

...le projet de loi de finances pour 2026 – Mission « Économie » – Programme « France Très Haut Débit »

AVIS AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

COHÉSION NUMÉRIQUE TERRITORIALE : UN CHANTIER INCOMPLET

Réunie le 26 novembre 2025, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur Sébastien Fagnen, a émis un **avis favorable** aux crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2026 au titre du programme 343 « Plan France Très Haut Débit », au bénéfice de deux amendements **adoptés à l'unanimité** en faveur de la cohésion numérique des territoires :

- le [premier](#) vise à réaffirmer l'engagement de l'État en faveur du développement de la fibre optique à Mayotte, en cohérence avec les positions de la commission ;
- le [second](#) vise à réduire une partie de l'effort financier demandé aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'inclusion numérique à la suite du désengagement rapide de l'État du dispositif des « conseillers numériques ».

La commission salue le **succès à date du volet « infrastructures »** du plan « France Très Haut Débit », avec presque un triplement depuis 2017 du nombre de locaux éligibles à la fibre optique et un taux moyen d'éligibilité de près de 94 % à la fin de l'année 2025.

Toutefois, à l'heure où un adulte sur trois est éloigné des compétences numériques de base, elle insiste sur la nécessité de compléter les actions déjà menées sur le plan des infrastructures avec une réelle politique publique en matière d'**inclusion numérique**.



Premières installations très haut débit
à Mayotte



Un dispositif qui a pris fin :
les « conseillers numériques France
Services »

1. TRÈS HAUT DÉBIT : LA « DERNIÈRE LIGNE DROITE » D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE

A. SUR LE PLAN DES INFRASTRUCTURES, LA FIN D'UN CYCLE INDUSTRIEL ET BUDGÉTAIRE

L'année 2025 correspond à l'horizon qui avait été fixé en 2020 pour la « **généralisation** » des **déploiements des réseaux de fibre optique** jusqu'à l'abonné (*Fiber to the Home*, ou FttH) sur l'ensemble du territoire national. Le taux d'éligibilité atteint à la fin du deuxième trimestre 2025, soit **93 % des locaux** selon l'Arcep, est jugé « **très satisfaisant** » par l'administration. Malgré un net ralentissement ces six derniers trimestres, **la couverture FttH a doublé en 5 ans**.

La prochaine cible, correspondant à 700 000 locaux supplémentaires (soit un taux d'éligibilité de 96 %), a été fixée par l'État à horizon 2027.

L'accélération des déploiements de 2018 à 2021, suivie par un retour au rythme des déploiements d'avant 2018, a dessiné une nette « courbe de Gauss ». Les déploiements ont visé en 2024 et 2025 à atteindre les **derniers foyers principalement situés en zone rurale** avec une population beaucoup plus dispersée et donc plus difficile à raccorder à des coûts maîtrisés.

Locaux nouvellement éligibles à la fibre

Données trimestrielles, en millions de locaux



Source : ANCT, d'après les données de l'Arcep

Les crédits inscrits au PLF pour 2026 pour les réseaux d'initiative publique (RIP) traduisent la **fin de cette forte dynamique** de déploiement qui avait été portée par les projets d'initiative publique bénéficiant du cofinancement de l'État. **Le plan « France Très Haut Débit » (FTHD) amorce ainsi sa phase finale de déploiement**, comme en témoigne le rythme de décaissement de crédits sur l'action budgétaire correspondante, qui suit l'avancée des derniers travaux de déploiement des RIP.

Crédits correspondant à l'action budgétaire « Réseaux d'initiative publique »

Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
LFI 2025	PLF 2026	Évolution	LFI 2025	PLF 2026	Évolution
15 930 158 €	0	- 100 %	165 649 125 €	258 431 384 €	+ 56 %

Source : documents budgétaires

Sur le plan technique comme sur le plan budgétaire, les **3,3 millions de locaux qui ne sont toujours pas raccordables** constituent un défi face auquel l'action publique cherche de nouveaux leviers d'intervention. L'**enjeu financier** associé est colossal : le Conseil général de l'économie estime à 1,8 million le nombre de raccordements « complexes » qui demeurent à réaliser. Le coût total de ces raccordements complexes au très haut débit serait quant à lui compris **entre 640 M€ et 1,05 Md€**.

Une **expérimentation** lancée dans le cadre du PLF pour 2025, visant à soutenir une partie de ces travaux dans le domaine privé, est en cours de déploiement et correspond à **13,5 M€** en crédits de paiement pour 2026 au sein de l'action 2 du programme « plan FHTD ».



Raccordements complexes : démarrage de l'expérimentation

Le Gouvernement avait annoncé, à l'occasion du PLF pour 2025, la mise en place d'une **expérimentation** sur deux ans visant à évaluer le coût des raccordements complexes au très haut débit dans le domaine privé. **16,1 M€ en AE** avaient été fléchés à cet effet au sein de l'action 2 du programme budgétaire « Plan France Très Haut Débit ».

L'expérimentation consiste à financer les travaux de plus de 200 €, avec un plafond de 1 500 € et sous condition de ressources, pour les particuliers et pour les TPE.

L'arrêté d'application n'ayant été signé qu'en septembre 2025, le déploiement de l'expérimentation est attendu pour 2026.

En termes d'ordre de grandeur, l'enveloppe fixée pour cette nouvelle action par le PLF pour 2026 correspond à celle d'un levier d'intervention qui n'est pas reconduit : le guichet « Cohésion numérique des territoires ».



La fin du guichet « Cohésion numérique des territoires »

Le dispositif « Cohésion numérique des territoires » piloté par l'ANCT depuis 2018 permettait l'équipement en solution d'accès Internet sans fil (satellite, 4G/5G...) de foyers en attente de raccordement à la fibre optique. Le soutien de l'État avait été renforcé en 2022, avec l'augmentation à 300 € (au lieu de 150 €) du plafond de l'aide allouée pour les offres THD et jusqu'à 600 € pour les ménages les plus fragiles.

Ce dispositif a été suspendu début septembre 2025 du fait de la **consommation de l'ensemble de l'enveloppe** (19,2 M€) et n'est pas reconduit.

B. UN POINT DE VIGILANCE POUR LA COMMISSION : LA SITUATION DE MAYOTTE

Mayotte constitue désormais le **seul projet de RIP qui ne bénéficie pas d'une décision de financement définitive** relative à son projet FttH. Alors que ce projet a été abondé de 32,29 M€ lors des précédentes lois de finances (dont **seuls 17,47 M€ ont été transférés à date à l'ANCT**), le Gouvernement s'était engagé à poursuivre son engagement financier dans le cadre des projets de loi de finances suivants pour atteindre un total de 55 M€. Le PLF pour 2026 ne prévoit pas pour l'instant les AE associées.

La commission s'alarme que les engagements qui ont été pris devant la représentation nationale le 3 décembre 2024, lors de la précédente discussion budgétaire, **ne soient pas tenus**. Elle maintient son engagement sur ce sujet en proposant une nouvelle fois, à l'unanimité, d'abonder les crédits correspondants, à hauteur de 22,7 M€, et invite les services de l'État à transférer à l'ANCT l'ensemble des AE correspondantes.

C. LE PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT », UN JALON MAJEUR EN TERMES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

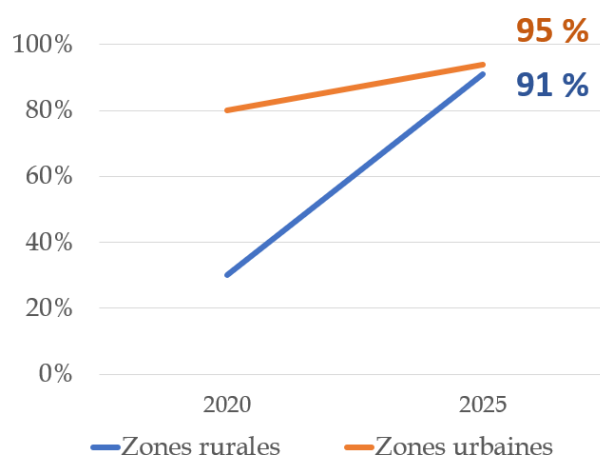
« Avec 13 milliards d'euros d'investissements publics engagés pour équiper près de 43 millions de logements, le plan France Très Haut Débit [...] est l'un des programmes d'investissements publics les **plus importants de ces vingt dernières années pour l'aménagement du territoire.** »

France Stratégie¹

En atténuant les disparités liées à la géographie, aux reliefs et à la topographie en ce qui concerne l'accès aux infrastructures de fibre optique, le plan « France Très Haut Débit » a matérialisé dans nos territoires une nouvelle acception du terme de « **péréquation** ».

Au vu du degré d'ambition collective, de l'effort financier engagé et du caractère structurant de la connectivité THD pour les activités des territoires, la commission appelle à dresser un **bilan actualisé de l'impact socio-économique du plan FTHD**. Un premier bilan avait été réalisé entre 2020 et 2023 par France Stratégie ; toutefois, un bilan de l'accélération du rythme de déploiement serait pertinent et permettrait de vérifier si les tendances précédemment pressenties se sont confirmées.

Taux de couverture des zones rurales et des zones urbaines (2020-2025)



Source : Commission, d'après les données de l'Arcep

En particulier, il est impératif de pouvoir disposer d'éléments documentés sur **l'impact de l'éligibilité fibre sur les disparités territoriales**, notamment entre **zones urbaines et zones rurales**. France Stratégie avait déjà relevé en 2023 le début de dynamiques préoccupantes : par exemple, dans les territoires ruraux, l'effet du déploiement du très haut débit était à nuancer, car ce mouvement positif avait été observé principalement dans les communes présentant déjà des conditions socio-économiques propices à l'installation de nouveaux entrepreneurs.

Pourrait également être réévalué l'apport que constitue la **gouvernance** du plan, tant ce degré d'**articulation entre État, collectivités et secteur privé** correspond à une modalité d'action inédite en matière d'aménagement du territoire.



Sur le plan financier, un succès partenarial entre État, collectivités et opérateurs privés

L'effort consenti par les acteurs publics et privés pour la construction des réseaux de fibre optique s'est établi à environ **22 Mds€** entre 2010 et mi-2024, dont **57 % portés par les pouvoirs publics**. Les pouvoirs publics ont ainsi mobilisé 12,7 Mds€ pour déployer la fibre optique dans ces réseaux, dont **8,7 Mds€** portés par les **collectivités**, **3,5 Mds€** par **l'État** et 0,5 Md€ par l'Union européenne. L'effort financier consenti par les opérateurs privés s'établit à environ 9,4 Mds€.

¹ Rapport final d'évaluation du plan FTHD, 2023, cité par l'ANCT dans son cahier « Territoires et transitions : enjeux numériques » de mai 2025.

D. UN SUCCÈS TECHNIQUE QUI FAIT TOUTEFOIS L'IMPASSE SUR LES USAGES RÉELS

La **réduction des inégalités d'accès physique** à la connexion constitue une **prouesse technique et industrielle**. Le rapporteur souligne toutefois l'importance du décalage entre ce succès indéniable et la **faible visibilité du soutien à l'inclusion numérique**. Ainsi, le soutien financier au volet infrastructures a été **dix fois supérieur** à celui apporté au volet relatif à l'inclusion numérique.

Cette **décorrélation importante entre les politiques d'équipement et l'accompagnement des usages** constitue un point de vive préoccupation pour la commission.

« Les politiques d'équipement (fibre, 4G / 5G, extinction du cuivre) ne sont pas suffisamment liées avec les politiques d'inclusion numérique. On risque ainsi de fibrer un territoire sans s'assurer que ses habitants disposent des compétences et de l'accompagnement nécessaires pour en tirer parti. »

La coopérative MedNum, spécialisée dans l'inclusion numérique¹

Lutte contre l'éloignement numérique en France : bilan en 2025

Éligibilité	Adoption	Maîtrise minimale
95 % des locaux sont éligibles à la fibre	79 % des abonnés sont passés à la fibre	68,5% des internauts ont les compétences minimales
+ 282 % <i>depuis 2017</i>	4 millions <i>d'adultes ne sont pas internauts</i>	16 millions <i>d'adultes ne s'estiment pas compétents</i>

Source : Commission

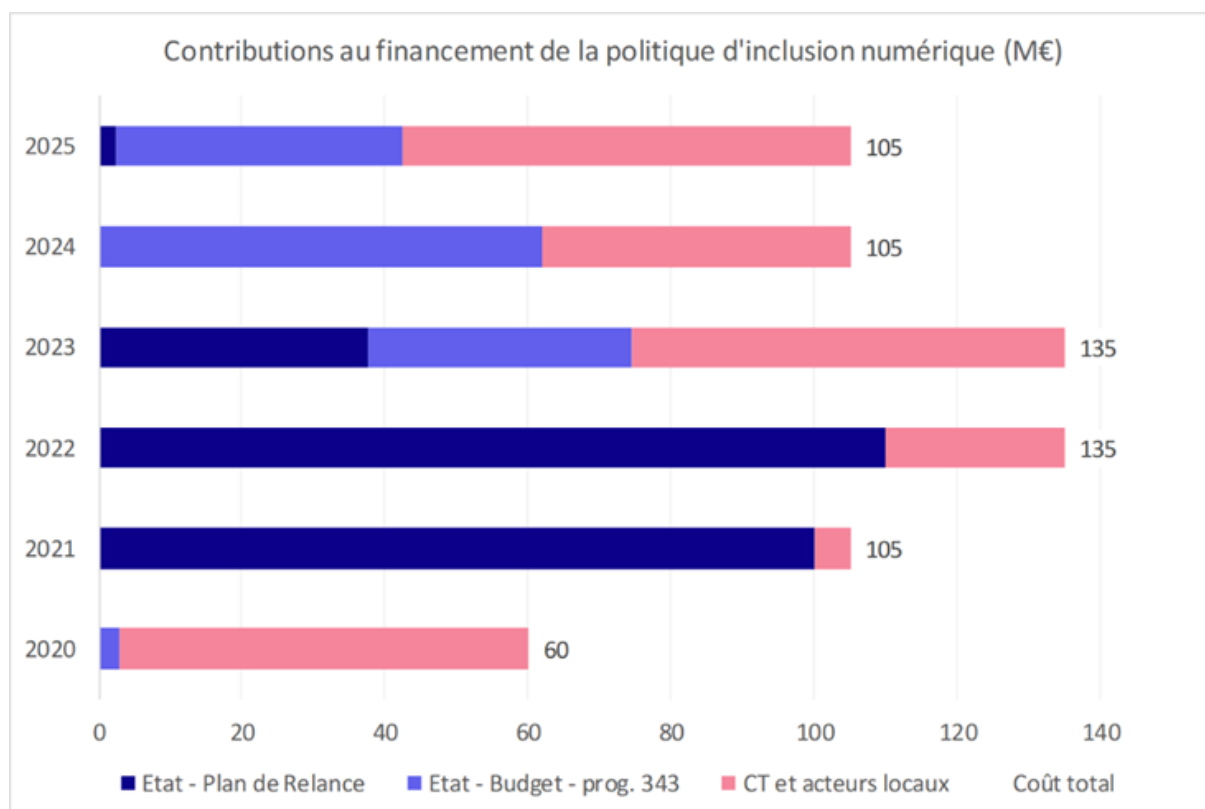
¹ Réponse au questionnaire écrit du rapporteur.

2. CONSEILLERS NUMÉRIQUES : UN DISPOSITIF STRUCTURANT MAIS DÉSORMAIS EN PÉRIL

A. INCLUSION NUMÉRIQUE : UNE STRATÉGIE QUI CHERCHE SON ÉQUILIBRE DEPUIS 2020

Au cours de la dernière décennie, la politique publique en faveur de l'inclusion numérique a changé plusieurs fois d'orientations stratégiques :

- les années 2010 ont vu se déployer des **tentatives infructueuses de créer des modèles économiques privés** tels que les chèques numériques, les franchises numériques ou encore le déploiement du statut d'auto-entrepreneur pour les médiateurs numériques ;
- dans un deuxième temps, dans le cadre du plan de relance, l'État a co-financé de manière massive la formation et l'activité de **4 000 conseillers numériques** accueillis par des collectivités territoriales et des porteurs de projet issus du monde associatif ou de l'économie sociale et solidaire ;
- la loi de finances pour 2023 a mis en place une **dégressivité** des financements de l'État en faveur du dispositif ;
- le PLF pour 2026 prévoit le **retrait de l'État du dispositif**, avec une **baisse de 66 %** des crédits associés. Les 14 M€ restants permettront de **financer seulement les derniers engagements en cours, sans renouvellement de postes**.



Source : ANCT

Un bilan à date

3 345 postes de conseillers numériques sont conventionnés, dont **2 873 pourvus et opérationnels**.

367 conseillers numériques interviennent en zones France Ruralité Revitalisation (FRR) et 471 en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Les conseillers numériques sont recrutés à 61 % dans des structures publiques et à 39 % dans des structures privées ou associatives.

Le dispositif a contribué à professionnaliser les médiateurs numériques :

- 4 781 conseillers numériques ont été formés depuis 2021 dans le cadre d'une formation initiale certifiante (correspondant au premier bloc de compétences du titre professionnel « Responsable d'espace de médiation numérique ») ;

- 1 800 conseillers numériques ont pu être formés sur des modules de formation continue (IA, cyber-malveillance, e-parentalité...).

Près de **6 millions d'accompagnements** ont été réalisés depuis 2021, auprès de **4 millions de bénéficiaires**.

B. DES BESOINS BIEN RÉELS

À l'heure où **un adulte sur trois est éloigné du numérique** en France, la Banque des Territoires estime à **120 M€** les besoins annuels de financement en matière d'inclusion numérique.

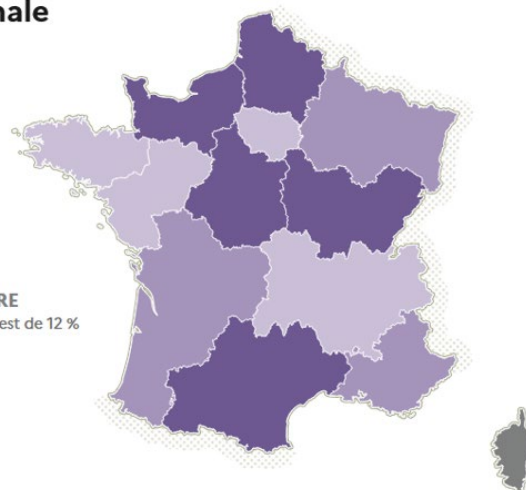
Si l'on considère que les collectivités et les associations pourraient assumer la moitié de ces coûts, comme c'est le cas aujourd'hui, il faudrait alors sanctuariser chaque année une enveloppe d'environ **60 M€** dans le budget de l'État pour financer une réelle politique publique en faveur de l'inclusion numérique.

Taux d'illectronisme par région, en France hexagonale



POUR MIEUX COMPRENDRE

Le taux d'illectronisme modélisé est de 12 % en Île-de-France.



Source : ANCT

C. UN DÉSENGAGEMENT FINANCIER QUI MENACE CINQ ANS D'INVESTISSEMENTS EN MATIÈRE D'INCLUSION NUMÉRIQUE

Le budget alloué à l'inclusion numérique dans la loi de finances pour 2025 avait déjà eu pour effet l'arrêt du cofinancement, par l'État, de 1 200 postes de conseillers numériques. Le nombre de postes engagés dans le dispositif est ainsi passé de 4 000 à 2 800 fin 2025. Avec 14 M€ inscrits au PLF pour 2026, **la baisse du nombre de postes cofinancés par l'État va mécaniquement s'accroître en 2026**, la grande majorité des postes ayant une échéance de fin de subventionnement courant 2026 : ceux-ci avaient en effet été reconventionnés en 2023 et 2024 pour 3 ans.

Ce **désengagement financier** a été opéré dans des **délais rapides** : en seulement 24 mois, les crédits sont passés de 62 M€ à 14 M€, ce qui menace la pérennité du dispositif et des compétences acquises. Comme l'a indiqué la Banque des Territoires au rapporteur, « **les collectivités et les associations** qui emploient actuellement les conseillers numériques

n'auront pas toutes la capacité de pérenniser ces postes à l'issue du cofinancement de l'État. [...] Nous estimons qu'environ 1 000 postes créés par le dispositif pourraient être pérennisés à l'issue du soutien de l'État, soit un quart seulement des 4 000 postes initiaux ».

Dans la mesure où la rapidité du désengagement de l'État met en péril l'ensemble des investissements réalisés depuis 5 ans en matière d'inclusion numérique, à hauteur de près de 390 M€, la commission, sur proposition du rapporteur, a adopté à l'unanimité [un amendement](#) visant à **réduire de moitié l'effort financier demandé aux porteurs de projet sur l'année 2026 en matière d'inclusion numérique**, et prévoyant ainsi une augmentation de crédits de 20 M€.

D. L'IMPACT SUR « FRANCE NUMÉRIQUE ENSEMBLE », UNE STRATÉGIE DÉJÀ FRAGILISÉE

« La formalisation des feuilles de route locales intervient à un moment où les cofinancements de l'État s'arrêtent. Comme injonction contradictoire, c'est plutôt fort ! »

L'association de collectivités Avicca¹

Le désengagement financier de l'État intervient moins d'un an après le lancement des feuilles de route territoriales en matière d'inclusion numérique, les **plans d'action « France numérique ensemble »** (FNE). Ainsi, comme l'a indiqué l'ANCT au rapporteur, ce retrait de l'État **« risque d'enrayer une dynamique enclenchée depuis le plan de relance, et qui structurerait le déploiement de toute la stratégie France numérique ensemble »**.

C'est d'ailleurs déjà le cas : au sein de **12 départements, aucune collectivité ne s'est manifestée** pour porter la gouvernance locale France numérique ensemble, ce qui s'explique, pour la majorité de ces départements, par la crainte d'un désengagement financier de l'État à moyen et long terme.



Gouvernances locales FNE : un tout premier point d'étape

L'objectif formulé en 2023 pour la stratégie nationale « France numérique ensemble » pilotée par la DGE et l'ANCT était de **« territorialiser la politique d'inclusion numérique et d'accompagner les acteurs locaux par la mobilisation d'un fonds d'ingénierie dédié »**.

Une circulaire de juillet 2023, traduction de la stratégie nationale, demandait aux préfets de lancer une concertation avec les collectivités territoriales pour porter la déclinaison locale des feuilles de route. Suite à cette concertation, 106 gouvernances locales « France numérique ensemble » avaient été remontées à l'ANCT en 2024.

Depuis, 84 feuilles de route ont été formalisées, permettant de manière inédite de recenser les stratégies locales d'inclusion numérique. Il s'agit, dans la plupart des territoires, de **politiques publiques naissantes** où les acteurs ont besoin de se connaître et de se faire connaître : 46 % des actions proposées par des feuilles de route sont ainsi des actions de **coordination** et de **sensibilisation**.

¹ Réponse au questionnaire écrit du rapporteur.

POUR EN SAVOIR +

- *Déploiement de la fibre optique, une ambition à renouveler pour un projet qui s'essouffle, rapport d'information n° 510 (2024-2025) fait par M. Thierry Cozic et Mme Frédérique Espagnac au nom de la commission des finances du Sénat*



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Sébastien Fagnen

Rapporteur pour avis
Sénateur de la Manche
(Socialiste, Écologiste et
Républicains)

[Commission de l'aménagement
du territoire et du développement
durable](#)

☎ 01 42 34 23 20

