d'euros selon les années), de l'effort consenti au titre de la loi de finances pour 2025 et de l'importance du dispositif pour la politique d'aménagement du territoire, il s'oppose à cette suppression qu'il considère contre-productive et dangereuse pour la cohésion territoriale.

Le rapporteur spécial tient notamment à mettre en garde contre les effets particulièrement néfastes que susciterait une nouvelle amputation des crédits alloués au FNADT. Il n'est pas concevable que les politiques publiques rattachées au FNADT disparaissent, qu'il s'agisse des dispositifs contractualisés ou nationaux. Revenir en arrière sur des politiques structurantes et plébiscitées, telles que le développement des espaces France services, lui paraît par exemple un contresens majeur et difficilement compréhensible au regard du faible gain budgétaire escompté. Il met également en garde contre une diminution supplémentaire des crédits contractualisés, sur lesquels comptent les élus locaux, soulignant qu'une telle évolution serait de nature à fragiliser davantage un lien de confiance avec l'État déjà fragilisé.

Au contraire, un renforcement du FNADT dès 2026 est nécessaire pour concrétiser les engagements pris par le Gouvernement lors du comité interministériel aux ruralités du 20 juin 2025 ou encore en matière de labellisation de nouveaux espaces France services. En effet, lors du comité interministériel aux ruralités du 20 juin 2025, le Premier ministre a fait part de sa volonté de « prolonger l'élan des territoires ruraux », en vantant un « acte II du plan France ruralités », ce qui ne serait pas compatible avec une nouvelle diminution des crédits alloués au FNADT.

Recommandation n° 4 : Inscrire au budget les crédits nécessaires au financement des engagements pris par le Premier ministre lors du comité interministériel aux ruralités du 20 juin 2025. (*Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires*)

De la même manière, le rapporteur spécial s'oppose à l'hypothèse parfois avancée de la fusion en une seule dotation d'investissement des principales dotations finançant actuellement les investissements locaux (DETR, DSIL, Fonds vert et FNADT notamment). Cette fusion lui paraît inenvisageable car contre-productive et incompatible avec la souplesse unique et plébiscitée de ce dispositif.

D'abord, l'argument selon lequel une telle fusion permettrait un alignement des calendriers de sollicitation des diverses dotations - calendrier actuellement disparate - et une simplification, du point de vue des collectivités grâce à la mise en place d'un dossier unique, **lui semble fallacieux**. Rien n'interdit d'ores et déjà à l'État d'uniformiser les calendriers et de faciliter la mise en place d'un dossier commun (et non pas unique) aux diverses demandes de subventions d'investissement, tout en conservant l'existence de ces différentes dotations. Cet argument souligne aussi le carcan administratif qui pèse actuellement sur les collectivités dans la recherche de financements étatiques. La mise en place d'un calendrier uniformisé produirait des bénéfices similaires tout en gardant les spécificités de dotations qui n'ont ni le même objet, ni les mêmes conditions d'attribution, ni les mêmes modalités de financement et qui, à ce titre, n'ont pas vocation à être regroupées.

Ensuite, le rapporteur spécial rappelle la **philosophie très disparate de chacune de ces dotations**. Les petites collectivités rurales et leurs groupements seraient les grands perdants d'une telle concentration puisqu'ils sont actuellement les principaux bénéficiaires de la DETR, laquelle est fléchée, sous conditions de richesse et de densité de population¹, vers les communes de moins de 2 000 habitants (3 500 habitants dans les outre-mer) et vers les EPCI de moins de 75 000 habitants (150 000 habitants dans les outre-mer). Il est inconcevable de noyer cette dotation au sein d'un dispositif unique, au regard des spécificités qu'elle présente et de sa parfaite identification dans les territoires ruraux.

De la même manière, **la physionomie du FNADT ne se prête absolument pas à une quelconque absorption au sein d'une dotation unique d'investissement**. Comme cela a déjà été longuement évoqué, la souplesse du FNADT tant dans les dispositifs accompagnés que dans les acteurs ciblés, publics ou privés, serait nécessairement altérée par une dilution au sein d'un outil de financement plus rigide. Plus concrètement encore, on voit mal

¹ [Article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales.](#)

comment le caractère régional ou interrégional du FNADT, qui fait désormais la preuve de son efficacité, pourrait se fondre parmi d'autres dotations qui sont portées à l'échelon départemental.

Le rapporteur spécial souligne à ce titre que cette position est partagée par l'ensemble des représentants de l'État et des élus locaux qu'il a auditionnés, à l'exception de Bercy qu'il souhaite convaincre de l'intérêt exceptionnel du FNADT.

Recommandation n° 1 : Maintenir impérativement le FNADT à l'écart de toute fusion des diverses subventions d'investissement local. *(Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, ministère de la Cohésion des territoires)*

Le rapporteur spécial suggère même d'aller à rebours de cette idée et reprend à son compte une suggestion de la Cour des comptes¹ qui propose « *d'élargir la démarche (de souplesse du FNADT) à d'autres dotations aux collectivités (DSIL et DETR) relevant d'autres programmes.* » Au même titre, il considère qu'il faudrait éviter l'éparpillement dans la maquette budgétaire de certains dispositifs indissociables du FNADT mais qui ne relèvent pas à ce jour du programme 112 comme le financement des conseillers numériques France services².

Il considère également qu'une réponse pragmatique au manque de lisibilité, largement reconnu, de la politique d'aménagement territorial de l'État consisterait à faire du FNADT l'instrument unique de son financement. Il soutient en effet que plusieurs dispositifs budgétaires éparpillés gagneraient à être regroupés sous la coupe du FNADT. C'est le cas, par exemple, du fonds pour le recyclage des friches et du fonds de « développement des mobilités durables en zones rurales ».

Recommandation n° 5 : Engager une réflexion pour faire du FNADT l'outil de financement principal de la politique d'aménagement du territoire de l'État, afin de la rendre plus lisible et efficace, notamment sur l'opportunité d'une intégration au sein du FNADT du fonds pour le recyclage des friches et du fonds : « développement des mobilités durables en zones rurales ». *(Ministère de la Cohésion des territoires, Parlement)*

¹ Cour des comptes, [analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission « Cohésion des territoires », avril 2024.](#)

² Les conseillers numérique France services sont financés via le programme 343 « Plan France Très haut débit » de la mission Économie.

De même, il considère qu'une réflexion d'ensemble sur les subventions d'investissement ne doit pas passer par des coupes sèches ou des fusions dont les conséquences sont souvent peu évaluées, et qui font toujours la preuve de leur inefficacité, mais par un déploiement des crédits vers les dispositifs qui fonctionnent comme le FNADT.

À ce titre, **il relève avec intérêt que la totalité des représentants des élus locaux auditionnés font du maintien du FNADT une priorité**, comme en témoigne l'extrait de la contribution écrite qu'Intercommunalités de France lui a transmis, dans le prolongement de son audition, qu'il interprète comme **un plaidoyer pour le maintien et même pour le renforcement du FNADT** :

*« Le besoin d'un soutien à l'investissement local ne fait pas débat. Les enjeux auxquels les collectivités locales font face, sur des politiques stratégiques nationales comme la transition écologique par exemple, sont bien connus. Mais dans un contexte où l'argent est rare, il convient d'optimiser son utilisation : en investissement, **il faut s'assurer d'accroître l'effet de levier des dotations d'investissement**, c'est-à-dire faire en sorte qu'elles permettent de déclencher effectivement l'acte d'investissement. Cette amélioration des dotations de soutien à l'investissement local doit porter sur plusieurs points.*

*Les élus demandent que les engagements pris par l'État au titre des dotations de soutien à l'investissement local puissent avoir un caractère **pluriannuel**. Si des améliorations ont été apportées ces dernières années (...), ces dotations s'inscrivent encore trop souvent dans un calendrier annuel, qui n'est pas celui des projets portés par les collectivités locales, favorisant la recherche du cas par cas plutôt qu'un financement global du programme pluriannuel d'investissement (PPI) local. À ce titre, le FNADT semble plus facilement s'inscrire dans ce cadre pluriannuel et pourrait servir d'inspiration.*

*(...) De manière plus générale, le fonctionnement souhaité du fonds territorial climat et celui du FNADT met en lumière l'intérêt d'**une politique de soutien à l'investissement local qui s'inscrit dans un cadre contractuel**. Sur la base d'objectifs partagés par les cocontractants, les modalités de financement peuvent être clairement déterminés et engagées sur la durée du contrat, déclenchant ainsi la mise en œuvre de l'action locale, dans une véritable logique d'effet de levier. »*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 1^{er} juillet 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Bernard DELCROS, rapporteur spécial, sur le fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

M. Claude Raynal, président. – Nous allons entendre une communication de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires », sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Le FNADT, c'est chaque année, environ 200 millions d'euros, soit 1 % des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Ce fonds ne soulève donc pas d'enjeu financier de grande ampleur. En revanche, les enjeux territoriaux sont de première importance.

J'ai souhaité conduire ce travail sur le FNADT cette année, avant l'examen du projet de loi de finances pour 2026, pour alerter sur son avenir. Affaiblir le FNADT ou le diluer dans un fonds plus large serait absolument contre-productif.

Pourquoi ? Parce que, bien que ses crédits soient d'un montant modeste, le FNADT, grâce à un effet levier très puissant, joue un rôle central dans la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques, notamment celles qui ont été déployées ces dernières années au titre du plan France ruralités.

Un euro de FNADT investi dans l'aménagement du territoire permet de mobiliser 6 euros d'investissement ! Cela permet la mise en œuvre d'actions très concrètes, indispensables pour les territoires et appréciées des élus, sur lesquelles je vais revenir.

Ce fonds d'intervention est tout particulièrement important pour les territoires ruraux, pour les territoires de montagne, au travers des politiques de massifs mais aussi pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Alors pourquoi sa survie serait-elle menacée ? Malgré ses effets économiques vertueux, le FNADT reste un dispositif budgétaire à part, notamment en raison de sa grande souplesse d'utilisation et de la marge d'adaptation donnée aux préfets. C'est justement cette souplesse qui suscite, depuis longtemps et de manière récurrente, des réticences de Bercy quant à l'existence même de ce fonds.

Bien sûr il faut tenir compte du contexte budgétaire tendu, mais je le dis clairement : au regard du montant modeste des sommes en jeu, ces réticences viennent davantage du format de l'outil, de sa souplesse d'utilisation, que de son montant à proprement parler.

Pourtant, tous les acteurs de terrain, les élus, mais aussi la quasi-totalité des représentants de l'État que j'ai auditionnés, s'accordent à dire que le format du FNADT, sa souplesse et son large champ d'action, en font sa principale force. De nombreuses actions essentielles qu'il finance dépendent exclusivement de ce dispositif.

Avant d'évoquer les conséquences concrètes auxquelles nous exposerait la suppression, l'affaiblissement, ou la dilution des crédits du FNADT, je vais en dresser un bref historique.

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a créé le FNADT, mettant ainsi de l'ordre dans une situation qui était jusqu'alors assez complexe puisque, au fil du temps, pas moins de six fonds dédiés à l'aménagement du territoire s'étaient empilés. Ces derniers ont donc été fusionnés en 1995 au sein du FNADT.

Bien évidemment, depuis 1995, le FNADT n'est pas resté figé et sa doctrine d'emploi n'a cessé de s'adapter aux nouvelles réalités territoriales, ce qui était nécessaire. Elle se caractérise aujourd'hui, d'une part, par une co-construction marquée avec les collectivités territoriales et, d'autre part, par le rôle central que jouent désormais les préfets pour apporter, avec les élus locaux, des réponses sur mesure aux besoins des territoires.

Permettez-moi de décrire plus précisément la souplesse qu'offre le FNADT, car celle-ci revient souvent dans les discussions et constitue à la fois la force et la vulnérabilité du fonds. Celui-ci peut ainsi financer des dépenses de fonctionnement ; c'est par exemple le cas du fonctionnement des maisons France Services, auxquelles les élus sont attachés. Il peut également compléter le financement de plans d'investissement, par exemple pour financer la création d'une maison de santé dans un territoire déficitaire. Autre élément de souplesse, il peut accompagner des projets portés par des collectivités, des entreprises ou des associations. Il laisse une marge d'adaptation locale au préfet, ce qui lui donne une capacité de différenciation.

Le FNADT porte deux grandes catégories de dispositifs, dont je vais détailler un petit peu le contenu, afin que chacun mesure bien ce qui disparaîtrait très concrètement sur le terrain, si on touchait à ces quelques dizaines de millions d'euros du FNADT dans le PLF pour 2026, car c'est bien ce qui se joue en ce moment.

Le FNADT intègre historiquement une section générale et une section locale.

La section générale finance principalement des opérations ou des programmes d'intérêt national, qui sont, pour l'essentiel, pilotés par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). Il s'agit d'opérations qui déclinent le plan France ruralités, lesquelles sont pour la plupart bien identifiées par les maires : le soutien à l'ingénierie territoriale des collectivités, que nous avons si longtemps réclamé pour le secteur rural ; le financement du fonctionnement des maisons France Services ; les programmes Territoires

d'industrie, Action cœur de ville, Petites Villes de demain, Villages d'avenir, ou encore le programme « Nouveaux lieux-Nouveaux liens » soutenant les tiers lieux. Chacun de ces programmes trouve une réalité très concrète dans les territoires concernés.

Ces quelques exemples permettent de comprendre qu'affaiblir le FNADT, ou encore le diluer dans un autre fonds rigide, reviendrait à mettre fin à l'ensemble de ces actions très concrètes et appréciées des élus locaux sur le terrain !

À côté de cette section générale, existe une section locale, déconcentrée au niveau des préfets de région, qui assure le financement de plusieurs dispositifs contractualisés entre l'État et les collectivités, parmi lesquels on compte la septième génération des contrats de plan État-région (CPER) pour 2021-2027, mais aussi les neuf contrats de plan interrégionaux (CPIER) de massif ou de fleuve.

Je veux rappeler que les contrats interrégionaux de massifs, bien connus par tous les élus de la montagne, jouent un rôle déterminant dans le soutien aux filières et aux problématiques propres à chaque massif.

Pour ces contrats de massifs, qui sont signés avec les régions et qui mobilisent des crédits régionaux, européens et locaux, l'intervention de l'État repose quasi exclusivement sur le FNADT : dans le Massif central, par exemple, si l'on fait abstraction des dispositifs exceptionnels, 95 % des crédits de l'État contractualisés proviennent du FNADT. Ces crédits ont un effet levier considérable : en 2024, dans le cadre du comité de massif des Alpes, moins de 5 millions d'euros de crédits du FNADT ont engendré l'apport d'un peu plus de 32 millions d'euros de financements par les autres signataires.

Je veux là aussi le dire avec la plus grande clarté : remettre en cause le FNADT reviendrait à mettre fin aux politiques de massifs instaurées par la loi Montagne. Je ne pense pas que c'est ce que nous souhaitons.

Pour revenir un instant sur la loi de finances pour 2025, je rappelle qu'elle a acté une forte réduction des crédits du FNADT et donc des moyens destinés aux dispositifs contractualisés. Ainsi, 40 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés en 2025 aux politiques contractuelles de l'État dans leur ensemble, contre près de 150 millions d'euros un an plus tôt. C'est-à-dire que les crédits ont été divisés par trois entre 2024 et 2025. Cet effondrement des moyens se traduit par le report d'un nombre important d'opérations initialement prévues en 2025.

Dans le contexte politique et budgétaire que nous connaissons, nous avons consenti à titre exceptionnel à ce glissement. Mais si cette baisse de crédits devait se pérenniser, ce serait tout simplement la fin des politiques contractuelles. Ce serait aussi une perte de confiance dans la parole de l'État qui a signé ces engagements, alors qu'il est plus nécessaire que jamais de rétablir de la confiance dans la relation entre l'État et les collectivités.

En conclusion, je le redis sans détour, la poursuite de la baisse des crédits du FNADT en 2026 se traduirait concrètement par la fin du volet territorial des CPER, la fin des politiques de massif et la fin des mesures du plan France ruralités ! Cela constituerait, pour moi, un contresens économique et un contresens politique total.

Je propose donc, à l'inverse, de sauver le FNADT, de lui donner les moyens de poursuivre ses missions et je formule pour cela plusieurs recommandations.

Il est tout d'abord impératif de maintenir le FNADT à l'écart de toute fusion des diverses subventions d'investissement local. Sa souplesse d'action et son effet de levier sont des atouts précieux. La fusion du FNADT avec d'autres dispositifs sonnerait le glas des actions qu'il finance.

Je propose d'inscrire dans le projet de loi de finances les crédits nécessaires au respect des engagements pris par l'État dans le cadre des CPER et des CPIER. Ces engagements doivent être tenus.

Le Gouvernement a annoncé la labellisation de nouveaux espaces France Services. Or ces derniers sont financés en partie par le FNADT. Il convient donc de renforcer à due proportion les moyens de la section générale.

Il importe aussi que les crédits nécessaires au financement des engagements pris par le Premier ministre lors du comité interministériel aux ruralités du 20 juin 2025 soient inscrits dans le budget.

Dans un souci de cohérence, il serait judicieux d'intégrer au FNADT le fonds pour le recyclage des friches et le fonds « Développement des mobilités durables en zones rurales ».

Pour l'avenir, il convient d'engager une réflexion pour faire du FNADT l'outil de financement principal de la politique d'aménagement du territoire de l'État, afin de la rendre plus lisible et efficace.

Enfin, je propose que la liste des projets financés et les montants attribués *via* la section locale du FNADT soit transmise à la commission départementale des élus mentionnée à l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales, afin d'accroître la transparence en la matière.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour ce rapport à vocation préventive. Je ne sais pas dans quelle mesure celui-ci s'inscrit dans la visée de notre rapporteur général de trouver 50 milliards d'euros d'économies...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – En tout cas, le rapporteur spécial s'intéresse à un fonds au coût modéré ! Il faut placer nos réflexions et nos rapports dans la perspective d'une bonne tenue des comptes publics. J'ai l'impression, en l'espèce, que ce rapport s'apparente un petit peu à la chronique d'une mort annoncée. Notre rapporteur spécial joue en quelque sorte le rôle de lanceur d'alerte pour éviter la fin du dispositif.

Plusieurs dispositifs concurrents sont consacrés au recyclage des friches et au financement des mobilités durables au niveau de l'État. L'État intervient soit en direct, soit par le biais de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui contractualise avec les régions. Sans doute pourrait-on réfléchir à l'articulation de ces dispositifs. Je ne sais pas si c'est au FNADT de porter cette politique, mais celle-ci doit être plus lisible.

Bernard Delcros a raison de souligner que les engagements pris par l'État, notamment dans les CPER, doivent être respectés. Le Gouvernement ambitionne de développer une politique de contractualisation avec les collectivités territoriales, mais il ne tient pas toujours ses engagements. Je ne parlerai pas des contrats de Cahors... Plus récemment, certains engagements pris lors de l'examen du projet de loi de finances n'ont pas été tenus. Il manque ainsi 100 millions d'euros pour mener les actions prévues dans les dispositifs contractuels des CPER au titre de 2025. Il faut rendre de la lisibilité à l'action publique. C'est essentiel.

Le FNADT ne doit pas être un outil « attrape-tout ». Toutefois, il n'est pas inutile de garder un fonds polyvalent doté de 200 millions d'euros, ou un petit peu moins, qui permet de financer les actions mises en place au niveau déconcentré et d'assurer une cohérence entre les stratégies annoncées au niveau national et les projets déclinés localement. Je souscris sur ce point aux conclusions de notre rapporteur spécial.

Notre rapporteur s'est rendu, dans le cadre de ce contrôle, en Meurthe-et-Moselle pour évaluer le dispositif. Le secrétaire général pour les Affaires régionales et européennes (SGARE) a confirmé l'intérêt du FNADT. Il faut que les décisions annoncées au niveau national soient cohérentes avec les actions de l'État au niveau déconcentré.

Je ne connais pas l'ambition du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire. Notre rapporteur joue un rôle de lanceur d'alerte. Il est vrai que le FNADT joue un rôle particulièrement important dans certains territoires, et notamment dans le Cantal.

Notre rapporteur a fait état de ses craintes quant à une éventuelle fusion. Il peut être intéressant de sauver un dispositif polyvalent, doté d'une enveloppe consistante. Je souscris à l'idée de conserver un dispositif fermé. Dans plusieurs de nos rapports, nous avons envisagé des expérimentations visant à regrouper certaines dotations, dans le cadre d'un accord entre l'État et les acteurs locaux, mais on fait parfois face à des demandes, non pas contradictoires, mais complémentaires : il ne faut pas « déshabiller Paul pour habiller Jacques ».

En conclusion, nous devons être vigilants en ce qui concerne la polyvalence du FNADT et sa souplesse d'utilisation.

Mme Isabelle Briquet. – Le FNADT a un coût modéré pour les finances publiques, et je rebondis sur l'importance de son effet de levier, correspondant à un pour six. Il est donc primordial, pour l'aménagement du

territoire, que ce fonds soit maintenu. Pendant un certain temps, cette politique a été oubliée. Nul n'osait plus parler d'aménagement du territoire. On en mesure les conséquences aujourd'hui, notamment dans les territoires ruraux.

Ce fonds joue un rôle crucial dans les territoires, et participe au financement de nombreuses politiques publiques. Sa souplesse d'utilisation au niveau local est très appréciable. Il s'agit d'un outil majeur pour mobiliser les énergies de tous les acteurs afin de mettre en œuvre des politiques publiques cohérentes. Tous les efforts sont les bienvenus dans les territoires pour réussir à faire en sorte que la vie locale reste agréable.

Il faut protéger ce fonds de toute fusion avec d'autres dispositifs. Cela vaut aussi pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), qui doivent être préservées. Des fusions de dotations seraient préjudiciables pour les petites collectivités. J'espère que le FNADT perdurera.

M. Raphaël Daubet. – Je souscris pleinement aux propos de notre rapporteur spécial. Le FNADT est un fonds qui bénéficie aux territoires. Son existence a aussi une valeur de symbole : il illustre la volonté de l'État de faire de l'aménagement du territoire. C'est important compte tenu des fractures territoriales que l'on observe aujourd'hui.

Sa souplesse d'utilisation est plébiscitée par les préfets. Ces derniers connaissent les besoins des territoires. Ce fonds contribue au financement de projets publics qui soutiennent l'économie. Le FNADT a donc de multiples vertus. Je suis pour son maintien, mais, si l'on veut être cohérent, il faut aussi augmenter la DETR. En effet, le FNADT finance l'ingénierie territoriale, par exemple dans le cadre du programme Petites Villes de demain, ce qui permet de concevoir des projets, mais la mise en œuvre concrète de ces derniers nécessite ensuite des financements, qui manquent parfois.

M. Claude Raynal, président. – Le FNADT est très utile, notamment dans les territoires ruraux. Sa souplesse permet de trouver des solutions à nombre de problèmes.

Dans votre synthèse, vous écrivez que « pour 1 euro de FNADT investi sur un projet territorial, 6 euros sont mobilisés *via* des financements privés, européens ou de collectivités territoriales ». Est-ce un bon argument ? Il s'agit, pour l'essentiel, de fonds publics. Le FNADT permet-il également de mobiliser des fonds privés ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Je me suis effectivement rendu en Meurthe-et-Moselle dans le cadre de ce rapport. Le FNADT intervient dans toute la France, et pas seulement dans le Cantal ! Il existe des maisons France Services dans toute la France ! Je souhaitais connaître l'avis des acteurs locaux de ce département. Ils ont tous souligné l'intérêt de ce fonds. Le FNADT intervient notamment dans le cadre des contrats de plan interrégionaux (CPIER) de massif ou de fleuve, mais aussi des quartiers

prioritaires de la politique de la ville, puisque ces derniers sont des territoires prioritaires en ce qui concerne l'installation des maisons France Services. Voilà donc un dispositif qui est utile sur tout le territoire, pour un coût finalement très modéré.

Le FNADT peut représenter jusqu'à 95 % des crédits de l'État dans les contrats de massif, hors dispositifs temporaires. L'effet de levier est puissant et permet notamment de mobiliser des crédits européens. Certes, il s'agit toujours de crédits publics, mais dont nous connaissons le niveau de sous-consommation en France. En ce qui concerne l'effet de levier sur les fonds privés, les chiffres sont variables d'un projet à l'autre, mais le financement privé représente environ 14 % du montant total des projets auxquels le FNADT contribue, si l'on inclut les financements portés par le tissu associatif.

Madame Briquet, nous sommes d'accord : il faut faire barrage à toute fusion du FNADT avec d'autres fonds ; ce serait contre-productif.

Monsieur Daubet, je partage vos propos. L'intérêt du dispositif est reconnu dans tous les territoires, qu'ils soient ruraux ou non. Nous avons pu le vérifier en Meurthe-et-Moselle. J'indique à notre président que la Garonne fait l'objet de l'un des quatre contrats de fleuve que finance le FNADT

M. Claude Raynal, président. – Mais vous n'êtes pas venu nous voir, monsieur le rapporteur !

En tout cas, je comprends qu'il s'agit d'un rapport à vocation préventive.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Peut-être conviendrait-il de modifier la recommandation n° 5 relative à l'intégration au FNADT du fonds pour le recyclage des friches et du fonds « Développement des mobilités durables en zones rurales ». Le fonds pour le recyclage des friches n'est pas destiné uniquement aux territoires ruraux, tandis que le fonds « Développement des mobilités durables en zones rurales » n'est pas le seul dispositif existant en la matière. Il y a donc une perte d'efficacité et de lisibilité. Je vous propose de remplacer « intégrer » par « s'interroger sur l'opportunité d'intégrer ».

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Le fonds « Développement des mobilités durables en zones rurales » est doté de 90 millions d'euros. Ce fonds a sa place dans le FNADT.

M. Claude Raynal, président. – Vous ouvrez la réflexion sur un éventuel regroupement de fonds au sein du FNADT, alors que vous souhaitez conserver le caractère spécifique du dispositif. Cela n'est-il pas un petit peu contradictoire ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Comme cela est écrit à la recommandation n° 6, l'idée est de faire en sorte que nous disposions d'une politique d'aménagement du territoire lisible. Pour cela, il me semble

intéressant de disposer d'un fonds spécifique. En tout cas, cela mérite une réflexion.

M. Claude Raynal, président. - Je vous propose alors de regrouper les recommandation n° 5 et n° 6 et de la rédiger ainsi : « Engager une réflexion pour faire du FNADT l'outil de financement principal de la politique d'aménagement du territoire de l'État, afin de la rendre plus lisible et efficace, notamment en envisageant l'opportunité d'une intégration au sein du FNADT du fonds pour le recyclage des friches et du fonds « développement des mobilités durables en zones rurales ».

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. - Je suis d'accord avec votre proposition, monsieur le président.

La proposition de modification est adoptée.

La commission a adopté les recommandations, ainsi modifiées, du rapporteur spécial et a autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

VERSION PROVISOIRE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Cabinet du Premier ministre

- M. Simon CHASSARD, conseiller territoires, chef de pôle ;
- Mme Claudie CALABRIN, conseillère technique chargée des finances locales et de l'action publique territoriales ;
- Mme Clothilde FRETIN-BRUNET, conseillère technique chargée de l'aménagement du territoire.

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- Mme Amélie de MONTCHALIN, ministre chargée des comptes publics ;
- Mme Carin VILLEMOT, conseillère finances locales ;
- Mme Julie DULCIRE, conseillère parlementaire.

Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

- M. François REBSAMEN, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- Mme Cécile RAQUIN, directrice générale des collectivités locales ;
- M. Alexandre SANZ, sous-directeur à la sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire ;
- Mme Blandine GEORJON, sous-directrice adjointe à la sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- M. Stanislas BOURRON, directeur général ;
- Mme Anne-Sophie PERON, secrétaire générale adjointe.

Agence nationale de la cohésion des territoires - Commissariat du Massif central

- M. Paul-Henry DUPUY, commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du Massif central.

Business France

- M. Guillaume BASSET, directeur attractivité des territoires et Ingénierie des projets stratégiques.

Association des Maires ruraux de France (AMRF)

- M. Éric KREZEL, vice-président, maire de Ceffonds (Haute-Marne).

Association des maires de France (AMF)

- M. Édmond JORDA, maire de Sainte-Marie la mer et président de l'association des maires des Pyrénées-Orientales ;
- Mme Nathalie FOURNEAU, responsable du département aménagement du territoire.

France urbaine

- Mme Frédérique BONNARD LE FLOC'H, vice-présidente de Brest métropole chargée des coopérations territoriales, des politiques contractuelles et de la proximité territoriale, co-présidente de la commission « Alliance des territoires » de France urbaine ;
- M. Jean DEYSSON, conseiller.

Association des élus de montagne (ANEM)

- M. Charles MEILLER, conseiller technique.

Intercommunalités de France

- M. Vincent LABARTHE, président de la communauté de communes du Grand Figeac.

*

* *

- Contributions écrites -

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Régions de France

Départements de France

France Urbaine

Intercommunalités de France

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

VERSION PROVISOIRE

VERSION PROVISOIRE

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

Déplacement en Meurthe-et-Moselle - le jeudi 22 mai 2025 :

Table ronde (Section générale du FNADT)

- M. Jean-François HUSSON, sénateur de Meurthe-et-Moselle ;
- M. Samuel BOUJU, secrétaire général pour les affaires régionales et européennes ;
- M. Frédéric CLOWEZ, secrétaire général de la préfecture ;
- M. Adrien GAUBERT, sous-préfet de Lunéville ;
- Mme Patricia MALGRAS, présidente Fédération familles rurales (France Services) ;
- Mme Sophie BERNARD-LE BLANC, directrice Fédération familles rurales ;
- Mme Nathalie ZIMMERMANN, présidente du Centre social La Renardière - Familles Rurales Mont sur Meurthe ;
- Mme Nancy ALZON, directrice du Centre social La Renardière - Familles Rurales Mont sur Meurthe ;
- Mme Sophie RENAUDIN, délégué académique éducation artistique et action culturelle - Rectorat région académique Grand et académie Nancy-Metz ;
- M. Emmanuel TIRTAINE, délégué départemental ANCT, directeur départemental des territoires de M&M ;
- M. Emmanuel MOULIN, chef du bureau des Affaires Budgétaires et Financières - Direction des Collectivités Locales et de la Citoyenneté ;
- M. Dimitri BOCQUET, directeur de la Coordination, de l'Environnement et de l'Économie ;
- M. Paul GEORGE, adjoint au chef du bureau de la coordination et du développement économique et territorial - Direction de la Coordination, de l'Environnement et de l'Économie ;
- M. Simon SENOT, chargé de mission affaires économiques - Direction de la Coordination, de l'Environnement et de l'Économie.

Table ronde (section locale du FNADT)

- Mme Françoise SOULIMAN, préfet de Meurthe-et-Moselle ;
- M. Jean-François HUSSON, Sénateur de Meurthe-et-Moselle ;

- M. Samuel BOUJU, secrétaire général pour les affaires régionales et européennes ;
- M. Frédéric CLOWEZ, secrétaire général de la préfecture ;
- M. Adrien GAUBERT, sous-préfet de Lunéville ;
- M. Pierre BOILEAU, maire de Ludres - représentant l'association des maires et présidents d'intercommunalité de Meurthe-et-Moselle ;
- M. Régis AUBERTEIN, vice-président de l'association des Maires Ruraux de France ;
- M. Henry LEMOINE, maire de Pont-à-Mousson et président de la Communauté de Communes du Bassin de Pont-à-Mousson ;
- M. Nicolas L'HUILLIER, maire de Laneuvelotte ;
- M. Olivier BECKER, directeur des collectivités locales et de la citoyenneté - préfecture de Meurthe-et-Moselle.

VERSION PROVISoire

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Maintenir impérativement le FNADT à l'écart de toute fusion des diverses subventions d'investissement local	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires		Loi de finances
2	Inscrire au budget les crédits nécessaires au respect des engagements pris par l'État dans le cadre des CPER et CPIER	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires	Second semestre 2025	Loi de finances
3	Renforcer la section générale du FNADT pour assurer le financement des nouveaux espaces France services dont la labellisation a été annoncée par le gouvernement	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires	Second semestre 2025	Loi de finances
4	Inscrire au budget les crédits nécessaires au financement des engagements pris par le Premier Ministre lors du comité interministériel aux ruralités du 20 juin 2025	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Cohésion des territoires	Second semestre 2025	Loi de finances

5	Engager une réflexion pour faire du FNADT l'outil de financement principal de la politique d'aménagement du territoire de l'État, afin de la rendre plus lisible et efficace, notamment sur l'opportunité d'une intégration au sein du FNADT du fonds pour le recyclage des friches et du fonds : « développement des mobilités durables en zones rurales »	Ministère de la cohésion des territoires, Parlement	Premier semestre 2026	Textes législatifs et circulaire
6	Rappeler par voie de circulaire aux préfets de région leurs obligations de transmission d'information aux conseils régionaux et départementaux résultant de l'article 33 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Cohésion des territoires	Sans délai	Circulaire
7	Transmettre annuellement la liste des projets financés et les montants attribués via la section locale du FNADT à la commission des élus mentionnée à l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales	DGCL, préfectures	Premier semestre de chaque année	Courriers