Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

Rapport public annuel 2026

COHÉSION TERRITORIALE ET ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES

Synthèses

Avertissement

Ces synthèses sont destinées à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des collectivités concernées figurent à la suite de chacun des chapitres.

L'ordre des chapitres synthétisés correspond à celui du rapport.

Sommaire

Chapitre introductif · 9

17 PREMIÈRE PARTIE
Garantir l'accès aux services essentiels

1. Réorganiser le maillage de l'offre de soins hospitaliers · 21
2. Améliorer l'accès aux soins en outre-mer en proposant des solutions adaptées à chaque territoire · 27
3. Adapter la carte des collèges aux enjeux de la démographie et de la mixité sociale · 33
4. Faciliter le parcours d'accès au logement social dans les territoires · 39
5. Garantir l'équité dans l'accès numérique aux services publics · 45

51 DEUXIÈME PARTIE
Soutenir le développement des territoires

1. Soutenir les mobilités du quotidien dans les territoires ruraux et périurbains · 55
2. Soutenir la réindustrialisation des territoires · 61
3. Faire du numérique un soutien à la cohésion et à l'attractivité dans les territoires · 69
4. Mieux prendre en compte les disparités territoriales dans la politique de l'emploi · 75
5. Adapter l'organisation de la sécurité du quotidien aux besoins des territoires · 81

87 | TROISIÈME PARTIE
Améliorer la cohérence et la clarté de l'action publique

1. Articuler davantage la politique de la ville et les politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville · 91

2. Recentrer les opérations d'aménagement d'intérêt national sur les projets stratégiques · 97

3. Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires · 103

4. Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales · 109

Chapitre introductif

La diversité des territoires est constitutive de l'identité de la France selon les historiens et géographes. Face aux défis majeurs que sont le changement climatique, les transitions numériques, le vieillissement de la population ou l'impact des crises internationales sur le coût de la vie, les acteurs publics jouent un rôle déterminant pour réduire les inégalités économiques et sociales et favoriser la cohésion et l'attractivité des territoires.

Chiffres clés

23 départements

ont connu une baisse de leur population entre 2015 et 2021

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

69 288 €
au maximum, en Île-de-France

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

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

27 060 €
au maximum, en Île-de-France

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

21 765 €
en Bourgogne-Franche-Comté

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

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

---

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

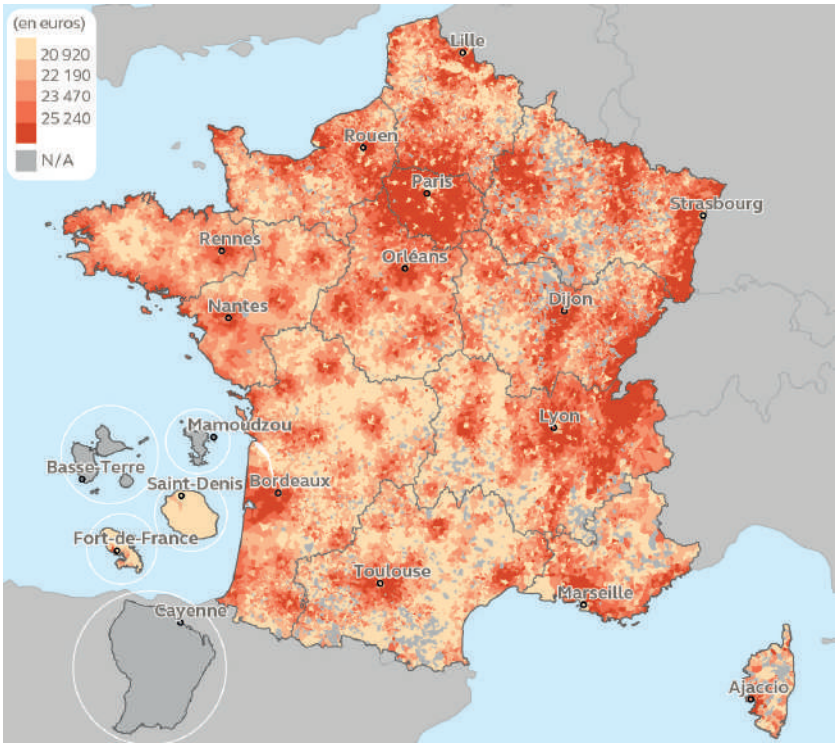
Guyane	Guadeloupe	Seine Saint Denis	Creuse
46,1 %	**25,7 %**	**33,5 %**	**21,5 %**

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

La croissance démographique la plus récente a surtout bénéficié aux villes et à leurs périphéries, entraînant un développement inégal entre territoires dynamiques (métropoles, littoraux, frontières, aires rhodaniennes) et territoires en difficulté (quart nord-est, Massif central, certains départements et régions d'outre-mer, secteurs ruraux isolés). De même, le vieillissement de la population touche les territoires de manière différenciée. Ces dynamiques, qui devraient se maintenir dans les prochaines décennies et nécessiter des adaptations profondes des services à la population, doivent être prises en compte par les pouvoirs publics.

Les données économiques révèlent des disparités marquées : l'Île-de-France culmine en PIB par habitant, à l'opposé de nombreuses régions rurales ou enclavées. Les écarts de revenus sont en partie atténués par la redistribution (prestations sociales, services publics gratuits, péréquation fiscale entre territoires, etc.), le revenu disponible des ménages en France restant plus élevé que celui de la moyenne des pays de l'OCDE.

CARTE N° 1 | Le revenu des ménages en 2021 (médiane par unités de consommation)



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

Au cœur des enjeux de cohésion et d'attractivité des lieux de vie, l'accessibilité des services et équipements publics est une priorité pour les habitants. Un sentiment de relégation se manifeste dans des espaces ruraux, périurbains ou ultramarins (par exemple, lors de mouvements sociaux comme les Gilets jaunes). Les besoins identifiés couvrent la santé, l'éducation, l'emploi, les transports ou la sécurité, et certains territoires sont confrontés à un éloignement des services publics essentiels. Les temps d'accès les plus élevés aux services et équipements pèsent objectivement sur les ruraux. Si la couverture numérique progresse, elle n'efface pas l'attente d'une présence physique des services à la population.

Insuffisamment évalués, les politiques et dispositifs publics en faveur de la cohésion et de l'attractivité des territoires peinent à intégrer des indicateurs propres à la qualité de vie et au bien-être des habitants.

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

L'action publique en faveur de la cohésion territoriale, héritée de la politique d'aménagement du territoire pilotée par la DATAR après 1963, a évolué dans un contexte de métropolisation, de régionalisation et de développement de la politique de cohésion de l'Union européenne. Depuis les années 1980, la décentralisation a dévolu aux collectivités territoriales des compétences structurantes comme l'aménagement, le développement économique ou la gestion des transports.

Les opérateurs publics se sont multipliés (ANCT, ADEME, ANRU, ANAH CEREMA, etc.), porteurs également d'une vision thématique et segmentée du territoire. L'ANCT, rattachée au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, ne dispose pas du portage politique qui lui permettrait de mettre en œuvre une coordination interministérielle efficace au service d'une stratégie d'État.

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

L'État, ses services déconcentrés et ses opérateurs

Intérieur *Aménagement du territoire* *Transition écologique*

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

Services déconcentrés

Préfets
(régions et départements)

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

Opérateurs et partenaires conventionnés

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

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

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

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

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

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

Les collectivités territoriales et les organismes locaux

Collectivités

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

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

Départements
Gèrent les solidarités et assurent la cohésion territoriale.

Communes
Aménagent leur territoire et gèrent des services de proximité.

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

Organismes locaux

Agences de développement économique et d'attractivité
Associations de développement économique local créées à l'initiative des collectivités.

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

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

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

Source : Cour des comptes

L'État, désormais régulateur et financeur, intervient essentiellement dans le cadre d'une coopération avec les collectivités, au travers de dispositifs contractuels (contrats de plan État-Région, CRTE, etc.) et d'appels à projet, objets de critiques.

Les moyens financiers consacrés par l'État à la cohésion des territoires relèvent de nombreuses « missions budgétaires », parmi lesquelles la mission *Cohésion des territoires,* dont les crédits s'élèvent en 2024 à 18,5 Md€, complétés par des dépenses fiscales, dans un pays marqué par le zonage fiscal (par exemple, les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs, zones *France ruralités revitalisation,* etc.). Cependant, ce montant ne reflète qu'une faible part de l'ensemble des dépenses

de l'État et de ses opérateurs contribuant au développement des territoire comme l'illustrent les différents chapitres du rapport public annuel (RPA).

Dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, la France est bénéficiaire, pour la période 2021-2027, de 9,1 Md€ au titre du FEDER, sur une enveloppe totale d'environ 200 Md€, ainsi que de 6,7 Md€ au titre du FSE+ et de 1 Md€ au titre du FTJ.

Les financements par les collectivités territoriales participent à l'effort de cohésion et de développement des territoires (aménagement des territoires, habitat, action économique, santé, action sociale et familiale, environnement, transports, sport, jeunesse, culture et sécurité) à hauteur d'au moins 316 Md€, pour 2024. Toutefois, l'absence de consolidation comptable prive les acteurs publics d'une vision claire de la dépense publique globale allouée au développement et à la cohésion territoriale.

Le chapitre introductif ne fait qu'ouvrir la voie à l'analyse de la contribution de plusieurs politiques publiques majeures à la cohésion et à l'attractivité des territoires, au sein des quatorze chapitres du présent rapport public. Sans viser l'exhaustivité, la diversité des thèmes abordés donne une vision assez large des principaux défis auxquels font face les acteurs publics[1], à l'heure actuelle, pour construire, ensemble, une vision prospective du développement durable des territoires et répondre, sur le long terme, aux besoins des populations en matière de logement, de santé, d'éducation, d'emploi, de transports ou de sécurité, à l'heure de changements démographiques et écologiques majeurs, et dans un contexte budgétaire contraint.

1. Les enjeux de transition écologique ne sont pas traités en tant que tels dans le présent rapport. Ils font l'objet d'un rapport annuel publié en septembre Cf. Cour des comptes, *Rapport annuel sur la transition écologique*, septembre 2025.

PREMIÈRE PARTIE

Garantir l'accès aux services essentiels

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

La diminution de l'offre de services, tout particulièrement dans les territoires qui subissent une déprise démographique, contribue en revanche à alimenter le sentiment de relégation, notamment dans les territoires les plus ruraux. Ce phénomène ne concerne pas seulement les services publics mais également l'offre marchande de proximité.

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

Cette difficulté est manifeste dans les choix d'organisation de l'offre des soins hospitaliers sur le territoire. Un accès rapide à l'un des quelques 2 500 établissements de santé présents en métropole permet d'éviter les retards de prise en charge des patients et de favoriser ainsi leurs chances de guérison. Les agences régionales de santé doivent concilier ces besoins de proximité et les exigences croissantes de qualité et de sécurité des soins alors même que le maintien d'un haut niveau de qualité des plateaux techniques exige un volume minimal d'activité.

Outre-mer, la question de l'accès aux soins se pose avec une acuité particulière en raison des spécificités ultramarines aux plans géographique, démographique et social. La capacité d'innovation managériale et technologique est, dans le contexte de fragilité financière des hôpitaux locaux, encore plus indispensable pour attirer les personnels de santé et fournir certains soins à la population.

Les collèges ont un rôle important dans la cohésion des territoires sur le plan géographique, mais aussi sur le plan social, les quelques 7 000 établissements contribuant, par leur action, à l'égalité des chances et à la lutte contre les inégalités en matière de réussite scolaire. Dans un contexte de déprise démographique, une révision de la carte des collèges doit être conduite pour favoriser les regroupements entre établissements et préserver leur capacité à assumer leur rôle.

Le parc des 5,4 millions de logements sociaux, pilier du pacte social, souffre de son côté d'un décalage entre une demande croissante et une offre insuffisante. Cette situation entraîne des délais d'attente accrus sans qu'une relance massive de la construction soit compatible avec la situation des finances publiques. Une coordination accrue entre les acteurs publics et les bailleurs est nécessaire afin de faciliter le parcours des usagers dans le système national d'enregistrement (SNE) et d'améliorer l'efficacité du traitement des demandes.

La place grandissante que prend l'outil numérique dans la relation entre les administrations et les usagers est considérée comme un facteur d'attractivité des territoires ruraux, mais aussi comme un symbole de l'éloignement des services publics. Son développement doit être suffisamment accompagné.

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

L'accessibilité des soins hospitaliers est une condition nécessaire pour éviter les retards de prise en charge et les pertes de chance de guérison. Elle dépend de plusieurs facteurs : proximité géographique des établissements, organisation de filières coordonnées de soins, disponibilité effective de l'offre et adéquation aux exigences de qualité et de sécurité des soins.

Chiffres clés

Un maillage hospitalier dense

2 380 sites hospitaliers
en 2023

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

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

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

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

Une médecine spécialisée

44 spécialités
actuellement (contre huit en 1947)

Mais des besoins en proximité

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

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

En 2023, un déficit des hôpitaux publics de

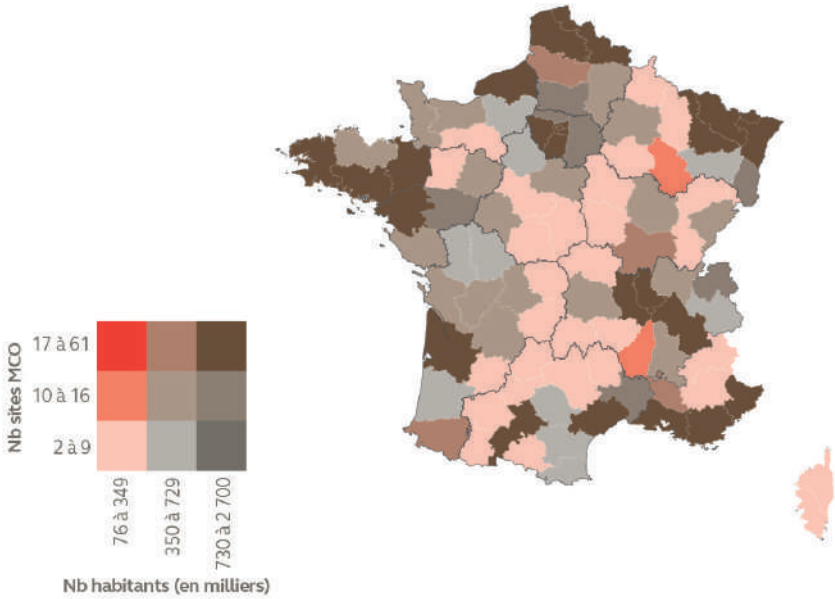
2,4 Md€

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

La proximité géographique est un critère important pour les usagers dans le choix de l'établissement de santé comme sa notoriété ou la recommandation d'un médecin traitant. Avec près de 2 500 sites, le maillage hospitalier est dense, avec toutefois des différences entre territoires, et a peu évolué.

La distance domicile-hôpital est stable mais varie selon le type de pathologie, l'offre en obstétrique étant la plus proche (25 km), les transplantations d'organes les plus éloignées (119 km).

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



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

Néanmoins, l'absence de personnel soignant ou de compétences pour assurer la continuité des soins dans le respect des conditions de qualité et sécurité peut entraîner des fermetures de service. La situation financière des établissements de santé est également dégradée.

Une tension s'exerce ainsi entre la nécessité de concentrer les activités, en raison de la spécialisation de la médecine, et le besoin de proximité lié au vieillissement de la population et à l'accroissement de pathologies chroniques.

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

Compte tenu de l'importance de l'hôpital sur le territoire, l'association des collectivités territoriales aux projets d'évolution de l'offre hospitalière (par exemple une reconversion de maternité) en favorise la réalisation.

L'organisation d'une offre hospitalière de qualité repose également sur la mise en place d'une gradation des soins, aujourd'hui inachevée. Si des hôpitaux ont été reconnus hôpitaux de proximité et bénéficient de financement pour assurer le premier niveau de cette gradation, cette mission est, dans les faits, réalisée par l'ensemble des établissements. Ces missions devraient être mieux financées.

La structuration des filières coordonnées de soins se heurte à plusieurs freins, notamment le nombre insuffisant de médecins et autres personnels soignants. À l'inverse, la mise en place de directions communes dans les groupements hospitaliers de territoires, encore limitée, tout comme le partage du temps médical, favorisent les modalités de coopération et la mise en place de parcours de soins.

Enfin, il apparaît nécessaire de définir une stratégie nationale d'évolution de l'offre hospitalière et d'améliorer pour les agences régionales de santé (ARS) les moyens de sa mise en œuvre et de son adaptation aux besoins territoriaux, notamment en développant des autorisations d'activité multisites.

Un recentrage de l'utilisation des fonds d'intervention régionaux sur leur objectif initial de recomposition de l'offre de soins est également à même de mieux répondre à l'évolution de la demande.

Recommandations

À l'issue de cette enquête, la Cour réitère sa recommandation de fusionner les établissements de santé d'un groupement hospitalier de territoire pour constituer une personne morale unique et de renforcer la gradation des soins en leur sein[1].

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

1. **définir, au niveau national, une nouvelle stratégie d'évolution de l'offre hospitalière fondée sur la gradation des soins et, par région, un scénario d'évolution de l'offre hospitalière *(ministère de la santé)* ;**
2. **évaluer la qualité des parcours de soins *(ministère de la santé, Haute autorité de santé)* ;**
3. **recentrer le fonds d'intervention régional sur sa mission de recomposition de l'offre de soins *(ministère de la santé)* ;**
4. **introduire la possibilité pour les agences régionales de santé de délivrer des autorisations d'activité multisites *(ministère de la santé)*.**

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

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

La situation des départements et régions d'outre-mer (DROM), de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie se caractérise en matière d'accès aux soins par une grande diversité et par des spécificités géographiques, démographiques et sociales qui la distinguent significativement de celle de la métropole, ainsi que par l'émergence de solutions innovantes visant à mieux répondre aux besoins des populations locales.

Chiffres clés

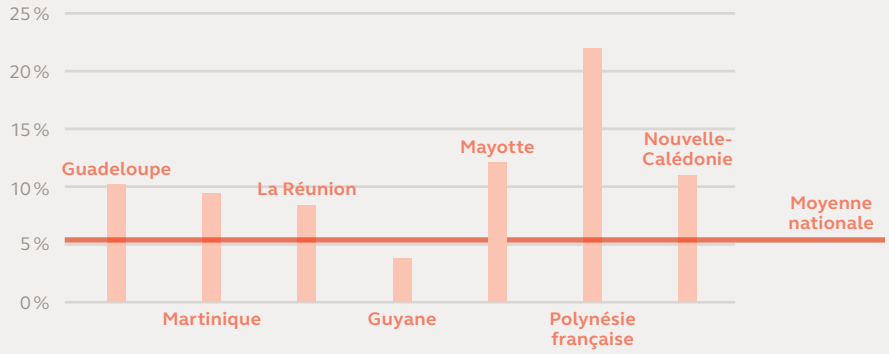
entre 39 et 174 praticiens

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

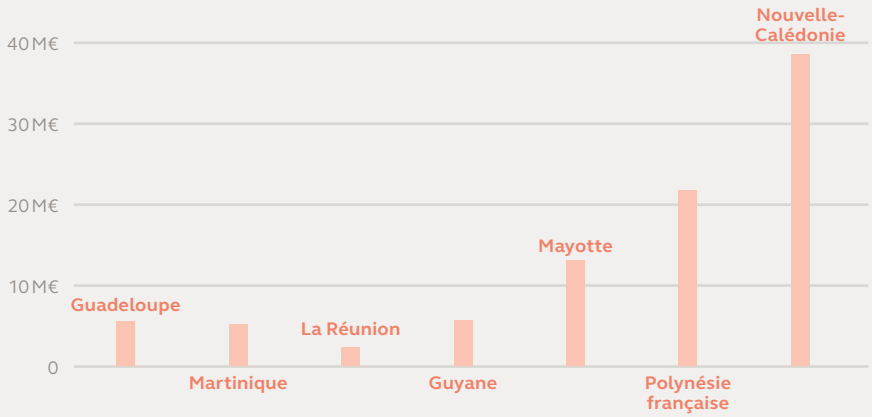
42 jours

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

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



Coût des évacuations sanitaires en 2023

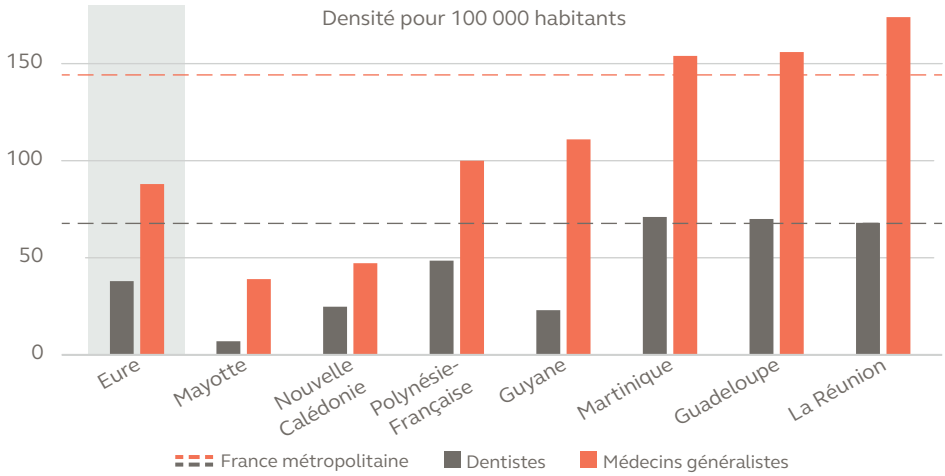


I. Des fragilités persistantes nuisant à l'accès aux soins dans les territoires ultramarins

La géographie des territoires ultramarins, notamment leur insularité, leur éloignement et la faiblesse de leurs infrastructures de transport, limite l'accès aux soins. À ces contraintes s'ajoutent des disparités socio-économiques : en 2023 près de 34,6 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté en outre-mer, contre 15,4 % en métropole. Ces fragilités ont des répercussions directes sur l'état de santé des populations : prévalence accrue de la mortalité maternelle et infantile, taux plus élevés d'obésité, de diabète, de maladies cardiovasculaires, de certains cancers ainsi que des troubles dépressifs.

La répartition de l'offre de soins dans les DROM révèle par ailleurs une forte hétérogénéité entre les territoires. La densité de médecins généralistes oscille ainsi entre 8 et 90 praticiens pour 100 000 habitants, contre une moyenne nationale hors DROM de 84.

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



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

Ces insuffisances ont des conséquences directes sur l'accès aux soins : retards diagnostiques, délais de prise en charge prolongés et renoncement aux soins. En 2023, le temps médian d'attente pour une consultation en cardiologie atteignait ainsi 42 jours en outre-mer, contre 26 jours en métropole.

L'offre hospitalière ultramarine se situe par ailleurs en deçà des standards métropolitains, en termes de capacités d'hospitalisation et de qualité des soins. Les établissements sont structurellement sous-financés, ce qui limite leurs capacités d'investissement. L'insuffisance, voire l'absence, de certaines filières de soins conduit à des transferts réguliers de patients vers la métropole.

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

Le niveau local apparaît comme l'échelon le plus pertinent pour développer des solutions innovantes adaptées aux besoins des populations et aux réalités de terrain.

Le renforcement de l'attractivité pour les professionnels de santé constitue un sujet prioritaire. Plusieurs actions doivent être renforcées : les efforts des agences régionales de santé pour faciliter l'accueil des nouveaux arrivants, le développement de postes partagés avec les établissements métropolitains, ainsi que de formations dans le domaine sanitaire.

Enfin, les spécificités de l'outre-mer invitent à repenser le parcours des patients pour favoriser les initiatives « d'aller-vers », notamment par le biais d'équipes mobiles adaptées à la réalité des territoires. Certaines formes de télémédecine sont également à renforcer, en particulier la téléexpertise et la télésurveillance, mais leur essor est entravé par l'illectronisme d'une partie de la population et par la fracture numérique très importante dans certains territoires.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

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

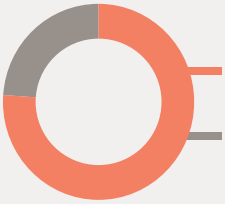
5. **favoriser pour l'outre-mer le recours aux expérimentations autorisées dans le cadre du dispositif d'innovation en santé prévu par l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 *(2026, ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées)* ;**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

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

À l'horizon 2036, le nombre de jeunes en âge de fréquenter le collège aura diminué de 12 % en moyenne en France métropolitaine. Dans certains territoires, l'accès à une éducation de qualité pourrait ainsi être compromis et la cohésion territoriale menacée. La mixité sociale l'est également : une proportion croissante d'enfants des familles favorisées et très favorisées est scolarisée dans des établissements privés sous contrat et l'écart se creuse déjà avec les collèges publics.

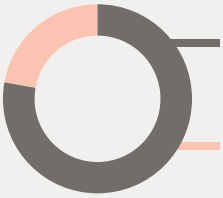
Chiffres clés

6 700 collèges



5 100 collèges publics

1 600 collèges privés sous contrat



78 % des collégiens en milieu urbain

22 % en milieu rural

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

1 550 collèges très peu mixtes socialement

800 à public défavorisé
dont 75% en éducation prioritaire

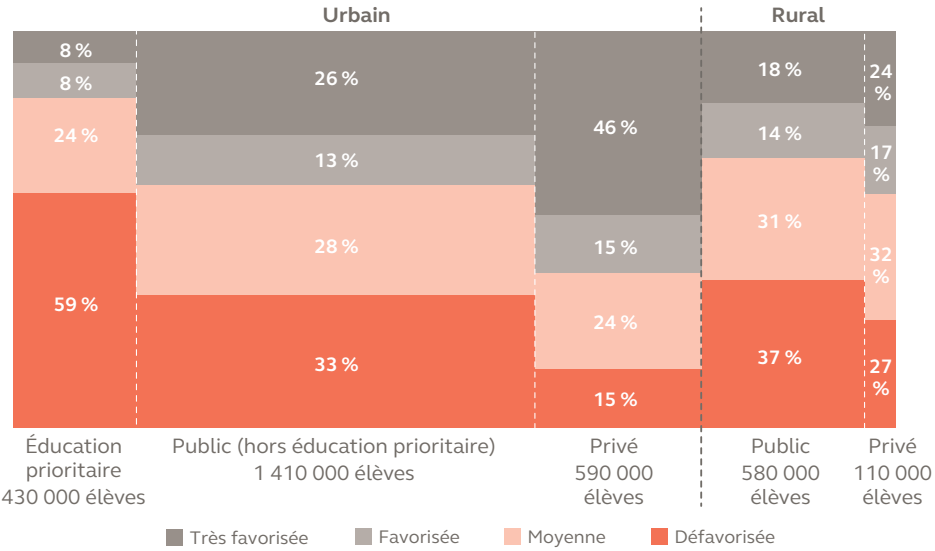
750 à public favorisé
dont 75% du secteur privé

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

I. Le collège, miroir des inégalités sociales et territoriales

Les 3,2 millions de collégiens se répartissent de manière très différenciée entre collèges selon l'origine sociale, les territoires et le secteur de scolarisation. Ainsi, 35 % des collèges urbains présentent une faible mixité sociale contre seulement 8 % des collèges ruraux.

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



Source : Cour des comptes, d'après données DEPP (hors SEGPA[1])
Note de lecture : sur les 430 000 élèves de l'éducation prioritaire, 59 % des élèves sont issus de familles défavorisées.

Dans les 750 collèges les plus favorisés sur 6 700, un collégien a une chance sur 12 de croiser un élève d'une famille défavorisée alors qu'un élève sur trois est issu au plan national de ce milieu social. Trois quarts de ces collèges relèvent du secteur privé sous contrat. Cette situation remet en question la cohésion sociale et scolaire. Les familles se tournent vers l'enseignement privé car elles espèrent y trouver un climat scolaire propice au travail, une plus grande discipline et un meilleur niveau scolaire.

Dans un cadre socialement plus équilibré et apaisé, les collégiens ruraux obtiennent des résultats légèrement supérieurs aux urbains, notamment liés à la plus petite

1. Sections d'enseignement général et professionnel adapté. Ces classes accueillent des jeunes de la 6e à la 3e présentant des difficultés scolaires importantes, qui accèdent ainsi à une formation professionnelle diplômante ou poursuivent leurs études après la 3e.

taille des classes. Ils sont toutefois confrontés aux fragilités structurelles de leurs établissements, généralement de plus petite taille. L'offre pédagogique y est plus restreinte, les temps de transport des élèves plus longs et les établissements souffrent d'un défaut d'attractivité pour les enseignants. Dans certains territoires ruraux, le maintien de collèges trop petits est menacé par la déprise démographique.

II. La nécessité d'une réforme d'ampleur

Depuis une dizaine d'années, de nombreux dispositifs ont été mis en œuvre pour renforcer l'attractivité des établissements et assurer une meilleure mixité sociale. Ils visent à compléter l'offre éducative (classes à horaires aménagés, sections internationales), à expérimenter des secteurs multi-collèges, à rendre les internats plus attractifs, et à favoriser la coopération entre les acteurs du monde éducatif. Ces dispositifs, complexes à mettre en œuvre, n'ont pas démontré de réels effets et ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Les défis du recul de la mixité sociale et de la déprise démographique réclament une anticipation et la co-construction de solutions à long terme. Ils appellent à repenser rapidement le maillage territorial des collèges. Des bonnes pratiques pourraient être mises à profit.

Lorsque le tissu résidentiel le permet, les élèves des quartiers prioritaires de la ville peuvent par exemple être affectés dans des collèges plus favorisés, comme l'ont fait les départements de Haute-Garonne et de Loire-Atlantique. Ces projets réclament des mesures d'accompagnement pour les élèves, les enseignants et les parents. Les établissements privés sous contrat doivent également être plus associés aux objectifs de mixité sociale.

Dans les zones concernées par la baisse des effectifs, quelques rares initiatives locales offrent des solutions pour maintenir une offre éducative accessible. Elles consistent par exemple à rapprocher l'école élémentaire et le collège dans le même lieu ou à ouvrir les bâtiments scolaires à d'autres activités. La rigidité du cadre de gestion est cependant un obstacle fréquent, qu'il est nécessaire d'assouplir, notamment pour les enseignants du collège.

À ces conditions, le collège pourra mieux répondre à la promesse républicaine de l'égal accès au service public de l'éducation.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. **définir, dans un délai de cinq ans, et de manière concertée, un nouveau maillage territorial des collèges et faire évoluer le cadre réglementaire pour favoriser les regroupements entre écoles, collèges et lycées *(ministère de l'éducation nationale et départements)* ;**
2. **associer, dès à présent, l'enseignement privé sous contrat à la définition de ce nouveau maillage territorial pour mieux remplir l'objectif de mixité sociale au sein de ses établissements *(ministère de l'éducation nationale)*.**

4.
Faciliter le parcours d’accès au logement social dans les territoires

La tension sur le marché du logement entraine une pression croissante sur le logement social. La demande, qui est particulièrement élevée dans certains territoires, est confrontée à un parc limité, quelquefois vieillissant, et mal adapté aux évolutions sociologiques. Si plus de 72 % des ménages sont théoriquement éligibles à un logement social, l’accès en est en pratique limité, avec un parc représentant environ 16 % des résidences principales. Cette situation engendre incompréhension et frustration pour les demandeurs, qui doivent quelques fois patienter plusieurs années pour voir leur demande aboutir.

Ce projet de chapitre est issu d’un rapport public thématique consacré au parcours d’accès au logement social à paraître prochainement.

Chiffres clés

72 %

des ménages (environ 17 millions), dont 49 % de propriétaires, pourraient prétendre à un logement du parc social

---

2,8 millions

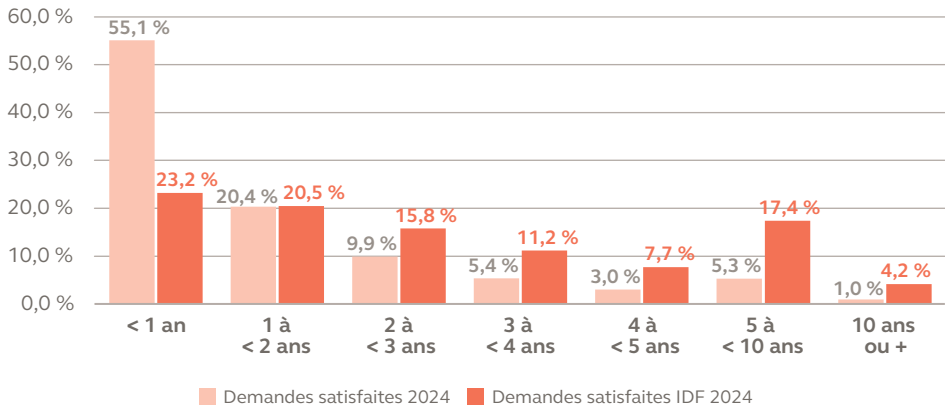
de demandes de logements sociaux étaient enregistrées à fin 2024, dont 1,9 million pour un premier logement social

---

4,8 millions

de logements conventionnés au titre des HLM, mais une rotation en forte régression, qui ne permet désormais de proposer que moins de 400 000 logements par an

GRAPHIQUE N° 1 | Ancienneté des demandes satisfaites en 2024



Source : Cour des Comptes, d'après données infocentre SNE

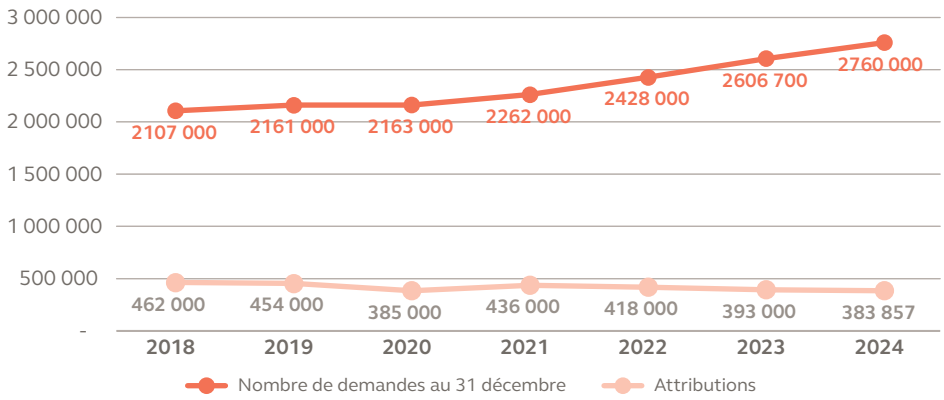
I. Un parcours de demande facilité, une demande croissante et multiforme

Depuis plusieurs décennies, des réformes ont visé à clarifier et à objectiver les attributions de logements sociaux. La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), l'élaboration de documents de planifications aux niveaux départemental et intercommunal, la cotation des demandes, la réforme des attributions sur contingents réservataires, ont eu pour objectif d'accroitre la transparence et l'efficacité de la gestion des demandes, désormais centralisées dans, le système national d'enregistrement (SNE).

La mise en œuvre de ces réformes, impliquant plusieurs niveaux de responsabilité (État, département, intercommunalités, communes) et d'acteurs (bailleurs, réservataires), autour d'un système d'information complexe, n'est pas pleinement aboutie, malgré plusieurs reports d'échéance.

Sans occulter le fait que la politique d'attribution dépend avant tout de l'offre existante, la Cour a souhaité examiner les conditions de la gestion de la demande et l'impact des réformes entreprises.

GRAPHIQUE N° 2 | Évolution de l'offre et de la demande de logements sociaux



Source : données SNE

Si la demande est supérieure à l'offre sur tout le territoire, c'est dans les grandes métropoles que l'accès au logement social est le plus difficile et que les demandes sont les plus nombreuses par rapport aux logements mis en location.

Ce décalage entre offre et demande rend particulièrement aigüe la question du processus d'attribution de ces logements. La création du numéro unique d'enregistrement dans le SNE (même s'il n'est aujourd'hui que départemental et non national, comme le prévoit la loi) est un progrès car il a simplifié le parcours des demandeurs, qui ne déposent plus qu'un dossier valable pour l'ensemble des bailleurs. Ses données doivent toutefois encore être fiabilisées.

II. Des procédures d'attribution insuffisamment transparentes pour les ménages

Chaque bailleur organise des commissions d'attribution de logements sociaux (CALEOL) qui décident de l'attribution de chaque logement parmi trois demandeurs. Cependant, les modalités de sélection de ces trois demandeurs, parfois parmi plusieurs dizaines, ne sont pas encadrées par les textes, pas toujours formalisées par les bailleurs et inconnues des ménages. La cotation des demandes, rendue obligatoire par la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 (dire loi Élan) n'est que rarement mise en œuvre et prise en compte.

La loi a instauré des priorités, en nombre croissant, pour certaines catégories de ménages (personnes mal logées, en situation de handicap, victimes de violences conjugales, etc.). En l'absence de hiérarchisation de ces critères, à l'exception du DALO, l'impact de la plupart d'entre eux apparait faible. Près de 70 % des ménages

demandeurs répondent à ces critères, dont l'empilement rend difficile une prise en compte harmonisée par les bailleurs. La définition de politiques d'attribution aux niveaux départemental et intercommunal apparait très inégale et conditionnée au volontarisme local.

Les demandeurs sont peu consultés sur le choix du logement et très peu impliqués dans les processus de sélection et d'attribution, ce qui aboutit à de nombreux refus quand un logement leur est proposé. Enfin, les règles visant à accroître la mixité sociale en tenant compte du niveau de revenu des ménages pour les orienter au sein ou à l'extérieur des quartiers prioritaires de la ville n'ont eu à ce jour aucun effet tangible.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. **rendre obligatoire la fourniture des pièces justificatives nécessaires à la qualification des demandes dès l'enregistrement de la demande *(2026, ministre du logement, Groupement d'intérêt public* Système national d'enregistrement*)* ;**
2. **vérifier l'intérêt du demandeur pour le logement proposé avant son attribution *(2026, ministre du logement, Union sociale pour l'habitat)* ;**
3. **faire figurer au compte-rendu de la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements l'application qui a été faite de la cotation dans la désignation des candidats et l'attribution du logement *(2026, ministre du logement)*.**

5.
Garantir l’équité dans l’accès numérique aux services publics

La voie numérique est devenue le mode d’accès privilégié aux services publics. Cependant, les bénéfices en termes d’accessibilité, de gain de temps et de transparence ne profitent pas à l’ensemble de la population, notamment les plus fragiles.

Chiffres clés

1,3 milliard

de démarches administratives effectuées en ligne par an, dont 506 millions concernent la CNAF, la CNAV et la DGFiP

200 millions

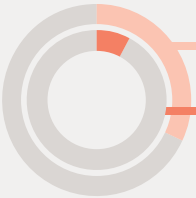
de sollicitations traitées par an par les administrations, dont 32% par voie numérique

73 %

des Français ont effectué une démarche en ligne au cours des douze derniers mois

44 %

de la population rencontre des difficultés dans l'accomplissement de démarches administratives en ligne



32 % des adultes ont renoncé au moins une fois à effectuer une démarche administrative en ligne

8 % des adultes ont renoncé définitivement à accomplir une démarche administrative en ligne

Insee Focus n° 267, *Enquête TIC-ménages*, mai 2022

I. La généralisation de la dématérialisation des démarches administratives, un progrès mais des risques d'exclusion

La modernisation des services publics s'est traduite par une accélération de la dématérialisation des démarches administratives, qui permet d'améliorer l'accessibilité, la transparence et la productivité des services publics, mais qui en a cependant rendu plus complexe l'accès pour une partie de la population.

La part de la population accomplissant les démarches administratives en ligne tend en effet à se stabiliser autour de 70 % et 44 % des Français éprouvent des difficultés pour le faire. Elles tiennent pour partie à des facteurs étrangers au numérique - lecture, écriture, complexité du langage administratif -, amplifiés par la perte de contact avec des agents publics qui a accompagné la numérisation.

Elles s'expliquent également par des compétences numériques insuffisantes. L'évolution rapide des technologies exige des aptitudes toujours plus élargies et la capacité à s'approprier ces innovations : les difficultés avec le numérique sont donc un phénomène durable et mouvant. Contrairement aux idées reçues, la proportion des jeunes adultes (18-24 ans) expliquant leurs difficultés pour effectuer une démarche en ligne par leur manque de compétence numérique est identique à celle des 60-69 ans, soit 15 % d'entre eux.

II. Un accompagnement vers l'autonomie encore en-deçà des enjeux

Les administrations se sont concentrées sur la simplification des démarches en ligne. Le nombre de démarches enregistrant un taux de satisfaction favorable a progressé mais n'atteint pas encore la moitié des démarches essentielles, soulignant l'intensité des actions restant à fournir.

Ces efforts contrastent avec l'insuffisante mobilisation des administrations pour accompagner le public non autonome. Elles ont dégagé peu de moyens pour évaluer l'impact de la dématérialisation sur leurs usagers et répondre à leurs difficultés. La réponse à ces besoins s'est ainsi déportée sur d'autres acteurs, sans être ni anticipée ni organisée. Le rôle d'accompagnement aux démarches en ligne des structures *France services* en ressort accru ; il pourrait être amplifié en développant les actions de détection des difficultés numériques et en organisant mieux l'orientation des usagers vers des lieux d'inclusion adaptés.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est chargée d'assurer plus généralement la montée en compétences numériques de la population. Le plan stratégique *France numérique ensemble* a défini des objectifs précis à l'horizon 2027 et affiche des résultats notables, mais encore éloignés des cibles fixées au

niveau européen. Les plans déployés localement témoignent d'une vision éclairée des enjeux, mais les actions déclinées sont rarement planifiées et assorties d'indicateurs permettant d'évaluer leur impact. Surtout, la politique d'inclusion numérique n'est pas dotée d'un modèle de financement stabilisé et fondé sur une vision consolidée des moyens publics qui y sont consacrés.

III. Un accompagnement adapté pour les publics les plus fragiles

La connaissance des publics les plus en difficulté doit être approfondie pour mieux les repérer et les accompagner. Les données disponibles permettent d'identifier les risques sur les territoires mais n'emportent aucune mesure de l'impact des actions menées et leur insuffisante exploitation ne permet pas d'orienter les actions de proximité. La coordination des réseaux d'accueil permettrait par ailleurs de mieux prendre en charge l'usager et de fluidifier son parcours.

Garantir l'accès aux services publics nécessite ainsi de vérifier que la capacité d'accueil physique est en adéquation avec les besoins des territoires et de maintenir une alternative aux procédures en ligne. S'en assurer implique en particulier de renforcer la qualité de l'accueil téléphonique et de contrôler régulièrement l'effectivité du canal papier.

Recommandations

La Cour fait les recommandations suivantes au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation pour une mise en œuvre d'ici fin 2027 :

1. **établir une vision consolidée des budgets de la sphère publique consacrés à l'inclusion numérique ;**
2. **renforcer le caractère opérationnel des feuilles de route numériques en définissant les moyens à mobiliser et les indicateurs de résultats et d'impacts sur les populations ;**
3. **dans le cadre du programme *France services,* développer les actions de détection des difficultés numériques et organiser l'orientation par les conseillers vers les lieux d'inclusion numérique appropriés.**

DEUXIÈME PARTIE

Soutenir le développement des territoires

Le soutien aux territoires favorise la cohésion territoriale et sociale en réduisant les écarts de développement entre les espaces de vie et en cherchant à offrir aux habitants les mêmes atouts et perspectives, quel que soit leur lieu de vie.

Pour être efficaces, les politiques publiques doivent prendre en compte les besoins différenciés des différents territoires, en ciblant particulièrement les zones rurales, périurbaines, en difficulté ou en transition.

Malgré une hausse des dépenses publiques consacrées aux transports, les besoins de financement restent élevés, en particulier pour les mobilités du quotidien et la régénération des réseaux existants.

Si l'offre de transports collectifs progresse, la voiture reste dominante dans les zones peu denses, où il est nécessaire de développer des services souples (transport à la demande, covoiturage, autopartage, vélo) et d'améliorer l'intermodalité entre les moyens de transport.

À l'échelle nationale, la couverture numérique a fortement progressé (92 % des locaux raccordables à la fibre en 2025, forte réduction des zones blanches mobiles), mais des écarts subsistent entre zones rurales et urbaines et entre métropole et outre-mer. La qualité de service et la résilience des réseaux face aux risques deviennent centrales dans une société et dans une économie de plus en plus dépendantes des usages numériques.

Après des décennies de désindustrialisation, la part de l'industrie dans le PIB et l'emploi se stabilise. Les interventions publiques locales (État, opérateurs, collectivités, fonds européens) visant l'attractivité et l'innovation restent pourtant

fragmentées, peu lisibles pour les entreprises et parfois redondantes, ce qui plaide pour une meilleure coordination de celles-ci, notamment autour du plan d'investissement *France 2030*. La réussite des projets industriels en cours impose de réduire la complexité administrative, de proposer du foncier « clés en main » et d'anticiper les besoins en main-d'œuvre à l'échelle des bassins d'emploi.

Sur le plan social, les disparités territoriales d'emploi et de chômage demeurent importantes. La politique de l'emploi est encore conçue comme une politique nationale privilégiant l'égalité de traitement, avec peu de marges d'adaptation locale, malgré quelques dispositifs territorialisés (politique de la ville, zones de revitalisation rurale, *territoires zéro chômeur*, plan d'investissement dans les compétences).

La loi pour le plein emploi de 2023 vise à renforcer la territorialisation, à travers un « réseau pour l'emploi » et des comités pour l'emploi coprésidés par l'État et les collectivités à tous les niveaux, dont les premières feuilles de route identifient les freins locaux (mobilité, logement, garde d'enfants, inadéquation entre l'offre et la demande).

Faisant l'objet du dernier chapitre de cette partie, la sécurité au quotidien est un enjeu majeur de cohésion et d'attractivité dans les territoires. Si les moyens de l'État, police et gendarmerie nationales, restent prépondérants, les polices municipales, dont les effectifs sont en forte progression depuis 2002, s'affirment désormais comme une « troisième force » publique de sécurité. Malgré ces moyens importants, la répartition des effectifs et des compétences ne correspond pas toujours aux besoins locaux et à la concentration des actes de délinquance dans une minorité de communes.

1.
Soutenir les mobilités du quotidien dans les territoires ruraux et périurbains

Afin de rendre plus effectif le droit à la mobilité dans les territoires peu denses, la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a réformé la gouvernance des mobilités et favorisé le développement coordonné de nouvelles solutions pour se déplacer mais elle doit aujourd'hui être complétée par un cadre financier rénové qui accorde la priorité aux trajets du quotidien.

Ce projet de chapitre est issu d'un rapport public thématique consacré au bilan de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités à paraître prochainement.

Chiffres clés

50 %

des communautés de communes sont autorités organisatrices de la mobilité locale

1 seule région

sur les 7 régions examinées hors Île-de-France avait adopté l'ensemble des contrats opérationnels de mobilité de son territoire début 2025

Plus de 70 %

des personnes résidant dans une commune rurale ou périurbaine n'ont pas le choix entre différents modes de transport

30 %

des jeunes ruraux ont déjà renoncé à se rendre sur leur lieu d'étude

+ 7,7 %

d'offre kilométrique réalisée de transport collectif public du quotidien au niveau national entre 2019 et 2023 (TER, cars, métros, tramways, bus)

12,8 millions

de trajets en covoiturage intermédié en 2024, soit huit fois plus qu'en 2021

184 141

c'est le nombre de bornes de recharge publiques pour véhicules électriques sur l'ensemble du territoire fin novembre 2025

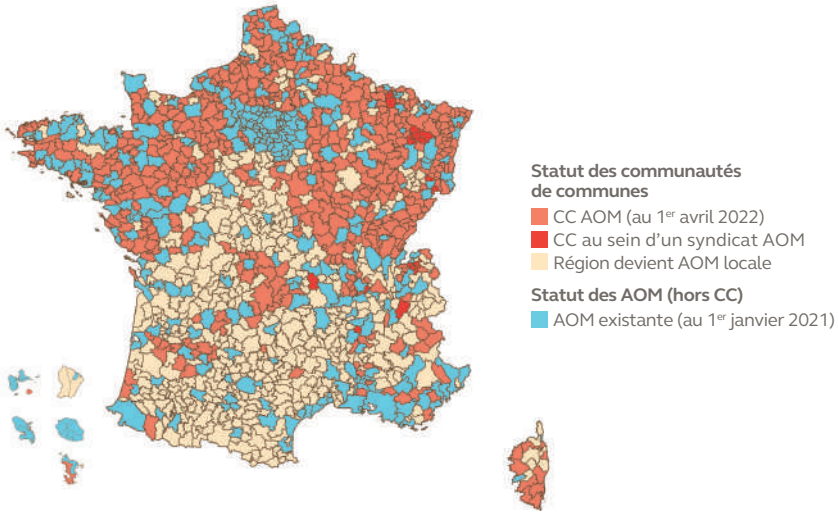
I. Une gouvernance rénovée mais une mise en place incomplète des outils

La LOM a ouvert aux communautés de communes la possibilité de devenir autorités organisatrices de la mobilité locale (AOML), ou de laisser les régions exercer cette compétence. 50 % des intercommunalités sont devenues AOML.

La réouverture d'un droit d'option, revendiquée par certains acteurs, engendrerait un climat d'incertitude alors que les régions et les communautés de communes disposent de possibilités assez larges de délégation de leur compétence mobilité dont elles pourraient se saisir davantage. En revanche, il est essentiel d'accélérer la mise en œuvre des outils de planification et de coordination pour améliorer les solutions de mobilité. En effet, le déploiement des plans de mobilités simplifiés ou des plans d'action en faveur de la mobilité solidaire s'est révélé incomplet de même que celui des contrats opérationnels de mobilité.

La création de structures de coopération (syndicats mixtes), dont l'intérêt est d'améliorer concrètement les solutions de mobilité, doit être encouragée.

CARTE N° 1 | Prise de compétence des communautés de communes



Source : CEREMA

II. Des dépenses toujours en hausse, une priorité à donner désormais aux transports du quotidien

Les collectivités territoriales portent les deux tiers du financement public des transports avec 35,6 Md€ de dépenses courantes et 21 Md€ d'investissements en 2023, soit une hausse de 17 % par rapport à 2019. Si la LOM n'a pas introduit de nouvelles modalités de financement, la possibilité pour les régions d'instaurer un versement mobilité régional et rural dont une fraction (10 %) sera reversée aux communautés de communes, a été ouverte en 2025.

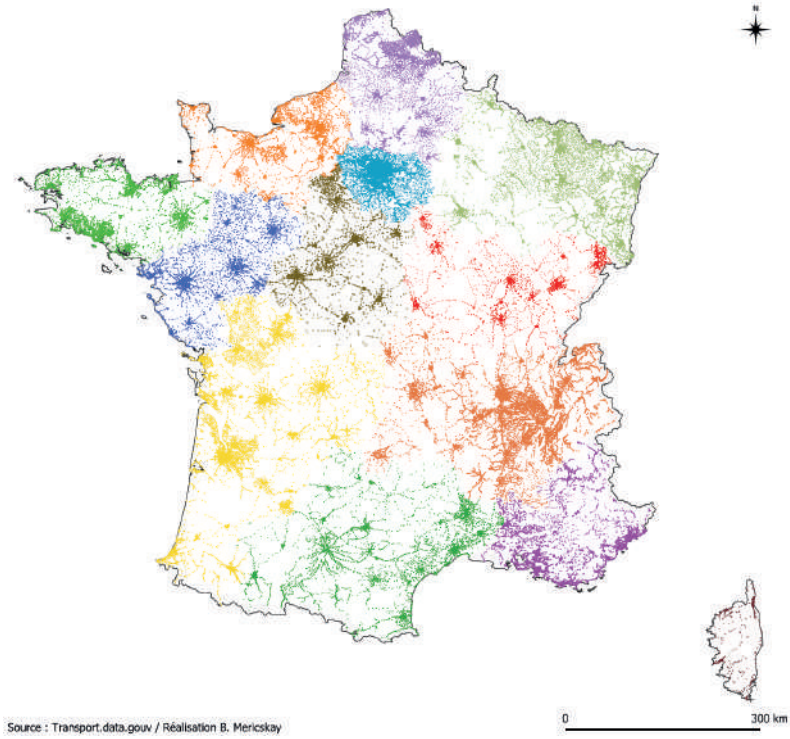
Dans un contexte financier contraint, la couverture des besoins de financement, dont la hausse attendue dans les années à venir est estimée entre 3,7 et 6,7 Md€ par an par la conférence *Ambition France Transports,* ne pourra reposer uniquement sur de nouvelles recettes. La priorité devra être donnée aux dépenses urgentes, répondant aux attentes des usagers et présentant la meilleure rentabilité socio-économique : transports du quotidien et régénération des réseaux existants sont à privilégier.

Pour cela, l'État pourrait se doter, avec une loi-cadre, d'une doctrine d'emploi de ses dépenses en fixant des objectifs à moyen terme et comprenant des critères de priorisation des projets qu'il financera dont ceux des AOM régionales et locales.

III. Une offre de transports collectifs en hausse mais encore réduite dans les territoires ruraux et périurbains

L'offre de transport collectif du quotidien (TER, cars, métro etc.), en kilomètres parcourus, a cru de 7,7 % au niveau national entre 2019 et 2023, malgré une baisse en Île-de-France. Pour autant plus de 70 % des personnes résidant dans une commune rurale ou périurbaine ne bénéficient pas d'une offre de mobilité diversifiée : la voiture est le mode de déplacement privilégié en zone rurale et périurbaine.

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



Source : point d'accès national transport.data.gouv.fr, cartographie Boris Mericskay, Université de Rennes 2
Chaque point représente un arrêt ou une gare (hors transport scolaire).

La répartition des points d'arrêts des transports urbains et régionaux témoigne de l'absence ou de la faible présence des transports collectifs dans les zones peu denses.

IV. Le développement d'une offre diversifiée de rabattement vers les réseaux structurants pour lutter contre l'enclavement des territoires

Les nouveaux services de mobilité, comme le transport à la demande, le covoiturage, l'autopartage ou le vélo, souples et peu onéreux, offrent une solution de désenclavement des territoires par le rabattement vers les réseaux de transport collectif. La LOM, qui avait pour objectifs d'encourager la création d'une offre dans les territoires isolés et de développer des mobilités plus propres, a favorisé l'expansion de ces services.

La variété des services de mobilité nécessite aussi une meilleure articulation des différentes offres dans une approche intermodale, c'est le cœur des projets de services express régionaux métropolitains (SERM) dont les coûts, au vu des premières estimations, sont élevés.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. **mettre en place rapidement les contrats opérationnels de mobilité et les plans d'action pour la mobilité solidaire - outils prévus par la loi d'orientation des mobilités (*IDFM et régions hors Île-de-France,* 2026) ;**
2. **clarifier les dispositifs juridiques et fiscaux applicables aux syndicats mixtes et aux conventions, afin de favoriser les coopérations (*ministère chargé des transports,* 2026) ;**
3. **accorder la priorité à la régénération des réseaux existants et aux projets favorisant les trajets du quotidien (*ministère chargé des transports,* 2026) ;**
4. **prévoir une loi-cadre prenant la suite de la loi d'orientation des mobilités et fixant les orientations de l'État et leurs modalités d'application en matière de financement des projets de transport y compris ceux portés par les autorités organisatrices des mobilités régionales et locales (*ministère chargé des transports,* 2027).**

2. Soutenir la réindustrialisation des territoires

Pour accompagner l'objectif de réindustrialisation de la France, les territoires valorisent leurs atouts, naturels et humains, afin d'attirer des projets industriels et faciliter leur réalisation.

Chiffres clés

L'industrie en France

12 %
de l'emploi salarié en 2025

11 %
de la valeur ajoutée pour l'industrie manufacturière en France en 2024 (17 % en Allemagne)

64 %
du chiffre d'affaires à l'exportation en 2023

L'industrie dans les territoires

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

22 000 hectares
supplémentaires de foncier à mobiliser pour l'industrie d'ici 2030

4,5 %
des surfaces artificialisées sont consacrées à l'industrie

Les soutiens financiers publics à l'industrie

26,8 Md€
par an de soutiens publics en 2020-2022

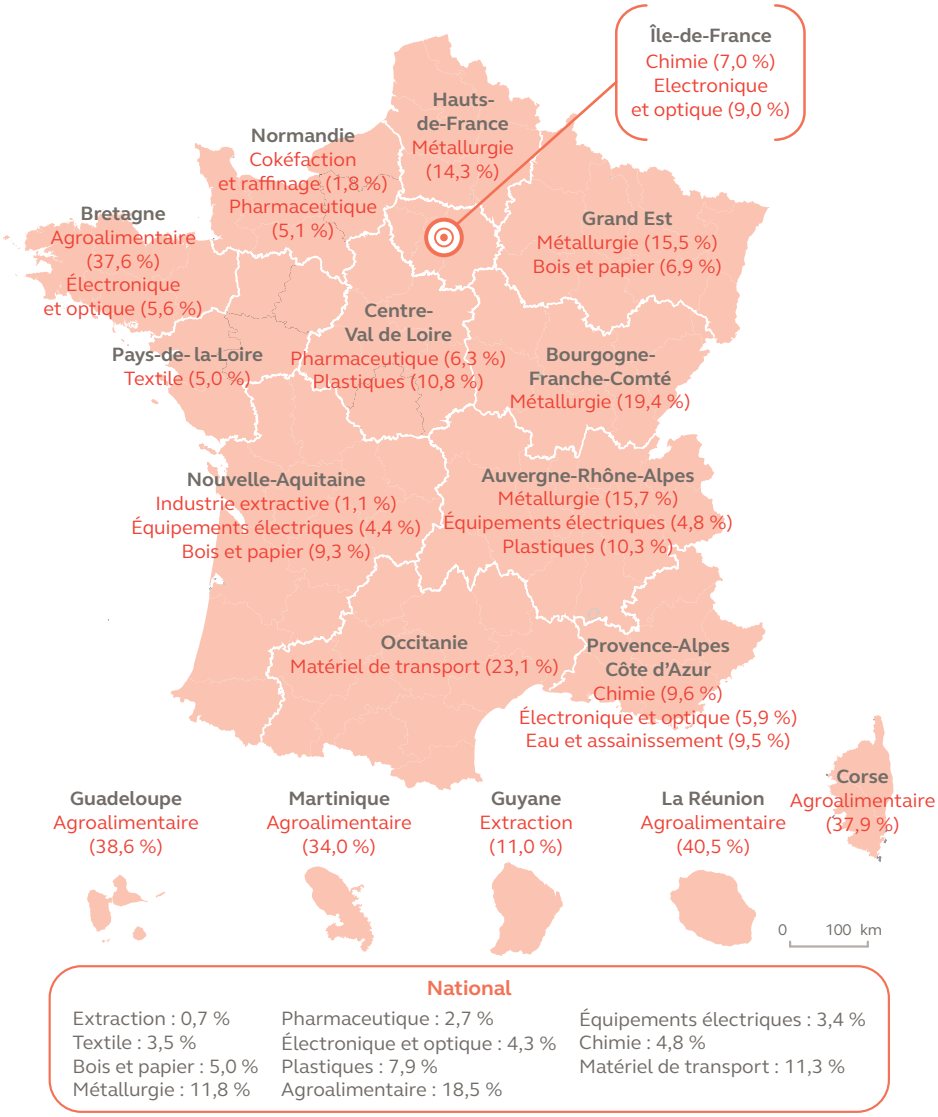
1 %
des aides publiques directes aux entreprises versées par les collectivités territoriales

I. Une géographie industrielle remodelée par la désindustrialisation et le dynamisme de pôles innovants

Après son recul entamé dans les années 1970, en particulier dans le nord et l'est de la France, la part de l'industrie dans le produit intérieur brut (PIB) et dans l'emploi semble s'être stabilisée depuis 2016. La France poursuit désormais un objectif de « réindustrialisation », dans le but de réduire l'écart avec nos voisins en s'appuyant en particulier sur des pôles industriels spécialisés. Des bassins industriels se développent notamment dans l'ouest et le sud-ouest, rééquilibrant la carte de l'emploi industriel.

Les activités industrielles représentent 12 % de l'emploi salarié en France début 2025, concentrés au sein de pôles industriels. L'industrie génère des emplois directs et indirects, à travers les sous-traitants, mais son effet sur le développement local reste difficile à quantifier. Parce qu'elle représente une part particulièrement importante de l'emploi en zone rurale, l'industrie a des effets d'entraînement sur la cohésion des territoires.

CARTE N° 1 | Part de l'emploi industriel dans les secteurs de spécialité de chaque région



National

Extraction : 0,7 %	Pharmaceutique : 2,7 %	Équipements électriques : 3,4 %
Textile : 3,5 %	Électronique et optique : 4,3 %	Chimie : 4,8 %
Bois et papier : 5,0 %	Plastiques : 7,9 %	Matériel de transport : 11,3 %
Métallurgie : 11,8 %	Agroalimentaire : 18,5 %	

Source : Cour des comptes d'après données URSSAF, 2023
Note de lecture : en 2023, en Occitanie, le secteur du matériel de transport représentait 23,1 % de l'emploi industriel, contre 11,3 % au niveau national.

II. Des interventions publiques locales multiples en soutien au développement industriel

Le développement industriel dépend avant tout de facteurs économiques (coûts de production, demande des biens et services, concurrence internationale), mais il peut être renforcé par un environnement local favorable. À cette fin, les interventions publiques doivent être coordonnées pour favoriser l'attractivité des territoires. Or, les difficultés de gouvernance peuvent être longues à surmonter sur des territoires morcelés ou manquant d'ingénierie.

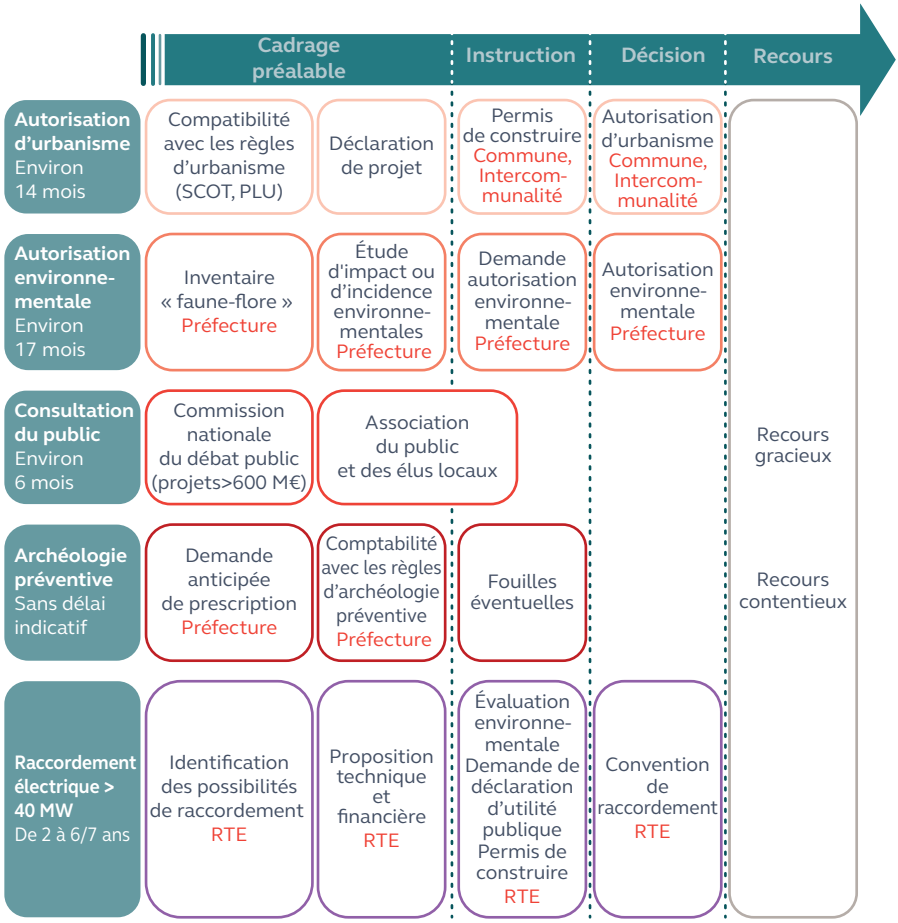
Les dépenses d'action économique des collectivités territoriales sont centrées sur l'innovation et l'attractivité des territoires. Toutefois, les aides directes locales aux industries ne représentent que 1 % de celles versées par l'État. La coordination de ces interventions publiques (entre l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales et les fonds européens) peut encore être améliorée, notamment en ce qui concerne le programme *France 2030*.

Les démarches d'accompagnement des industries sont diversifiées, ce qui permet de couvrir les différentes étapes de la vie d'une entreprise et plusieurs thématiques (financement, gestion, robotisation, intelligence artificielle). Les acteurs publics interviennent parfois sur des thématiques similaires, ce qui peut nuire à la lisibilité de l'offre pour les entreprises et conduire à une logique de guichet. La mise en cohérence de ces outils doit encore être renforcée autour de programmes, de parcours ou de dispositifs de ciblage.

III. Faciliter l'implantation de projets industriels dans les territoires

La réalisation d'un projet industriel peut s'avérer longue et complexe : les démarches administratives sont nombreuses et les interlocuteurs multiples.

SCHÉMA N° 1 | Procédures administratives d'un projet industriel



Source : Cour des comptes

En moyenne, un industriel obtient l'ensemble des autorisations nécessaires au lancement d'un projet complexe en 17 mois, ce qui est plus long que les délais prévus par la loi.

Pour faciliter les projets industriels, les acteurs publics locaux ont un rôle déterminant. La coordination de l'ensemble des acteurs par le préfet facilite le respect des délais et la conciliation des intérêts économiques et environnementaux du territoire. La mise à disposition par les collectivités de foncier industriel « clés en main », dispensant les entreprises de certaines démarches préalables, rend un territoire plus attractif.

Enfin, former une main d'œuvre pour les besoins spécifiques des industriels et anticiper ces besoins à l'échelle d'un bassin d'emploi permet de répondre en partie aux difficultés de recrutement des entreprises liées au manque d'attractivité des métiers industriels, associés à la pénibilité du travail et aux délocalisations. Un renforcement de l'attractivité globale du territoire et de son cadre de vie est un atout pour attirer les activités et la main d'œuvre industrielles.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. **renforcer la participation des acteurs décentralisés et déconcentrés aux instances de décision de *France 2030* en sollicitant systématiquement leur avis préalable en amont des processus de sélection opérés dès 2026 *(Premier ministre, Agence nationale de la cohésion des territoires)* ;**
2. **réserver le label *Sites France 2030 clés en main* aux terrains présentant l'ensemble des prérequis nécessaires à une installation industrielle rapide à compter de 2026 *(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de l'aménagement des territoires et de la décentralisation).***

3.
Faire du numérique un soutien à la cohésion et à l'attractivité dans les territoires

L'accès au numérique repose sur différentes technologies : la fibre optique, l'internet mobile et des technologies « alternatives », telles que le satellite ou encore la 4G et la 5G fixes.

La Cour a examiné trois facteurs déterminants pour la capacité du numérique à contribuer à la cohésion et à l'attractivité des territoires : la réalité de l'accès au très haut débit ; la qualité et la résilience du numérique ; les usages et leurs impacts.

Chiffres clés*

91 %

des Français de plus de 12 ans disposent d'un smartphone

Source : *Baromètre du numérique*, mars 2025, coordonné par le Crédoc

93,5 %

de locaux raccordables à la fibre optique

au 30 septembre 2025

Jusqu'à

215 800 personnes

résident encore en zone blanche

Source : estimation de l'ANCT

22 Md€

investis dans les réseaux publics de fibre optique de 2010 à 2024

---

18 départements

couverts par un schéma de résilience numérique

au 1er août 2025

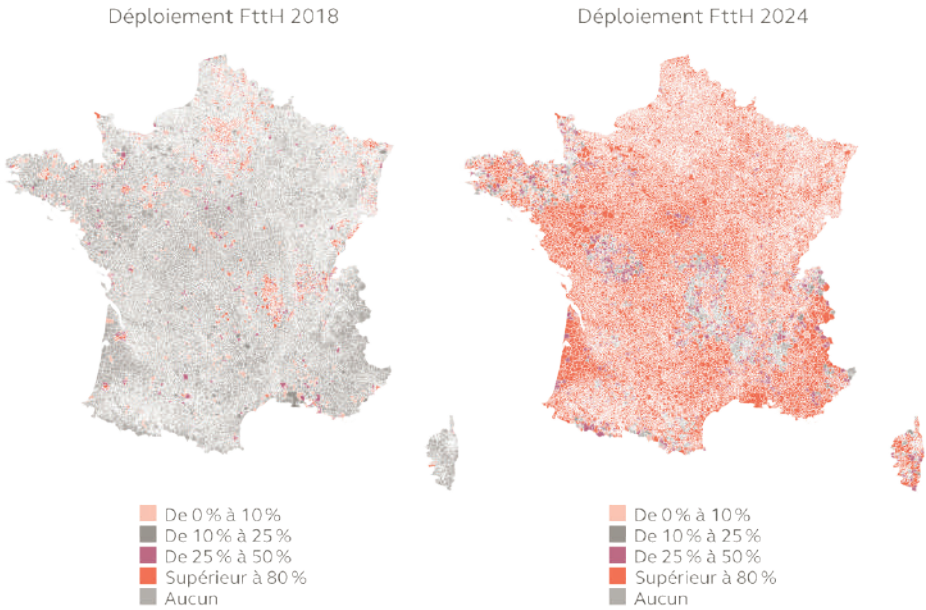
* Données ARCEP, fin 2024, sauf autre mention

I. Un large déploiement de la couverture numérique, des disparités territoriales

Entre 2018 et 2025, la couverture numérique s'est accélérée grâce à deux plans de déploiement : le *Plan France très haut débit,* centré sur la fibre optique, et le *New Deal mobile* pour les réseaux mobiles.

Fin mars 2025, 92 % des 44,8 millions de locaux sont raccordables à la fibre optique.

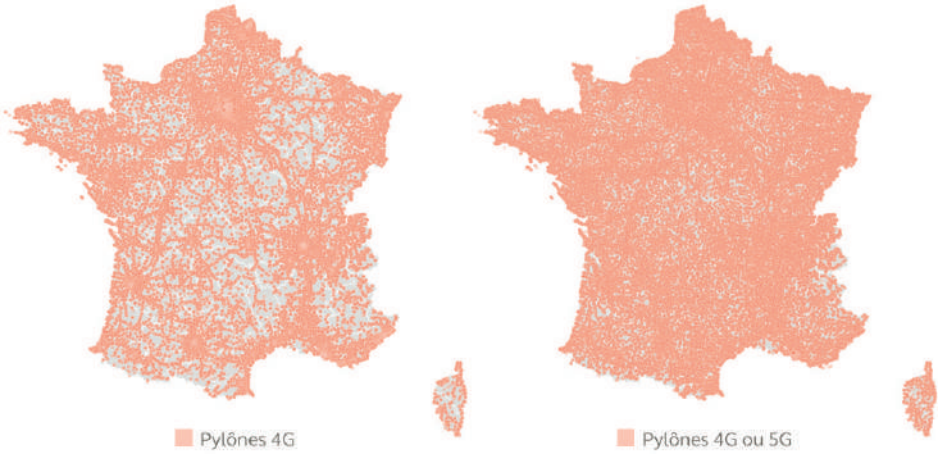
CARTE N° 1 | Comparaison du taux de locaux raccordables à la fibre optique (2018 et 2024)



Source : juridictions financières d'après données ARCEP

La même progression s'observe en matière de couverture mobile : entre janvier 2018 et octobre 2023, la part du territoire en zone blanche a diminué de 11 % à 2 %.

CARTE N° 2 | Couverture mobile 4G en extérieur (sites et équipements mobiles 2018-2024)



Source : juridictions financières d'après données ARCEP

Pour autant, des retards de déploiement et des disparités demeurent : entre zones rurales et grandes agglomérations ; entre métropole et outre-mer où le satellitaire, majoritairement non souverain, reste indispensable.

Par ailleurs, la fin du réseau cuivre d'ici 2030 et l'extinction des technologies mobiles 2G et 3G, encore très présentes dans le quotidien des Français (ascenseurs, télésurveillance, etc.), restent peu connues et mal anticipées.

II. La qualité et la résilience du numérique : des progrès à réaliser pour rendre effectif l'accès au très haut débit

La qualité de l'accès aux réseaux fixes et mobiles dessine une fracture territoriale entre zones denses et rurales, relativisant les très bons résultats en matière de couverture. Le contrôle du régulateur sur la qualité des services fournis par les opérateurs devrait donc être renforcé.

Les réseaux fixes et mobiles sont soumis à de multiples menaces, notamment du fait de risques naturels croissants ou de leur dépendance à l'alimentation électrique. Il est donc nécessaire de les intégrer dans les dispositifs de planification et de gestion de crise alors que les schémas locaux de résilience restent encore trop peu nombreux, en dépit de l'accompagnement existant.

III. Des usages utiles à la cohésion et à l'attractivité encore peu accompagnés et suivis

Les infrastructures numériques permettent de développer de multiples usages utiles à la population, aux collectivités territoriales et aux entreprises. Ceux-ci ont progressé dans le contexte de la crise sanitaire et peuvent représenter un véritable atout pour les territoires isolés ou moins dotés.

Toutefois, leur appropriation par les entreprises ou les collectivités territoriales reste limitée. Elle nécessite un accompagnement spécifique, une formation des intervenants et des moyens techniques comme humains. L'empreinte environnementale doit aussi être prise en compte.

Ces usages doivent désormais être mieux documentés et suivis.

Recommandations

La Cour formule cinq recommandations à mettre en œuvre dès 2026 :

1. **identifier les zones sans accès à la fibre optique et sans couverture mobile *(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse)* ;**
2. **établir un partenariat entre l'Autorité de régulation des communications électroniques et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour contrôler le respect des débits communiqués aux consommateurs par les opérateurs de télécommunications *(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse)* ;**
3. **sous l'égide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et des préfets, intégrer les réseaux de télécommunications fixes et mobiles dans les dispositifs nationaux et locaux de planification et de gestion des crises *(Premier ministre, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de l'intérieur)* ;**
4. **inciter les collectivités territoriales à établir des schémas de résilience numérique, en métropole comme en outre-mer *(ministère de l'intérieur, Caisse des dépôts et consignations, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation)* ;**
5. **afin de soutenir le développement des usages numériques, réaliser des études qualitatives permettant de mesurer leur impact sur la cohésion et l'attractivité des territoires *(ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation)*.**

4.
Mieux prendre en compte les disparités territoriales dans la politique nationale de l'emploi

La politique de l'emploi est une politique nationale qui répond à une logique d'égalité de traitement de ses bénéficiaires sur l'ensemble du territoire national.

L'objectif de prendre en compte, voire de résorber, les disparités entre les territoires n'est explicité que pour les quartiers relevant de la politique de la ville.

Depuis une dizaine d'années, et plus particulièrement depuis la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023, l'enjeu de cette politique est cependant de mieux associer les acteurs locaux de l'emploi, en particulier les collectivités territoriales, afin de définir des priorités propres à chaque territoire permettant de renforcer leur attractivité économique et de lever les freins à l'emploi.

Ce projet de chapitre est issu d'une communication à la commission des finances du Sénat consacrée à la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi, qui a été présentée au Sénat en février 2026.

Chiffres clés

69 %

le taux d'emploi des 15-64 ans est en augmentation en 2024 par rapport à 2017 (65,8 %), mais toujours inférieur à la moyenne des pays de l'UE (70,8 %)

7,5 %

le taux de chômage national au 2e trimestre 2025 est en baisse par rapport au 1er trimestre 2017 (9,6 %)

> 11,9 %

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

< 6,4 %

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

---

360 comités

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

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

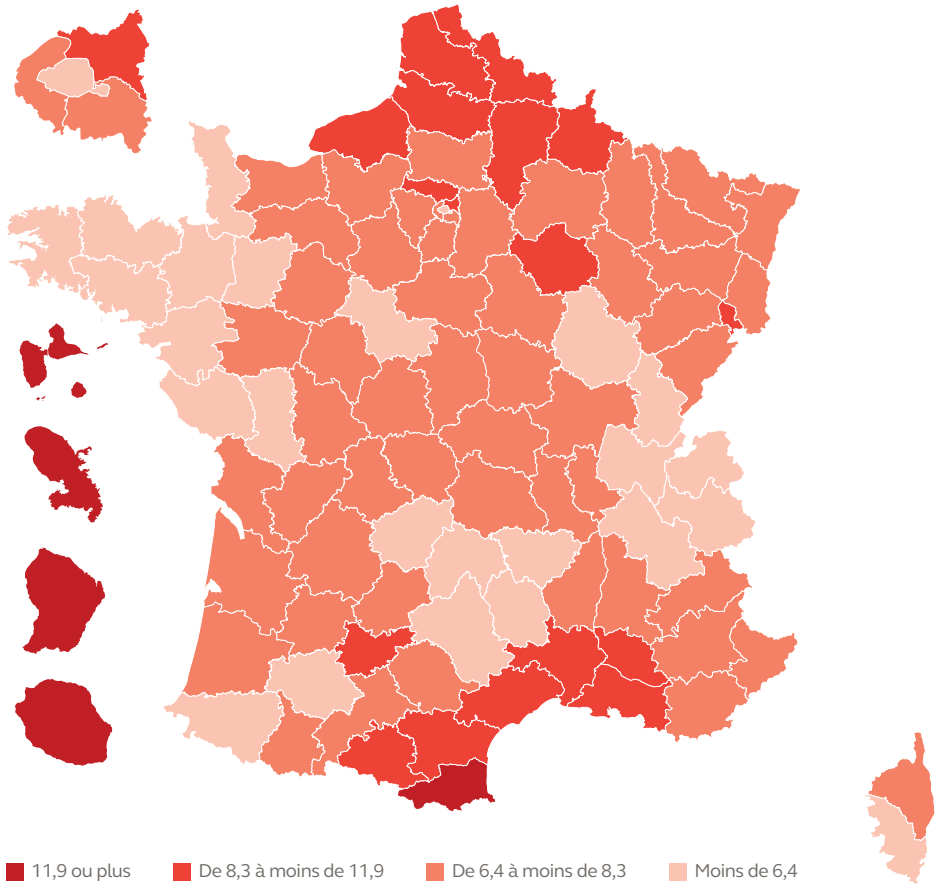
La politique de l'emploi repose principalement sur des dispositifs conçus au niveau national par l'État et par son opérateur France Travail. Si une partie non négligeable de ses ressources (moyens humains et financiers) est déployée sur le territoire national, les possibilités d'adaptation aux situations locales de l'emploi sont assez limitées (modulation dans une certaine mesure de l'effectif des agences de France Travail, crédits permettant de financer des dispositifs conçus localement).

Par exception, quelques dispositifs de la politique de l'emploi sont territorialisés sur la base de critères objectifs (quartiers prioritaires de la politique de la ville, zones de revitalisation rurale), à partir de besoins identifiés sur le terrain et de propositions d'actions (expérimentation *Territoire zéro chômeur de longue durée*), ou dans le cadre d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales (plan d'investissement dans les compétences), mais ils ne sont pas exempts de défauts, notamment dans leur pilotage et leur animation.

En dépit de ces limites, il a été constaté que les acteurs de la politique de l'emploi disposaient d'une très bonne connaissance des enjeux locaux grâce aux nombreuses données disponibles, ce qui leur permet d'adapter, autant que possible, leur intervention aux caractéristiques de l'emploi dans chaque territoire.

La politique de l'emploi a produit depuis 2017 (période examinée) des effets au niveau national, en particulier une amélioration du taux d'emploi et du taux de chômage, mais aucune réduction, ni aggravation, notable des disparités territoriales n'a pu être observée dans les régions et départements examinés dans le cadre de l'enquête. Celles-ci demeurent importantes comme le montre la carte suivante.

CARTE N° 1 | Taux de chômage par département (2ème trimestre 2025)



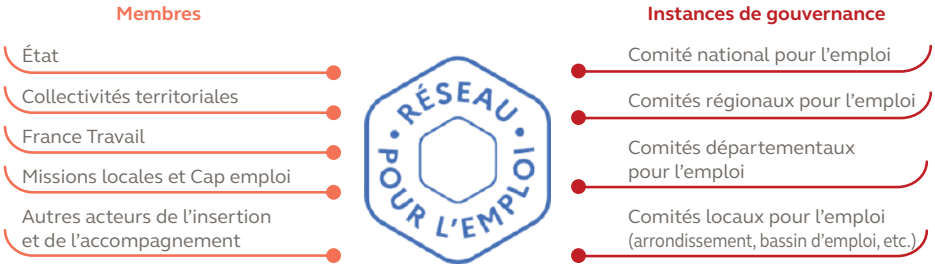
Source : INSEE, estimations de taux de chômage localisés et taux de chômage au sens du BIT Données CVS (provisoires), en moyenne trimestrielle (en %) ; France hors Mayotte.

II. Mieux prendre en compte les enjeux territoriaux : les perspectives offertes par la loi pour le plein emploi

L'efficacité de la politique nationale de l'emploi conduite par l'État, France Travail et les autres acteurs se heurte à des obstacles qui ne peuvent être levés sans une collaboration accrue avec les collectivités territoriales aux niveaux régional, départemental et local. La compétence de l'État dans le champ de l'emploi n'a pas été remise en question mais l'approche nationale de la politique de l'emploi a été complétée par une meilleure prise en compte des enjeux territoriaux. C'est l'un des objectifs de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 qui cherche à fédérer

les acteurs de l'emploi au sein d'un « réseau pour l'emploi » et instaure des instances de gouvernance (comités pour l'emploi), coprésidées par l'État et les collectivités territoriales, à chaque échelon, national, régional, départemental et local.

SCHÉMA N° 1 | Le réseau pour l'emploi



Source : Cour des comptes

La mise en place de cette nouvelle organisation était presque achevée mi-2025. Les premières feuilles de routes établies par ces comités territoriaux retiennent le plus souvent des priorités d'action liées à la levée des freins locaux à l'emploi (mobilité, hébergement, garde d'enfant, etc.) et à la mise en adéquation de l'offre et de la demande d'emploi afin de renforcer l'attractivité des bassins d'emploi.

Ce cadre nouveau constitue une avancée même s'il ne saurait, à lui seul, résoudre l'ensemble des difficultés observées, en particulier dans les territoires qui présentent un écart important par rapport à la moyenne. En outre, plusieurs points de vigilance doivent être pris en compte pour assurer la réussite de la réforme : l'adaptation nécessaire des opérateurs des politiques de l'emploi à cette nouvelle cartographie, les incertitudes concernant le financement et l'évaluation des actions ou le risque d'une lourdeur de fonctionnement et d'une implication insuffisante des acteurs. Enfin, il conviendra de mettre en cohérence les objectifs de la politique nationale de l'emploi assignés à France Travail et aux services de l'État avec les priorités territoriales nouvellement définies.

5.
Adapter l'organisation de la sécurité du quotidien aux besoins des territoires

Enjeu de cohésion et d'attractivité, l'accès à la sécurité au sein des aires urbaines, périurbaines et rurales est aujourd'hui une attente prioritaire des Français.

Le droit à la sécurité est assuré par l'État tandis que les collectivités territoriales ont un rôle croissant, avec le développement des polices municipales depuis la fin des années 1990.

Chiffres clés

Des moyens importants consacrés à la sécurité intérieure…

24,4 Md€
pour l'État

2,3 Md€
pour les collectivités territoriales

252 300
policiers et gendarmes

28 000
policiers municipaux en 2023

… et en augmentation…

+ 33 %
entre 2016 et 2024 pour la mission *Sécurités* du ministère de l'Intérieur

80 %
des communes de plus de 3 500 habitants aujourd'hui dotées d'une police municipale

… sur fond d'une progression de l'activité

+ 6,5 %
de faits de délinquance constatés par la police et la gendarmerie depuis 2016

I. Un besoin de sécurité croissant en dépit d'une augmentation des moyens

Les moyens alloués aux politiques de sécurité sont en nette augmentation depuis 2016 : ceux de l'État (24,4 Md€ en 2024) sont en progression de 33 % sur la période, tandis que ceux des collectivités, bien que plus modestes, progressent encore plus vite (2,3 Md€ en 2024, + 41 %). Ces moyens complémentaires ont notamment conduit à l'augmentation de plus de 10 000 postes de policiers et gendarmes.

Cette hausse doit toutefois être nuancée : elle vient en effet compenser les importantes réductions de postes constatées sur la période précédente (2005-2015) et est décorrélée de l'évolution démographique. Par conséquent, le *ratio* de policiers et gendarmes par habitant a décru, particulièrement au sein des zones en forte croissance démographique.

L'autre fait saillant concerne la croissance des services de polices municipales, dont la présence est aujourd'hui quasiment systématique dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Cette hausse des moyens intervient enfin dans un contexte d'augmentation de l'activité des forces de sécurité intérieure. Les crimes et délits enregistrés progressent de 6,5 % entre 2016 et 2024, mais présentent une dynamique plus importante depuis la sortie de la pandémie en 2021. On relève notamment une croissance des atteintes aux personnes, comme les violences intra-familiales ou sexuelles, de même que de l'activité liée aux stupéfiants. Cette hausse concerne tant les aires urbaines que les espaces périurbains ou ruraux.

II. Une allocation des moyens ne répondant pas toujours aux besoins locaux

Soumise à des contraintes administratives ou politiques, l'adaptation de l'offre (policiers, gendarmes, policiers municipaux) est imparfaitement liée aux besoins des territoires.

S'agissant de l'État, des incohérences dans la répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie demeurent et doivent être corrigées. L'affectation des policiers et gendarmes eux-mêmes apparaît déséquilibrée, entraînant des écarts importants entre le *ratio* de policiers et gendarmes par habitant et le niveau de délinquance constaté département par département. La Cour appelle à des évolutions structurelles dans l'affectation des effectifs.

Moins nombreuses et positionnées sur des missions de proximité, les polices municipales ne constituent pas une force de nature à corriger ces déséquilibres. L'enquête montre d'ailleurs que le développement de polices municipales dépend davantage du niveau de richesse des communes que de leur niveau de criminalité.

La Cour constate enfin que l'articulation entre forces de sécurité intérieure et polices municipales reste très formelle, assurée par l'intermédiaire de nombreux dispositifs peu articulés les uns aux autres. Il en découle une offre de sécurité hétérogène selon les territoires et des doctrines d'emploi des polices municipales qui peuvent localement aller bien au-delà des missions de proximité. Enfin, la mutualisation des polices municipales à l'échelle intercommunale, promue par les pouvoirs publics, est anecdotique.

III. Un partenariat État - collectivités à rénover, des missions des polices municipales à clarifier

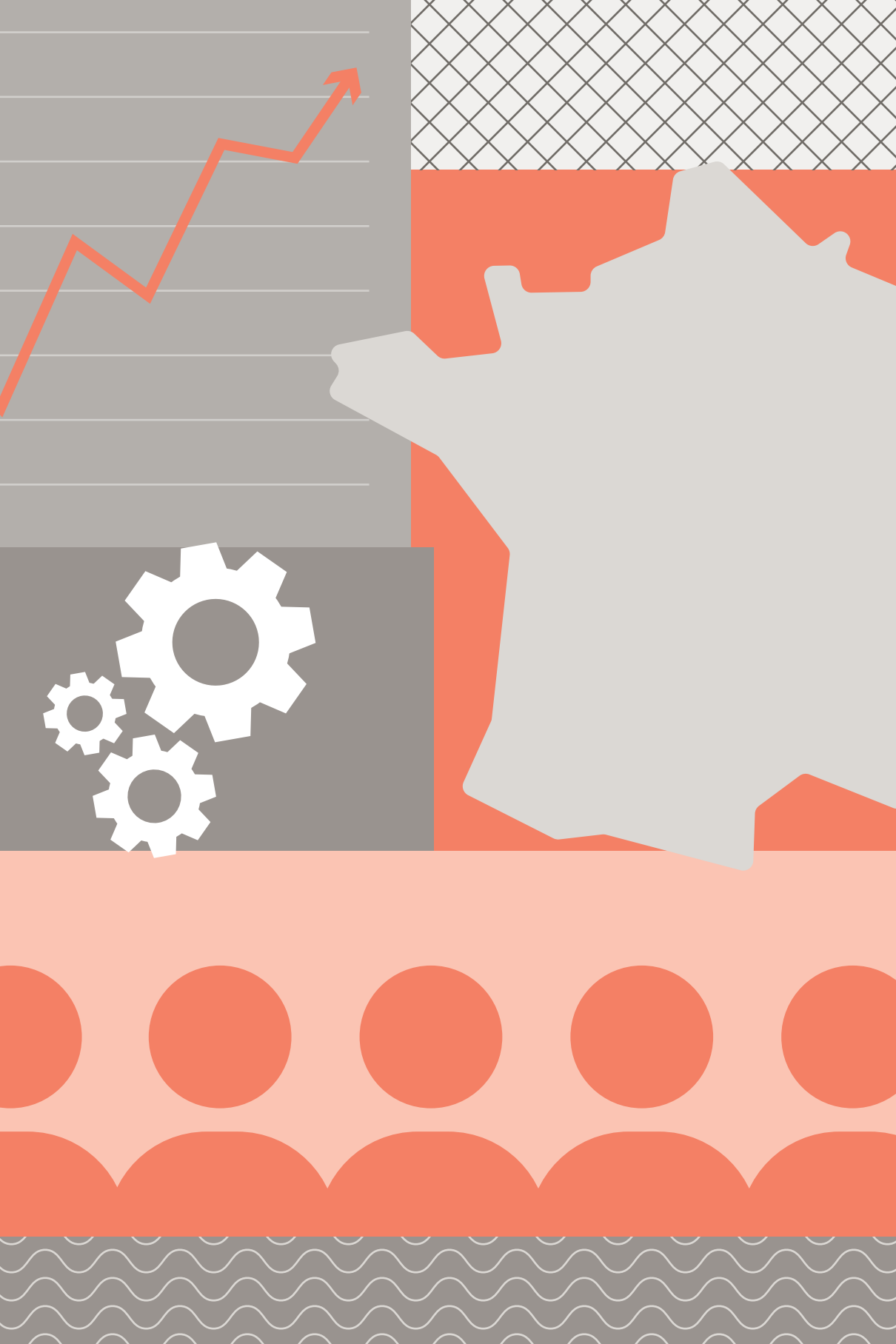
La Cour appelle à rationaliser les dispositifs de coordination entre État et collectivités, à renforcer le rôle des outils de prévention (conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance notamment) et à mieux cibler les concours de l'État aux politiques locales.

S'agissant des compétences des polices municipales, les travaux en cours pilotés par le ministère de l'intérieur *(Beauvau des polices municipales)* ont débouché sur le dépôt d'un projet de loi en 2025. La Cour encourage à mieux formaliser les missions actuelles des policiers municipaux et à leur donner les moyens techniques permettant de les accomplir, avant d'envisager une extension importante de leurs compétences. Il n'existe notamment pas de consensus pour les doter du statut d'officier de police judiciaire, mais il conviendrait par exemple de rendre effectif l'accès à certains fichiers, déjà autorisé par les textes, notamment en mobilité. Ces évolutions doivent aller de pair avec un meilleur contrôle de leur activité, trop peu formalisé à ce jour.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes au ministère de l'intérieur :

1. **engager la révision en 2026 de la répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie *(recommandation de 2025, réitérée)* ;**
2. **rééquilibrer d'ici 2030, les effectifs de policiers nationaux et gendarmes entre départements, en fonction des besoins objectifs ;**
3. **dans le cadre de la stratégie de la prévention de la délinquance 2025-2030, réaffirmer dès 2026 le rôle central des conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance comme cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité ;**
4. **doter en 2026 les polices municipales des moyens juridiques (amendes forfaitaires délictuelles) et techniques (accès à certains fichiers en mobilité) leur permettant d'assurer leurs missions actuelles.**



TROISIÈME PARTIE

Améliorer la cohérence et la clarté de l'action publique

La multiplicité des politiques publiques sectorielles susceptibles de contribuer à la cohésion et à l'attractivité des territoires requiert une articulation plus importante entre les acteurs publics afin de renforcer l'efficacité de la dépense publique en faveur de la réduction des inégalités et des écarts de développement entre territoires. Dans un contexte de contrainte sur les finances publiques, une répartition plus solidaire des ressources entre les collectivités territoriales, à l'échelle intercommunale et nationale, est une autre condition de l'efficacité de l'action publique.

Le politique de la ville, repose sur une logique d'addition entre des dispositifs spécifiques et une mobilisation de politiques de droit commun. En pratique, leur articulation reste insuffisante et les dispositifs se superposent (zonages, instances, financements), rendant l'action publique peu lisible, difficile à évaluer et exposée au risque de substitution des crédits spécifiques à ceux du droit commun.

Nées en Île-de-France dans les années 1950, les opérations d'intérêt national (OIN) ont permis à l'État de porter de grands projets urbains stratégiques (villes nouvelles, grands projets comme Euroméditerranée, Paris-Saclay, Nice Éco-Vallée, etc.), avec une capacité d'ingénierie adaptée et une vision sur le temps long. Si leurs résultats en termes de logements et d'emplois sont satisfaisants, leur soutenabilité financière et les effets induits sur les territoires environnants sont mal évalués. Exorbitantes du droit commun, les OIN doivent rester réservées à des projets stratégiques, temporaires et exceptionnels.

Dans une République décentralisée, l'action publique repose sur un nécessaire partenariat entre l'État, les collectivités et leurs groupements. Toutefois, cette coopération

souffre d'une multiplication de cadres contractuels et de cofinancements peu compréhensibles et insuffisamment évalués. La transition écologique et la solidarité financière au sein des intercommunalités doivent être des priorités dans le soutien aux investissements locaux.

Enfin, les dispositifs de péréquation verticale (dotation globale de fonctionnement) et horizontale (fonds entre collectivités), qui permettent de mieux répartir la ressource financière entre les collectivités, demeurent d'ampleur limitée et souffrent de nombreux biais de conception. Malgré ces mécanismes, les écarts de potentiel financier par habitant entre ensembles intercommunaux et entre communes persistent après ces péréquations. Il convient donc de renforcer la solidarité financière et fiscale entre les territoires.

1. Articuler davantage la politique de la ville et les politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville

La politique de la ville a pour objectifs l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires (QPV) et la réduction des écarts de développement de ces quartiers avec leurs environnements urbains.

L'évaluation par la Cour de deux dispositifs propres aux QPV, les cités éducatives et l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les bailleurs sociaux, fait ressortir la nécessité de leur meilleure articulation avec le droit commun. Une mobilisation interministérielle accrue est nécessaire pour assurer la cohérence de ces actions publiques.

Chiffres clés

1 609 **quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**, dont 247 en outre-mer, représentant 8,7 % de la population française

× 3

Dans les QPV, un taux de pauvreté monétaire trois fois supérieur à celui de la métropole, et un taux de chômage deux fois plus élevé

524 M€

exécutés en 2024 s'agissant des crédits de la politique de la ville

250 cités éducatives

en 2025

126 M€

de dépenses fiscales en 2024 au titre de l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux dans les QPV

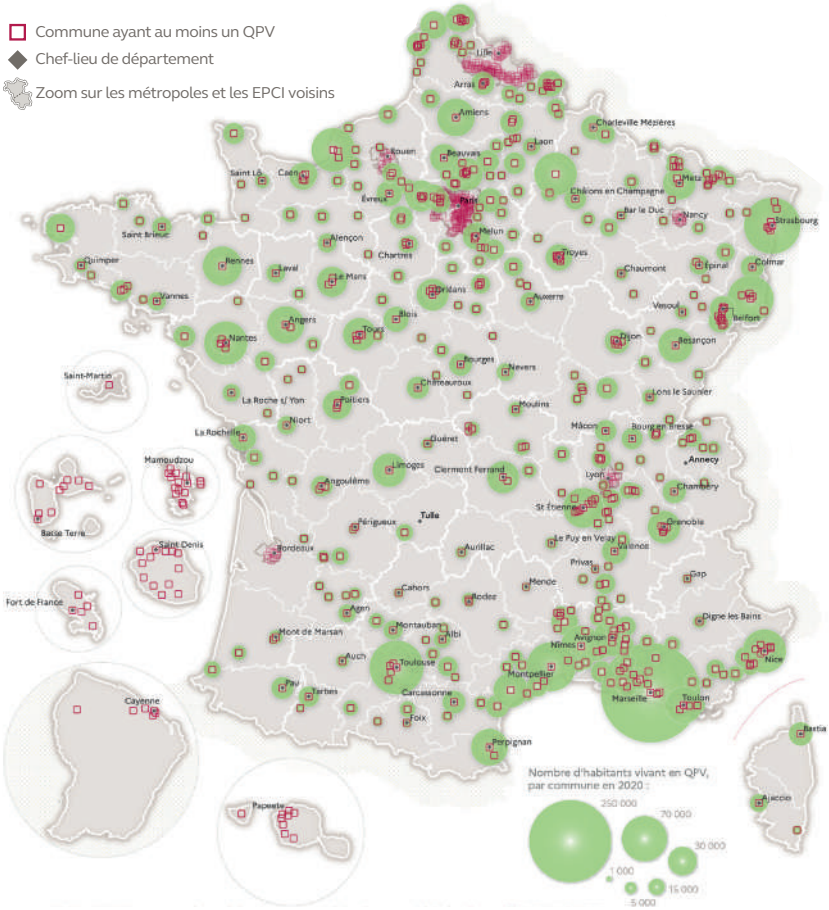
I. Les difficultés persistantes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, motif d'actions publiques en leur faveur

En 2025, 5,3 millions d'habitants résident dans les 1 362 QPV de la métropole et 700 000 dans les 247 QPV ultra-marins.

Déterminés selon des critères démographiques et de niveau de revenus, les QPV concentrent des populations défavorisées. Les taux de pauvreté et de chômage y sont supérieurs à la moyenne nationale tandis que les conditions de logement et de sécurité y sont moins favorables. L'accès aux équipements et services présente en revanche une situation contrastée.

CARTE N° 1 | Répartition géographique des QPV

La géographie prioritaire de la politique de la ville
Les communes concernées par un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire (QPV)



Sources : INSEE, RP 2020 ; IGN, 2024 et en attente des populations légales pour les territoires d'outre-mer - Réalisation : cartographie PADT ANCT 03/2025

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), octobre 2025

Les objectifs de l'action publique spécifique aux QPV couvrent tous les champs de l'action publique et supposent en premier lieu la mobilisation du droit commun. Les moyens spécifiques de la politique de la ville s'y ajoutent, à hauteur de 524 M€ de crédits exécutés en 2024. Ils contribuent au financement d'actions de cohésion sociale en matière d'éducation, d'emploi, de santé ou encore de mobilité ainsi qu'au renouvellement urbain qui inclut les travaux relatifs au logement et à l'aménagement.

Néanmoins, les écarts territoriaux persistent et l'objectif de mixité sociale n'est pas atteint. Les indicateurs de la réussite scolaire et de l'insertion sur le marché de l'emploi restent préoccupants malgré quelques progrès.

Ces constats révèlent les limites d'une analyse globale qui efface les différences de trajectoires à l'échelle des quartiers et des habitants. Grâce à l'amélioration de leur situation, certains quittent le QPV, qui fait office de « sas », tandis que pour d'autres il est une « nasse ». De plus, les nouveaux arrivants dans ces quartiers présentent des profils plus défavorisés.

II. Une articulation à renforcer entre politique spécifique et droit commun

Les évaluations de l'abattement de la TFPB et des cités éducatives menées en 2025 mettent en lumière les enjeux de l'articulation entre la politique de la ville et le droit commun.

Les deux dispositifs témoignent du caractère partenarial de la politique de la ville, censé garantir la cohérence des actions locales en réponse aux besoins identifiés. Ils en révèlent aussi les limites : déséquilibres entre les acteurs, difficultés à associer les habitants ou encore multiplication des instances de pilotage ou de concertation.

Les actions, moyens et zonages se superposent, les dispositifs de la politique de la ville étant imbriqués avec les actions menées en silos par les administrations. Ainsi, les cités éducatives ont vocation à articuler une vingtaine de dispositifs. Les capacités de contrôle et d'évaluation s'en trouvent limitées.

S'agissant de l'abattement de la TFPB, le contrôle nécessiterait de pouvoir distinguer le « sur-entretien » lié à la localisation des logements sociaux dans un QPV, de l'entretien ordinaire. L'évaluation des cités éducatives achoppe, elle, sur la difficulté d'isoler leurs effets de ceux des autres dispositifs déployés, en premier lieu celui de l'éducation prioritaire.

Les deux dispositifs présentent le risque de voir les crédits déployés remplacer les financements de droit commun, plutôt que de les compléter. L'Agence nationale de la cohésion des territoires qui assure la mise en œuvre des actions de la politique de la ville sous la tutelle de la direction générale des collectivités locales ne bénéficie pas du positionnement interministériel nécessaire.

Ces actions pâtissent d'un pilotage dispersé, de la mobilisation fluctuante du droit commun et d'un manque d'indicateurs sur le périmètre des QPV comme d'un recensement fiable des moyens dont ils bénéficient.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes au ministre de la ville et du logement :

1. **identifier les moyens et l'ensemble des actions de droit commun de l'État déployés dans les quartiers prioritaires de la ville *(2026)* ;**
2. **s'assurer de la mobilisation des dispositifs de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville avant de créer des dispositifs spécifiques *(2026)*.**

2.
Recentrer les opérations d'aménagement d'intérêt national sur les projets stratégiques

Nées en Île-de-France dans les années 1950, les opérations d'intérêt national (OIN), mises en œuvre par des établissements publics d'aménagement, ont permis à l'État de conduire des projets urbains de grande envergure sur des territoires stratégiques et de répondre à l'ambition d'un développement économique et d'une urbanisation rapides.

Plus de 40 ans après la décentralisation, cet outil demeure marginal dans le paysage de l'aménagement, principalement piloté par les collectivités : en 2025, l'Île-de-France compte 17 OIN qui mettent en œuvre 56 projets d'aménagement parmi les 1 931 projets en cours.

Chiffres clés

23 opérations d'intérêt national
(OIN) d'aménagement et de requalification urbains

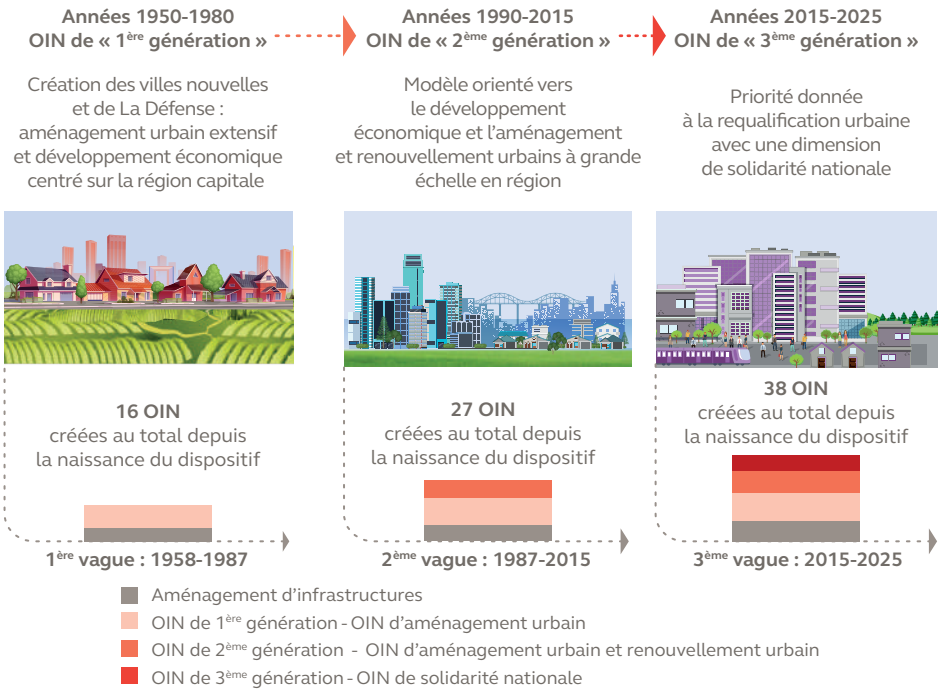
16 %
de la population nationale réside dans le périmètre de ces opérations qui s'étendent sur 0,1 % de la surface nationale

14
établissements publics d'aménagement (EPA) portent ces opérations

5 %
en 2022, les opérations des EPA représentaient 5 % des opérations d'aménagement conduites en France

6,4 %
de 2017 à 2023, les EPA ont cédé en OIN un volume de droits à construire correspondant à 6,4 % des logements neufs vendus en France

SCHÉMA N° 1 | Historique des créations d'OIN



Source : Cour des comptes
Note : sur 38 OIN créées de 1958 à 2025, sept ont été dissoutes et comptaient parmi les neuf agglomérations nouvelles créées entre 1960 et 1970. Actuellement, 31 OIN existent.

I. Un outil dérogatoire au service d'une vision stratégique de l'État

La création des OIN traduit une volonté politique de l'État mise au service de projets stratégiques : villes nouvelles et création d'Eurodisney ; renouvellement urbain à Marseille, Bordeaux et Saint-Etienne ; création d'un pôle technologique à Paris-Saclay et d'une Écovallée à Nice ; requalification de grandes copropriétés dégradées à Nîmes ou Grigny. L'évolution de leurs objectifs, axés sur le développement territorial et plus récemment sur la solidarité nationale, s'est accompagnée d'une montée en puissance du rôle des collectivités territoriales dans l'aménagement.

Les vertus du dispositif sont davantage d'ordre politique, financier et technique que juridique. En intégrant l'ingénierie et la maîtrise d'ouvrage, l'établissement d'aménagement porteur de l'OIN apporte une capacité opérationnelle et assure une continuité au-delà des cycles politiques locaux. Les pouvoirs dérogatoires dont se dote l'État en matière d'urbanisme en créant une OIN sont d'une utilité relative pour mener les opérations : depuis la décentralisation, quand l'État intervient dans l'aménagement, il le fait dans une démarche négociée avec les collectivités.

II. Un outil performant aux effets peu maitrisés sur la cohésion des territoires

Les établissements d'aménagement chargés des OIN affichent des résultats probants dans la construction de logements et la création d'emplois, avec des réussites telles que le développement territorial francilien, Euroméditerranée I ou Marne-la-vallée avec Eurodisney. Mais le suivi limité des réalisations en OIN ne permet pas de mesurer leurs effets, en particulier à leurs marges, ni d'estimer les retombées globales.

Toutefois, en raison de leur ampleur, ces opérations modifient en profondeur les équilibres territoriaux, avec des risques pour la cohésion territoriale et la soutenabilité budgétaire des collectivités. Ces fragilités sont insuffisamment compensées par l'ancrage territorial des opérations. L'articulation entre l'État et ses partenaires locaux doit être améliorée pour mieux prendre en compte les impacts de ces opérations sur les territoires qui les entourent et favoriser les effets d'entrainement.

III. Le triple défi de la transition écologique, de l'équilibre économique et de la décentralisation

Un demi-siècle après leur apparition, les OIN font face à des évolutions structurantes : acte III de la décentralisation, exigences de sobriété foncière, conjoncture économique, situation dégradée des finances publiques. Celles-ci affectent la soutenabilité économique de leur modèle.

Si les opérations récentes (Paris-Saclay, Nice Éco-vallée, Bordeaux-Euratlantique) incarnent un aménagement plus sobre et innovant, la prise en compte de la transition écologique peut encore progresser, par exemple sur l'artificialisation des sols.

Le modèle économique des OIN et de leurs EPA, dont l'État est tenté de compenser les fragilités par des subventions non pérennes, doit être rééquilibré et aligné avec les ambitions stratégiques de long terme qui fondent l'intervention étatique.

En cohérence avec la montée en puissance des collectivités, les modalités d'action de l'État dans l'aménagement doivent être reconsidérées et mieux encadrées. La création de nouvelles modalités d'intervention partenariales entre l'État et les collectivités doit conduire à ce que le recours à l'outil juridique et institutionnel dérogatoire que constituent les OIN ne soit envisagé que de manière temporaire, exceptionnelle et centrée sur les projets stratégiques.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes aux ministères chargés du logement, de l'aménagement du territoire et de la transition écologique :

1. **dans un objectif de transparence, suivre à l'échelle de chaque opération d'intérêt national les projections et les réalisations afin d'en évaluer la soutenabilité et l'impact, y compris sur les territoires attenants *(2027)* ;**
2. **définir des critères objectifs de recours et de dissolution des opération d'intérêt national en prévoyant, dès leur création, le principe de leur terme *(2027)*.**

3. Consolider les partenariats entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires

Le travail partenarial entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités est indispensable à la conduite de l'action publique. La contractualisation est l'instrument privilégié pour coordonner l'action de l'État et des collectivités qui ont toutes été dotées par la loi de compétences dans les champs de la cohésion et de l'attractivité. Le développement des partenariats s'est toutefois traduit par une multiplication de dispositifs et de financements dont l'efficacité doit être améliorée.

Chiffres clés

849

c'est le nombre de **contrats de relance et de transition écologique (CRTE)** qui ont été signés depuis 2021

12

contrats de plan État-Région (CPER) signés en juillet 2025

19,5 Md€

c'est le soutien à l'investissement dont ont bénéficié les collectivités et leurs groupements en 2024, hors fonds européens

5

contrats de convergence et de transformation (CCT) passés entre l'État et les départements et régions d'outre-mer

34 %

c'est la part moyenne des dépenses d'équipement des collectivités et de leurs groupements financées par un soutien à l'investissement de l'État, d'une autre collectivité ou de l'Union européenne entre 2019 et 2024

I. Un travail partenarial indispensable, une action publique peu lisible

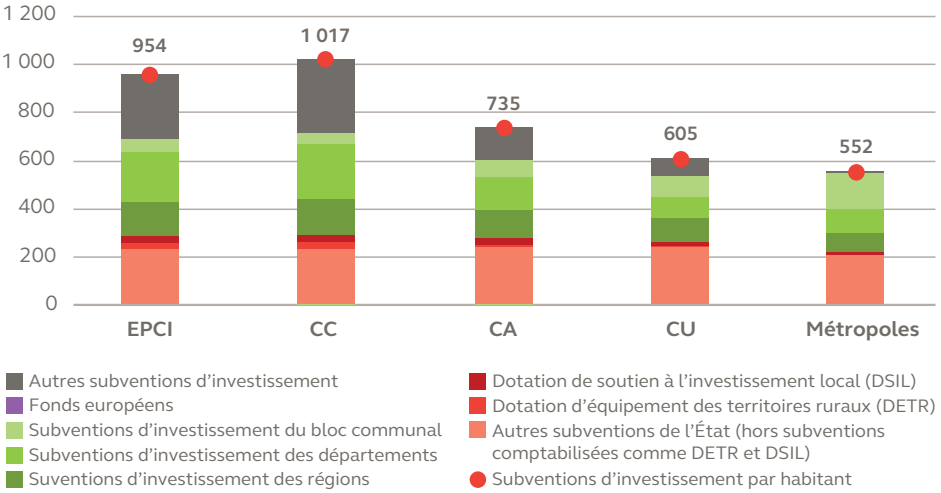
La mise en œuvre de la plupart des politiques publiques suppose l'exercice de compétences complémentaires et une coopération efficace entre l'État et les collectivités territoriales. Ce besoin est renforcé par la permanence de nombreuses petites communes (71 % des communes ont moins de 1 000 habitants), le manque d'intégration fonctionnelle de beaucoup d'intercommunalités et, en conséquence, l'incapacité d'un grand nombre de communes et d'intercommunalités à conduire leurs projets sans appui extérieur.

Les bénéfices du travail partenarial sont amoindris par la multiplication de dispositifs contractuels de portée insuffisante. Les efforts de rationalisation n'ont eu que des effets limités : les contrats de plan État-Région (CPER) manquent de vision stratégique et font l'objet d'un pilotage insuffisant, qui ne permet pas d'en suivre les résultats ; les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) entre l'État et les intercommunalités n'intègrent qu'une partie des interventions de l'État, de ses opérateurs, des régions et des départements.

II. Des cofinancements croissants, des résultats insuffisamment évalués

Les co-financements, dont la hausse a été portée par le plan de relance faisant suite à la crise sanitaire, jouent un rôle déterminant dans l'investissement local : entre 2019 et 2024, ils ont représenté 34 % des dépenses locales d'équipement, dont 22 % pour les seules subventions à des projets. Rapportées au nombre d'habitants, ces subventions soutiennent tout particulièrement l'investissement des intercommunalités et des communes de petite taille à caractère rural (1 017 € en cumul par habitant dans les communautés de communes contre 552 € pour les métropoles).

GRAPHIQUE N° 1 | Montant moyen des subventions d'investissement reçues par le « bloc communal » entre 2019 et 2024, en euros par habitant



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGFiP
EPCI : établissements publics de coopération intercommunale (toutes intercommunalités, hors Métropole du Grand Paris et établissements publics territoriaux d'Île-de-France).

Malgré leur poids financier (19,5 Md€ en 2024), les soutiens à l'investissement local ne font pas l'objet de stratégies dont les résultats pourraient être mesurés. Les concours de l'État sont nombreux, peuvent se cumuler et sont peu ciblés. Pour leur part, les politiques de soutien des régions et des départements, insuffisamment coordonnées, comportent souvent des dispositifs multiples et sans objectif précis (contrats, appels à projet, etc.). Les risques d'effets d'aubaine et de substitution s'en trouvent accrus.

III. Créer les conditions d'une action collective plus efficace

La nécessité de conjuguer le redressement des finances publiques avec l'accroissement des investissements pour la transition écologique rend d'autant plus nécessaire une réorganisation des modalités du partenariat entre l'État et les acteurs territoriaux. Celle-ci doit emprunter trois directions.

Il importe tout d'abord de poursuivre la simplification des contrats et le renforcement de leur portée. L'objectif de contrats transversaux intercommunaux autour de projets de territoire demeure pertinent ; la deuxième génération de ces contrats doit s'accompagner d'une diminution des appels à projet parallèles, d'une implication accrue des départements et des régions et d'un pilotage renforcé. Les modalités de

pilotage de la génération actuelle des CPER doivent quant à elles évoluer afin de permettre une évaluation partenariale des résultats.

Il convient aussi de renforcer l'effet de levier de ces co-financements. Cela passe par une rationalisation des dotations de l'État, la recherche d'une meilleure articulation entre la planification stratégique et le soutien des régions et départements au « bloc communal » et une structuration plus aboutie de la solidarité financière au sein des intercommunalités.

Enfin, l'État, ses opérateurs et les collectivités développent des offres d'ingénierie des projets locaux parallèles, parfois redondantes, voire concurrentes entre elles. Il convient que l'État recentre son action tout en favorisant une montée en compétence durable des collectivités en ce domaine.

Recommandations

La Cour adresse les recommandations suivantes aux ministères de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, de l'intérieur et des outre-mer :

1. **rationaliser le paysage contractuel entre l'État et les collectivités territoriales autour des contrats de plan État-Région et des contrats de relance et de transition écologique en intégrant autant que possible à ces instruments les autres dispositifs contractuels *(recommandation réitérée, échéance 2027 pour la contractualisation intercommunale et 2028 pour les contrats de plan État-Région)* ;**
2. **renforcer la portée des dispositifs contractuels, en laissant le temps nécessaire à leur négociation, en précisant notamment dans une annexe financière les engagements pris par chacun des signataires et en évaluant régulièrement leur mise en œuvre *(recommandation réitérée, échéance 2027 pour la contractualisation intercommunale et 2028 pour les contrats de plan État-Région)* ;**
3. **rationaliser les concours de l'État à l'investissement local en réduisant le taux du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur des dotations à l'investissement, en regroupant celles-ci et en les orientant notamment vers la transition écologique *(recommandation reformulée, échéance fin 2027).***

4. Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales

La cohésion des territoires de la République est affaiblie par la disparité du niveau des ressources financières dont bénéficient les collectivités territoriales. Alors que la loi leur confie des compétences homogènes, les collectivités disposent de ressources inégalement importantes pour des raisons qui ne découlent pas seulement, voire principalement, de leurs choix politiques ou de leur gestion.

De nombreux dispositifs de péréquation des ressources financières des collectivités visent à atténuer ces écarts de richesse. Les inégalités de ressources entre collectivités restent cependant excessives après péréquation. Sans accroître les transferts financiers de l'État aux collectivités, il convient d'amplifier et de mieux cibler la péréquation.

Chiffres clés

14,4 Md€

c'est le montant de la péréquation des ressources financières entre les collectivités en 2024

10,2 Md€

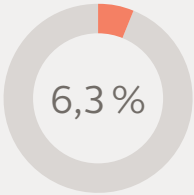
de péréquation verticale (modulation des transferts financiers de l'État et de la sécurité sociale)

4,2 Md€

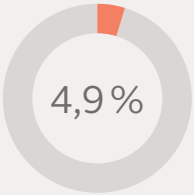
de péréquation horizontale (prélèvement de recettes de certaines collectivités pour les réaffecter à d'autres)

En 2024, on pouvait observer les rapports suivants entre les concours de péréquation et les recettes de fonctionnement

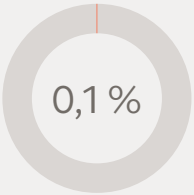
des communes et des intercommunalités



des départements



des régions



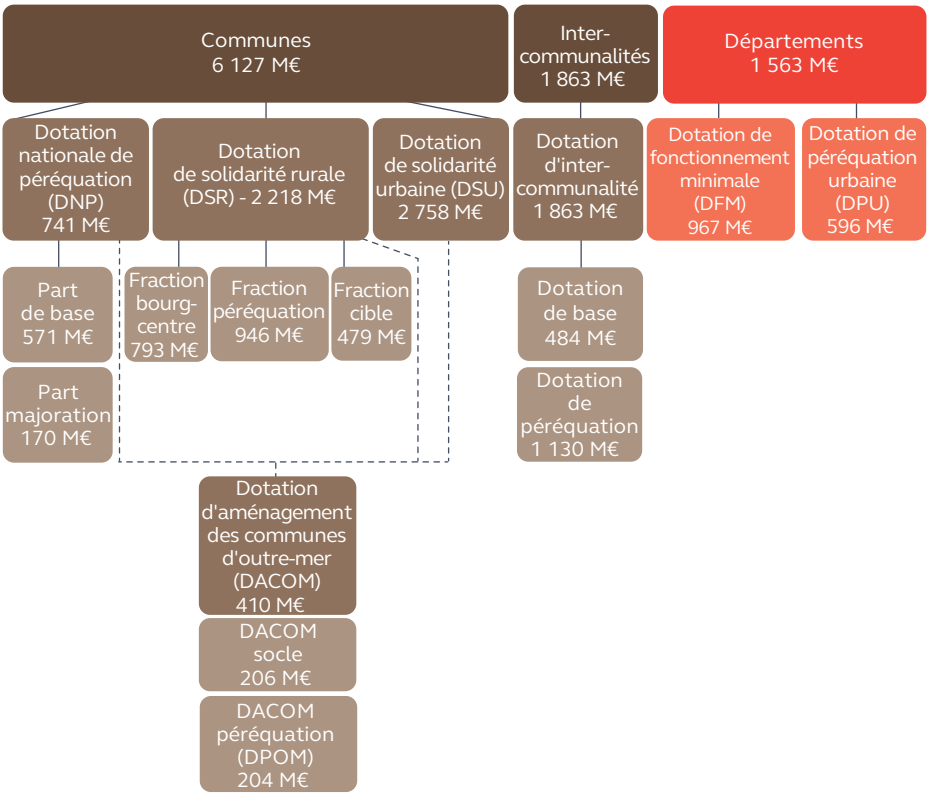
I. De nombreux dispositifs de péréquation pour réduire les écarts de richesse entre collectivités

Les dispositifs de péréquation modifient la répartition des ressources financières des collectivités par rapport à la distribution géographique inégalitaire des bases des impôts locaux et de transferts de l'État qui compensent la suppression d'anciennes recettes fiscales locales.

Il existe deux types de dispositifs de péréquation :

- des dispositifs de péréquation verticale, qui modulent les transferts de l'État vers les collectivités (10,2 Md€ en 2024), principalement dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- des dispositifs de péréquation horizontale, qui prélèvent une partie des recettes de certaines collectivités pour les réattribuer à d'autres (4,2 Md€ en 2024).

GRAPHIQUE N° 1 | Les dotations ou sous-dotations de péréquation de la DGF (montants 2025)



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGCL

GRAPHIQUE N° 2 | Les six dispositifs de péréquation horizontale (montants 2024)

Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	1 000 M€
Fonds de péréquation départementaux des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement a)	909 M€
Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO)	1 888 M€
Fonds de solidarité régional	27 M€
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)	350 M€
Fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France (FSDRIF)	60 M€

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGCL
Note : ces fonds sont répartis par les conseils départementaux entre les communes de moins de 5 000 habitants. Leur montant total est estimé par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

Les concours de péréquation sont répartis entre les collectivités en fonction de critères représentatifs de leurs ressources et de leurs charges.

II. Un effort de péréquation limité

La péréquation apporte des ressources importantes à certaines collectivités.

L'effort financier qui lui est consacré est cependant réduit. Ainsi, la péréquation représente une part croissante, mais toujours limitée des ressources des communes, sous l'effet de l'augmentation des dotations péréquatrices de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette part décline pour les intercommunalités et les départements. Elle est minime pour les régions.

Les concours de péréquation sont affectés par six défauts de conception qui ont des effets contre-péréquateurs : manque de sélectivité dans leur attribution, prise en compte mal assurée des charges, mesure incomplète du potentiel financier, application partielle de l'effort fiscal, calcul de la richesse relative avantageant les collectivités favorisées par leurs bases fiscales ou le revenu moyen de leurs habitants, garanties d'évolution excessives.

III. Accroître et mieux cibler la péréquation

Malgré la péréquation, les écarts de potentiel financier restent très élevés.

Ainsi, pour les 80 % des ensembles intercommunaux (l'intercommunalité et les communes qui en sont membres) situés de part et d'autre de la médiane nationale, les écarts entre les niveaux de potentiel financier par habitant vont, selon les strates institutionnelles et démographiques, de 1,9 à 1,2 après péréquation, contre de 2,3 à 1,3 avant péréquation. Les écarts sont encore plus importants quand on prend en compte la totalité des ensembles intercommunaux. C'est aussi le cas quand on compare la situation des seules communes au sein de ces derniers.

Afin de réduire les inégalités territoriales, il importe de péréquer intégralement l'attribution des principaux transferts de l'État aux collectivités, et non plus comme aujourd'hui de manière toujours minoritaire (DGF) ou presque inexistante (TVA).

Il convient aussi de relancer la péréquation horizontale, au point mort pour la plupart de ses dispositifs (communes et intercommunalités, régions, communes et départements de l'Île-de-France) et de renforcer les solidarités de proximité internes aux intercommunalités.

Recommandations

À niveau constant des transferts financiersde l'État aux collectivités, la Cour formule à l'attention des ministres chargés de la cohésion des territoires et des comptes publics, les recommandations suivantes :

1. **au sein de la dotation globale de fonctionnement, basculer intégralement les montants des dotations forfaitaires des communes et des départements et de la dotation de compensation des intercommunalités vers les dotations de péréquation et éliminer les biais contre-péréquateurs de ces dernières ;**
2. **à l'exception des sommes affectées au Fonds national d'attractivité économique des territoires, répartir intégralement les transferts de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée aux collectivités en fonction de critères péréquateurs de ressources et de charges fondés sur des données contemporaines ;**
3. **accroître le montant de l'ensemble des fonds de péréquation horizontale et réviser les critères de versement du fonds de solidarité régional afin d'en faire bénéficier de nouvelles régions ;**
4. **renforcer le rôle péréquateur des intercommunalités, notamment en généralisant à la totalité d'entre elles l'obligation d'établir un pacte financier et fiscal.**

Ces recommandations ont vocation à être mises en œuvre au cours de la période couverte par les prochains mandats municipaux 2026-2032, de manière progressive et concertée avec les représentants des collectivités, afin de favoriser des consensus et d'éviter de déstabiliser des situations individuelles.

Les synthèses ainsi que l'intégralité
du rapport public annuel 2026
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Le rapport est diffusé par la Documentation française :
Tél. : 01 40 15 70 10
www.vie-publique.fr/publications

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr