

... le projet de loi de finances pour 2026

POLITIQUE DES TERRITOIRES, MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

M. Bernard DELCROS, Rapporteur spécial, Sénateur du Cantal

Les programmes 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « interventions territoriales de l'État » mobilisent, en 2026, un total de 362,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 348,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP). À cela s'ajoutent près de 800 millions d'euros de dépenses fiscales adossées au programme 112.

Bien que les crédits qui leur sont consacrés paraissent peu élevés, **ces deux programmes ont en réalité un effet levier important sur le tissu économique local et l'amélioration de l'accès aux services.**

1. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN ACCORD AVEC LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit d'affecter au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » 285,3 millions d'euros en AE et 270,7 millions d'euros en CP, contre respectivement 296,4 millions d'euros et 246,8 millions d'euros en 2025. Les crédits prévus pour le programme 112 évoluent donc légèrement à la baisse en AE, à hauteur de 3,70 %, et à la hausse en CP, à hauteur de 9,74 %. En outre, le rapporteur spécial souligne avec satisfaction l'augmentation des crédits de la section locale du programme 112, qui regroupe plusieurs politiques contractuelles, à hauteur de 5,29 % en AE et 108,31 % en CP par rapport à 2025.

Évolution des crédits par action du programme 112

(en euros ou en %)

	LFI 2025		PLF 2026		Variation 2026/2025 en volume		Variation 2026/2025 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) - section locale	97 024 932	40 064 187	102 161 521	83 457 636	+ 5 136 589	+ 43 393 449	+ 5,29 %	+ 108,31 %
Action 12 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) -section générale	127 847 113	130 332 107	115 557 239	115 557 239	- 12 289 874	- 14 774 868	- 9,61 %	- 11,34 %
Action 13 - Soutien aux opérateurs	71 461 442	71 461 442	67 646 442	67 646 442	- 3 815 000	- 3 815 000	- 5,34 %	-5,34 %
Action 14 – Prime d'aménagement du territoire (PAT) - contrats de ruralité - pacte États-métropoles	-	4 888 151	-	4 116 285	-	- 771 866	-	- 15,79 %
Total	296 333 487	246 745 887	285 365 202	270 777 602	- 10 968 285	+ 24 031 715	- 3,70 %	+ 9,74 %

Source : projet annuel de performances « cohésion des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2026

A. UNE HAUSSE IMPORTANTE DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS QUI NE PERMET TOUTEFOIS PAS D'HONORER PLEINEMENT LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

Après l'importante mise à contribution du programme 112 en 2025, le rapporteur spécial souligne la prise en compte des recommandations du Sénat concernant la préservation du FNADT, qui se traduit par une stabilisation des AE et une augmentation significative des CP.

Une nouvelle réduction des crédits du programme 112 aurait en effet compromis la pérennité du volet territorial des contrats de plan État-Régions (CPER) et l'existence même des contrats de plan interrégionaux (CPIER), voire de plusieurs dispositifs « France ruralités ». Cela aurait aussi lourdement pénalisé l'investissement local, compte tenu de l'effet levier déterminant du FNADT et de sa souplesse d'utilisation.

La revalorisation des CP du programme 112 constitue ainsi un signal positif, mais mériterait toutefois d'être légèrement majorée pour permettre à l'État de respecter pleinement ses engagements contractuels compte tenu du niveau élevé des restes à payer en 2026.

Au regard des informations recueillies par le rapporteur spécial, les restes à payer des opérations engagées en 2025 dans le cadre des CPER/CPIER représentent, en effet, à ce jour un montant d'environ 55 millions d'euros. Sur cette somme, 12 millions d'euros sont en cours de règlement, tandis que 12 autres millions d'euros devraient être mobilisés grâce au dégel de la réserve de précaution du programme. De plus, le Gouvernement s'est engagé à flécher 10 millions d'euros supplémentaires sur le programme 112 dans le cadre du projet de loi de finances de fin de gestion.

Ce sont donc toujours 21 millions d'euros qui manquent, en l'état actuel, pour assurer le financement des restes à payer et des engagements contractuels pour 2026 sur la section locale du FNADT.

Les autres dispositifs contractuels portés par le programme 112 sont quant à eux globalement préservés dans leur montant. C'est notamment le cas des contrats de convergence, conclus entre l'Etat et les DROM, qui définissent une stratégie de convergence sur 10 à 20 ans adaptée à chaque territoire en vue de réduire les écarts de développement avec la métropole. Pour ces contrats, les crédits en AE et en CP ont été reconduits entre 2025 et 2026, respectivement pour des montants de 5,49 millions d'euros et 4 millions d'euros.

De même, les pactes territoriaux, destinés aux territoires confrontés à d'importantes difficultés socio-économiques structurelles, voient leurs crédits globalement reconduits par rapport à 2025, passant de 21,06 à 19,15 millions d'euros en CP.

B. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES MOYENS ALLOUÉS À L'ANCT AVEC UN POINT D'ATTENTION SUR SON SCHÉMA D'EMPLOIS

L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) est un établissement public dont l'objectif est de renforcer la cohésion sociale et de réduire les inégalités territoriales, en particulier à travers les réponses qu'elle apporte aux projets des collectivités. Dans ce cadre, l'agence assure la coordination de nombreux programmes nationaux territorialisés, parmi lesquels :

- « **Action cœur de ville** » (ACV), destiné à renforcer l'attractivité des villes « moyennes », qui a mobilisé depuis sa création environ 11 milliards d'euros financés via plusieurs programmes ;
- « **Petites villes de demain** », qui est une déclinaison du programme ACV axée sur des communes de plus petite taille ayant un rôle de centralité (1 646 communes de moins de 20 000 habitants, 3 milliards d'euros prévus sur 5 ans dont 2,8 milliards d'euros déjà engagés) ;
- « **Villages d'avenir** », qui accompagne 2 965 communes rurales dans l'élaboration et la réalisation de leurs projets de développement. L'ANCT anime le réseau des 100 chefs de projet déployés dans les départements ;

- « **Nouveaux lieux – Nouveaux liens** », qui soutient la mise en place de « tiers lieux ». L'État a lancé plusieurs appels à manifestation d'intérêt (AMI) successifs pour identifier des « fabriques de territoire » existantes ou en projet, dont certaines implantées en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et d'autres dans les territoires ruraux, ainsi que des « manufactures de proximité »;

- « **Territoires d'industrie** », qui soutient l'activité industrielle (127 sites labellisés, portant 2 400 projets) ;

- « **Volontariat territorial en administration** » (VTA), qui finance des contrats de mission pour de jeunes diplômés de niveau minimum bac + 2 pour effectuer une mission au service du développement des projets de territoires ruraux.

Enfin, les « **Conseillers numériques** » accompagnent les usagers en difficulté avec le « numérique du quotidien ». Si leur financement est porté par une autre mission, ils sont indissociables du dispositif France services.

Lors de sa création le 1^{er} janvier 2020, L'ANCT bénéficiait d'une subvention pour charges de service public (SCSP) de 54 millions d'euros en AE comme en CP dans le cadre du programme 112.

Ce montant a été porté à 61 millions d'euros en 2021, afin de permettre le doublement des crédits alloués à l'accompagnement en ingénierie des collectivités, les faisant passer de 10 à 20 millions d'euros. La SCSP a ensuite été stable en 2022 et 2023, à hauteur de 63,2 millions d'euros. Le PLF 2024 a acté une augmentation substantielle d'environ 20 millions d'euros de la SCSP, portant son montant à 81,46 millions d'euros. Cette hausse visait à doubler les crédits dédiés à l'ingénierie au service des collectivités territoriales, de 20 à 40 millions d'euros.

La loi de finances pour 2025 a mis fin à cette dynamique, en réduisant de 20 millions d'euros la SCSP, soit l'essentiel des moyens supplémentaires accordés l'année précédente à l'agence. Cette baisse a pu être absorbée par une contraction des dépenses de personnel, par une moindre participation aux actions de coopération territoriale européenne et par une réduction de 10 millions d'euros des crédits consacrés à l'ingénierie territoriale.

Pour 2026, l'agence subit une légère diminution de ses moyens à hauteur d'un million d'euros. Cependant, un point d'attention particulier concerne le plafond d'emplois fixé : il n'est pas raisonnable de plafonner le nombre d'ETP à 320 en 2026 (soit -30 ETP), après une baisse déjà substantielle de 21 ETP l'an dernier.

C. LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DU RÉSEAU FRANCE SERVICES : UN POINT DE SATISFACTION POUR UN DISPOSITIF AU SUCCÈS INDÉNIABLE

Le **réseau des maisons France services (MFS)**, initié en 2019, permet aux usagers **d'avoir un accès de proximité à un socle minimal de services portés par 11 opérateurs** : la Poste, France Travail, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA), le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice, la direction générale des finances publiques, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Le rapporteur spécial souligne le réel succès du réseau France services qui joue un rôle prépondérant dans le maintien du lien de proximité entre les services publics et les habitants des territoires. L'objectif d'un million d'accompagnements par mois, prévu pour 2026, a d'ores et déjà été atteint dès 2025.

Le projet de loi de finances prévoit une légère hausse des crédits alloués au dispositif, qui passent de 65 millions d'euros à 68 millions d'euros en 2026. Cet engagement de l'État permettra de financer le fonctionnement de **2 864 structures France services d'ici la fin 2026**.

La majoration en 2026 de la contribution des opérateurs au financement de chaque structure, aux côtés de l'État, portera le montant attribué à chaque France services à 47 500 euros. Cette hausse devrait permettre d'atteindre, en 2027, l'objectif fixé à 50 000 euros par structure. En outre, la loi de finances prévoit une dotation complémentaire de 10 000 euros pour chacune des France services implantées dans les zones France ruralités revitalisation (FRR) et portées par les collectivités territoriales.

2. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » : UN DISPOSITIF SOUPLE POUR SEPT ACTIONS TERRITORIALISÉES DONT LES CRÉDITS SONT STABLES ENTRE 2025 ET 2026

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE), créé en 2006, est composé de sept actions territorialisées répondant à des enjeux locaux très spécifiques qui nécessitent l'action transversale de différents acteurs. Le PITE présente ainsi deux caractéristiques :

- les actions mises en œuvre sont limitées à un périmètre géographique donné et non à une politique publique nationale ;
- son outil comptable lui permet de mutualiser des moyens provenant des différents ministères qui sont mis à disposition des préfets et rendus fungibles. Ces spécificités font de ce programme un outil souple et performant, à même de répondre à des problématiques complexes et d'encourager les mutualisations et les effets leviers. Les sept actions distinctes du programme doivent être appréhendées individuellement sur le plan budgétaire, du fait de la spécificité de chacune d'entre elles. Le programme connaît chaque année des évolutions qui correspondent à des situations locales spécifiques. Le tableau suivant en fait le récapitulatif.

Autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 162 par action (comparaison LFI 2025 - PLF 2026)

(en euros)

Action	Intitulé	LFI 2025		PLF 2026		Évolution LFI 2025-PLF 2026 (en %)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
02	Eau - Agriculture en Bretagne	1 721 215	1 714 336	1 721 215	1 714 336	-	-
04	Plans d'investissement en Corse	46 663 124	49 632 370	46 663 124	49 632 370	-	-
08	Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone	4 088 704	4 084 102	4 178 704	4 084 102	+ 2,20 %	-
09	Plan littoral 21	8 233 063	5 516 942	7 943 063	6 516 943	- 3,52 %	+ 18,13 %
10	Fonds interministériel transformation de la Guyane	10 395 001	10 400 248	10 495 001	9 400 247	+ 0,96 %	-9,62 %
12	Service d'incendie et de secours (SIS) de Wallis-et-Futuna	2 054 183	2 049 674	2 049 674	2 049 674	- 0,22 %	-
13	Plan Sargasses II	4 200 000	4 200 000	4 304 509	4 200 000	+ 2,49 %	-
Total		77 325 290	77 597 672	77 325 290	77 597 672	-	-

Source : projet annuel de performances, annexé au projet de loi de finances pour 2026

Le rapporteur spécial a été informé de la possible création d'une huitième action dédiée à Mayotte pour un montant total d'environ 4 milliards d'euros, sur la période 2026-2031, qui modifierait substantiellement l'architecture budgétaire de la mission. À ce stade, et dans la mesure où il ne dispose pas d'éléments plus précis, en particulier sur le calendrier de mise en œuvre, le rapporteur spécial n'est pas en mesure de commenter cette perspective.

Réunie le 4 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission. Elle a également décidé de proposer d'adopter les articles 66 et 67 sans modification.

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires » tels que modifiés par son amendement tendant à accroître de 1,5 million d'euros les crédits fléchés vers l'EPIDE et a confirmé sa décision de proposer d'adopter sans modification les articles rattachés 66 et 67.



Bernard DELCROS

Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
du Cantal

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28