

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,

TOME I
COHÉSION DES TERRITOIRES

Par MM. Louis-Jean de NICOLAÏ et Sébastien FAGNEN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailles, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, secrétaires ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Alexandre Basquin, Jean-Pierre Corbisez, Jean-Marc Delia, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Mme Annick Girardin, MM. Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Mme Marie-Pierre Mouton, MM. Louis-Jean de Nicolay, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, M. Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, M. Michaël Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

S O M M A I R E

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| CHAPITRE I^{ER} - LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX POLITIQUES DES TERRITOIRES..... | 5 |
| I. SOUTIEN AU MONDE RURAL, CYCLE ÉLECTORAL : DEUX POINTS DE VIGILANCE MAJEURS | 6 |
| A. UN PROJET DE FUSION DE TROIS DOTATIONS QUI RISQUE DE FRAGILISER LE SOUTIEN À LA RURALITÉ | 6 |
| B. LE CYCLE ÉLECTORAL RISQUE D'AVOIR DES RÉPERCUSSIONS SUR LA TRAJECTOIRE DES DOTATIONS APRÈS 2026 | 8 |
| II. COHÉSION DES TERRITOIRES : CLARIFIER LA RÉPARTITION DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS | 8 |
| A. FRANCE SERVICES : UN SUCCÈS RÉEL, MAIS DES ANNONCES PEU RÉALISTES SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE | 8 |
| B. PROGRAMMES PILOTÉS PAR L'ANCT : 2026, ET APRÈS ?..... | 9 |
| C. SOUTIEN EN INGÉNIERIE : TROUVER DES ALTERNATIVES EFFICIENTES À L'EXTERNALISATION DES PRESTATIONS | 11 |
| CHAPITRE II - LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE | 13 |
| I. TRÈS HAUT DÉBIT : LA « DERNIÈRE LIGNE DROITE » D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE..... | 14 |
| A. SUR LE PLAN DES INFRASTRUCTURES, LA FIN D'UN CYCLE INDUSTRIEL ET BUDGÉTAIRE | 14 |
| B. UN POINT DE VIGILANCE POUR LA COMMISSION : LA SITUATION DE MAYOTTE | 16 |
| C. LE PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT », UN JALON MAJEUR EN TERMES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE..... | 16 |
| D. UN SUCCÈS TECHNIQUE QUI FAIT TOUTEFOIS L'IMPASSE SUR LES USAGES RÉELS | 18 |

| | |
|---|---------------|
| II. CONSEILLERS NUMÉRIQUES : UN DISPOSITIF STRUCTURANT MAIS DÉSORMAIS EN PÉRIL | 19 |
| A. INCLUSION NUMÉRIQUE : UNE STRATÉGIE QUI CHERCHE SON ÉQUILIBRE DEPUIS 2020 | 19 |
| B. DES BESOINS BIEN RÉELS | 20 |
| C. UN DÉSENGAGEMENT FINANCIER QUI MENACE CINQ ANS D'INVESTISSEMENTS EN MATIÈRE D'INCLUSION NUMÉRIQUE | 21 |
| D. L'IMPACT SUR « FRANCE NUMÉRIQUE ENSEMBLE », UNE STRATÉGIE DÉJÀ FRAGILISÉE | 21 |
| TRAVAUX EN COMMISSION | 23 |
| • Audition de Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation (Mercredi 12 novembre 2025) | 23 |
| <i>Examens en commission</i> | 47 |
| • Crédits « Politiques des territoires » (Mercredi 19 novembre 2025) | 47 |
| • Crédits « Aménagement numérique du territoire » (Mercredi 26 novembre 2025) | 55 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES | 61 |
| • Politiques des territoires - M. Louis-Jean de Nicolaï, rapporteur pour avis | 61 |
| • Aménagement numérique du territoire - M. Sébastien Fagnen, rapporteur pour avis | 62 |
| LOI EN CONSTRUCTION | 63 |
| ANNEXE - AMENDEMENTS ADOPTÉS EN COMMISSION | 65 |

CHAPITRE IER

LES CRÉDITS CONSACRÉS

AUX POLITIQUES DES TERRITOIRES

Réunie le 19 novembre 2025, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur pour avis Louis-Jean de Nicolaï, a émis un avis favorable aux crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2026 au titre des missions budgétaires « cohésion des territoires » et « relations avec les collectivités territoriales ». La commission a toutefois invité le Gouvernement à poursuivre sa réflexion sur les modalités pertinentes de simplification du cadre applicable aux dotations, en particulier s'agissant du rapprochement de deux dotations stratégiques pour nos collectivités territoriales, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) tout en garantissant le maintien du soutien aux territoires ruraux.

La réflexion budgétaire sur les crédits dédiés à l'aménagement du territoire doit impérativement s'inscrire dans une réflexion plus large sur les nouvelles formes que pourrait prendre la cohésion territoriale à l'issue de l'année 2026, qui correspondra à l'échéance fixée pour la majorité des dispositifs et programmes qui avaient été lancés au moment de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en 2020.

Un levier mis en place à la création de l'ANCT a interpellé le rapporteur pour avis : le recours à hauteur de près de 30 millions d'euros (pour l'année 2024) à des prestations privées et externalisées d'ingénierie territoriale, *via* des marchés à bon de commande pilotés par l'ANCT. La commission, suivant son rapporteur pour avis, formule le souhait qu'il soit mis fin à ce mode d'intervention et que l'enveloppe correspondante soit redirigée vers le soutien direct à l'ingénierie des collectivités territoriales.



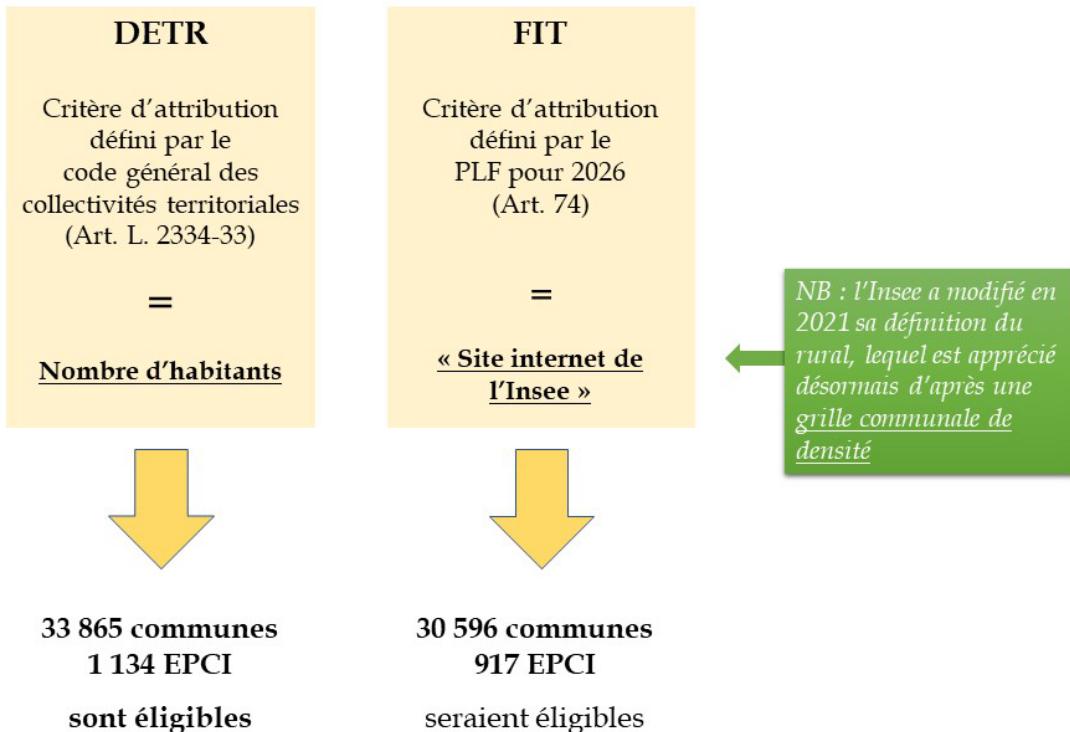
I. SOUTIEN AU MONDE RURAL, CYCLE ÉLECTORAL : DEUX POINTS DE VIGILANCE MAJEURS

A. UN PROJET DE FUSION DE TROIS DOTATIONS QUI RISQUE DE FRAGILISER LE SOUTIEN À LA RURALITÉ

L'article 74 du PLF pour 2026 prévoit la création d'un **fonds d'investissement pour les territoires (FIT)** qui regrouperait **trois dotations** : la dotation d'équipement des territoires ruraux (**DETR**), la dotation politique de la ville (**DPV**) et la dotation de soutien à l'investissement local (**DSIL**). Selon l'exposé des motifs, ce dispositif « permet[rait] de *simplifier l'accès aux dotations de l'État en unifiant le cadre juridique et les procédures applicables* ». Le bénéfice du FIT serait réservé aux collectivités rurales ainsi qu'à celles « marquées par des difficultés urbaines », tout en permettant le financement d'autres collectivités « *par exception* ».

Ce projet suscite l'inquiétude de la commission pour plusieurs raisons, liées à la **modification substantielle des critères d'attribution**. En premier lieu, la création du FIT correspondrait à la mobilisation d'une **nouvelle définition de la ruralité** qui reviendrait à diminuer de 3 269 communes et de 217 EPCI le nombre de collectivités et d'EPCI éligibles à ce type de dotations.

Qu'est-ce qu'une commune rurale ?



Source : Commission

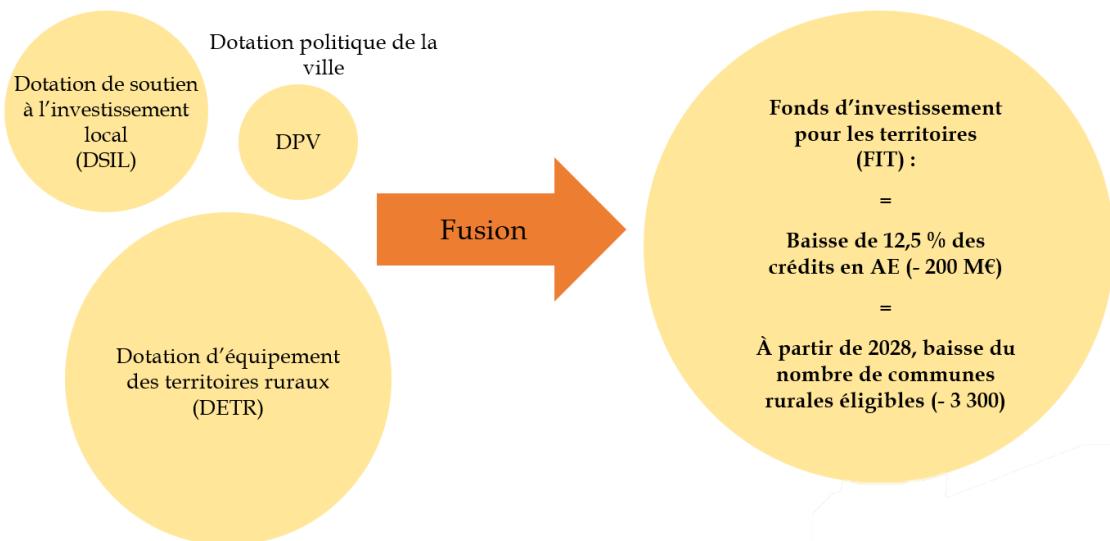
Même si la mise en application de cette nouvelle définition n'interviendrait qu'à partir de 2028, après une période transitoire de deux ans, le périmètre d'éligibilité des dotations concernées serait tout de même modifié dès la période transitoire avec des effets de bord regrettables : le dispositif proposé conduirait en effet à **exclure dès 2026 du périmètre du FIT les communes qui n'étaient précédemment éligibles qu'à la DSIL**, alors que les communes qui étaient précédemment éligibles à la DETR ou à la DPV seraient, par dérogation, éligibles au FIT pour encore deux ans.

En outre, le projet de fusion reviendrait à **modifier substantiellement les équilibres d'attribution des dotations**, avec un risque élevé de pénaliser **les territoires ruraux**. En effet, l'article 74 du PLF ne prévoit pas de mécanisme qui permettrait de préserver les proportions financières associées respectivement aux dotations fusionnées : sur le périmètre budgétaire du nouveau FIT, 65 % correspondrait à l'enveloppe qui était celle de la DETR, 26 % à celle de la DSIL et 9 % à celle de la DPV.

La vive préoccupation du rapporteur pour avis sur ce point est accentuée par **l'absence d'étude d'impact** associée à cette fusion.

La commission invite par conséquent le Gouvernement à poursuivre sa réflexion sur les modalités pertinentes de réforme du système des dotations, en poursuivant le même objectif de **simplification**, tout en garantissant le **maintien du niveau de soutien apporté au monde rural**.

Synthèse : ce que prévoit l'article 74 du PLF pour 2026



Source : Commission, d'après les données de la DGCL et de l'Insee

B. LE CYCLE ÉLECTORAL RISQUE D'AVOIR DES RÉPERCUSSIONS SUR LA TRAJECTOIRE DES DOTATIONS APRÈS 2026

Le PLF pour 2026 prévoit une baisse de 200 M€ des dotations sur le périmètre du FIT. La principale justification apportée à cette **baisse de 12,5 % des crédits en AE** est liée à la diminution attendue des investissements en cours d'année électorale. L'effet du cycle électoral correspond certes à une réalité tangible. Toutefois, **la direction générale des collectivités locales (DGCL) n'a pas répondu aux sollicitations du rapporteur pour avis** quant à la documentation précise ou aux projections économiques qui ont été mobilisées comme base de calcul pour dimensionner cette réduction des crédits. Aucune garantie que la tendance inverse attendue pour 2027 se matérialiserait dans le PLF suivant n'a non plus été apportée au rapporteur pour avis.

La commission appelle donc à la **vigilance collective lors de l'examen du PLF pour 2027**, afin que cette trajectoire fortement baissière des dotations pour 2026 ne se prolonge pas sur les prochains exercices budgétaires.

II. COHÉSION DES TERRITOIRES : CLARIFIER LA RÉPARTITION DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS

A. FRANCE SERVICES : UN SUCCÈS RÉEL, MAIS DES ANNONCES PEU RÉALISTES SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE

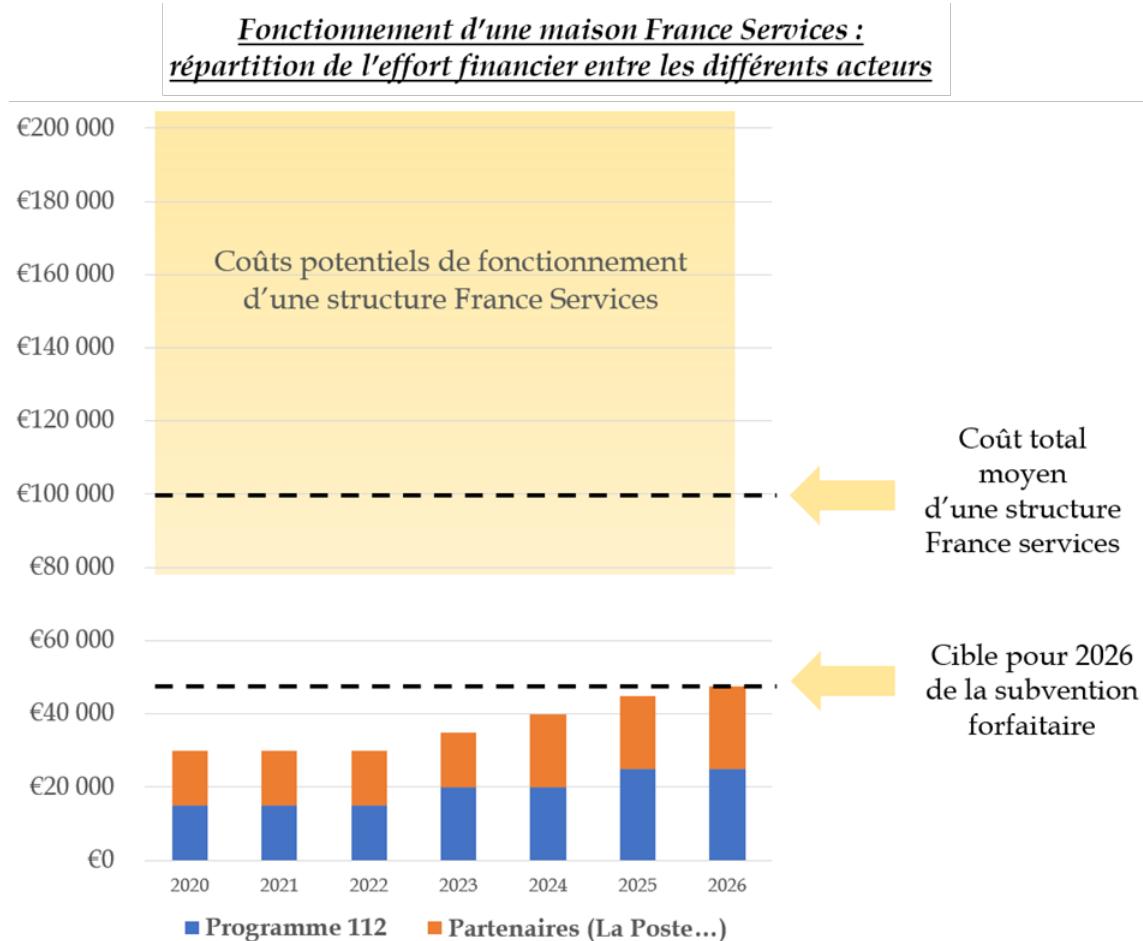
Les **maisons France Services** constituent depuis 2020 un dispositif emblématique et très largement plébiscité en matière de cohésion des territoires. L'**objectif d'un million d'accompagnements par mois**, fixé pour l'année 2026, a été atteint dès 2025.

Le Président de la République a annoncé en juin 2025 la création de 200 structures supplémentaires à horizon 2027. Toutefois, au vu des crédits effectivement inscrits à cet effet au sein du programme 112, cet objectif défini par l'État repose en réalité sur **l'accélération de l'effort financier des collectivités territoriales et des partenaires** (La Poste, France Travail...). En effet, les crédits de l'État dédiés au dispositif demeureront **stables en 2026**, à hauteur de **68 M€**, soit 58 % des dépenses d'intervention de la section générale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

En outre, **le PLF pour 2026 ne permettra pas de lisser entre 2026 et 2027 l'effort financier** correspondant à la création de ces 200 structures supplémentaires : selon les projections établies par la DGCL, les crédits ouverts par l'État ne permettront pas de créer plus de 60 maisons France Services pour l'année 2026.

Le rapporteur pour avis rappelle le rôle prépondérant des collectivités territoriales et des porteurs de projets dans la réussite du dispositif, en particulier dans la mesure où **ce sont en réalité eux qui**

financent la plus grande partie du fonctionnement des espaces France Services.



Source : Commission, d'après DGCL et Cour des comptes

B. PROGRAMMES PILOTÉS PAR L'ANCT : 2026, ET APRÈS ?

La séquence 2026-2027 correspondra à la **fin d'un cycle en matière de cohésion des territoires** : il s'agit du terme fixé pour la quasi-totalité des programmes nationaux dont le pilotage a été confié à l'ANCT, à savoir les programmes « Action cœur de ville », « Petites villes de demain », « Villages d'avenir » ou encore « Territoires d'industrie ». Cependant, le PLF pour 2026 ne permet pas d'appréhender les grandes tendances qui caractériseront la séquence qui succédera à ce cycle de programmes, dont le principal outil aura été un **soutien apporté en matière d'ingénierie territoriale**.

Le premier programme qui devait parvenir à échéance, « **Petites villes de demain** », dont le terme était initialement prévu en mars 2026, est **prolongé à l'identique jusqu'à la fin de l'année 2026**, avec, au sein de la section locale du FNADT, un montant stable de 11 M€ alloué au co-financement des postes d'ingénierie. Le rapporteur pour avis se félicite de cette prolongation, qui devrait permettre la concrétisation de nombreux projets locaux qui n'en étaient encore qu'à la phase d'études préalables. Il

invite cependant à accélérer la réflexion collective sur la postérité qui devra être envisagée pour ce type de programme.

Le programme « Villages d'avenir », dont le terme est fixé à 2027, bénéficie lui aussi d'une parfaite stabilité des crédits, avec le maintien de 8,1 M€ pour financer les postes de chefs de projets dédiés au développement du programme - lesquels sont affectés dans les services déconcentrés de l'État. Cependant, là encore, la postérité qui se dessine pour ce programme demeure incertaine ; et ce, d'autant plus que 460 nouvelles communes devraient encore rejoindre le dispositif en 2026, à moyens constants et pour une période de moins de deux ans, ce qui interroge sur le réel bénéfice que pourra leur apporter ce label.

En ce qui concerne d'autres programmes, certains sont si fortement mis à contribution que se pose la question de la pertinence de leur maintien au vu du caractère désormais symbolique de leur enveloppe : tel est le cas des programmes « Nouveaux lieux, nouveaux liens » (0,7 M€ en CP, soit une baisse de 72 % par rapport à 2025) et du programme « Territoires d'industrie » (3 M€ en CP, soit une baisse de 46 %).

Le rapporteur pour avis estime que la concomitance de ces échéances rend d'autant plus impérative la réflexion sur « l'après-2026 » et sur l'héritage de l'ensemble de ces programmes : cette question n'étant pas tranchée par ce PLF, le prochain exercice budgétaire ne pourra pas en faire l'économie.

Loin d'être purement budgétaire, cette réflexion est éminemment stratégique : les leviers, les périmètres et la cohérence globale des prochains dispositifs demeurent à inventer. Cependant, le nécessaire souci d'efficience qui doit guider la dépense publique invite à capitaliser sur les réalisations des précédents programmes, comme l'ont recommandé pour la suite du programme « Petites villes de demain » les rapporteurs de la mission d'information relative à l'évaluation de ce programme.

« Le programme a produit des résultats incontestablement positifs : il a permis d'outiller les communes dans la conception de projets structurants de territoire, mais aussi de diffuser en leur sein une culture et une méthode de travail précieuses pour réfléchir à leur avenir.

Aussi, les rapporteurs préconisent de continuer à faire vivre et d'essaimer les acquis de cette expérience à une échelle territoriale plus vaste (au niveau des EPCI ou pôles d'équilibres territoriaux par exemple). »

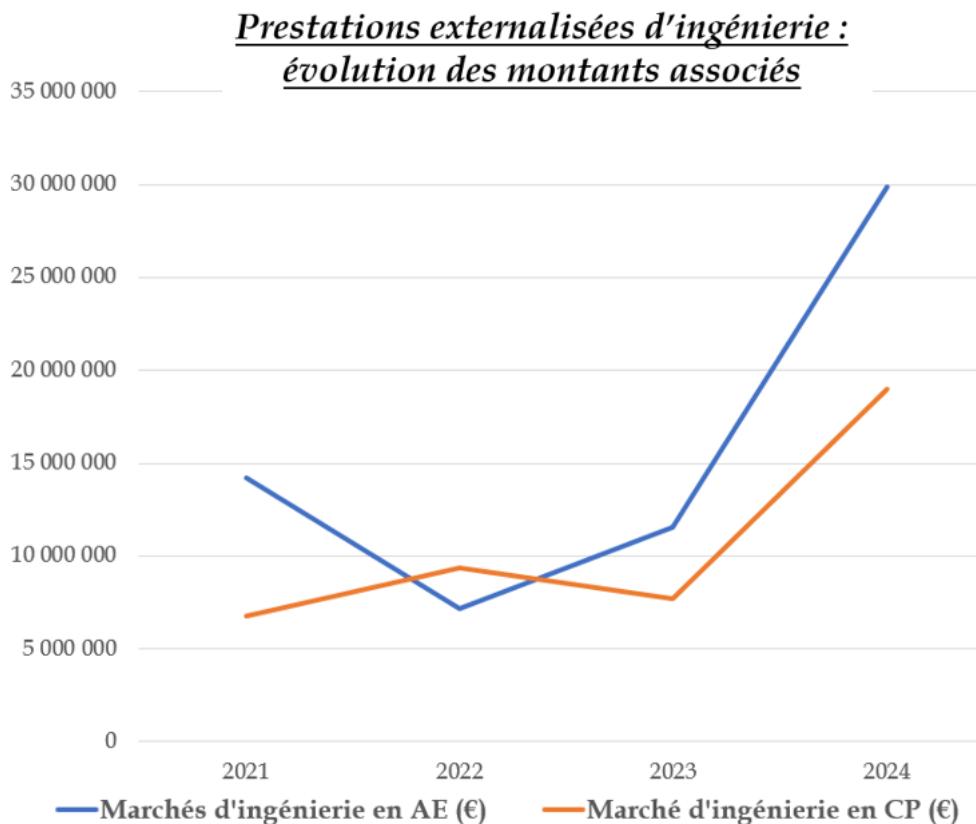
Recommandation n° 2 du rapport d'information
sur l'évaluation de « Petites villes de demain »¹

¹ « Petites villes de demain » : mettre l'avenir au centre, rapport d'information n° 40 (2025-2026) de Mme Nicole Bonnefoy et M. Louis-Jean de Nicolay, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

C. SOUTIEN EN INGÉNIERIE : TROUVER DES ALTERNATIVES EFFICIENTES À L'EXTERNALISATION DES PRESTATIONS

Le **soutien en ingénierie territoriale apporté aux collectivités** est, depuis l'après-Covid et la création de l'ANCT, le mode d'intervention privilégié par l'État en matière de cohésion territoriale.

Cependant, les **modalités** selon lesquelles s'exerce ce soutien constituent pour le rapporteur pour avis un autre point de vigilance. En effet, cette intervention s'appuie très majoritairement sur **l'achat de prestations externalisées à des cabinets de conseil privés** par le biais de marchés nationaux à bon de commande, sur lesquels des collectivités peuvent solliciter un droit de tirage.



Source : Données de l'ANCT

Au vu de son ampleur, ce **soutien public apporté à une ingénierie privée peu ancrée localement** mérite d'être évalué en termes d'efficacité et d'efficience. Ce dispositif peut en particulier fragiliser les **réseaux publics locaux existants**, qui sont bien au fait des spécificités locales d'un territoire donné, souvent structurés autour d'un conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), d'une agence locale d'urbanisme ou d'une agence technique départementale. Le rapporteur pour avis estime que dans le contexte actuel qui caractérise nos finances publiques, l'efficience est davantage à rechercher dans l'existant, le local et ce qui est déjà opérationnel, plutôt que dans des prestations souvent onéreuses, standardisées et lentes à mettre en place.

La commission appelle dès lors à envisager de dénoncer simultanément l'ensemble des lots de ces marchés nationaux, dans la mesure où ils ont été conclus pour des périodes d'un an renouvelable, et à **flécher l'enveloppe correspondante au soutien direct à l'ingénierie territoriale des collectivités**, ce qui correspondrait à une **décentralisation efficace et souhaitable de ce mode d'intervention**.

Les marchés à bon de commande de l'ANCT en matière d'ingénierie territoriale

| <u><i>Période 2020-2024</i></u> |
|--|
| 60 marchés d'ingénierie passés par l'ANCT |
| 51,8 M€ mobilisés au total |

| <u><i>En 2024</i></u> |
|--|
| 29,9 M€ en AE dont 16,5 M€ à la main des préfets |
| 19 M€ en CP dont 3,7 M€ à la main des préfets |

Source : Commission, d'après ANCT

CHAPITRE II

LES CRÉDITS CONSACRÉS

À L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

Réunie le 26 novembre 2025, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur pour avis 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 »

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

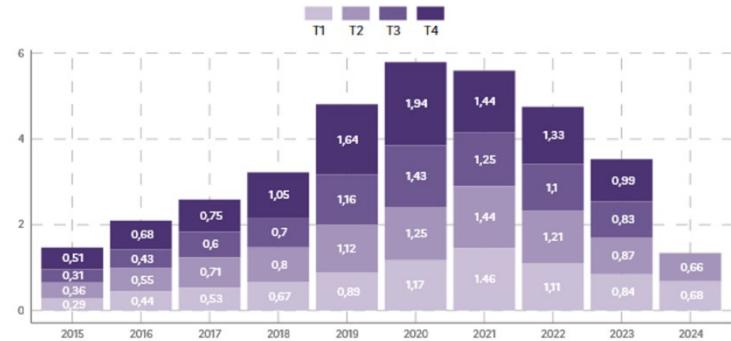
A. SUR LE PLAN DES INFRASTRUCTURES, LA FIN D'UN CYCLE INDUSTRIEL ET BUDGÉTAIRE

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.* »

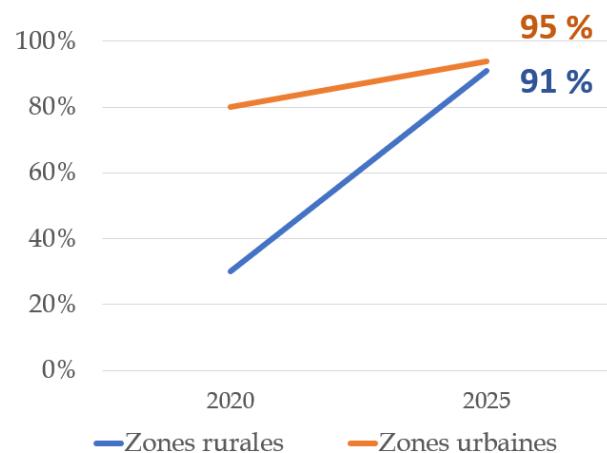
*France Stratégie*¹

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

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 acceptation 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€**.

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

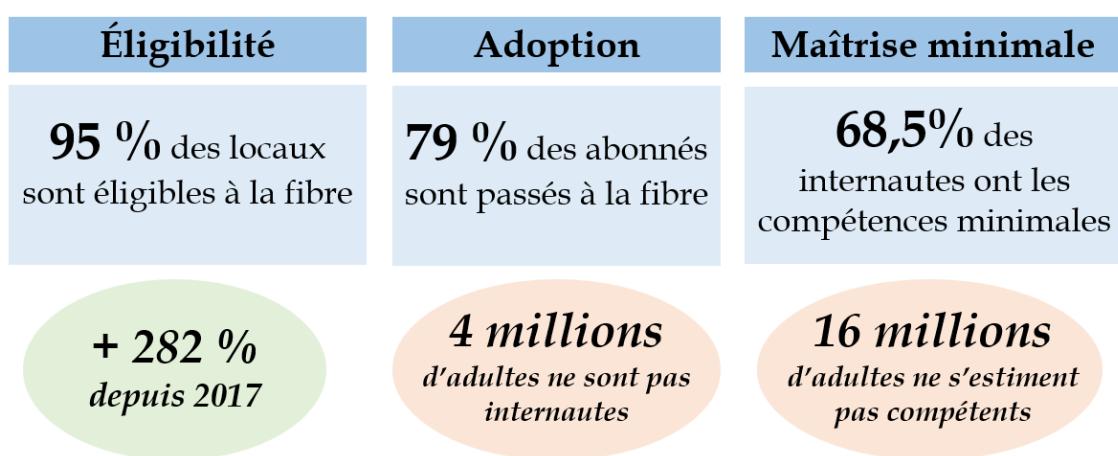
La **réduction des inégalités d'accès physique** à la connexion constitue une **prouesse technique et industrielle**. Le rapporteur pour avis souligne toutefois l'importance du décalage entre ce succès indéniable et la **faible visibilité du soutien à l'inclusion numérique**. Ainsi, le soutien financier 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



Source : Commission

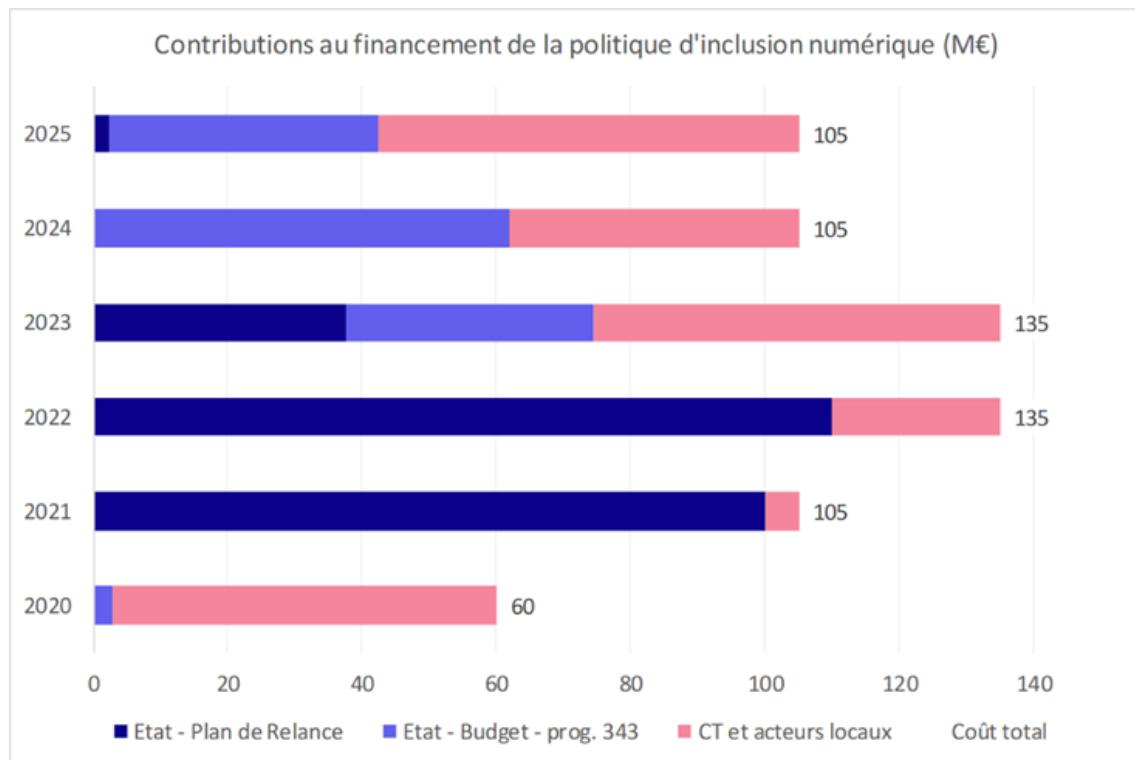
¹ Réponse au questionnaire écrit du rapporteur pour avis.

II. 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

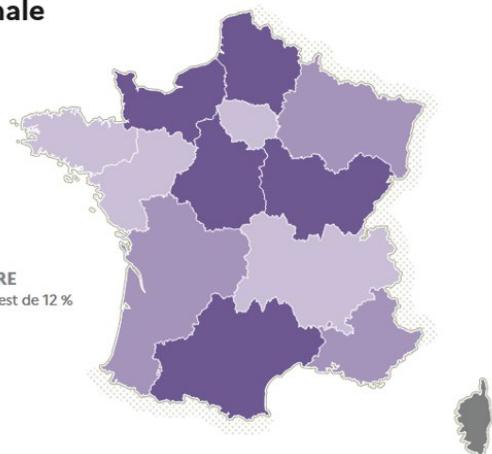
À l'heure où **un adulte sur trois est éloigné du numérique** en France, la Banque des Territoires estime à **120 M€** les besoins annuels de financement en matière d'inclusion numérique.

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 Ile-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'accélérer 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 pour avis, « *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 pour avis, 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

¹ Réponse au questionnaire écrit du rapporteur pour avis.

numérique, les **plans d'action « France numérique ensemble »** (FNE). Ainsi, comme l'a indiqué l'ANCT au rapporteur pour avis, ce retrait de l'État « *risque d'enrayer une dynamique enclenchée depuis le plan de relance, et qui structurait 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**.

TRAVAUX EN COMMISSION

**Audition de Mme Françoise Gatel,
ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**
(Mercredi 12 novembre 2025)

M. Guillaume Chevrollier, président. – Madame la ministre, chère Françoise, je pense que vous savez à la perfection ce qu'attendent les sénateurs d'une audition budgétaire et qu'il est superflu de vous présenter les modalités de l'exercice. J'irai donc à l'essentiel.

Le projet de budget qui est soumis à notre examen intervient dans un contexte particulier du point de vue de l'aménagement du territoire. En effet, la séquence 2026-2027 correspond au terme fixé pour les dispositifs emblématiques de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Il s'agit également de l'échéance fixée pour la grande majorité des programmes pilotés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Cette année constitue donc un jalon incontournable pour repenser collectivement l'aménagement du territoire. C'est donc avec un grand intérêt que nous attendons, sur ce sujet, les réponses que vous nous donnerez et les perspectives que vous dessinerez.

Avant de laisser place aux questions de mes collègues, je souhaite, au nom du président de la commission, vous interroger sur un point, sur lequel notre commission est particulièrement mobilisée. Il est désormais certain que les crédits alloués au Programme national Ponts ne suffiront pas pour amorcer la réparation de l'ensemble des ouvrages d'art qui avaient été diagnostiqués comme les plus en péril par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Dans ce contexte, ne considérez-vous pas qu'il serait opportun de pérenniser ce dispositif en créant une ligne budgétaire dédiée afin de capitaliser sur l'expertise développée en la matière et répondre à l'enjeu, qui voit s'opposer la sécurité et les finances des communes ?

Je vais vous céder la parole pour un propos liminaire, à la suite duquel nos rapporteurs budgétaires interviendront - Louis-Jean de Nicolay, sur les crédits relatifs à la cohésion des territoires, et Sébastien Fagnen, sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique des territoires. Nous ouvrirons enfin une séquence de questions-réponses avec l'ensemble des commissaires.

En ce qui me concerne, je vais vous poser dès à présent ma question, qui fait écho à un sondage paru aujourd'hui sur l'accès aux soins dans les territoires, préoccupation majeure qui relève aussi - vous le savez, pour être d'un département voisin du mien - d'une logique d'aménagement du territoire. Ce sondage met en avant les préoccupations de nos concitoyens :

ainsi, 85 % des habitants de mon département déclarent rencontrer des difficultés d'accès aux soins et aux urgences. La fracture territoriale est réelle. Le même sondage démontre que les citoyens considèrent que les élus locaux peuvent agir en la matière.

Comment abordez-vous l'accès aux soins dans les territoires ? Quel doit être, selon vous, le rôle des élus, et quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre sur cette thématique chère à nos compatriotes ?

Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. - Je suis très heureuse de cet échange et vous remercie de votre invitation.

En introduction, nous sommes, si je puis dire, dans une période « à deux temps ». Nous avons un temps budgétaire : nous savons l'enjeu, pour la France, de disposer d'un budget dans la situation budgétaire et financière particulière que nous connaissons bien. Mon propos n'est pas de chercher les responsabilités : il est de trouver des solutions et de rappeler que, alors que la France n'a pas connu de budget équilibré depuis maintenant plus de cinquante ans, il est nécessaire de redresser les finances publiques. Ce budget pour la France, c'est un budget à la fois pour les collectivités et pour l'État, parce que c'est un budget pour nos services publics en général. Ce temps budgétaire, dans lequel le Sénat s'apprête à entrer, est source de frustrations, parce que nous sommes dans une période de frugalité.

Toutefois, alors que le budget initial prévoyait une contribution des collectivités – auxquelles, soyons clairs, aucun membre du Gouvernement ne fait porter la responsabilité de la situation de la France – à hauteur de 5,3 milliards d'euros, la copie fournie par le Premier ministre Sébastien Lecornu a finalement retenu la somme de 4,6 milliards d'euros. Il appartient au Parlement de faire son travail de discussion, de rééquilibrage, dans un contexte général où notre objectif est le redressement. Je n'irai pas plus loin sur ce point ; nous aurons l'occasion d'en reparler.

Indépendamment de ce moment très difficile et de la fragilité du contexte politique, le Premier ministre a formulé, à raison, une ambition claire : les crises doivent nous amener à être plus stratégiques et, sans doute, à corriger nos erreurs. Le Premier ministre souhaite entreprendre une action que le Sénat appelle de ses vœux depuis longtemps : clarifier les compétences, dire qui est responsable de quoi, afin que nous sortions de la confusion au milieu de laquelle les différents échelons de collectivités territoriales et l'État travaillent chacun de leur côté en poursuivant pourtant le même objectif. Le Premier ministre souhaite ainsi une clarification des responsabilités.

L'enjeu est de retrouver la confiance de nos concitoyens et l'efficacité de l'action publique. Cependant, la situation n'est pas aussi simple qu'on pourrait le souhaiter : il n'y a pas toujours une seule entité qui intervient. Par

exemple, est-il très efficace que les Ehpad soient sous la double tutelle de l'État et des départements ? Il nous appartiendra d'en discuter.

En tout état de cause, la volonté du Premier ministre est réelle. Il travaille avec l'ensemble des partenaires, puisque son premier acte a été d'écrire à l'ensemble des maires, afin de saluer leur engagement et leur proposer de participer à la réflexion. Il a fait de même avec les présidents des conseils départementaux et des conseils régionaux. Nous devons travailler ensemble sur ce sujet.

Ce que nous voulons faire, c'est mieux articuler l'action de l'État et celle des collectivités. Je rappelle que certains élus ont souhaité les réformes territoriales, mais que d'autres estiment les avoir subies - je songe à la réforme des régions ou à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Aucune de ces réformes d'organisation territoriale n'a défini quel était précisément le rôle de l'État. Par conséquent, alors que nous allons travailler sur la décentralisation, afin de trouver le niveau le plus à même de traiter les sujets, dans une logique de « circuit court », il est indispensable que nous clarifions le rôle de l'État. *Quid* des missions régaliennes de l'État, comme la justice, la sécurité ? L'État doit-il définir une politique de santé, qui a vocation, ensuite, à se décliner localement ?

L'État doit assumer une fonction de péréquation. En effet, puisque l'on parle d'aménagement du territoire, et même si nous devons différencier la mise en œuvre de nos politiques en fonction des spécificités locales, il nous faut prendre en compte la capacité de chaque territoire à réaliser la « promesse républicaine d'égalité des droits », qui passe par une différenciation des moyens, mais aussi par un rôle péréquateur de l'État.

Il est souhaitable d'entreprendre cette action de clarification, en définissant les responsabilités respectives de chaque acteur. Il faudra bien, ensuite, que nous engagions une réforme sérieuse du financement des collectivités locales ; toutefois, cela ne pourra avoir lieu qu'une fois que les responsabilités de chaque entité auront été définies.

Cette annonce du Premier ministre correspond à un vœu du Sénat, qui est de transformer la relation entre l'État et les collectivités territoriales. Les collectivités ne sont ni des exécutants ni des commis de l'État. Or il faut reconnaître qu'au fil des réformes qui ont été mises en place jusqu'ici, ce ne sont pas les compétences qui ont été décentralisées, mais bel et bien l'exercice des compétences. C'est encore l'État et la loi qui définissent la manière dont les collectivités doivent organiser la mise en œuvre de ces compétences. Par conséquent, les collectivités ne disposent pas de liberté d'action.

Il nous faut entrer dans une relation partenariale, d'adulte à adulte, une politique de contractualisation entre l'État et les collectivités. C'est ce que le Président de la République a appelé de ses vœux, et une mission a été

confiée à la ministre Dominique Faure pour clarifier la forme que doit prendre cette relation contractuelle.

Au reste, la relation de contractualisation doit aussi être déclinée au niveau local, entre les préfets et les collectivités, afin de responsabiliser, de garantir une liberté d'agir et, surtout, de la lisibilité. De fait, il est impossible pour une collectivité de construire des projets robustes et cohérents tout en étant assujettie au principe d'annualité budgétaire.

Je rappelle toutefois que la contractualisation existe sous différentes formes. Vous avez, monsieur le président, parlé du Cerema. En complément, j'évoquerai l'ANCT, et je salue les rapporteurs, ici présents, de l'excellente mission d'information portant sur un programme piloté par l'ANCT ; le programme Petites villes de demain (PVD), Nicole Bonnefoy et Louis-Jean de Nicolaï. Je souhaite d'ailleurs que leur rapport d'information puisse m'être présenté en détail : en effet ses recommandations correspondent tout à fait à la relation de contractualisation qui doit exister entre l'État et les collectivités. Rappelons que l'État constitue lui aussi un partenaire en matière d'ingénierie.

La contractualisation intervient déjà pour soutenir des dispositifs qui font partie du quotidien et qui ont fait la preuve de leur efficacité. Je souhaite les évoquer ici, car on ne parle jamais de ce qui marche dans notre pays, alors que, lorsqu'on est élu local, on sait d'expérience que, si l'on n'entend jamais parler de quelque chose, c'est que cela marche formidablement !

Je veux, à cet égard, évoquer le réseau France Services, qui constitue un sujet structurant en matière d'aménagement du territoire et qui entre à ce titre pleinement dans le périmètre de votre commission. Aujourd'hui, le dispositif France Services, c'est 12 millions de demandes traitées chaque année, un taux de satisfaction qui oscille entre 90 % et 95 % et un taux de demandes traitées dès le premier rendez-vous – qu'il s'agisse d'un dossier de retraite, d'une demande d'allocations familiales ou de carte grise – de l'ordre de 94 % à 95 %.

Je sais l'attachement du Sénat à cette présence territoriale des services publics, qui, je le dis sans flagornerie, atteint un niveau de qualité que je n'ai jamais vu. Je me suis rendue dans 51 départements, et à l'occasion de chacun de mes déplacements, je demande à visiter des maisons France Services (MFS). Les agents qui y travaillent rendent de réels services, avec une performance assez remarquable. Vous savez que nous allons augmenter, en 2026, le nombre des MFS, comme nous l'avons fait en 2025. Nous augmentons également la contribution de l'État et des partenaires au fonctionnement de ces structures.

Je vais, monsieur le président, répondre à votre question, très importante et d'actualité, sur le dispositif France Santé. Nous savons – vous l'avez dit – que le premier souci de nos concitoyens, à la ville comme à la

campagne, est l'accès aux soins, qui constitue aujourd'hui un parcours du combattant. Or, parfois, nos concitoyens restent sans réponse, ce qui suscite leur inquiétude. Nous devons, tous ensemble, améliorer la qualité de cette réponse.

Plusieurs actions existent en ce sens.

Tout d'abord, les collectivités locales n'ont pas attendu l'aggravation des difficultés pour lancer des initiatives.

Lors d'un déplacement auquel j'ai assisté à Carentan-les-Marais, dans la Manche, le Premier ministre a labellisé la première maison France Santé. Vous le savez, la création de ces lieux où est proposée une offre de soins relève d'une initiative des collectivités territoriales. Celles-ci se sont engagées pour financer le bâti, voire, dans certains cas, pour salarier des médecins, et, surtout, elles ont favorisé un dialogue très positif avec les professionnels de santé pour offrir, sur le terrain, des réponses de grande qualité. Chacun d'entre nous connaît une maison de ce type sur son territoire : y sont présents à la fois des infirmières, des kinésithérapeutes et du personnel formé dans la prévention, et le patient est au cœur du dispositif.

La France compte un peu plus de 2 000 structures de ce type. Le Premier ministre souhaite renforcer ce service par la labellisation de nouvelles maisons France Santé, à l'image des maisons France Services. Seront ainsi labellisées, dans chaque département, entre quinze et vingt structures de santé - maisons de santé, centres de santé, pharmacies, voire des médicibus lorsqu'il n'existe plus d'offre fixe - avant la fin de l'année. Cette labellisation sera attribuée conjointement par les agences régionales de santé (ARS), les préfets - qui restent les chefs d'orchestre des politiques de l'État - et les associations d'élus. Quatre critères très simples ont été retenus pour pouvoir bénéficier de la labellisation : assurer des consultations sans dépassement d'honoraires une ouverture au moins cinq jours par semaine, une présence médicale et infirmière garantie et une permanence régulière afin d'éviter l'engorgement des urgences.

Cette offre relève souvent d'une initiative des collectivités territoriales, certes aidées par l'État dans leurs investissements au travers de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). L'État reconnaît la qualité de ces structures et initiatives locales et s'engage à pérenniser les structures existantes ou à améliorer l'offre par une dotation de 50 000 euros en fonctionnement pour les maisons labellisées.

Le nombre de structures labellisées passera de 2 000 en 2026 à 5 000 en 2027. Le Gouvernement a présenté un amendement en ce sens dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), qui a été adopté par l'Assemblée nationale la semaine dernière.

Ensuite, il faut ajouter à cette première réponse le dispositif de médecins solidaires, annoncé par le Premier ministre François Bayrou.

Mentionnons également la généralisation de l'expérimentation de l'option santé proposée dans certains lycées.

Nous souhaitons aussi que soit développée, dans chaque département, une offre de formation en première année de médecine. Nous savons en effet que 41 % des médecins s'installent dans les territoires au sein desquels ils ont été formés. À Nevers, par exemple, a été créé un campus connecté de grande qualité : les résultats en première année de médecine y sont supérieurs à la moyenne nationale. Ainsi, les jeunes issus de la Nièvre peuvent réaliser leur ambition de devenir médecins, car ce dispositif leur évite de déménager à plusieurs centaines de kilomètres de chez eux et d'assumer des frais de logement et de transport importants.

Rendons donc les études de médecine accessibles dans les territoires. Le *numerus clausus* a été revu et nous sommes aujourd'hui à mi-parcours : ainsi, dans cinq ans, la pénurie de médecins actuelle sera partiellement résolue. Il nous faut aussi encourager la formation des infirmiers en pratique avancée (IPA) et favoriser l'élargissement des tâches réalisées par les pharmaciens, qui jouent un rôle très précieux dans le maillage territorial de l'offre de soins.

Permettez-moi de revenir sur la simplification. Il est souvent question de décentralisation et de déconcentration, et donc du préfet. Le Premier ministre François Bayrou avait souhaité en faire l'interlocuteur de nos collectivités. Ceux qui ont été élus locaux le savent : il s'agit de l'acteur essentiel et indispensable. En faisant du préfet l'arbitre de toutes les politiques et des agences, nous pourrons bien plus aisément mobiliser les collectivités locales.

Cependant, pour que l'action publique soit correctement appréciée par chacun de nos concitoyens, la simplification est nécessaire. Nous avons beau le dire, cela reste toujours aussi difficile, car nous ne cessons de produire des normes – dans le but, certes, de protéger nos concitoyens, mais, à force, nous finissons par empêcher toute action publique.

J'ai donc proposé au Premier ministre que le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), présidé par Gilles Carrez, entreprenne, avec les parlementaires, une évaluation du stock de normes, domaine par domaine, car il nous faut lever des contraintes normatives.

Par exemple, les piscines publiques ont l'obligation de procéder à une vidange à une certaine fréquence, ce qui coûte près de 30 millions d'euros par an. Toutefois, quel est le sens de cette obligation puisque, en parallèle, il est obligatoire d'analyser régulièrement la qualité de l'eau – et donc de procéder à une vidange lorsque celle-ci n'est pas satisfaisante ?

Nous devons nous attaquer au stock de normes, afin que l'argent que nous dépensons ait une réelle valeur ajoutée. Faisons preuve d'endurance en la matière ! Lorsque j'étais présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le Sénat a signé avec le

Gouvernement une charte définissant des objectifs communs pour simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales.

En outre, il nous faut travailler sur le flux de normes et opérer un changement culturel, qui nous concerne tous. Avant qu'une nouvelle norme soit fixée, il est nécessaire de procéder à une étude d'options : est-il nécessaire de créer cette norme ? Relève-t-elle de la loi ou du règlement ? Et s'il faut passer par un nouveau texte, réalisons une véritable étude d'impact !

Ainsi, sur le zéro artificialisation nette (ZAN), si une véritable étude d'impact avait été réalisée, les défenseurs formels du ZAN comme ceux qui ne parviennent pas à le respecter seraient bien moins irrités aujourd'hui !

Le Gouvernement comme les parlementaires doivent faire preuve de plus de frugalité dans la création de normes et d'obligations – et je ne parle pas seulement de la surtransposition.

Pour ma part, je suis partisane de l'introduction des clauses « guillotine », très répandues dans le monde anglo-saxon. Il s'agit d'inscrire dans le droit des dispositions visant à définir la durée d'application d'une norme. Si, dans ce délai, aucune évaluation de la norme n'a été réalisée, cela entraîne sa disparition.

De même, nous devons encourager l'expérimentation. Dans la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), nous avons voté une disposition qui permet à des collectivités d'expérimenter l'exercice d'une compétence, à condition, naturellement, que l'État leur en donne les moyens, dans un certain délai, au terme duquel elles peuvent la conserver ou la rendre à l'État.

Or cette disposition n'a toujours pas été mise en œuvre. Pourtant, l'expérimentation est fondamentale. Avant de produire un service à la chaîne, un industriel doit bien réaliser un prototype ! De notre côté, nous produisons de la norme à grande échelle, vouée à s'appliquer de la même manière sur l'île d'Ouessant que dans la Creuse ou à Paris, et cela ne peut pas fonctionner : nos territoires sont différents, par leur géographie, leur histoire et leur culture. Les débats récents sur la compétence eau et assainissement l'ont bien montré.

Permettez-moi enfin de dire quelques mots du projet de budget pour 2026. Le principe qui a conduit à son élaboration est le maintien des dotations de fonctionnement. Considérant que les collectivités font face à une hausse de leurs dépenses de fonctionnement, nous maintenons la dotation globale de fonctionnement (DGF) à son niveau. Nous augmentons la dotation de solidarité rurale (DSR) de 150 millions d'euros et la dotation de solidarité urbaine (DSU) de 140 millions d'euros. Nous prévoyons une contribution exceptionnelle pour les départements, qui sont les collectivités les plus touchées, et cette contribution sera matérialisée par un abondement de 300 millions d'euros du fonds de sauvegarde.

Par ailleurs, vous le savez, la nécessaire diminution de notre endettement ne peut passer que par la baisse de nos dépenses. L'enveloppe consacrée aux investissements a ainsi un peu baissé. En raison des élections municipales, les investissements seront moins importants en 2026 : ce choix nous semblait donc rationnel.

Je ne reviens pas sur le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico), car je ne doute pas que vous m'interrogez sur ce point.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président. -

M. Louis-Jean de Nicolaï, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la mission « Cohésion des territoires » et sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». - Madame la ministre, je me réjouis de la constance dans la nomination des ministres chargés de la cohésion des territoires !

Dans le cadre de mes travaux préparatoires sur les crédits dédiés à l'aménagement du territoire au sein du projet de loi de finances pour 2026, je souhaitais vous interroger sur trois points.

Premièrement, l'article 74 du PLF prévoit la fusion de trois dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales : la DETR, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). La politique de la ville et la politique de soutien aux territoires ruraux répondent pourtant à des enjeux différents en termes d'aménagement du territoire.

Pouvez-vous garantir que la répartition et les équilibres budgétaires qui caractériseront ce nouveau dispositif ne se feront pas au détriment de la ruralité ? Nous craignons fortement que ce ne soit le cas...

Deuxièmement, j'ai été informé par la direction générale des collectivités locales (DGCL) que l'ANCT avait consacré en 2024 plus de 18 millions d'euros au recours à des prestations privées externalisées en matière d'ingénierie territoriale. Cela correspond à près du quart du montant de sa subvention pour charge de service public.

Ne vous paraîtrait-il pas opportun de changer de paradigme, de mettre fin à ce soutien public à de grands cabinets de conseil privés et de consacrer les montants correspondants au soutien direct à l'ingénierie territoriale des collectivités, par la création d'une enveloppe entièrement décentralisée ?

Troisièmement, avec ma collègue Nicole Bonnefoy, nous aurons très prochainement l'occasion de vous présenter en détail les conclusions de nos travaux relatifs à l'évaluation du programme Petites villes de demain (PVD). Toutefois, je souhaitais, en amont, recueillir votre avis sur l'une de nos recommandations.

Nous proposons de capitaliser sur la réussite de l'expérience PVD pour les petites centralités et les anciens chefs-lieux de canton afin que cette vision globale, stratégique et prospective puisse essaimer à une échelle plus vaste, en s'appuyant sur les actions déjà amorcées. Cette démarche, qui succéderait au programme PVD, pourrait s'appeler Territoires de demain.

Mme Françoise Gatel, ministre. - Monsieur le sénateur, le fonds d'intervention territoriale (FIT) est un dispositif qui vise, sur proposition du Gouvernement, à réunir dans un fonds unique plusieurs dotations d'investissement - DETR, DSIL et DPV. Il s'agit tout d'abord de répondre à une demande de simplification.

Ensuite, l'objectif est de s'assurer que l'enveloppe allouée à chaque département est bien consommée, ce qui n'est pas forcément le cas. Or l'année suivante, c'est bien l'enveloppe consommée qui est prise en compte dans l'attribution des dotations. L'enjeu est donc d'élargir le principe, que ceux qui ont siégé à la commission de DETR connaissent bien, de porosité positive des enveloppes : quand il n'y a pas de DETR, on donne de la DSIL, et inversement, de façon à ce que les préfets, avec l'aide des élus de ces commissions, puissent en faire bénéficier le plus grand nombre possible de collectivités.

Enfin, au sein du FIT, il était prévu de sécuriser l'enveloppe de DETR, afin que son montant pour 2026 ne puisse être inférieur à son niveau de 2025, et que toutes les collectivités éligibles à la DETR en 2025 le restent en 2026.

Cependant, je constate que le FIT ne génère pas un enthousiasme débordant. C'est une proposition qui figure dans le budget. Comme le dit le Premier ministre, nous proposons, vous discutez, et vous disposez !

J'en viens à l'ANCT. J'ai lu avec attention les rapports sur le sujet, notamment celui de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, intitulé Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée.

Le principal problème, selon moi, réside dans l'éparpillement de l'activité de l'État, qui donne le sentiment d'une absence de contrôle : nous avons créé des agences, qui cultivent la mise en œuvre de politiques sous la forme d'une certaine indépendance d'esprit. Il est donc nécessaire que l'État reprenne le commandement de ses services et de ses opérateurs.

Vous avez récemment entendu au titre de l'article 13 de la Constitution le nouveau directeur général de l'ANCT, M. Henri Prévost. Je rappelle que le recours à cette agence ne peut être activé que par les préfets : aucune commune ne peut directement contractualiser avec elle. J'ai demandé à son nouveau directeur général de me présenter des propositions d'évolution du mode d'intervention de l'Agence.

Certes, la suppression de toutes les agences ferait facilement le titre des journaux. Nous serions ravis d'avoir simplifié au maximum - et nous le regretterions quelques semaines plus tard !

Il faut donc plutôt engager des évolutions, avec pour seul objectif de garantir l'efficacité des politiques afin qu'elles répondent à un besoin.

Par ailleurs, dans toutes les agences, le recours à des cabinets de conseil privés est assez répandu, pour des raisons qui peuvent se justifier mais qui méritent d'être évaluées. Cela doit notamment nous pousser à nous interroger sur l'ingénierie que l'État met à la disposition des collectivités. Le programme Villages d'avenir (VdA) repose ainsi sur des chefs de projet, salariés de l'ANCT ou du Cerema, qui sont mis à la disposition des communes. Le modèle du programme Petites Villes de demain, en revanche, est différent : les collectivités recrutent des chefs de projet et reçoivent un soutien de l'État ou de la Banque des Territoires.

Nous devons évaluer ces différents modèles et réfléchir à réarmer les préfectures de département en compétences en ingénierie. Comment le faire ? Je l'ignore. Il n'est pas question de reconstituer, dans l'ensemble des préfectures, un éventail complet de toutes les compétences techniques. Le Cerema, par exemple, est doté d'une expertise de très haut niveau sur les ponts, qui devrait rester, à mon sens, nationale, tout en étant laissée à disposition des collectivités lorsque cela est nécessaire.

Dans le projet de loi de finances pour 2025, vous avez maintenu l'enveloppe pour le programme Villages d'avenir. J'ai sollicité tous les préfets de département pour qu'ils m'indiquent s'il leur était possible d'accueillir des communes supplémentaires dans ce programme. Au total, ce sont 460 communes supplémentaires qui ont été intégrées au dispositif. L'objectif n'est donc pas qu'il n'y ait que quelques centralités qui soient bénéficiaires de ces programmes, mais bel et bien de donner un avenir à toutes les centralités de manière pérenne.

J'ignore si ces programmes doivent être reconduits - en ce qui concerne le programme PVD, celui-ci doit aller jusqu'au terme de l'année 2026.

Personnellement, j'y vois matière à m'interroger dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la décentralisation. Cette initiative a été assez remarquable : elle a permis de réarmer la ruralité. Or ni la ruralité ni les villes n'auront d'avenir, si nous ne construisons pas une armature urbaine autour de centralités de diverses tailles. Les chefs-lieux de canton, par exemple, jouaient un rôle de centralité parce qu'on y trouvait des équipements structurants comme, par exemple, un collège.

Pendant des années, notre regard s'est concentré sur le fait urbain. Le monde devenait un village, et il fallait redonner de la puissance à nos territoires urbains. Aujourd'hui - cette commission est bien placée pour le savoir -, c'est bien grâce aux territoires que nous pourrons atteindre le

développement durable. La souveraineté alimentaire, l'eau et les énergies renouvelables sont consubstantielles à la ruralité. Il nous faut donc une ruralité forte et vivante. Sans les services - le collège, l'hôpital - qu'offre la centralité, quel agriculteur acceptera de reprendre une ferme ?

Développons donc cette architecture urbaine afin de garantir à chacun, où qu'il habite, l'accès aux services. Nous l'avons fait avec France Services, nous allons le faire avec France Santé.

M. Sébastien Fagnen, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le programme « Plan France Très Haut Débit » de la mission « Économie ». - Un peu plus de dix ans après le lancement du plan France Très Haut Débit (THD), nous arrivons quasiment au terme du déploiement des infrastructures, bien que des problématiques subsistent - je pense notamment à la question des raccordements complexes. Le projet de loi de finances pour 2025 avait prévu de premiers crédits en ce sens. Les décrets sont parus il y a quelques semaines. Nous attendons donc avec impatience, dans le courant du premier semestre 2026, le premier bilan quant à leur utilisation pour finaliser ce plan, particulièrement important pour l'aménagement du territoire de manière générale.

Au-delà des infrastructures se pose aussi la question des usages. Dans le projet de loi de finances pour 2026, les crédits affectés aux conseillers numériques baissent de plus de 66 % pour atteindre 14 millions d'euros. Or un peu plus de 16 millions de nos concitoyens déclarent rencontrer des difficultés plus ou moins importantes dans l'usage quotidien du numérique, alors même que le recours à ces outils est croissant dans notre société. Au-delà de cette seule question, ces outils restent les principaux canaux d'influence étrangère, pendant que l'intelligence artificielle connaît un développement exponentiel.

Ce contexte, national comme international, nous impose d'accompagner au mieux nos concitoyens dans le bon usage des outils numériques. Ne relâchons pas l'effort, à un moment où ni les collectivités locales ni les acteurs associatifs ne pourront compenser la baisse des crédits. C'est toute une politique publique qui risque de s'éteindre si cette diminution était confirmée...

Mme Françoise Gatel, ministre. - Monsieur le sénateur Fagnen, pour la structuration de notre pays, le très haut débit est aujourd'hui aussi important que l'a été en son temps la construction du réseau ferroviaire ou des grandes routes. La couverture de notre territoire est essentielle : l'ordinateur sert aussi bien à un agriculteur pour demander des aides de la politique agricole commune (PAC) qu'à un artisan pour répondre à un appel d'offres.

Aujourd'hui, de nombreuses formalités nécessitent d'avoir accès au numérique, et de savoir l'utiliser. Je voudrais saluer l'ambition

d'aménagement du territoire de l'État et des collectivités – départements et régions – en la matière. La France est le pays d'Europe qui a la meilleure couverture en très haut débit, même s'il reste des zones blanches.

Les maisons France Services, qui traitent plus de 12 millions de demandes par an, proposent un accompagnement humain, individualisé et de qualité. Ceux qui ont des difficultés de maîtrise de la technique ne sont pas que nos aînés ; les jeunes, bien que très à l'aise avec les réseaux sociaux, peuvent aussi parfois être paralysés devant la nécessité d'accomplir des formalités numériques. Les MFS accompagnent ces personnes, qui ont souvent des situations personnelles compliquées.

L'éducation à l'usage du numérique doit être développée. Nous sommes dans un moment de frugalité budgétaire. Il ne s'agit pas d'austérité, mais il faut redresser notre pays, et donc consentir à des efforts. Je vous invite à échanger sur ce sujet avec ma collègue chargée du numérique, Anne Le Hénanff. L'école forme les élèves dans de nombreux domaines – je pense au permis vélo. Si elle leur permet de s'émanciper, elle doit également être le lieu où l'on s'assure qu'ils acquièrent les compétences nécessaires.

Mme Jocelyne Antoine. – Nous connaissons tous ici votre engagement pour la défense des collectivités locales. Je veux évoquer deux points qui chagrinent les élus des départements ruraux.

Le premier concerne l'ajustement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Jusqu'à présent, les intercommunalités avaient le droit de trimestrialiser, afin de ne pas percevoir le remboursement durant l'année $n + 1$, mais pendant l'année de la dépense. Le changement envisagé risque de poser des problèmes budgétaires durant l'année de transition.

Dans mon département, de toutes petites intercommunalités, qui comptent de 5 000 à 10 000 habitants, avec une faible densité de population, réalisent des investissements importants, par exemple un groupe scolaire pour un coût de plusieurs millions d'euros. La commission d'attribution de la DETR partage les dotations entre les collectivités, et les investissements sont planifiés par tranches. Or l'équilibre financier veut que l'on attaque la deuxième tranche d'un projet lorsque l'on perçoit le FCTVA de la première tranche.

Vous l'avez dit, l'ajustement du FCTVA n'est qu'une proposition, dont il nous appartient, en tant que parlementaires, de discuter. Néanmoins, si cette mesure est adoptée, il faudra accompagner les collectivités qui n'arriveront pas à faire la jonction parce qu'elles ont des investissements en cours.

Le second point, plus technique, porte sur la baisse, dans le projet de loi de finances pour 2026, de certaines dotations, comme la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), accordées

aux collectivités pour compenser la diminution du produit de la fiscalité locale, notamment à la suite de la suppression de la taxe d'habitation.

Les intercommunalités qui sont en fiscalité professionnelle unique (FPU) ont compensé les communes à l'euro près dans le cadre de la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect). Si les montants collectés diminuent, comment évoluera la compensation des communes ? Les baisses associées seront-elles répercutées sur les compensations versées ? C'est une véritable interrogation à laquelle sont confrontés les présidents d'intercommunalités dans le cadre de leurs équilibres budgétaires.

Nous avions déjà connu une situation similaire avec les cotisations pour les services départementaux d'incendie et de secours (Sdis). Quand la compétence incendie a été transférée aux intercommunalités, les Clect ont compensé à l'euro près. Les cotisations Sdis ont continué à augmenter, ce qui a provoqué un effet ciseau.

Je crains que cette succession d'effets ciseaux ne mette à mal les collectivités territoriales. À la veille des élections municipales et du renouvellement des élus du bloc communal, j'entends la grande inquiétude des maires et des présidents d'intercommunalité. Dans le cadre de ce projet de loi de finances, quel message souhaitez-vous adresser à nos élus locaux pour leur permettre de se projeter dans le mandat à venir ? Quelles sont les marges possibles ? Nous avons bien compris que c'était à nous qu'il revenait d'en discuter en notre qualité de parlementaires.

M. Stéphane Demilly. – Ma première question, à laquelle vous avez partiellement répondu, concerne le programme « Petites villes de demain », que certains élus considèrent chronophage et générateur de nombreuses obligations techniques. L'Association des petites villes de France (APVF) vous a déjà saisie du sujet.

Ma seconde question concerne le programme « Société numérique » de l'ANCT, qui est important, car de nombreux habitants rencontrent des difficultés pour accomplir leurs démarches administratives en ligne, accéder à leurs droits, à la santé ou à l'éducation. Au-delà de France Services, les mairies rurales et les associations locales manquent souvent de moyens pour recruter des conseillers numériques ou les fidéliser. Les fractures territoriales, même si elles se réduisent, persistent encore dans certains territoires.

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit-il un renforcement des crédits alloués au programme Société numérique, afin de pérenniser les postes de conseillers numériques et de financer des équipements, des formations et des lieux d'accompagnement de proximité ?

Mme Denise Saint-Pé. – Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a appelé à un nouvel acte de décentralisation. Vos

services auront donc à rédiger le texte de loi sur le sujet, ainsi que les textes d'application qui en découleront.

Pourriez-vous m'indiquer ce qui est envisagé pour les syndicats d'énergie ? J'exprimerai plus clairement ma crainte : il ne faut pas qu'ils soient sacrifiés sur l'autel de la simplification. Leur travail est essentiel car il correspond aux attentes et à la réalité des territoires de France.

Alors, oui à la décentralisation, mais sans casser ce qui fonctionne bien et que vous avez appelé, dans votre propos liminaire, « ce qui marche dans notre pays » !

M. Olivier Jacquin. – J'évoquerai d'abord un point qui est, pour moi, essentiel : serez-vous la ministre qui réussira la réforme de la redevance des mines versée par les industries du sel ?

Cette question concerne vingt communes de mon département où le sel est exploité dans les profondeurs. La fiscalité associée est tout à fait obsolète, puisque cette recette est versée aux communes dans lesquelles résidaient dix mineurs de fond. Or il n'y a plus de mineurs de fond, le sel étant exploité par saumurage. Les communes d'Einville-au-Jard et de Varangéville, qui ont d'importantes salines, ne touchent plus la redevance des mines alors même que leur sous-sol est exploité.

Je travaille sur la question depuis 2017 avec tous les ministres successifs ! Mais l'amendement qu'avait prévu Mme Vautrin est arrivé trop tard ; quant à M. Rebsamen, qui devait intégrer un article sur ce point dans le projet de loi de finances, il n'est plus là...

Ma seconde question porte sur La Poste. J'ai été interpellé par le président de la commission départementale de présence postale de mon département. Il serait question, et cela nous inquiète, d'un projet de réduction de 44 millions d'euros de la dotation budgétaire qui serait prévue pour la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste sur la période 2026-2030, qui passerait de 122 millions à 76 millions d'euros. Or le maillage postal est très important pour l'aménagement de nos territoires. Envisagez-vous de rétablir cette dotation à son niveau initial ?

M. Hervé Gillé. – Madame la ministre, vous avez indiqué que la France présentait depuis cinquante ans des budgets en déficit. C'est juste, mais reconnaisez que les exercices 2025 et 2026 sont des cas plutôt exceptionnels.

Il m'a semblé comprendre que votre ministre délégué n'était pas nécessairement très favorable à la mise en place du FIT. Le débat parlementaire va s'engager, mais seriez-vous favorable à un report de cette mesure, les élections municipales ayant lieu l'année prochaine ? Il n'est pas vraiment pertinent aujourd'hui de mettre en place ce fonds qui pose un certain nombre de questions.

Concernant la mise en œuvre de la DETR, du fonds vert et de la DSIL, la remontée et le partage d'informations sont très différents selon les préfets. En effet, lorsque je dialogue avec mes collègues, je me rends compte que nous n'avons pas tous le même niveau d'échange et d'information. Je pense notamment au fonds vert, qui est l'un des fonds les moins transparents. Par exemple, combien de territoires ont fait une demande pour bénéficier, dans le cadre de ce fonds, d'une subvention pour les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ? À l'heure actuelle, nous ne disposons pas de ce type d'information.

Enfin - et je me fais là le relais de mon collègue Simon Uzenat -, concernant le volet relatif à l'aménagement du territoire du projet de loi de finances, les coupes budgétaires dramatiques de l'année dernière, avec la baisse des crédits à hauteur de 100 millions d'euros du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), ont fortement touché les contrats de plan État-région (CPER). Les collectivités ont été contraintes de suspendre le déploiement de certains projets qui avaient été inscrits dans ces contrats.

L'augmentation prévue de cette section du FNADT dans le projet de loi de finances pour 2026, de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 43 millions en crédits de paiement, ne permettra pas de rattraper les retards accumulés dans le lancement des projets. Quelles suites le Gouvernement entend-il donner à cet outil de contractualisation important entre l'État et les régions ?

Mme Nadège Havet. - Je voudrais relayer l'inquiétude des élus ruraux quant à la mise en place du FIT. Vous avez parlé tout à l'heure de simplification. Il faut le rappeler, le dispositif France Simplification, qui permet aux élus de faire remonter des projets, doit continuer à être alimenté afin que vous puissiez œuvrer dans le sens d'une réduction des normes.

Enfin, je citerai un exemple de différenciation : une région à laquelle vous êtes attachée demande à mettre en place la taxe de séjour additionnelle à la place du versement mobilité régional.

Mme Nicole Bonnefoy. - Avec Louis-Jean de Nicolaï, nous allons bientôt vous remettre notre rapport d'information sur le programme Petites villes de demain. Vous avez évoqué vous-même l'importance de ce type de dispositif et de l'ingénierie, car sans ingénierie il n'y a pas de programmes ! Dans ce contexte, la baisse des crédits alloués à l'ANCT nous inquiète, tout comme les difficultés de collecte de la taxe d'aménagement, voire la réduction de son assiette. Avec le ZAN, les choses ne vont pas s'arranger. Il en résulte une fiscalité moindre et donc moins de crédits disponibles pour l'ingénierie locale que représentent les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), lesquels aident notamment les collectivités à faire face aux conséquences du changement climatique.

Vous évoquez une ruralité forte et vivante ; nous nous efforçons tous d'atteindre cet objectif. Toutefois, sans ingénierie, nous n'y parviendrons pas. D'où l'importance de réfléchir à cette question pour améliorer les choses.

La loi 3DS de 2022 a reconnu aux départements des compétences en matière d'accès aux soins de proximité. Cet échelon a beaucoup investi pour salarier les médecins et développer l'offre territoriale de santé. Les maisons qui vont être labellisées France Santé sont souvent des structures qui ont été ouvertes grâce au soutien des départements.

Puisque nous allons nous engager dans une nouvelle étape de la décentralisation, comptez-vous soutenir l'évolution des compétences du département en matière d'accès à la santé dans le futur projet de loi ?

M. Michaël Weber. – Je veux d'abord évoquer la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales (DSCAR), qui me semble être une bonne initiative. Qu'en pensez-vous ?

Ensuite, s'agissant de l'ANCT, j'étais membre de la commission d'enquête sur les missions des agences, qui s'est penchée sur l'avenir de ces organismes. Dans le projet de loi de finances pour 2026, il est proposé de réduire de manière conséquente le budget de l'Agence, ce qui interroge et met sans doute à mal sa capacité à atteindre ses objectifs, alors que, dans le même temps, nous parlons de l'importance de l'ingénierie.

Pour l'instant, je ne vois pas très bien la cohérence entre ces deux considérations, d'autant que je suis d'accord avec vous lorsque vous évoquez la possibilité de réinventer une ingénierie à destination des préfectures et des territoires. En effet, pour permettre aux territoires d'être réactifs, ce qui manque à l'heure actuelle, c'est précisément de l'ingénierie ! Je souhaiterais donc obtenir une clarification de votre part sur ce sujet. Parmi les 430 opérateurs sur lesquels la commission d'enquête s'est penchée, il y a beaucoup d'autres organismes qui ne sont pas opérants et que l'on pourrait tout à fait supprimer.

Vous avez eu un propos très intéressant sur la simplification. J'ai siégé au sein de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de simplification de la vie économique : le texte, qui – je l'espère – sera rapidement examiné en commission mixte paritaire, est devenu touffu et difficilement lisible. Je m'interroge donc sur la méthode. Pourquoi ne commençons-nous pas par de l'expérimentation ? Il faudrait ensuite faire une évaluation – en la matière, notre pays ne va pas assez loin. Nous pourrions ainsi partir d'un constat partagé, plutôt que de dire, comme une évidence, qu'il faut de la simplification – une simplification que nous ne parvenons pas à mettre en œuvre.

M. Ronan Dantec. – J'ai bien entendu votre propos sur la nécessité d'une relation d'adultes à adultes entre l'État et les collectivités territoriales. Je ne peux qu'aller dans le même sens, et pourtant c'est l'inverse que nous

voyons arriver... Je m'interroge, moi aussi, sur la cohérence du projet dans son ensemble.

Je prendrai deux exemples sur lesquels nous avons besoin de vos éclaircissements.

D'abord, je m'interroge sur la façon dont seront gérés demain les fonds de la politique de cohésion européenne. Nous constatons un phénomène de renationalisation, mais comment l'État français va-t-il redéployer ces fonds ? Va-t-il en garder la gestion ou bien la déléguer à nouveau aux régions ?

Ensuite, je veux évoquer la suppression, dans le projet de loi de finances, du fonds territorial climat, que vous avez dû voter comme nous tous – nous avons dû l'adopter à l'unanimité au moins à sept ou huit reprises ici, au Sénat ! Cette suppression est justifiée par un argumentaire incompréhensible du ministère de l'économie, qui tient de l'intelligence artificielle en rodage...

Or ce fonds correspond à peu près à tous les critères que vous dites rechercher. Il traduit une confiance dans les territoires, puisqu'il fonctionne sur la base non pas d'appels à projets, comme le fonds vert, mais d'une dotation, et il a fait la preuve de son efficacité. Ainsi, les fonds ont été totalement consommés en Loire-Atlantique ; à La Rochelle, l'intercommunalité l'a redistribué à huit collectivités différentes, pour de l'investissement et de l'ingénierie territoriale.

Malgré tout, l'État veut supprimer ce fonds, ce qui serait un retour en arrière et traduirait un refus de traiter d'adulte à adulte avec les territoires. D'autant qu'il permet de financer de l'ingénierie territoriale, et que nous répétons en boucle à quel point l'ingénierie constitue un enjeu !

Nous aimerions donc comprendre la logique du raisonnement mis en œuvre par l'État, dont toutes les décisions traduisent une infantilisation des collectivités territoriales. Je sais que le fonds territorial climat ne relève pas de votre compétence, mais si vous pouviez le soutenir, cela éviterait au Sénat d'être obligé de remettre le sujet sur la table une nouvelle fois.

M. Alexandre Ouizille. – Ma question porte sur le programme de l'ANCT « Nouveaux lieux, nouveaux liens », dont les crédits sont en très forte baisse en 2026, puisqu'ils passent de 13 millions d'euros en 2025 à environ 700 000 euros dans le projet de budget.

Vous disiez, à raison, que le pays souffre d'une épidémie de solitude, en évoquant la ruralité. Près de 40 % des tiers-lieux sont aujourd'hui en zone rurale et participent à la réalité vivante que vous évoquiez, avec plus de 13 millions de personnes qui bénéficient de leurs activités.

L'année dernière, le Sénat, dans sa sagesse, avait relevé les crédits alloués à ce programme. Nous parlons de structures dont les perspectives de

développement économique sont parfois fragiles, et sur lesquelles les baisses de crédits envisagées peuvent avoir des conséquences financières très importantes.

Se pose aussi la question de la continuité de l'action publique : on ne peut pas promouvoir pendant des années ce type de structure et mettre fin aujourd'hui de manière brutale au soutien qui leur est apporté - car n'attribuer que 700 000 euros pour la mise en place d'un programme national représente une forme d'extinction de ce programme. Je souhaitais donc vous entendre sur ce sujet.

M. Alain Duffour. - Le Sénat a adopté la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, dite Trace. Sera-t-elle examinée prochainement par l'Assemblée nationale ?

Nous avons aussi voté la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local, qui prévoit une augmentation des indemnités des maires et des adjoints. La dotation sera-t-elle suffisante pour permettre ces rémunérations, notamment dans les petites communes ?

M. Jean-Yves Roux. - Vous avez évoqué le manque d'études d'impact, en citant des exemples. Le FNADT est versé *via* une enveloppe attribuée régionalement, qui est gérée par le préfet de région. Serait-il possible qu'elle relève plutôt de la compétence du préfet de département, qui est au plus près du terrain ? En effet, quand une collectivité veut réaliser une étude préalable, elle est obligée de demander au préfet de région si elle peut obtenir des fonds du FNADT. On ne simplifie pas les choses, on allonge les procédures, ce qui représente une véritable lourdeur administrative.

Par ailleurs, pouvez-vous nous confirmer que les crédits du FNADT seront rétablis en 2026 à leur niveau initial, faute de quoi les CPER risqueraient de disparaître ?

Mme Françoise Gatel, ministre. - Madame la sénatrice Antoine, vous évoquiez le FCTVA. L'idée est d'aligner les intercommunalités sur les communes. Aujourd'hui, les intercommunalités ont en quelque sorte un dispositif plus favorable que ces dernières. Dans la période actuelle, nous voulons harmoniser le dispositif entre ces deux types de bénéficiaires. J'ai bien entendu votre propos sur l'année de transition. Il s'agit d'un problème qui découle du principe de l'annualité budgétaire.

Voilà pourquoi je suis favorable à ce que chaque collectivité, de la commune à la région, puisse contractualiser avec l'État à partir d'un projet de territoire issu d'une campagne électorale. L'État indiquerait aux collectivités les projets qu'il soutiendra pendant une période de trois ans, afin de donner à ces dernières de la visibilité budgétaire.

Les Clect sont bouleversées par la modification de la législation. Il appartient aux territoires de revoir les conditions d'un pacte financier en fonction des dotations.

Stéphane Demilly a évoqué le programme « Société numérique ». L'État impulse, puis accompagne ; toutefois, pour que l'État puisse développer d'autres politiques, il faut également que d'autres acteurs puissent prendre le relais. C'est ce qui s'est passé pour la généralisation du très haut débit. Aujourd'hui, l'accompagnement au numérique doit être intégré dans l'organisation de l'ensemble des acteurs. Par exemple, dans une mairie, la personne qui est chargée de l'accueil aide les administrés à réaliser certaines opérations ; les métiers changent.

Sur les syndicats, madame Saint-Pé, je ne suis pas de ceux qui souhaitent couper des têtes. Certains trouvent la décentralisation magnifique parce qu'elle a permis de supprimer des entités administratives. Pour ma part, je souhaite surtout qu'elle fonctionne. S'il y a un syndicat d'énergie dans tel ou tel territoire, il faut le garder. Certains départements souhaitent pouvoir avoir la main sur les réseaux d'énergie, comme sur les réseaux d'eau et d'assainissement : permettons-leur de le faire ! Je ne m'inscris pas du tout dans l'esprit de la loi NOTRe, dès lors qu'il s'agit d'imposer à tout le monde de faire la même chose. Encore une fois, faisons notre l'obsession du Premier ministre pour ce qui est efficace et utile. Si l'organisation qui existe est parfaite, il n'y a pas de raison de la changer ; si les élus veulent en modifier le périmètre, il faut qu'ils puissent le faire.

Monsieur le sénateur Jacquin, j'ai bien noté votre question sur la redevance des mines. Je ne sais pas combien de temps j'exercerai la fonction que j'occupe, car vous avez pu constater que les gouvernements se succèdent rapidement. Toutefois, je souhaite que nous puissions étudier les réponses qu'il est possible d'apporter, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

J'ai également noté votre préoccupation relative à la réduction de la dotation budgétaire de 44 millions d'euros à la mission d'aménagement du territoire du groupe La Poste. Le ministère de l'économie s'est emparé du sujet qui émeut beaucoup d'élus locaux : le président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité s'en est fait l'écho dans un courrier récent. Je reste attentive au problème même si aucune réponse n'est encore définie.

Monsieur le sénateur Gillé, on peut en effet considérer que d'un département à l'autre, le niveau d'intervention de l'État au titre de la DETR ou de la DSIL peut varier alors qu'il devrait être identique partout. Ce n'est pas ce que vous avez dit, mais cela me donne l'opportunité de rappeler que l'uniformité n'est pas l'égalité. D'ailleurs la commission d'attribution de la DETR a été instaurée précisément pour que les élus locaux et les parlementaires soient à même de choisir localement et de donner par

exemple la priorité à la rénovation thermique des écoles en y consacrant une part de DETR en plus du fonds vert.

M. Hervé Gillé. – On peut les cumuler.

Mme Françoise Gate, ministre. – Je le sais bien pour avoir siégé à la commission DETR.

Je fais confiance aux territoires et aux préfets, qui sont entourés d'élus locaux. Il me semble en effet que tout fonctionne mieux quand on est au plus près des territoires. L'État peut donner une orientation en indiquant une cible prioritaire – c'est le cas pour la DETR –, mais les territoires doivent ensuite avoir la liberté d'agir et de s'adapter. Je suis très attachée à cette approche souple.

Madame la sénatrice Havet, en anglais, on utilise le verbe *to fit* pour dire que « ça va bien ». J'ai bien compris que vous aviez un avis un peu différent sur le FIT.

Je suis favorable à l'idée d'alimenter France Simplification et souhaite que votre commission, et d'autres aussi, puissent faire des propositions en matière de simplification et de décentralisation. Nous disposons de tous les rapports qui ont été publiés sur la décentralisation, notamment ceux du Sénat. Le 15 novembre prochain, nous recevrons les retours des préfets sur la consultation lancée par le ministère et nous avons également les contributions des associations d'élus. Je n'ai pas la prétention de concevoir toute seule la décentralisation depuis mon ministère parisien – je ne saurais d'ailleurs pas comment faire. C'est un projet que nous allons construire ensemble et je serais heureuse de pouvoir échanger avec vous, par exemple dans le cadre d'une restitution des propositions que nous aurons reçues : nous pourrions en débattre et vous pourriez faire des propositions. Le calendrier est contraint car le Premier ministre souhaite disposer d'éléments dès le mois de décembre. Mais c'est une proposition que je fais spontanément au président Longeot.

Concernant les difficultés de collecte de la taxe d'aménagement, vous avez raison, madame la sénatrice Bonnefoy. Le premier problème est que nous avons transféré à la DGFiP une mission qui n'était pas mûre, de sorte que cela n'a pas fonctionné. Je vous invite donc à contacter vos directions départementales des finances publiques pour obtenir des informations par département, même si le ministère travaille déjà sur le sujet. Ensuite, il me semble que nous avons un problème d'assiette fiscale et je vous invite, en tant que législateur, à réexaminer cette question. Les gens doivent adresser au fisc leur déclaration à l'achèvement des travaux, mais certaines personnes oublient de la faire et d'autres ne la font tout simplement pas.

Sur la décentralisation et les compétences, je répète qu'il faut que nous sachions qui fait quoi ; il y aura des adaptations, mais il faut de la cohérence. Certaines régions qui sont compétentes en matière d'économie

souhaitent avoir plus de compétences en matière d'emploi et d'orientation, et cela me semble cohérent. Certains départements souhaitent avoir une compétence sur les réseaux : nous la leur avons donnée en matière d'eau et d'assainissement et parfois en matière d'énergie ou en matière de routes.

Mme Nicole Bonnefoy. - Ou en matière de santé.

Mme Françoise Gatel, ministre. - En effet, il y a les ARS. De plus, de nombreuses communes ont été à l'initiative de la mise en œuvre des maisons France Santé. La situation étant très variable d'un territoire à l'autre, je considère qu'il faut un acteur qui soit chef de file et que chaque territoire s'organisera ensuite.

Monsieur le sénateur Weber, je suis heureuse que vous ayez mentionné la DSCAR, dont le montant est passé de 40 millions à 110 millions d'euros. Si nous portons un autre regard sur l'apport de la ruralité à la société, notamment en matière de souveraineté alimentaire, d'eau et d'énergies renouvelables, lorsque nous retravaillerons sur la cohérence du système de dotations, il faudra savoir reconnaître que les aménités rurales ne concernent pas seulement les communes qui sont fer de lance. C'est, en tout cas, une réflexion que je souhaite ouvrir.

Concernant la réduction du budget de l'ANCT, je vous répondrai de manière un peu simpliste que supprimer quelque chose ne signifie pas forcément faire moins bien. Si investir des milliards d'euros pouvait garantir l'efficacité, notre pays serait des plus performants, parce que nous l'avons fait souvent à bon escient, même si nous ne sommes plus en capacité de le faire aujourd'hui. La frugalité budgétaire nous oblige à nous interroger : est-ce que cela fonctionne ou pas ? Ce n'est pas parce que l'on diminue des fonds spécifiques que l'on ne fait plus rien. En outre, je rappelle que la dette ne cesse d'augmenter - depuis une heure que nous sommes réunis, son montant s'est accru de 12 millions d'euros. Il faut donc que nous mettions fin à ce phénomène et que nous nous obligions à mieux dépenser l'argent public.

Vous avez eu raison de rappeler que des mesures telles que la suppression des ZFE ou la suppression du ZAN ont été inscrites dans le projet de loi de simplification de la vie économique. Mon idée n'est pas de présenter un projet de loi de simplification, mais d'examiner les mesures qui relèvent du réglementaire et de définir une méthode grâce à laquelle la loi et la norme que nous produisons - Gouvernement et Parlement - seront élaborées dans une démarche de qualité. Nous éviterons ainsi de créer une surcharge excessive avec des édifices normatifs qui nous coûtent une fortune et nous empêchent d'agir. Cela signifie que nous devons aussi opérer un changement culturel.

Monsieur le sénateur Dantec, j'ai le même avis que vous sur les fonds européens. Nous nous apprêtons à négocier les fonds de cohésion européens pour la période 2028-2034 et les États sont nombreux à vouloir

conserver le principe d'une délégation de la gestion de ces fonds aux régions. Le Premier ministre s'est exprimé sans ambiguïté sur ce point devant l'association Régions de France. Mais il faut que les régions consomment effectivement tous les crédits. Certaines le font déjà mais ce n'est pas le cas de toutes, si bien que, en fin d'année, nous devrons rendre des crédits car les enveloppes correspondantes ne sont pas fongibles. La négociation de l'enveloppe 2028-2034 sera un exercice d'autant plus difficile. Il faut que dans le cadre des échanges qui ont lieu au niveau de l'association Régions de France, les régions se concentrent sur l'optimisation des enveloppes, car c'est d'elles que dépend leur gestion effective et pas de l'État.

Le sénateur Dantec laisse entendre que la diminution des crédits alloués au fonds vert signifie la fin de la transition écologique, mais il le fait non sans une certaine mauvaise foi. En effet, aujourd'hui, il n'est plus possible pour une commune de conduire une action locale ou de mettre en œuvre des projets qui ne sont pas vertueux en matière de développement durable, dans la mesure où toute subvention est soumise à un critère d'évaluation relatif à la qualité environnementale du projet. Le mode d'attribution des dotations fait donc que l'on ne peut conduire aucun projet sans être dans une logique de développement durable. Par conséquent, ce n'est pas parce que l'on diminue les crédits d'un programme budgétaire que l'on sacrifie la transition écologique. D'autant que nous sommes obligés de diminuer les enveloppes, car l'effort financier auquel nous devons nous astreindre pour résorber le déficit s'élève tout de même à près de 3 400 milliards d'euros.

Monsieur Ouizille, la politique des tiers-lieux est très importante. Elle a été voulue par l'État pour recréer des espaces de convivialité culturelle ou économique. Les tiers-lieux sont créés localement par des collectivités, des associations ou des acteurs privés. Aujourd'hui, dans notre pays, toute initiative bénéficie d'un soutien initial de l'État, mais, à un moment donné, se pose inévitablement la question de la pérennité des subventions de fonctionnement, quand il s'agit de politiques et de projets qui sont portés et voulus par des territoires. Nous avons eu un débat sur ce sujet, l'année dernière. Toutefois, je veux rappeler que certains tiers-lieux - j'en connais, même si cela risque de vous horrifier - disposent d'un modèle économique. Le fait qu'un tiers-lieu ait un modèle économique ne veut pas dire qu'il sacrifie à la marchandisation ; c'est simplement que, pour garantir son activité, il doit trouver des solutions. Ainsi, dans une commune, certains habitants ont accompagné la création d'un tiers-lieu en apportant une aide financière parce qu'ils ont acheté à proximité une maison qu'ils ont transformée en appartements qu'ils louent en Airbnb. Grâce à ces recettes de fonctionnement, ils aident à pérenniser le tiers-lieu.

Il me semble que nous devrions vraiment privilégier la logique selon laquelle un projet voulu par un territoire et dont l'impulsion est soutenue

par l'État ne peut pas continuer à être financé en fonctionnement par ce dernier, quand nous avons 3 400 milliards d'euros de dette. En revanche, je comprends qu'une aide soit nécessaire dans la période de transition et pour l'aide à l'atterrissement. D'ailleurs, l'État accompagne largement la coordination de tous les tiers-lieux. Telle est la vision personnelle que je voulais vous livrer.

Monsieur Duffourg, la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local a reçu un vote conforme à celui du Sénat en commission des lois de l'Assemblée nationale. En fonction de l'avancement de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, le texte pourrait y être examiné la semaine prochaine ; nous faisons tout pour que l'issue soit celle d'un vote conforme. Nous le devons aux élus locaux, nous en sommes tous d'accord.

Concernant le ZAN, j'ai été interrogée par votre homologue, monsieur le président, à l'Assemblée nationale. Je sais que vous avez examiné au Sénat la proposition de loi Trace. Mais un autre état d'esprit règne à l'Assemblée nationale où vos collègues tiennent au zéro artificialisation nette et où deux députées - la présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire Sandrine Le Feur et Constance de Pélichy - ont mené un travail très intéressant sur le financement du ZAN.

Je vous le dis comme je le pense : tirons les leçons du ZAN, qui est l'exemple même d'une disposition des plus vertueuses : quand on sait que nous avons consommé en cinquante ans l'équivalent de la consommation de notre pays en terres en cinq cents ans, il est clair que nous ne pouvons pas continuer ainsi.

En même temps, si nous devons réindustrialiser notre pays, nous le ferons dans les territoires et il faudra pour cela créer des logements. De plus, la question du développement et de la réduction de la consommation, c'est-à-dire la frugalité foncière, n'est pas la même dans le nord de la France, où se développe le projet ambitieux de canal Seine-Nord, que dans un autre département. Par conséquent, je plaide une nouvelle fois pour la vertu, c'est-à-dire la frugalité foncière, tout en prévoyant la possibilité d'une souplesse responsable : nous l'avions fait, rappelez-vous, dans le cadre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) en créant les contrats de mixité sociale.

En tout cas, j'aimerais que nous tirions les leçons de cet irritant que constitue le ZAN. Nous en avons déjà eu un autre pendant dix ans sur l'eau et l'assainissement. Quand un irritant perdure ainsi, cela signifie que la mise en œuvre de la mesure concernée, aussi vertueuse soit-elle, n'a pas été bien évaluée ou conçue. Afin de trouver une issue, j'ai proposé que nous menions un travail sur le sujet, une fois l'examen du budget achevé. Si vous en êtes d'accord, monsieur le président, nous pourrions reparler de la proposition

de loi Trace et je ferai un travail équivalent avec les députés, de manière à rapprocher les points de vue des commissions des deux assemblées.

Il nous faut absolument trouver une issue. J'ai été maire comme beaucoup d'entre vous et, dans ma modeste commune, pour garder constant le nombre d'habitants, il fallait construire davantage de logements de manière à faire face au phénomène de la décohabitation. En outre, pour ramener les habitants dans les centres-villes, il faut avoir les moyens de revitaliser les centres-bourgs, et cela ne relève pas uniquement de la performance énergétique ; il s'agit également de proposer des logements qui correspondent à de nouveaux usages, c'est-à-dire avec une terrasse ou un jardin. Voilà pourquoi je veux rapprocher les points de vue pour que nous essayions, avec intelligence, de sortir de cette situation, en faisant confiance aux élus locaux.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie de nous avoir répondu sur des sujets qui me paraissent importants.

Il s'agit en effet de faire confiance aux territoires. En matière de simplification, voilà bien longtemps que nous parlons de simplification administrative et que nous tentons de la mettre en œuvre, de sorte que je ne suis plus certain que nous aboutirons un jour. Lorsque nous légiférons, il arrive très souvent que nous importunions toute une population pour un seul cas qui ne fonctionne pas. D'où l'intérêt de remettre en avant le mot « confiance ».

Avec le président du Sénat, nous avons fait un travail sur la décentralisation que nous avons adressé au Premier ministre la semaine dernière, avec les contributions écrites des groupes d'opposition.

Sur le fonds vert, j'ai une observation à faire qui vaut également dans un champ plus général : nous devons faire preuve de prudence lorsque nous mettons en place des politiques nouvelles. En effet, ces politiques doivent être évaluées dans les cinq à dix ans suivant leur mise en œuvre de manière à ce que nous puissions décider de les arrêter ou de les poursuivre. Ainsi, dans mon département, le fonds vert a été très bien utilisé, car le préfet qui l'a déployé a accompli un travail remarquable, puis à son départ le dispositif a brutalement cessé d'exister ou presque. Cela constitue un vrai problème dans la mesure où le fonds vert permettait de financer des travaux dans les petites collectivités et de réaliser des économies en matière d'énergie. Grâce à lui, certaines collectivités qui n'avaient pas d'autres solutions de financement parvenaient ainsi à diminuer leurs coûts de fonctionnement.

Cette réflexion ne vaut pas uniquement pour le fonds vert, mais pour toutes les politiques nouvelles : lorsque nous les mettons en place, nous devons nous assurer que les financements seront pérennisés. Si cela n'est pas possible, alors ne les mettons pas en place. Ce souhait vaut autant pour nous que pour le Gouvernement, car toute la responsabilité ne lui incombe pas, dans la mesure où c'est nous qui légiférons. Il faudrait que nous soyons capables de faire notre autocritique.

Examens en commission

Crédits « Politiques des territoires » (Mercredi 19 novembre 2025)

M. Louis-Jean de Nicolaï, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux politiques des territoires. – J'ai l'honneur de vous présenter mon rapport pour avis sur les crédits relatifs aux politiques des territoires au sein des missions « Cohésion des territoires » et « Relations avec les collectivités territoriales », inscrits au projet de loi de finances (PLF) pour 2026.

L'examen de ces crédits intervient à l'approche d'une séquence charnière en matière d'aménagement du territoire. En effet, l'année qui se profile correspondra au terme qui avait été fixé pour la quasi-totalité des instruments contractuels et des programmes nationaux sur lesquels s'appuie l'action publique en matière de cohésion des territoires. Nous arrivons pour ainsi dire à la fin d'un cycle qui avait commencé au moment de la pandémie du Covid-19 et de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et qui s'achèvera dans un contexte budgétaire dont nous mesurons tous le caractère difficile et constraint.

Aussi, j'ai entrepris, au cours de mes travaux, de compléter l'analyse des crédits d'un point de vue purement budgétaire par une analyse plus fonctionnelle des outils et des leviers d'action mis en place et mobilisés depuis cinq ans en termes d'aménagement du territoire.

Mes conclusions s'articulent autour de deux axes, qui correspondent aux deux modalités de soutien aux territoires qui sont détaillées dans ce PLF : tout d'abord, le soutien en matière de dotations ; ensuite, le soutien en matière d'ingénierie.

En ce qui concerne les dotations, ce que prévoit le PLF constituerait une « petite révolution ».

L'article 74 prévoit la fusion de trois dotations : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). Ces dotations seront regroupées au sein d'un fonds unique, le fonds d'investissement pour les territoires (FIT).

Cette mesure procède d'une louable volonté de simplification. Toutefois, elle modifie substantiellement les critères d'attribution des dotations. Je suis très inquiet sur ce point – un peu moins, certes, depuis l'audition de la ministre qui a évoqué la perspective de maintenir le fonctionnement actuel – et ce d'autant plus que cette petite révolution n'est associée à aucune étude d'impact.

Ma principale inquiétude est liée au maintien du soutien au monde rural. En effet, rien n'est prévu pour conserver l'équilibre qui caractérise le système actuel de dotations. Sur le périmètre du nouveau fonds, les proportions seraient les suivantes : 65 % de l'enveloppe correspondraient à celle de la DETR, 26 % à celle de la DSIL et 9 % à celle de la DPV.

Aucun mécanisme ne garantit que les proportions financières qui étaient associées respectivement aux dotations fusionnées seront préservées.

Le principe même de la DETR était de sanctuariser une enveloppe annuelle de plus d'un milliard d'euros pour la flécher vers le soutien au monde rural. Cette enveloppe globale n'augmentera pas – c'est d'ailleurs l'inverse, nous y reviendrons –, mais la typologie des communes qui pourraient y être éligibles sera démultipliée, en y ajoutant les communes « marquées par des difficultés urbaines » et « d'autres collectivités, par exception ».

Aussi, le risque est évident que cette fusion s'effectue au détriment du niveau de soutien au monde rural ; la refonte des critères d'éligibilité à ce nouveau fonds revient à mettre en place une nouvelle définition de la ruralité qui exclut plusieurs milliers de communes aujourd'hui éligibles à la DETR.

J'avais prévu de vous proposer un amendement qui formulait une proposition alternative : en lieu et place de la fusion envisagée entre la DETR, la DSIL et la DPV, il s'agissait de rapprocher uniquement la DETR et la DSIL et de maintenir une dotation spécifique aux communes rurales. En accord avec la ministre, la commission des finances propose de conserver la dénomination actuelle, en distinguant la DETR, la DSIL et la DPV, ce qui me conduit à retirer cet amendement.

Le montant des dotations de soutien à l'investissement des collectivités, quant à lui, accuse cette année une baisse de 12,5 %, soit plus de 200 millions d'euros. La justification avancée pour cette chute est liée à l'effet attendu du cycle électoral sur les investissements locaux.

Toutefois, je nous invite collectivement à la vigilance lors du prochain exercice budgétaire : il ne s'agirait pas que cette trajectoire soit prolongée en 2027, alors que l'effet attendu du cycle électoral sur les investissements locaux sera précisément inverse et que les nouveaux exécutifs locaux auront besoin de soutien pour la mise en place de leurs projets de début de mandat.

J'en viens maintenant à la deuxième partie de mon exposé, consacrée au soutien apporté aux territoires *via* des programmes nationaux et des dispositifs d'ingénierie.

J'en profite pour saluer le succès d'un programme phare en matière de cohésion des territoires : les maisons France Services (MFS). Celles-ci réalisent chaque mois plus d'un million d'accompagnements pour des

démarches diverses et variées. Elles sont en avance sur leurs objectifs pour 2026 en termes de qualité, de délais et de niveau de fréquentation. Il s'agit d'une belle réalisation collective, et j'insiste sur ce dernier terme. En effet, j'ai pu constater lors de mes travaux que le Gouvernement avait fait des annonces en la matière, mais que le financement de ces dernières reposait en réalité sur une accélération de l'effort financier des collectivités, des porteurs de projets et des partenaires tels que La Poste ou France Travail.

Le Président de la République a ainsi annoncé cet été la création de 200 MFS supplémentaires à l'horizon 2027. Les crédits dédiés au dispositif demeureront toutefois stables, à hauteur de 68 millions d'euros. La direction générale des collectivités locales (DGCL) m'a ainsi indiqué que, au vu des crédits ouverts, il ne sera pas possible de lisser l'effort pour atteindre cette cible en 2027, et qu'une soixantaine de MFS seulement pourraient être ouvertes. En toute logique, les crédits correspondants devront être augmentés l'année prochaine pour financer les 140 MFS manquantes. Il s'agit donc d'une affaire à suivre...

J'en viens désormais à ce qui est devenu depuis 2020 le principal mode d'intervention de l'État en matière d'aménagement du territoire, à savoir le soutien en ingénierie. Depuis la création de l'ANCT, les outils et programmes créés ne fonctionnent plus que selon ce principe.

Nous sommes, comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, à la fin d'un cycle, avec l'imminence du terme annoncé pour les programmes Action cœur de ville, Petites villes de demain » (PWD), Villages d'avenir et Territoires d'industrie. La concomitance de ces échéances rend d'autant plus nécessaire la réflexion sur l'« après-2026 ». Cependant, le PLF ne tranche pas cette question et ne permet pas d'appréhender les grandes tendances de l'héritage de ces programmes.

En ce qui concerne PVD et Villages d'avenir, les crédits sont reconduits à l'identique, à hauteur respectivement de 11 millions d'euros et de 8 millions d'euros de soutien au financement des postes de chefs de projet. Pour PVD, il s'agit même d'une prolongation, car ce programme devait prendre fin cette année.

En ce qui concerne les autres programmes, certains sont si fortement mis à contribution dans l'effort de restriction budgétaire que se pose la question de la pertinence de leur maintien au vu du caractère désormais symbolique de leur enveloppe : tel est le cas des programmes Nouveaux lieux, nouveaux liens - 700 000 euros, soit une baisse de 72 % par rapport à 2025 - et du programme Territoires d'industrie - 3 millions d'euros, soit une baisse de 46 %.

Si le PLF pour 2026 ne tranche rien, le PLF suivant ne pourra pas faire l'économie de cette réflexion stratégique sur ce que seront les outils et leviers à mobiliser pour le prochain cycle en matière de cohésion des territoires.

Je formulerais quant à moi le souhait suivant : au vu du contexte budgétaire, il serait efficient de capitaliser sur les réussites des précédents outils – comme nous l'avons proposé avec ma collègue Nicole Bonnefoy en ce qui concerne PVD – et l'essaimage des acquis du programme à une échelle territoriale plus vaste, au sein des « Territoires de demain ».

Toutefois, en ce qui concerne les suites à apporter à l'actuel soutien en ingénierie, je souhaite, en guise de dernière observation, vous informer d'un point qui a retenu mon attention. Il s'agit du recours de l'ANCT à des prestations externalisées en matière d'ingénierie territoriale, au travers de marchés nationaux à bons de commande. En 2024, ce sont ainsi 30 millions d'euros, soit plus du quart de la subvention pour charges de service public de l'Agence, qui ont été dédiés à l'achat de prestations auprès de cabinets de conseil privés.

Le recours à ces prestations externes peut fragiliser les réseaux publics locaux existants, qui sont bien au fait des spécificités locales des territoires, tels que les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les agences locales d'urbanisme ou les agences techniques départementales. J'estime que, dans la situation actuelle de nos finances publiques, l'efficience est davantage à rechercher dans l'existant, le local et ce qui est déjà opérationnel, plutôt que dans des prestations souvent onéreuses, standardisées et lentes à mettre en place.

Je suis donc favorable à ce qu'il soit mis fin à ce mode d'intervention, et à ce que l'enveloppe correspondante soit fléchée vers le soutien direct à l'ingénierie territoriale des collectivités, ce qui correspondrait à une décentralisation efficace et souhaitable de ce mode d'intervention.

Voilà donc les éléments que je souhaitais porter à la connaissance de notre commission sur le PLF pour 2026 pour ce qui concerne les crédits dédiés à l'aménagement du territoire au sein des missions « Cohésion des territoires » et « Relations avec les collectivités territoriales ».

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Simon Uzenat. – Je remercie le rapporteur pour le travail réalisé et la constance de ses prises de position.

Pour ce qui est de la fusion annoncée des différentes dotations dans un grand fonds, les garanties apportées par notre ancienne collègue devenue ministre n'enlèvent rien au fait que de réels doutes subsistent quant à la valeur de la parole de l'État. L'évolution du programme 112 l'illustre : les baisses drastiques intervenues en 2025 ne sont ainsi que partiellement compensées par une hausse sur la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Il faut le redire ici : les 43 millions d'euros en crédits de paiement doivent être mis en regard des 100 millions d'euros qui ont été retirés en 2025, notre collègue Bernard Delcros, tout comme le rapporteur de notre commission, confirmant l'existence d'un manque de financement de plus de 20 millions d'euros. De la même manière, la section générale du FNADT accuse une chute très nette, avec 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en CP.

Pour rappel, la section locale du FNADT porte la politique contractuelle autour des contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER) et des contrats de plan État-région (CPER). Or, comme en 2025, aucun moyen n'est prévu pour finaliser les CPER sur la période 2015-2020, ce qui met une fois de plus en cause la fiabilité de la parole de l'État : alors que les collectivités ont respecté leur part du contrat, l'État est incapable de faire de même cinq ans après.

On note, par ailleurs, une diminution des CP de plus de 2 millions d'euros pour le plan France Ruralités, tandis que les modalités de mise en œuvre de la prolongation de PVD ne sont pas précisées. S'agissant du déploiement des MFS, l'objectif n'est atteint qu'à hauteur de 40 %, sans oublier un reste à charge très important pour les collectivités et bien éloigné des 50 % annoncés, en particulier dans les zones France ruralités revitalisation (ZFRR), malgré le bonus de 10 000 euros proposé par le Gouvernement.

S'ajoute à cette liste une baisse de la dotation de l'ANCT à hauteur d'un million d'euros, après une réduction de 20 % déjà intervenue en 2025 et surtout un plafond d'emplois ramené à un niveau très inquiétant - 30 emplois sont supprimés. De surcroît, seuls 650 projets ont été accompagnés contre 800 l'an passé, ce qui était déjà un niveau faible.

Enfin, la parole de l'État n'est pas non plus respectée en matière de tiers-lieux : alors que nous avions voté un amendement visant à abonder la ligne correspondante, les crédits ont été gelés en cours d'année ; avec la réduction de l'enveloppe à 700 000 euros programmée en 2026, il est bien question d'une quasi-disparition de ce dispositif, qui a pourtant fait ses preuves, notamment dans les territoires ruraux.

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas en faveur de ces crédits.

M. Ronan Dantec. – Si je salue l'analyse du rapporteur, il me semble qu'elle aurait dû déboucher sur un appel à rejeter les crédits : sa conclusion m'a surpris et nous voterons donc contre ces derniers.

Plus globalement, il paraît malaisé d'analyser les enjeux liés à la DSIL et à la DETR sans aborder le fonds vert, alors que les commissions départementales les appréhendent de manière groupée, ce qui paraît justifié tant il existe un système de vases communicants entre ces trois dispositifs.

La baisse principale affecte bien le fonds vert ; en l'additionnant à celles intervenant sur la DSIL et la DETR, on arrive à des sommes extrêmement importantes dont l'effet récessif sera évident dans les territoires. Appelé à frapper de plein fouet le tissu des PME rurales, ce budget ne me paraît pas soutenable, sans oublier le fait que nous ne respecterons pas nos objectifs climatiques – c'était déjà le cas l'an passé – en réduisant ainsi les moyens alloués à l'accompagnement des territoires.

Nous devons avoir une discussion sur le maintien de l'ensemble de l'enveloppe – DETR, DSIL et fonds vert – dans la mesure où plusieurs centaines de millions d'euros manquent à l'appel. Il nous faut trouver une recette, mais j'ignore si nous sommes encore capables de trouver des consensus et des accords au sein de notre assemblée, les derniers ayant été passés il y a au moins deux ans, c'est-à-dire une éternité.

Parmi les recettes possibles, la différence de taxation entre le gaz et l'électricité est aberrante et conduit à ce que le premier soit plus concurrentiel que la seconde, malgré son impact sur le climat : nous pourrions explorer cette piste et affecter cette recette au fonds vert, à la DSIL et à la DETR, au bénéfice des territoires.

J'ajoute que je ne comprends pas la volonté de l'État d'ajouter la DPV au sein du FIT, car cela n'a aucun sens. Tâchons de nous mettre d'accord pour maintenir les dotations aux territoires, essentielles pour le tissu économique et le respect de nos engagements climatiques.

M. Cédric Chevalier. – Ce projet de FIT m'interroge : alors que les maires ont besoin de visibilité et de stabilité, l'ajout d'un nouveau dispositif dont on ignore les critères et le caractère fermé des enveloppes en jeu risquent de favoriser les projets de communes d'une certaine taille. Malgré les garanties apportées par la ministre, ce flou peut inquiéter et je préférerais que nous ayons une véritable discussion sur les dotations dans le cadre des budgets suivants.

Il me semble qu'un « serrage de vis » est à l'œuvre sur les projets des petites communes : la DETR porte bien une notion de ruralité et sa disparition risquerait de léser les petites communes.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Je tiens à évoquer le fonctionnement choquant des commissions préfectorales de la DETR, qui ne sont guère que des chambres d'enregistrement dans la mesure où elles n'examinent que les dossiers déjà attribués par les services préfectoraux pour des projets d'un montant supérieur à 100 000 euros, les projets d'un moindre montant n'étant pas accessibles.

Je rappelle que nous avions suggéré l'an dernier de réduire ce seuil à 50 000 euros : comment pouvons-nous, en tant que sénateurs, défendre nos électeurs et nos maires ruraux si nous ne pouvons pas accéder aux dossiers en amont ? Je vous invite donc, monsieur le rapporteur pour avis, à évoquer de nouveau ce point en séance.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – La DSIL et la DETR représentent désormais l'essentiel du financement des communes et sont vitales pour les investissements futurs. Compte tenu du fait que 2026 est une année électorale, le Gouvernement table sur des investissements moindres : je lui accorde le bénéfice du doute et table sur le fait qu'il est question d'une position conjoncturelle, mais il faudra surveiller ce point dans le cadre de l'élaboration du budget pour 2027 et s'assurer que les dotations reviennent au niveau requis pour engager des investissements importants.

S'agissant des CPER, la DGCL a évoqué une sous-consommation des enveloppes, d'où la diminution des crédits correspondants.

Enfin, la proposition de création d'un FIT n'est pas idiote, à la condition de s'assurer que le préfet de département – et non plus le préfet de région – prenne la décision, en lien avec la commission départementale ou locale. Afin d'éviter des modifications à la veille des élections, il paraît plus simple de conserver la DETR et la DSIL telles qu'elles existent : tel est le souhait de la commission des finances, auquel je souscris.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux politiques des territoires des missions « Cohésion des territoires » et « Relations avec les collectivités territoriales ».

Crédits « Aménagement numérique du territoire »

(Mercredi 26 novembre 2025)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons à présent le rapport pour avis de notre collègue Sébastien Fagnen sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire inscrits au projet de loi de finances (PLF) pour 2026.

M. Sébastien Fagnen, rapporteur pour avis des crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire de la mission « Économie » – J'ai l'honneur de vous présenter mon rapport pour avis sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire, inscrits au PLF pour 2026 sur le programme 343 « plan France Très Haut Débit » de la mission « Économie ».

L'examen de ces crédits intervient à un moment stratégique en matière d'aménagement numérique du territoire. L'année 2025 correspond en effet à l'horizon temporel qui avait été fixé pour la généralisation du déploiement des réseaux de fibre optique sur l'ensemble du territoire national. Ce terme de « généralisation » a toute son importance : il décrit en réalité, derrière un succès technique et industriel incontestable, une situation plus nuancée sur laquelle je reviendrai en détail.

En outre, s'agissant non plus des infrastructures mais des usages, l'année 2025 correspond également à la fin d'un cycle en matière de politiques publiques en faveur de l'inclusion numérique. Ce cycle s'est ouvert au moment du plan « France relance » et du financement rapide et massif en faveur de la création de 4 000 postes de conseillers numériques dans les territoires. Il s'achève avec ce projet de loi de finances, qui propose un désengagement tout aussi rapide et massif de l'État de ce dispositif. J'y reviendrai également.

L'année prochaine correspondra donc à un moment charnière : c'est pourquoi je vous propose de compléter l'analyse strictement budgétaire par un bilan et une analyse plus thématique de ces deux volets complémentaires que constituent les infrastructures et les usages.

En ce qui concerne les infrastructures, 94 % des locaux du territoire national seront éligibles à la fibre optique à la fin de l'année 2025. Il s'agit presque d'un triplement depuis 2017. Je relève en particulier une réussite notable en matière d'aménagement du territoire : la résorption spectaculaire de l'écart entre les territoires ruraux et les territoires urbains. En 2020, le taux de couverture en très haut débit des zones rurales était de 35 % seulement, il s'élève désormais à 91 %, soit un ordre de grandeur comparable à celui des zones urbaines, qui est de 95 %.

Après la phase dite industrielle, entre 2021 et 2023, où le nombre de locaux éligibles a bondi de manière spectaculaire, le plan « France Très Haut Débit » en est ainsi à la phase du « dernier kilomètre », pour reprendre une

expression que j'ai plusieurs fois entendue en audition. Les nouveaux déploiements mis en œuvre en 2024 et 2025 ont visé à atteindre les derniers locaux non éligibles, principalement situés en zone rurale avec une population beaucoup plus dispersée et donc plus difficile à raccorder à des coûts maîtrisés.

Les crédits inscrits au PLF pour 2026 traduisent la fin de cette forte dynamique de déploiement ; en témoigne le rythme de décaissement des crédits en faveur des réseaux d'initiative publique (RIP). De nouvelles autorisations d'engagement (AE) ne sont pas prévues, mais on peut constater une hausse de 56 % des crédits de paiement (CP) cette année, ce qui correspond à l'avancée des derniers travaux de déploiement des RIP.

Cette généralisation du déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire français est qualifiée de « très satisfaisante » par les services de l'État.

Cependant, au-delà de cette vision d'ensemble, je souhaite partager avec vous un point de vive préoccupation : la situation de Mayotte. Après la mobilisation dont nous avons fait preuve l'an dernier en faveur du soutien au déploiement de la fibre optique sur ce territoire, et en dépit des engagements qui ont été pris devant la représentation nationale le 3 décembre 2024, lors de la précédente discussion budgétaire, je regrette de devoir vous informer que la situation n'a pas évolué. Mayotte constitue toujours le seul projet de RIP de déploiement de la fibre optique qui ne bénéficie pas encore d'une décision de financement définitive relative à son projet. Or, près de 23 des 32 millions d'euros de CP qui avaient été inscrits lors des précédentes lois de finances pour lancer le projet n'ont pas été transférés à date à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), afin que l'instruction de la demande de financement puisse être entamée. Par ailleurs, le Gouvernement s'était engagé en 2024 à compléter son soutien au projet pour atteindre un total de 55 millions d'euros. Là encore, la déception est au rendez-vous : le PLF pour 2026 ne prévoit purement et simplement pas les AE associées.

En conséquence, je vous propose de réaffirmer cette année encore notre engagement en faveur du démarrage du dernier chantier qui nous sépare d'une généralisation réellement effective du déploiement de la fibre optique sur notre territoire. À cette fin, je vous soumets un projet d'amendement qui vise à inscrire dans la loi de finances les crédits qui n'ont pas encore été transférés à date, soit près de 23 millions d'euros. Cet amendement serait complété par une invitation appuyée aux services de l'État à ce que les AE correspondantes soient effectivement transférées.

J'en viens maintenant au second pilier de la politique publique d'aménagement numérique du territoire, à savoir l'inclusion numérique. En effet, au-delà de l'investissement dans des infrastructures robustes, il est complémentaire et même nécessaire de faire en sorte que ces infrastructures

puissent être accessibles et bénéfiques pour tous. Il faut en effet lire les crédits en faveur de l'inclusion numérique comme un investissement des plus rentables. Ne serait-ce que sur le plan purement économique, France Stratégie évaluait déjà en 2019 à plusieurs milliards d'euros les gains potentiels d'un meilleur accompagnement numérique des Français. À l'inverse, la direction générale du Trésor vient de publier une étude chiffrant à 16 milliards d'euros annuels, soit une perte de 0,6 point de PIB, le coût pour l'économie française des mauvais usages des outils numériques, de la dépendance à certains services numériques non souverains ou encore de la perte de temps liée à des difficultés d'utilisation ou à la captation de l'attention par des usages numériques non adaptés.

En invisibilisant les enjeux d'inclusion numérique par rapport aux enjeux purement industriels et techniques, nous risquerions qu'un territoire soit fibré sans que ses habitants disposent des compétences ou de l'accompagnement nécessaires pour en tirer parti. Gardons à l'esprit qu'un Français sur trois est éloigné du numérique, avec 4 millions d'adultes non internautes et près de 12 millions qui estiment ne pas avoir les compétences minimales en matière d'outils numériques.

Les besoins sont bien réels, et incontestables. Toutefois, la politique de l'État en matière d'inclusion numérique a changé plusieurs fois d'orientations stratégiques depuis le lancement du plan « France Très Haut Débit ».

Les années 2010 ont vu se déployer des tentatives infructueuses de créer des modèles économiques 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 cofinancé 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. Ces cofinancements sont devenus dégressifs à partir de 2023.

Enfin, le PLF pour 2026 acte le retrait de l'État du dispositif, avec une baisse de 66 % des crédits associés. Les 14 millions d'euros restants permettront de financer seulement les derniers engagements en cours, sans renouvellement des postes. Comme me l'a indiqué la Banque des territoires, les collectivités et les associations qui emploient actuellement les conseillers numériques n'auront pas toutes, et loin de là, la capacité de pérenniser ces postes à l'issue du cofinancement de l'État. Selon leurs estimations, seuls 1 000 postes créés par le dispositif pourraient être pérennisés à l'issue du retrait du cofinancement de l'État, soit un quart seulement des 4 000 postes initiaux.

Ce désengagement financier s'opère en effet dans des délais trop rapides pour que les collectivités et les porteurs de projets puissent suivre et

adapter en conséquence leurs efforts financiers en faveur du dispositif : en seulement vingt-quatre mois, les crédits ont diminué de deux tiers, soit de plus de 40 millions d'euros.

J'insiste sur le point suivant : un retrait aussi rapide de l'État aurait pour effet de balayer le dispositif et de rendre vains les près de 400 millions d'euros d'investissements qui ont déjà été réalisés par l'État dans les conseillers numériques depuis leur création.

Par conséquent, je vous propose de réduire l'effort financier complémentaire qui est demandé aux collectivités pour maintenir ces postes de service direct aux usagers. Je vous soumets ainsi un amendement qui vise à rétablir une partie de ces crédits : sur les plus de 40 millions d'euros de baisse de crédits sur l'action « Inclusion numérique », je vous propose d'en rétablir 20 millions. Il s'agit d'un « coup de pouce » modéré au dispositif, je le concède, mais qui constituerait un signal positif et déterminant pour les collectivités et les porteurs de projets associatifs qui assument au quotidien cet effort public en faveur d'un numérique réellement accessible à toutes et tous.

Cela porterait également un message positif aux collectivités qui se sont engagées dans les feuilles de route « France numérique ensemble » et qui ont bâti des projets variés et structurants en comptant sur une partie de ces cofinancements de l'État. Pour citer l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca), que j'ai eu l'occasion d'auditionner : accompagner les collectivités pour structurer des projets d'inclusion numérique, tout en actant un tel désengagement financier serait une véritable injonction contradictoire !

Voici les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance sur le PLF pour 2026 en ce qui concerne les crédits dédiés à l'aménagement numérique du territoire au sein de la mission « Économie ».

Sous le bénéfice de ces différentes observations et de l'adoption des deux amendements évoqués en faveur de la cohésion numérique territoriale, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Jacques Fernique. – Monsieur le rapporteur, je voterai votre amendement qui inscrit au PLF les crédits des précédents exercices qui n'ont pas été transférés à date à l'ANCT afin d'accomplir le « dernier kilomètre » du plan « France Très Haut Débit ».

Votre amendement de soutien au déploiement effectif de la fibre optique à Mayotte s'impose également.

En ce qui concerne le désengagement de l'État sur l'inclusion numérique, qui suscite l'inquiétude, le Sénat a voté l'an dernier des amendements afin de préserver les postes de conseillers numériques. Nous devons en effet réaffirmer notre volonté politique en la matière.

M. Sébastien Fagnen, rapporteur pour avis. - L'amendement que nous proposons au sujet des conseillers numériques est aussi une forme de réponse à Mme la ministre Françoise Gatel, que nous avons auditionnée. Elle nous a indiqué qu'il fallait passer dès à présent, et massivement, le relais aux collectivités locales et aux associations. Nous connaissons leurs difficultés : cette atténuation de la baisse de crédits permettra d'adoucir ce passage de témoin tel qu'il est prévu actuellement au PLF.

J'en viens maintenant à la présentation formelle de mes amendements.

L'amendement DEVDUR.30 vise à rétablir les crédits du RIP de Mayotte, en augmentant les moyens de l'action 01 « Réseaux d'initiative publique » du programme 343 « plan France Très Haut Débit » de 22,7 millions d'euros, afin de soutenir le déploiement effectif de la fibre optique à Mayotte.

Mme Annick Girardin. - Il me paraît essentiel de préciser que le déploiement de la fibre optique à Mayotte est une composante indispensable de sa reconstruction. Malheureusement, le moment que traverse l'île nous oblige à agir maintenant.

M. Sébastien Fagnen, rapporteur pour avis. - L'objectif de reconstruction de Mayotte sous-tend en effet la logique de cet amendement. Cela a été évoqué dans les deux derniers avis budgétaires : l'après-Chido est le moment où jamais de déployer la fibre dans des conditions qui garantissent la résilience des réseaux, afin de se prémunir des risques auxquels Mayotte est, malheureusement, exposée.

L'amendement DEVDUR.30¹ est adopté.

M. Sébastien Fagnen, rapporteur pour avis. - L'amendement DEVDUR.31 vise à diminuer de moitié l'effort financier supplémentaire demandé aux collectivités territoriales, aux porteurs de projets associatifs et aux acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) en rétablissant 20 millions d'euros d'AE supplémentaires afin de maintenir les postes de conseillers numériques.

L'amendement DEVDUR.31² est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire de la mission « Économie ».

¹ Numérotation provisoire.

² Numérotation provisoire.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Politiques des territoires
M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis

Liste des personnes entendues

Mercredi 29 octobre 2025

- *Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL)* : **Mme Blandine GEORJON**, adjointe au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

- *Ministère de l'intérieur - Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)* : **M. Fabien CHOLLET**, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale de l'État (SG-DMATES) et **Mme Sophie AVÉROUS**, adjointe au chef du Bureau des moyens de l'administration territoriale de l'État.

Jeudi 30 octobre 2025

- *Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP)* : **M. Michaël RESTIER**, directeur.

Contributions écrites

- *Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)*

- *Association des maires de France (AMF)*

Aménagement numérique du territoire
M. Sébastien Fagnen, rapporteur pour avis

Liste des personnes entendues

Lundi 3 novembre 2025

- *Fédération française des télécoms (FFT)* : **Mmes Marie LHERMELIN**, secrétaire générale adjointe d'Altice-SFR, **Anne-Lise BARBERON**, directrice des relations parlementaires d'Orange, **MM. Arnaud BALLET**, directeur affaires publiques de FFT, **Corentin DURAND**, responsable affaires publiques de Bouygues Telecom, et **Mme Camille BALL**, responsable affaires publiques de SFR.

Mercredi 5 novembre 2025

- *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)* : **M. Olivier COROLLEUR**, directeur général, et **Mme Virginie MATHOT de RAINCOURT**, conseillère de la présidente.

- *Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca)* : **MM. Ariel TURPIN**, délégué général, et **Guilhem DENIZOT**, chargé de mission affaires réglementaires.

Lundi 10 novembre 2025

- *La MedNum* : **Mmes Dorie BRUYAS**, présidente, **Mélusine BLONDEL**, co-directrice générale, et **M. Jan BÜSCHER**, co-directeur général.

- *Économistes* : **Mme Anne FAURE**, rapporteure du comité d'évaluation du plan « France Très Haut Débit », et **M. Pierre-Jean BENGHOZI**, professeur émérite à l'école Polytechnique.

Vendredi 14 novembre 2025

- *Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* : **M. Laurent ROJEY**, directeur général délégué au numérique, **Mme Léa GISLAIS**, directrice du programme « Sociétés numériques », et **M. Bastien COLLET**, directeur des programmes France Mobile et France Très haut débit.

Lundi 17 novembre 2025

- *Direction générale des entreprises (DGE)* : **M. Antoine JOURDAN**, sous-directeur des communications électroniques et des postes - service de l'économie numérique.

Contribution écrite

- *Caisse des dépôts et consignations*

LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>

ANNEXE AMENDEMENTS ADOPTÉS EN COMMISSION

AMENDEMENT DEV DUR.30¹

présenté par
M. FAGNEN

ARTICLE 49 (CRÉDITS DE LA MISSION)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|----------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | + | - | + | - |
| Développement des entreprises et régulations dont titre 2 | | 22 700 000 | | 22 700 000 |
| Plan France Très haut débit | 22 700 000 | | 22 700 000 | |
| Statistiques et études économiques dont titre 2 | | | | |
| Stratégies économiques dont titre 2 | | | | |
| Financement des opérations patrimoniales en 2026 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » | | | | |
| TOTAL | 22 700 000 | 22 700 000 | 22 700 000 | 22 700 000 |
| SOLDE | | | | |

OBJET

Mayotte constitue le seul projet de réseau d'initiative publique (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 millions d'euros lors des précédentes lois de finances (dont seuls 17,47 millions d'euros ont été transférés à date à l'Agence nationale de la cohésion des territoires - ANCT), le Gouvernement s'était engagé à poursuivre son engagement financier dans le cadre des prochains projets de loi de finances pour atteindre 55 millions d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2026 ne prévoit pas pour l'instant les autorisations d'engagement associées.

Le présent amendement vise à rétablir ces crédits, en augmentant les moyens de l'action 01 « Réseaux d'initiative publique » du programme 343 « Plan France Très haut débit » de 22,7 millions d'euros, afin de soutenir le déploiement effectif de la fibre optique à Mayotte.

¹ Numérotation provisoire.

AMENDEMENT DEV DUR.31¹

présenté par
M. FAGNEN

ARTICLE 49 (CRÉDITS DE LA MISSION)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|----------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | + | - | + | - |
| Développement des entreprises et régulations dont titre 2 | | 20 000 000 | | 20 000 000 |
| Plan France Très haut débit | 20 000 000 | | 20 000 000 | |
| Statistiques et études économiques dont titre 2 | | | | |
| Stratégies économiques dont titre 2 | | | | |
| Financement des opérations patrimoniales en 2026 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » | | | | |
| TOTAL | 20 000 000 | 20 000 000 | 20 000 000 | 20 000 000 |
| SOLDE | | 0 | | 0 |

OBJET

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit le retrait de l'État du dispositif des conseillers numériques, avec une baisse de 66 % des crédits associés.

Le présent amendement vise à rétablir une partie de ces crédits, en augmentant les moyens de l'action 01 « Réseaux d'initiative publique » du programme 343 « Plan France Très haut débit » de 20 millions d'euros, afin de diminuer de moitié l'effort financier supplémentaire demandé aux collectivités territoriales et aux porteurs de projets associatifs et du monde de l'économie sociale et solidaire.

¹ Numérotation provisoire.