

N° 139

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 5b

**COHÉSION DES TERRITOIRES - AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES
(Programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement
du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État »)**

Rapporteur spécial : M. Bernard DELCROS

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION	11
II. 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	14
A. UNE HAUSSE IMPORTANTE DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS QUI NE PERMET TOUTEFOIS PAS D'HONORER PLEINEMENT LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT	20
1. <i>Des crédits CPER et CPIER dont le financement n'est pas intégralement assuré pour 2026</i>	<i>20</i>
2. <i>D'autres dispositifs de contractualisation portés par le programme 112 globalement préservés</i>	<i>22</i>
B. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES MOYENS ALLOUÉS À L'ANCT AVEC UN POINT D'ATTENTION SUR SON SCHÉMA D'EMPLOIS	25
1. <i>Jusqu'en 2024, des exercices antérieurs marqués par la montée en puissance du soutien à l'ingénierie à travers des moyens supplémentaires pour l'ANCT.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Une très légère diminution en 2026 de la subvention pour charges de service public allouée à l'ANCT.....</i>	<i>26</i>
3. <i>Une nouvelle limitation des moyens en personnel en 2026 qui n'est pas réaliste</i>	<i>27</i>
4. <i>L'ANCT : le levier de plusieurs programmes nationaux territorialisés.....</i>	<i>29</i>
C. LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DU RÉSEAU FRANCE SERVICES : UN POINT DE SATISFACTION POUR UN DISPOSITIF AU SUCCÈS INDÉNIABLE	38
D. PLUSIEURS DISPOSITIFS DE ZONAGE SONT ASSOCIÉS AU PROGRAMME 112 : LES DÉPENSES FISCALES REPRÉSENTENT UNE PROPORTION IMPORTANTE COMPARÉ AUX DÉPENSES DU PROGRAMME	44
III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » : UN DISPOSITIF SOUPLE POUR SEPT ACTIONS TERRITORIALISÉES DONT LES CRÉDITS SONT STABLES ENTRE 2025 ET 2026	47
A. LE PITE, UN OUTIL BUDGÉTAIRE EFFICACE	48
1. <i>Un programme permettant de mettre en avant des politiques publiques interministérielles et territorialisées.....</i>	<i>48</i>
2. <i>Une programmation initiale généralement peu révélatrice, du fait du financement des principales actions par des transferts en cours de gestion</i>	<i>49</i>
B. SEPT ACTIONS TERRITORIALISÉES DONT LES MOYENS POUR 2026 SONT GLOBALEMENT STABILISÉS MÊME SI LEUR RÉPARTITION ENTRE LES ACTIONS EST LÉGÈREMENT AJUSTÉE	50
1. <i>Les crédits du plan d'investissement pour la Corse.....</i>	<i>50</i>
2. <i>Le Plan chlordécone IV</i>	<i>51</i>
3. <i>Le Plan littoral 21 en Occitanie</i>	<i>53</i>
4. <i>L'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » : des crédits reconduits à l'identique pour financer le combat contre les algues vertes</i>	<i>54</i>

5. <i>Le Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane</i>	54
6. <i>Le transfert encore retardé du service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna</i>	55
7. <i>Le Plan Sargasse II</i>	56
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	73
LA LOI EN CONSTRUCTION	75

L'ESSENTIEL

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.**

I. 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.

II. 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 fongibles. 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.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial n'avait reçu aucune des réponses.

À la date d'examen en commission de la mission, le 4 novembre 2025, il a obtenu 74 % des réponses.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » s'élèvent, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 à **22,11 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 22,23 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre 23,31 milliards d'euros en AE et 23,12 milliards d'euros en CP en 2025, soit une diminution, en valeur absolue, de 1,2 milliard d'euros en AE et 0,9 milliard d'euros en CP.

Ces crédits sont répartis, comme les années précédentes, entre six programmes dont les périmètres n'ont évolué que très marginalement. Ces programmes, par ordre décroissant d'importance budgétaire, sont les suivants :

- le **programme 109 « Aide à l'accès au logement »** qui porte principalement les crédits des aides personnelles au logement ;
- le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** qui vise à répondre aux situations d'hébergement d'urgence et à permettre l'accès au logement ;
- le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** qui finance, via des fonds de concours, les aides à la pierre et, au moyen de crédits budgétaires, d'autres actions relatives au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement ;
- le **programme 147 « Politique de la ville »** qui porte les moyens de l'État consacrés aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ;
- le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** qui comprend le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui finance une partie des contrats de plan État-régions ainsi que de nombreux dispositifs à destination des territoires, dont France Services ;
- et, enfin, le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)** qui porte, en 2026, sept actions spécifiques de portée régionale ou interrégionale.

Ces crédits portent donc des **politiques publiques très variées**. Dans leur immense majorité, ils sont destinés à soutenir l'action de l'État en faveur du logement et de l'habitat. Ils comprennent, dans des proportions bien moindres, des moyens alloués aux territoires peu densément peuplés afin, entre autres, de porter des dispositifs contractualisés entre l'État et les territoires, et de favoriser l'accès aux services publics et au numérique dans ceux-ci. C'est l'objet du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». En parallèle, la mission comporte un programme finançant des actions territorialisées particulièrement

transversales : le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (le « PITE »), répondant à des enjeux divers.

Le présent rapport commente les crédits affectés à ces deux programmes. Contrairement à l'an dernier où ils avaient été particulièrement mobilisés en vue de contribuer à l'objectif de redressement des finances publiques, les crédits qui leur sont alloués sont globalement sanctuarisés cette année tandis que la mission dans son ensemble voit ses moyens être davantage contractés.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2024	LFI 2025	LFI 2025 format 2026	PLF 2026	Fdc et AdP attendus en 2026	PLF 2026 / crédits totaux 2025			PLF 2026 / LFI 2025		
							montant	en %	en % corrigé de l'inflation	montant	en %	en % corrigé de l'inflation
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	3 103,5	2 936,7	2 936,7	3 046,7	0,2	110	3,70%	2,40%	109,9	3,70%	2,40%
	CP	3 131,3	2 961,5	2 961,4	3 071,4	0,2	110	3,70%	2,40%	109,9	3,70%	2,40%
109 – Aide à l'accès au logement	AE	13 102,2	16 713,3	16 713,3	16 126,1		-587,1	-3,50%	-4,80%	-587,1	-3,50%	-4,80%
	CP	13 102,2	16 713,3	16 713,3	16 126,1		-587,1	-3,50%	-4,80%	-587,1	-3,50%	-4,80%
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	1 466,0	2 671,8	2 671,8	1 923,3	500	-748,5	-28,00%	-28,90%	-748,5	-28,00%	-28,90%
	CP	1 218,0	2 513,6	2 513,6	2 030,4	391,8	-483,1	-19,20%	-20,30%	-483,1	-19,20%	-20,30%
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	396,8	296,3	295,7	285,4	53,1	-10,4	-3,50%	-4,70%	-11	-3,70%	-4,90%
	CP	379,6	246,7	246,1	270,8	53,1	24,6	10,00%	8,60%	24	9,70%	8,30%
147 – Politique de la ville	AE	523,9	609,6	609,6	651,7	0,5	42,2	6,90%	5,50%	42,2	6,90%	5,50%
	CP	524,1	609,6	609,6	651,7	0,5	42,2	6,90%	5,50%	42,2	6,90%	5,50%
162 – Interventions territoriales de l'État	AE	103,5	77,3	77,3	77,3	36,9	0	-	-1,30%	0	-	-1,30%
	CP	141,9	77,6	77,6	77,6	103,7	0	-	-1,30%	0	-	-1,30%
Total mission	AE	18 695,9	23 305,0	23 304,4	22 110,6	590,6	-1 193,8	-5,10%	-6,30%	-1 194,4	-5,10%	-6,30%
	CP	18 497,1	23 122,2	23 121,6	22 228,1	549,2	-893,4	-3,90%	-5,10%	-894,1	-3,90%	-5,10%

Crédits totaux format 2026 : loi de finances initiale (LFI) + mesures de périmètre et de transfert en PLF 2026. AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

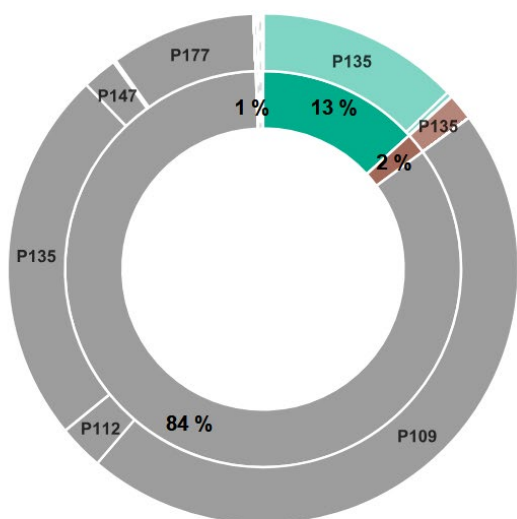
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

S'agissant des réflexions générales sur la mission dans son ensemble, le rapporteur spécial précise enfin qu'il prend acte des données mentionnées dans le rapport relatif à l'impact environnemental du budget annexé au PLF pour 2026, lequel précise que les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales de la mission « Cohésion des territoires » comptabilisent 4,61 milliards d'euros de crédits, taxes affectées et dépenses fiscales favorables, contre 0,6 milliard d'euros de crédits défavorables. Néanmoins, 85 % de ces crédits sont considérés comme neutres, et compte tenu de la part

minime que les programmes 112 et 162 représentent dans la mission, il n'en tire pas de conclusion particulière.

Cotation environnementale de la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros)



Crédits budgétaires et taxes affectées :

Favorables : 2,81 Md€

Mixtes : –

Défavorables : –

Neutres : 20,32 Md€

Non cotés : 0,14 Md€

Dépenses fiscales :

Favorables : 1,80 Md€

Mixtes : –

Défavorables : 0,60 Md€

Neutres : 9,20 Md€

Non cotées : 0,07 Md€

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et du projet de loi de finance pour 2026

II. 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

Représentant seulement 1,29 % des crédits, en autorisations d'engagement, de l'ensemble de la mission Cohésion des territoires dans le PLF pour 2026 (contre 1,05% en loi de finances initiale – LFI – pour 2025 et 1,7 % en LFI pour 2024), le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » porte paradoxalement des actions particulièrement suivies par les territoires concernés, en raison de leur effet levier sur le développement local.

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit d'affecter au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » un total de **285,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 270,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre 296,3 millions d'euros en AE et 246,7 millions d'euros en CP en 2024, ce qui correspond à une baisse de 3,7 % en AE mais à une hausse de 9,74 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2025. Il convient toutefois de souligner que le Gouvernement a procédé en cours d'exercice 2025 à l'annulation¹ de 15 174 709 euros en AE sur le programme 112 soit un peu plus de 5% des AE allouées au programme. Les autorisations d'engagement envisagées pour 2026 sont donc en réalité assez proches des montants effectivement ouverts en 2025. Le rapporteur spécial considère que ce maintien des AE, combiné à la hausse des CP, correspond pour partie à un retour à une situation acceptable à l'issue d'une année 2025 au cours de laquelle le programme a été très lourdement mis à contribution compte tenu de l'objectif de redressement des comptes publics. Ainsi qu'il avait eu l'occasion de l'exprimer l'an dernier, la diminution sensible des crédits du programme 112 en 2025 devait demeurer exceptionnelle compte tenu de l'effet démultiplicateur des financements portés par le présent programme² et des engagements contractuels pris par l'État qui n'avaient pas été tenus en 2025. Ce montant de CP pour 2026 ne permettra toutefois pas à l'État d'assurer pleinement ses engagements contractuels compte tenu d'importants restes à

¹ Il convient toutefois de souligner que le Gouvernement a, par le [décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits](#), procédé en cours d'exercice à l'annulation de 15 174 709 euros en AE sur le programme 112 soit un peu plus de 5% des AE allouées au programme. Les autorisations d'engagement envisagées pour 2026 sont donc en réalité très proches

² Sur ce point, cf. [rapport d'information n° 337 \(2023-2024\), déposé le 14 février 2024, de M. Bernard DELCROS](#), déposé au nom de la commission des finances du Sénat, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, intitulée « L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), un outil à consolider - exécution 2020 2022 ».

payer sur des opérations exécutées en 2025 qui grèveront pour partie les crédits de paiement 2026.

Malgré des efforts importants qui mobilisent actuellement les services déconcentrés de l'État afin de mobiliser tous les crédits non utilisés pour financer ces restes à payer, le montant des crédits inscrits dans le PLF pour 2026 sur le programme 112 fait apparaître un besoin global de financement supplémentaire de 30 millions d'euros pour financer ces restes à payer, assurer le paiement des crédits contractualisés de la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et permettre la bonne exécution des dispositifs nationaux portés par la section générale du FNADT. En effet, sur un total de 55 millions d'euros de restes à payer sur les opérations réalisées ou engagées en 2025 dans le cadre des CPER/CPIER, environ 25 millions d'euros sont déjà réglés ou en cours de règlement, ce qui laisse apparaître un différentiel de 30 millions d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu du niveau relativement modeste de cette somme au regard du caractère essentiel des actions conduites pour les territoires, en particulier ruraux, le rapporteur souligne la nécessité de réabonder de 30 millions d'euros les crédits du programme 112.

Cette somme devrait pouvoir être mobilisée via le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025 : le Gouvernement a proposé, à travers ce véhicule, de mobiliser 14,8 millions d'euros supplémentaires, auxquels ont été ajoutés 16,2 millions d'euros à la suite de l'adoption, au Sénat, d'un amendement du rapporteur général, M. Jean-François Husson, repris en commission mixte paritaire.

Évolution des crédits par action du programme 112

(en euros ou en %)

	LFI 2025		PLF 2026		Variation 2026/20245 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

La diminution importante des crédits du programme - de presque 40 % - subie l'an dernier apparaissait d'autant plus abrupte que les exercices précédents avaient été caractérisés par une hausse des crédits qui avait vocation à se poursuivre, au regard de la trajectoire annoncée jusqu'en 2026, pour permettre l'accompagnement et la montée en puissance de nouveaux dispositifs lancés¹.

Le retour, en 2026, à un niveau de crédits davantage en adéquation avec les besoins masque toutefois d'importantes disparités selon les actions considérées. **Le rapporteur spécial observe que la majoration des crédits de paiement** est essentiellement centrée sur les dispositifs contractuellement appuyés par l'État. C'est la raison pour laquelle **l'action 11 « FNADT - Section locale » est la plus impactée par la hausse des moyens envisagés (+ 5,29 % en AE et surtout +108,31 % en CP). Cette augmentation importante doit en réalité être perçue comme un réalignement partiel sur les engagements contractuels qu'avaient pris l'État et qui ont été mis en parenthèses en 2025 et qui, comme indiqué précédemment, sont destinés à**

¹ La trajectoire votée en loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ([loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023](#)) prévoyait une augmentation des crédits de la mission « Cohésion des territoires », dont relève le programme 112, de 5,3 % entre 2024 et 2025, une stabilisation en 2026 puis une diminution de 4,5 % en 2027 en raison de l'extinction de certains programmes.

assurer le financement de restes à payer importants mais qui ne couvrent pas la totalité des engagements contractuels de l'Etat pour 2026.

Les autres actions du programme subissent en réalité une légère diminution de leurs moyens en 2026 tant pour la section générale du FNADT (action 12) que pour les deux opérateurs (action 13).

Les deux opérateurs portés par le programme, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et Business France, sont effectivement touchés par une diminution des crédits, mais dans des proportions différentes : **l'action 13 « Soutien aux opérateurs » perd ainsi 5,34 % de ses moyens en AE comme en CP (67,6 millions d'euros pour 2026 contre 71,5 millions d'euros en LFI pour 2025).** Cette diminution aura de nouveau un impact sur les territoires, en particulier du fait de la diminution substantielle des crédits alloués à Business France pour que l'opérateur assure sa mission de promotion économique des territoires, afin notamment de favoriser l'installation d'entreprises étrangères en France (1 million d'euros contre 3,8 millions d'euros en 2025). Concrètement, cette diminution des crédits se traduira mécaniquement par une renégociation, par l'opérateur, du nombre de programmes suivis à due proportion des moyens supprimés, ce qui pose la question même de sa participation au programme à court terme. Le rapporteur s'enquière donc de savoir qui portera cette mission importante de promotion internationale des territoires ruraux.

L'action 12 « FNADT - section générale » qui porte un ensemble de dispositifs d'accompagnement des territoires ruraux dans l'accès à certains services publics ou au numérique, **apparaît comme l'action la plus touchée si l'on fait abstraction de l'action 14 (cf. ci-après) avec une perte de ses moyens de 9,61 % en AE et 11,34 % en CP.** Le rapporteur spécial considère que cette relative préservation était indispensable, au regard de l'importance des dispositifs et du niveau modéré des crédits portés en valeur absolue. Cette baisse n'altère pas la poursuite des programmes, à l'exception de « Nouveaux lieux, nouveaux liens » qui mérite d'être mieux soutenu.

Enfin, l'action 14 « Prime d'aménagement du territoire (PAT) - contrats de ruralité - pacte États-métropoles » ne comporte plus que des restes à payer, d'où l'absence d'autorisations d'engagement et l'ouverture de crédits de paiement de nouveau en baisse de 15,79 % pour 2026 (4,12 millions d'euros contre 4,88 millions d'euros en LFI pour 2025).

**Crédits budgétaires par dispositif au sein des différentes actions
du programme 112**

				Crédits LFI 2025	PLF 2026
		HT2	AE	97 024 932	102 161 521

	FNADT contractualisé		<i>CP</i>	40 064 187	83 457 636
Anciennes générations	CPER 2007-2014	HT2	<i>AE</i>	-	-
			<i>CP</i>	-	-
	CPER 2015-2020	HT2	<i>AE</i>	-	-
			<i>CP</i>	-	-
	CPER CPIER 2021-2027	HT2	<i>AE</i>	58 697 648	67 271 521
			<i>CP</i>	15 000 000	60 304 846
	<i>dont CPER</i>	<i>HT2</i>	<i>AE</i>	45 861 168	54 435 041
			<i>CP</i>	11 719 678	52 024 524
	<i>dont CPIER</i>	<i>HT2</i>	<i>AE</i>	12 836 480	12 836 480
			<i>CP</i>	3 280 322	8 280 322
CCT	<i>CCT</i>	<i>HT2</i>	<i>AE</i>	5 490 000	5 490 000
			<i>CP</i>	4 002 790	4 002 790
Pactes	<i>Pactes de développement territorial</i>	<i>HT2</i>	<i>AE</i>	32 837 284	29 400 000
			<i>CP</i>	21 061 397	19 150 000
	FNADT hors dispositifs contractualisés	HT2	<i>AE</i>	116 739 874	104 450 000
			<i>CP</i>	119 224 868	104 450 000
	FNADT hors dispositifs contractualisés	T2 et HT2	<i>AE</i>	124 847 113	112 557 239
			<i>CP</i>	127 332 107	112 557 239
France Services	<i>France Services - structures et animation départementale</i>	<i>HT2</i>	<i>AE</i>	65 500 000	68 000 000
			<i>CP</i>	65 500 000	68 000 000
France Ruralités	<i>France Services - bonification France ruralités</i>	<i>HT2</i>	<i>AE</i>	13 050 575	13 450 000
			<i>CP</i>	13 050 575	13 450 000
	<i>Autres mesures France Ruralités</i>	<i>HT2</i>	<i>AE</i>	16 000 000	16 000 000
			<i>CP</i>	16 000 000	16 000 000
		<i>HT2</i>	<i>AE</i>	11 000 000	11 000 000

	dont petites villes de demain (PVD)		CP	11 000 000	11 000 000
	dont volontariat territorial en administration (VTA)	HT2	AE	5 000 000	5 000 000
			CP	5 000 000	5 000 000
	100 chefs de projets village d'avenir	T2	AE	8 107 239	8 107 239
			CP	8 107 239	8 107 239
	dont HCAS chefs de projets village d'avenir	T2	AE	6 000 000	6 000 000
			CP	6 000 000	6 000 000
	dont CAS chefs de projets village d'avenir	T2	AE	2 107 239	2 107 239
			CP	2 107 239	2 107 239
Hors France Ruralités	Soutien aux lieux de convivialité	HT2	AE		-
			CP		-
	Section générale (mesures à disposition du ministre)	HT2	AE	1 889 299	2 500 000
			CP	2 574 943	2 500 000
	Restructuration des sites de défense	HT2	AE	-	-
			CP	299 350	0
	Politique de la Montagne	HT2	AE	800 000	800 000
			CP	800 000	800 000
	Territoires d'industrie	HT2	AE	4 000 000	3 000 000
			CP	5 500 000	3 000 000
	Numérique - crédits déconcentrés alloués aux tiers-lieux	HT2	AE	10 500 000	-
			CP	10 500 000	-
	Numérique - soutien à l'animation du réseau des tiers lieux	HT2	AE	2 500 000	700 000
			CP	2 500 000	700 000
	Communication politiques ruralité	HT2	AE		-
			CP		-
	Réseaux ministère (financement associatif)	HT2	AE	3 000 000	3 000 000
			CP	3 000 000	3 000 000
Souti en aux opéra teurs	ANCT	HT2	AE	67 661 442	66 646 442
			CP	67 661 442	66 646 442

	dont SCSP		AE	64 661 442	63 646 442
			CP	64 661 442	63 646 442
	dont SCI		AE	3 000 000	3 000 000
			CP	3 000 000	3 000 000
	Business France	HT2	AE	3 800 000	1 000 000
			CP	3 800 000	1 000 000
Restes à payer	PAT	HT2	AE		-
			CP	3 104 720	2 811 618
	Contrats de ruralité	HT2	AE		-
			CP	1 410 602	1 034 057
	Pacte État métropoles	HT2	AE		-
			CP	372 829	270 610
	Total HT2 P112	HT2	AE	288 226 248	277 257 963
			CP	238 638 648	262 670 363
	Total P112	T2 et HT2	AE	296 333 487	285 365 202
			CP	246 745 887	270 777 602

Note : HT2 : hors titre 2 (hors dépenses de personnel), T2 : titre 2 (dépenses de personnel), SCSP : subvention pour charges de service public, SCI : subvention pour charges d'investissement.

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL)

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

Le partenariat contractuel entre l'État et les territoires se décline sous plusieurs formes de contrats : les contrats de plan État-régions (CPER), les contrats de plan interrégionaux de fleuves et de massifs pour la génération 2021-2027 (CPIER), ainsi que les pactes territoriaux. Ce sont principalement des dispositifs territoriaux contractualisés : ils avaient été fortement touchés en 2025 par l'importante diminution des crédits sur le programme. Le doublement des crédits pour ces dispositifs en 2026 (+108,31 %) ne doit toutefois pas masquer le fait que les montants alloués demeurent insuffisants pour assurer le financement au niveau des engagements contractuels pris par l'État.

1. Des crédits CPER et CPIER dont le financement n'est pas intégralement assuré pour 2026

L'action 11 « section locale du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT) » contribue au financement du

partenariat contractuel de l'État à travers **les contrats de plan État-régions (CPER), les contrats de plan interrégionaux (CPIER)** de fleuves et de massifs pour la génération 2021-2027, ainsi que plusieurs contrats territoriaux, incluant les contrats de convergence territoriale.

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

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

a) Comme en 2025, aucun moyen alloué à la finalisation des CPER 2015-2020 dans le PLF pour 2026

Les CPER 2015-2020 ont été signés entre l'État et les régions et ont fait l'objet depuis de plusieurs ajustements pour tenir compte :

- en 2016, du nouveau découpage régional¹ ;
- du remplacement des CPER ultramarins par les contrats de convergence et de transformation (CCT) 2019-2022² ;
- de la prolongation des volets « mobilité multimodale » des CPER 2015-2020 jusqu'en 2022 ;
- de l'intégration dans le dispositif des crédits du plan « France relance » afin de coordonner les calendriers du plan et des contrats.

L'État a ainsi contractualisé, hors crédits de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), un total de 13,7 milliards d'euros sur la durée de cette génération 2015-2020 des CPER hexagonaux. **Le taux d'engagement des autorisations d'engagement (AE) de cette génération de CPER demeure inchangé à ce jour, à 93 %, soit près de 12,8 milliards d'euros d'AE.** Toutefois, seule une petite partie de ces crédits transite par le programme 112. Pour 2026, aucun crédit n'est alloué, comme en 2025, pour assurer la finalisation des CPER 2015-2020. **Le rapporteur spécial souligne le caractère très insatisfaisant de cette situation qui traduit une rupture de la parole de l'État : pour assurer le solde intégral des engagements de cette génération 2015-2020, les crédits de paiement nécessaires s'élèveraient pour 2026 à**

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

² *En application de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.*

43,3 millions d'euros. Ces besoins ne pourront être financés sur le programme qu'au détriment du financement de la génération 2021-2027 des CPIER.

b) Après la forte amputation en 2025 des crédits destinés à la génération 2021-2027 des CPIER, une augmentation des moyens en 2026 qui ne permet toutefois pas de couvrir la totalité des engagements contractuels

Par la suite, une nouvelle génération de CPER et de CPIER pour 2021-2027 a pris le relai. **Exceptés les CPER de la Corse et de la Normandie et du CPIER de la Vallée de la Seine, faisant encore l'objet d'échanges avec l'Autorité environnementale, tous les protocoles d'accord CPER 2021-2027 ont abouti à la signature d'un contrat État-Région.** Ces contrats sont suivis et évalués, par la direction générale des collectivités locales, à travers un outil dénommé « Contrats-Territoires ».

Le rapporteur spécial constate certes que le PLF pour 2026 augmente sensiblement les moyens prévus pour financer les CPIER, lesquels passent en crédits de paiement de 40 à 83 millions d'euros, mais ces moyens ne couvrent que strictement les engagements contractuels de l'État pour 2026 sans que soit prévu le financement des restes à payer d'ores et déjà recensés. En effet, au regard des informations recueillies par le rapporteur spécial au cours de ses auditions, le total des factures parvenues et restant à régler pour l'ensemble des CPIER toutes générations confondues s'élève actuellement à environ 55 millions d'euros. Sur ces 55 millions d'euros, un peu plus de 12 millions d'euros sont d'ores et déjà en cours de règlement grâce à une gestion serrée et 12 millions supplémentaires seront réglés par le dégel de la réserve de précaution du programme sur lesquels des assurances ont été obtenues. Par ailleurs, le différentiel d'environ 30 millions d'euros devrait pouvoir être financé sur la loi de finances de fin de gestion, **pour assurer le financement des restes à payer et des engagements contractuels pour 2026 sur la section locale du FNADT.**

2. D'autres dispositifs de contractualisation portés par le programme 112 globalement préservés

a) Douze pactes de développement territorial de nouveau impactés sur le plan budgétaire en 2026

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

Le programme 112 porte une part significative du soutien de l'État, à travers ces pactes, au titre du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Au total, **10 pactes ou contrats de développement territorial demeurent actifs et financés au moins pour partie sur le programme 112 :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- le contrat de développement territorial pour Calais et le Calaisis, signé le 13 novembre 2015 pour renforcer l'attractivité d'un territoire marqué

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

par la crise migratoire. Ce contrat constituait un avenant au CPER 2015-2020 pour le Nord et le Pas-de-Calais. Il a été remplacé par le CRTE Grand Calais Terres et Mers en avril 2023 ;

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

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

Après avoir déjà subi l'an dernier une diminution de leurs moyens, les pactes de développement territorial devraient connaître en 2026 une baisse des moyens de 10,3 % en AE (29,4 millions d'euros contre 32,8 millions d'euros un an plus tôt) et de 9 % en CP (19,15 millions d'euros contre 21,06 millions d'euros en 2025).

Là encore, le rapporteur spécial considère que ce report d'engagement contractuel de l'État entrainera un nouveau ralentissement du taux d'exécution des pactes de développement territorial en 2026 et il formule le vœu que ces dispositifs reprennent leur rythme normal d'exécution.

b) Les contrats de convergence et de transformation préservés sur le plan budgétaire par le PLF 2026 : une exception parmi les dispositifs contractualisés

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

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

Les dotations en AE de 2025 sont reconduites pour 2026 sur la base de l'annuité théorique de la précédente génération de contrats. Le rapporteur spécial, au regard de la situation des outre-mer, considère que cet « effort » consistant à maintenir le niveau d'AE des CCT est appréciable.

Ces contrats cherchent à contribuer à six objectifs : accompagner la transition numérique, structurer l'offre de soutien aux projets de territoire et à l'ingénierie de projet, renforcer l'accessibilité aux services publics et au public, poursuivre et amplifier les politiques de revitalisation des

centres-villes anciens et des bourgs, encourager les initiatives locales et stimuler la coopération inter-territoriale.

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

1. Jusqu'en 2024, des exercices antérieurs marqués par la montée en puissance du soutien à l'ingénierie à travers des moyens supplémentaires pour l'ANCT

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été créée par la loi du 22 juillet 2019¹. Elle a repris une partie des missions du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ainsi que les missions de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (Epareca) et de l'Agence du numérique.

L'ANCT déploie les grands programmes nationaux d'intervention, d'aménagement numérique et mobile, de revitalisation des centres-villes ou encore d'accès aux services, afin de soutenir les projets portés par les collectivités. Elle intervient également en appui spécifique aux territoires à travers la mobilisation d'une ingénierie dédiée.

Lors de sa mise en place au 1^{er} janvier 2020, l'agence disposait d'un soutien à hauteur de 54 millions d'euros, en AE comme en CP, au titre de sa subvention pour charges de service public (SCSP), portée par le programme 112. Ce montant a été porté à 61 millions d'euros en 2021 pour permettre notamment le doublement du montant de l'ingénierie destinée à appuyer des projets sur mesure portés par les territoires, passant de 10 à 20 millions d'euros. La SCSP a ensuite été stable en 2022 et en 2023 à 63,2 millions d'euros en AE et en CP. Jusqu'alors, cette évolution, compte tenu de la réappropriation de certains moyens portés dans le plan de relance, traduisait finalement une baisse relative des moyens de l'ANCT que le rapporteur spécial avait eu l'occasion d'explicitier par le passé².

Le PLF pour 2024 a conféré une hausse substantielle de la SCSP d'environ 20 millions d'euros pour atteindre 81,461 millions d'euros : il s'agissait de doubler (de 20 à 40 millions d'euros) les crédits consacrés à l'aide à l'ingénierie des collectivités territoriales.

Cette montée en puissance des crédits d'ingénierie de l'ANCT s'est traduite par des possibilités supplémentaires donnés aux préfets d'activer d'avantage, via des marchés publics, le recours à des interlocuteurs qui peuvent conseiller les collectivités, en particulier les plus petites, sur le

¹ [*Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.*](#)

² Cf. [*Rapport général n° 115 \(2022-2023\), tome III, annexe 6, volume 2, de M. Bernard Delcros, déposé le 17 novembre 2022 sur le projet de loi de finances pour 2023 : Cohésion des territoires - Aménagement des territoires.*](#)

cheminement à suivre pour tel ou tel besoin en ingénierie et les orienter vers le dispositif le plus à même d’y répondre. À travers ce dispositif, c’est un maillage plus fin de l’action combinée de l’ANCT et des préfetures, auxquelles le rapporteur spécial souscrit pleinement, qui permet de mieux conseiller les collectivités rurales sur des projets qui leur semblent parfois trop lourds à porter, bien que nécessaires et finançables dès lors qu’une aide adéquate leur est apportée. L’année 2024 s’est donc traduite par une montée en puissance des crédits que l’ANCT a consacré à l’ingénierie territoriale, ainsi que par une diversification des formes que ce soutien à l’ingénierie a pu prendre : une enveloppe de 15 millions d’euros a été allouée à l’ensemble des préfets, au 1^{er} mars 2024 pour accompagner des mesures d’ingénierie à destination des collectivités territoriales (les « enveloppes déconcentrées »).

Toutefois, la montée en puissance opérée au cours de l’année 2024 n’a pas été conduite au terme de ce qui avait été envisagé initialement puisque l’agence a été impactée en cours d’exercice par diverses mesures budgétaires infra-annuelles, ce qui s’est traduit par l’adoption d’un budget rectificatif¹. Néanmoins, celles-ci n’ont pas porté atteinte, en 2024, au soutien à l’ingénierie. Elles ont pu être absorbées en particulier par la rationalisation des moyens dédiés aux fonctions support et par une attention toute particulière pour contenir les dépenses de personnel.

La loi de finances pour 2025 a marqué un coup d’arrêt à cette politique puisque l’agence a perdu 20 millions d’euros soit peu ou prou les moyens supplémentaires qui avaient été alloués un an plus tôt : une partie de cette diminution avait pu être « absorbée » par une nouvelle contraction des dépenses de personnel et par une moindre participation aux activités de coopération territoriale européenne de l’ANCT², mais au final ce sont environ 10 millions d’euros en moins sur les crédits destinés à l’ingénierie que l’ANCT avait perdu en 2025. Pour 2026, l’agence subit une nouvelle diminution de ses moyens, dans des proportions toutefois moindres que l’an dernier.

2. Une très légère diminution en 2026 de la subvention pour charges de service public allouée à l’ANCT

Le projet de loi de finances pour 2025 avait conduit à une diminution tant de la subvention pour charges de service public (SCSP), ramenée à 64,6 millions d’euros en 2025 contre 81,261 millions d’euros en 2024, que de la subvention pour charges d’investissement (SCI) limitée à 3 millions d’euros en 2025 contre 3,8 millions d’euros en 2024. Ces baisses avaient annihilé

¹ Le conseil d’administration de l’Agence a adopté ce budget rectificatif lors de sa séance du 20 juin 2024 et a arrêté le budget de l’ANCT à 205,83 millions d’euros en AE et 197,30 millions d’euros.

² Il s’agit en particulier de [la participation de l’ANCT aux 22 programmes « Interreg 2021-2027 »](#) qui sera sensiblement réduite en 2025.

intégralement l'effort qui avait été consenti en 2024 au titre de la montée en puissance de l'agence dans son rôle de soutien à l'ingénierie territoriale.

Pour 2026, la SCI est reconduite à 3 millions d'euros mais la SCSP est encore réduite de plus d'un million d'euros (63,65 millions d'euros contre 64,6 millions d'euros un an plus tôt).

Le rapporteur spécial attire donc l'attention sur l'impact que pourrait avoir cette nouvelle diminution des moyens de l'ANCT en 2026. **Il considère que l'absence totale de marge de manœuvre de l'agence est inquiétante.** Il a d'ailleurs attiré l'attention de la DGCL, qui assure la tutelle de l'ANCT, sur cette situation peu confortable. En particulier, la nouvelle contraction du plafond d'emplois de l'ANCT pour 2026 lui semble intenable.

3. Une nouvelle limitation des moyens en personnel en 2026 qui n'est pas réaliste

La montée en charge des missions s'est traduite par le recrutement d'agents, au niveau central comme au niveau territorial, qui s'est poursuivie jusqu'en 2024 avec le recrutement de plusieurs contractuels de catégorie A. L'ANCT s'est ainsi rapprochée de son plafond d'emploi.

Plafond d'emplois en ETPT de l'ANCT jusqu'en 2026 et exécution de 2021 à 2024

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Plafond d'emplois en ETPT	327	345	367	371	350	320
ETPT effectivement exécutés	324,65	310,88	335,64	369,18	-	-

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données fournies par l'ANCT

Toutefois, compte tenu de la diminution des moyens budgétaires alloués depuis 2025 et de l'abaissement du plafond d'emploi de l'opérateur passé de 371 en 2024 à 350 en 2025 et qu'il est prévu, en l'état actuel du PLF pour 2026, de porter à 320, une diminution du nombre de personnes physiques travaillant pour l'agence a d'ores et déjà été anticipée. L'ANCT est arrivée, en 2025, au bout de cet effort de rationalisation comme le soulignent plusieurs bilans, effectués en particulier par le Sénat sur son activité, ses moyens et le niveau de satisfaction qu'elle apporte aux collectivités territoriales.

La délégation aux collectivités territoriales du Sénat a ainsi lancé une évaluation de l'ANCT trois ans après sa création, intitulée « ANCT : quel bilan pour les élus locaux ? », qui a abouti, à 14 recommandations regroupées autour de **trois idées forces auxquelles le rapporteur spécial s'associe** : rapprocher l'agence des élus locaux, œuvrer pour permettre aux collectivités d'avoir accès à de l'ingénierie et davantage consolider l'existant. La délégation

aux collectivités territoriales du Sénat a d'ailleurs effectué, 18 mois après ce rapport, un travail de suivi de l'avancement de ces recommandations¹.

De même, la **question de l'adéquation des moyens de l'ANCT aux missions conférées** a fait l'objet, à la demande de la commission des finances, d'une **enquête de la Cour des comptes sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances** qui a donné à lieu à l'établissement de huit recommandations. Une **audition pour suites à donner** a été organisée le 14 février 2024 à la suite de laquelle un rapport d'information a été publié².

Un nouveau rapport d'information de juillet 2025 consacré au FNADT³ a également souligné l'impossible conciliation entre la montée en puissance des missions conférées à l'agence et la diminution progressive des moyens ces deux dernières années à laquelle il faut désormais mettre un terme.

Au-delà de ses moyens généraux, l'action de l'ANCT se traduit à travers une multitude de ramifications qui peuvent avoir trait à la politique de la ville, au numérique et aux territoires ruraux. Dans ce cadre, peuvent intervenir des programmes nationaux d'appui, des dispositifs de contractualisation et enfin une offre d'ingénierie « sur mesure » aux collectivités territoriales dont les besoins ne recouvrent pas exactement les programmes.

Dans ce dernier cas, postérieurement à la création de l'ANCT, ont été annoncées diverses mesures de soutien aux territoires, à travers le renforcement des programmes pour un **meilleur appui à l'ingénierie territoriale**, qui s'est traduit par la mise en place de **l'agenda rural auquel a succédé « France Ruralités »**.

¹ Les [conclusions de ce rapport d'information du 7 novembre 2024 peuvent être consultées en ligne.](#)

² [Rapport d'information n° 337 \(2023-2024\) précité de M. Bernard Delcros, déposé le 14 février 2024, au nom de la commission des finances du Sénat, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, intitulée « L'Agence nationale de la cohésion des territoires \(ANCT\), un outil à consolider - exécution 2020 2022 ».](#)

³ [Rapport d'information n° 803 \(2024-2025\), présenté par M. Bernard Delcros, déposé le 1^{er} juillet 2025 au nom de la Commission des finances du Sénat, intitulé « Sauver Le FNADT : l'aménagement du territoire à la croisée des chemins ».](#)

De l'Agenda rural à France Ruralités

À la demande de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, une mission composée d'élus locaux et de parlementaires a remis en juillet 2019 un rapport comportant 200 mesures destinées à favoriser le développement des territoires ruraux et à améliorer la vie quotidienne de leurs habitants, dans les domaines de l'éducation, de l'accès aux services, de la santé, du numérique, des transports, etc. Parmi celles-ci, 181 propositions ont été sélectionnées et sont mises en œuvre par l'ensemble des ministères sous le pilotage de l'ANCT.

Ces mesures sont d'ampleur très variable, et concernent différents champs (scolaire au travers des cordées de la réussite, accès aux services administratifs avec les maisons France services, programmes localisés, etc.). Certaines mesures préexistaient d'ailleurs à l'Agenda rural mais y ont été intégrées. Une mission d'évaluation de l'Agenda rural a donc été lancée et a abouti à l'annonce le 6 juillet 2022, par la Première ministre, lors de son discours de politique générale, de la mise en œuvre d'une nouvelle étape en faveur de la ruralité.

Le 13 octobre 2022, lors de son audition devant la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale portant sur l'action du Gouvernement en faveur des zones rurales, la Secrétaire d'État chargée de la ruralité a annoncé la création de six groupes de travail dans le cadre de la préparation d'une nouvelle feuille de route à destination des territoires ruraux. Des ateliers se sont réunis en complément des réunions thématiques lancées au sein du Conseil national de la refondation (CNR). Ces groupes de travail ont formulé 300 propositions qui ont été remises au Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la Ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, à la fin du mois de janvier 2023.

Le 15 juin 2023, la Première ministre a présenté une nouvelle feuille de route que le Gouvernement a souhaité engager au profit des territoires ruraux, dénommée France Ruralités à travers quatre axes : Villages d'Avenir, la dotation aménités rurales, 50 mesures en faveur de la ruralité et une réforme des zonages qui s'est traduite par la création des zones « France ruralités revitalisation » (FRR) le 1^{er} juillet 2024.

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

4. L'ANCT : le levier de plusieurs programmes nationaux territorialisés

L'ANCT assure la coordination d'autres programmes nationaux territorialisés qui contribuent à la cohésion territoriale. D'ampleur inégale, certains de ces programmes sont aujourd'hui particulièrement identifiés dans les territoires. Plusieurs d'entre eux ne sont que partiellement financés sur le programme 112 mais le rapporteur spécial souhaite en souligner le caractère stratégique. Ainsi, certains développements ci-après peuvent porter sur des dispositifs qui n'apparaissent pas dans l'architecture budgétaire de la mission.

a) Le programme « Action Cœur de ville »

Lancé en décembre 2017 à la suite d'une expérimentation¹, « Action Cœur de Ville » (ACV) est un programme national destiné à renforcer et développer l'attractivité des villes « moyennes », en faisant le choix d'investir prioritairement dans la revitalisation des centres-villes. Initialement destiné à mobiliser 5 milliards d'euros, le dispositif a été prorogé et a mobilisé depuis sa création environ 11 milliards d'euros, dont une petite partie provient du programme 112.

Budgétairement, le programme repose sur trois principaux contributeurs nationaux, à savoir le groupe Caisse des dépôts et consignations à travers la Banque des territoires, Action logement, l'Agence nationale de l'habitat et, dans une moindre mesure, l'État, notamment à travers le programme 112.

Prorogé, pour l'instant jusqu'en 2026, dans le cadre d'un nouveau volet du plan (qualifié d'action cœur de ville 2 ou ACV2), le programme a donné lieu à la signature de 182 avenants. Ce deuxième volet intègre désormais un dispositif dédié aux entrées de ville² et porte une attention accrue à l'embellissement des quartiers situés autour des gares ferroviaires.

Les 4 priorités de l'acte 2 du programme Action cœur de ville (ACV)

- Accompagner les villes dans leur transition écologique ;
- Conforter le socle de services, le vivier d'emplois et le rôle de centralité des villes moyennes pour l'ensemble de leur territoire ;
- Revitaliser les villes moyennes dans un cadre de vie accueillant et inclusif
- Accélérer le déploiement des actions, en apportant aux villes l'accompagnement nécessaire à la mise en œuvre de projets transversaux plus complexes et des financements adaptés.

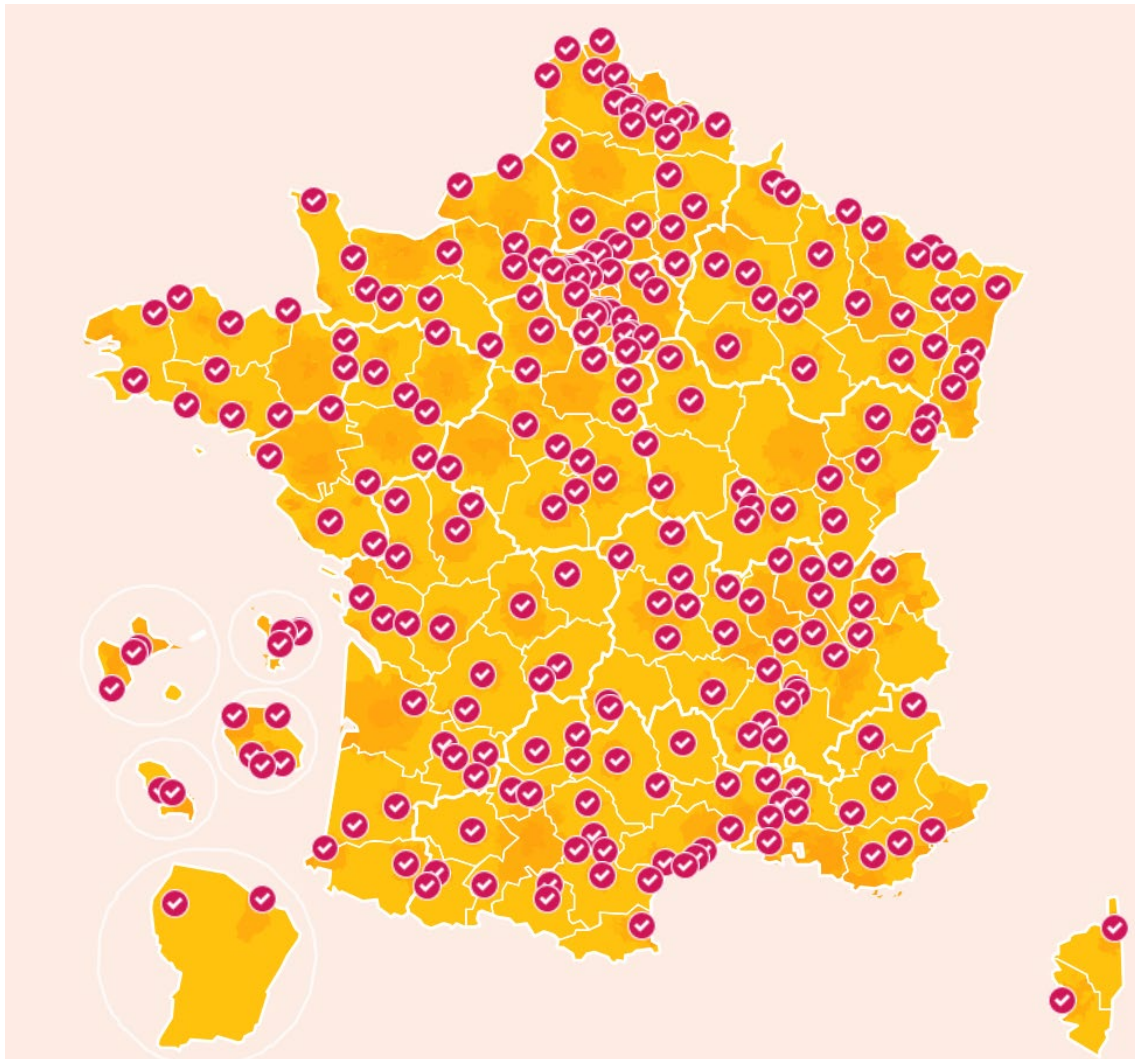
Source : Réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

¹ Le Gouvernement a souhaité, à partir de 2014, conforter la présence de centres-bourgs plus dynamiques dans les zones rurales ou périurbaines, considérant que la perte d'attractivité de nombreuses petites communes et villes moyennes est un phénomène qui touche tout autant la qualité de vie et la cohésion sociale que le développement économique local. 23 % de la population française vit dans des villes moyennes, et 26 % de l'emploi total, en France, y est concentré. Dans ce contexte, le Commissariat général à l'égalité des territoires - CGET (intégré depuis à l'Agence nationale de la cohésion des territoires - ANCT) a piloté, en partenariat avec la Direction de l'habitat, l'urbanisme et des paysages (DHUP) et l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), une expérimentation visant à donner aux collectivités territoriales des outils pour agir sur la revitalisation des centres-bourgs.

² Afin d'inciter à l'embellissement de certains aménagements, l'association Paysage de France « distingue » chaque année depuis 2020 quatre endroits de France qu'elle considère comme « moches » : la médiatisation de cette démarche et le débat public qui en a résulté a grandement contribué à l'intégration du dispositif « entrées de ville » dans le deuxième volet d'ACV.

Le programme accompagne 232 territoires qui représentent 244 communes réparties sur une large part du territoire comme l'illustre la carte ci-après.

**Répartition sur le territoire des 244 communes bénéficiaires
du programme « action cœur de ville » (ACV)**



Source : réponse de l'ANCT au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Le rapporteur spécial tire un bilan largement positif d'Action cœur de ville si l'on croit plusieurs indicateurs :

- depuis 2020, la vacance commerciale a diminué dans les communes ACV, malgré une hausse observée en 2023 (dynamique également constatée au niveau national cette dernière année)¹ ;

¹ Le taux de vacance commerciale s'établissait à 12,10 % dans les villes ACV en 2023 selon les données du [Codata](#).

- depuis 2018, le taux de vacance structurelle (deux ans ou plus) a diminué plus fortement dans les villes ACV que dans le reste de la France bien qu'il y demeure plus élevé¹ ;

- 81 % des habitants des villes ACV jugent le programme très utile ou plutôt utile².

b) Le programme « Petites villes de demain »

Dans le prolongement du programme « Action cœur de ville », le programme « Petites villes de demain » (PVD), lancé le 1^{er} octobre 2020, constitue une des mesures reprises dans le plan France Ruralités.

Sur la période 2021-2026, **3 milliards d'euros** sont prévus pour le programme, au travers de crédits de droit commun et de crédits du plan France « relance », dont 95 % environ ont déjà été engagés en incluant 1,2 milliard d'euros au titre des subventions à l'investissement pour des projets (subventions des directions régionales de l'action culturelle, dotations d'équipement des territoires ruraux /dotation de soutien à l'investissement local 2021-2022, Fonds vert, etc.), 1,5 milliard d'euros au titre de l'Anah, environ 155 millions au titre du « fonds friche » ainsi que 190 millions d'euros issus de prêts accordés par la Banque des territoires.

1 646 communes de moins de 20 000 habitants ainsi que leurs intercommunalités sont ainsi accompagnées, principalement des communes de plus petite taille que pour le programme ACV mais ayant un rôle de centralité, réparties sur l'ensemble du territoire. En effet, 52 % des communes bénéficiaires comptent moins de 3 500 habitants et 75 % des communes sont rurales³.

Les deux programmes ACV et PVD s'appuient sur l'opération de revitalisation du territoire (ORT). L'ORT constitue, pour schématiser, leur outil juridique central. Créée par la loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018, dite loi Elan, l'ORT se matérialise par une convention permettant aux collectivités locales de mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, pour lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes. Les habitants des communes PVD représentent environ 11 % de la population nationale. 90 % des communes PVD ont terminé la rédaction de leurs plans d'actions, dont une partie fait office de convention ORT et ont engagé la phase opérationnelle de mise en œuvre des actions.

¹ Ce taux de vacance structurelle des communes ACV s'établit à 4,6 % en 2022 selon les données [Lovac](#).

² D'après le [baromètre du centre-ville et des commerces](#).

³ Au sens de la [grille communale de densité de l'Institut national de la statistique et des études économiques](#).

c) Villages d'avenir

Le programme Villages d'avenir, vise à **aider des communes rurales à réaliser leurs projets de développement** à travers un accompagnement en ingénierie. Il vient compléter l'offre d'ingénierie déjà déployée par l'ANCT en zone rurale par exemple à travers les « petites villes de demain » ou le « volontariat territorial en administration ».

Il s'agit avant tout d'accompagner les communes dans la conception et la réalisation de leurs projets, en veillant à fluidifier les rapports, dans les politiques menées, avec l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient. Cet accompagnement se traduit par une diffusion des dispositifs et outils déjà mis en œuvre par l'État et ses opérateurs, par les collectivités territoriales et par les acteurs privés présents sur le territoire. L'ANCT veille, dans la mise en œuvre de ces projets, à la prise en compte par les communes concernées des objectifs de transition écologique.

Le programme est décliné en lien avec les moyens d'ingénierie locaux existants au sein des services de l'État et des collectivités ou de leurs groupements. Sans que cette liste soit exhaustive, plusieurs thèmes ont été identifiés comme prioritaires à ce stade : construction, réhabilitation et rénovation de logements, valorisation et réhabilitation du patrimoine culturel, organisation de l'offre de soins et d'initiatives « d'aller-vers »¹ dans le domaine médical, etc.

Une fois entrées dans le programme, les communes bénéficiaires doivent arrêter une feuille de route pour la durée de leur accompagnement. Cette feuille de route permet d'identifier les projets prioritaires que la collectivité souhaite conduire pour son développement à 5 ans.

Là aussi, les communes éligibles au programme sont des communes rurales, au sens de l'Insee, ou des « petites centralités » qui ne seraient pas déjà couvertes par d'autres dispositifs d'appui de l'ANCT. Ce sont donc bien des territoires ruraux, éprouvant des difficultés à mobiliser des capacités d'ingénierie, qui constituent la cible du dispositif « Villages d'avenir ».

2 965 communes de moins de 3 500 habitants ont ainsi été sélectionnées depuis le lancement de labellisation le 1^{er} janvier 2024.

Ce soutien à la ruralité à travers « villages d'avenir » se traduit depuis le 1^{er} janvier 2024 par l'existence de **100 postes de chef de projet**², mutualisés à l'échelle départementale et placés sous l'autorité des préfets de département. Selon l'organisation retenue par ce dernier, ils peuvent être positionnés au sein des préfectures ou des directions départementales interministérielles (DDI). Ces 100 postes de chefs de projets sont répartis dans 94 départements, les cinq départements³ comptant 95 % de communes rurales et 60 % de

¹ C'est-à-dire de transporter le corps médical vers le patient.

² À ces 100 postes financés sur le programme 112 s'ajoutent 20 postes financés par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

³ Il s'agit des Hautes-Alpes, du Cantal, de Loir-et-Cher, de la Haute-Marne et des Vosges.

population rurale bénéficiant de deux chefs de projets tandis que les quatre départements¹ les plus fortement urbanisés du bassin parisien et certains DROM² ne bénéficient pas de chefs de projets. Cette répartition territoriale a fait l'objet d'une instruction ministérielle³.

Le plafond de rémunération de chaque chef de projet a été porté à 80 000 euros, charges comprises, pour un total qui s'élevait à 8 millions d'euros pour 2024 et qui sera porté, le rapporteur tient à le souligner dans ce contexte de diminution drastique des crédits du programme 112 pour 2025, à 8,1 millions d'euros dans le PLF pour 2025. Cette augmentation, d'exactement 107 239 euros, découle du relèvement du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale afférent. À ce stade, le rapporteur spécial relève par ailleurs qu'aucun indicateur de performance n'a été mis en place, compte tenu du caractère récent du dispositif, mais il ne manquera pas pour autant de solliciter rapidement son évaluation

d) Fabrique de territoires et manufactures de proximité : deux dispositifs portés par le programme « nouveaux lieux nouveaux liens » dont les crédits disparaîtraient dans la version actuelle du PLF pour 2026

Le programme « nouveaux lieux - nouveaux liens » comporte deux dispositifs de soutiens aux tiers lieux : « Fabrique de territoires » et « Manufactures de proximité ».

Les tiers-lieux sont des espaces physiques dédiés au « faire ensemble » : **il peut s'agit d'espaces de coworking, de micro-folies⁴, de campus connecté, d'atelier partagé, de fablab⁵, de garage solidaire⁶, de social place, de makerspace⁷** ou encore de friche culturelle qui contribuent à la vitalité des territoires. Ces lieux des transformations du travail, de la transition écologique ou encore de l'apprentissage, offrent un accès flexible et convivial à des usagers qui y trouvent aussi un accès au numérique.

Pour accompagner et accélérer la dynamique de développement des tiers-lieux dans les territoires, en garantissant leur diversité et consolidant les projets existants, l'État a lancé, en 2019, un appel à manifestation d'intérêt (AMI) des « **fabriques de territoire** », existantes ou en projet. 300 fabriques ont ainsi été initialement identifiées - 150 implantées en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et 150 dans les territoires ruraux - avant de

¹ Il s'agit de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

² La Réunion et Mayotte.

³ [Instruction interministérielle IOML2320999 relative à la mise en œuvre du programme « Villages d'Avenir ».](#)

⁴ Une micro-folie est une plateforme culturelle qui intègre un musée numérique au cœur d'un équipement déjà existant.

⁵ Un fablab est un lieu ouvert à des personnes pour les aider à formaliser un projet au stade de prototype.

⁶ Il s'agit d'un garage participatif - ou garage associatif - qui permet de réparer soi-même, ou de faire réparer, son véhicule à moindre coût.

⁷ Il s'agit d'un atelier de fabrication numérique.

nouvelles vagues de labellisation supplémentaires qui ont porté à **407 le nombre de tiers-lieux financés au 1^{er} janvier 2025**.

Concrètement, le programme vise à soutenir les tiers-lieux dédiés à la production. Il s'agit de petites unités de production locale qui animent et apportent des services à une communauté professionnelle, en capacité de recréer de l'activité localement tout en préservant les savoir-faire dans les territoires. Ainsi, le dispositif se décline en quatre grands objectifs : des créations d'activités pour redynamiser les territoires, le développement d'espaces de travail partagés, le déploiement de la formation et la transmission des savoir-faire ou encore la relocalisation de la production, notamment via un soutien aux artisans.

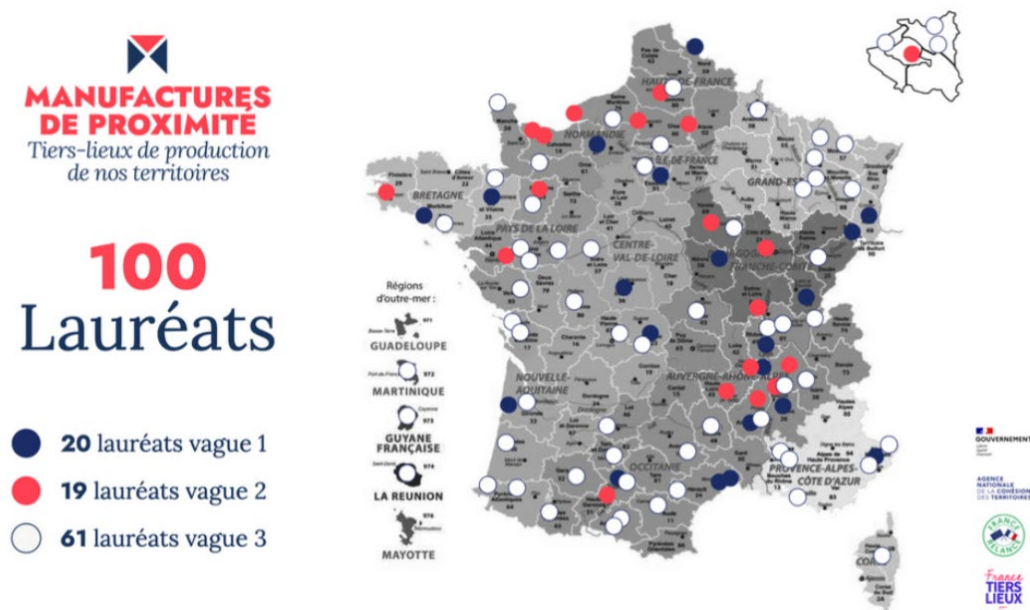
Les critères de sélection ont garanti une diversité des projets finalement retenus : agriculture partagée, médiation numérique, aide aux démarches administratives, fabrication - création et réparation, formation et enseignement, accès à la culture, etc. Il y a environ 6 candidatures pour un tiers-lieu labellisé, ce qui montre la sélectivité et l'attractivité du mécanisme. Les zones rurales ont été particulièrement ciblées, puisqu'une Fabrique sur trois est située dans des zones peu denses ou très peu denses au sens de la grille communale de densité de l'Insee, et une sur quatre dans des communes de moins de 2 000 habitants. Une attention particulière a été portée, lors de cette deuxième vague de labellisation, aux départements ruraux ne comptant aucun ou quasiment aucun tiers-lieu (Ariège, Haute-Corse, Haute-Saône, Haute-Savoie, Cher, Corrèze, Indre-et-Loire, Pyrénées-Orientales, Vosges et Mayotte). Environ la moitié des tiers-lieux soutenus se trouvaient en QPV et 29 % en zones « France ruralités revitalisation » le 1^{er} juillet dernier (*cf. infra*).

Chaque fabrique est financée par l'État pour trois ans, le temps pour ces structures de conforter leur équilibre économique. En 2024, le programme a continué de se concentrer sur ces priorités, avec un budget de 8,8 millions d'euros, visant à couvrir les arrondissements encore non desservis et à soutenir les fabriques existantes. Seule une partie des crédits de fabrique des territoires relève du programme 112.

En parallèle, depuis 2021, 100 manufactures de proximité ont été labellisées et soutenues (directement par un soutien en dépenses de fonctionnement, d'investissement et indirectement via une aide à l'ingénierie) à hauteur de 250 000 euros annuels par manufacture, en moyenne pour 3 ans. En 2024, une enveloppe de 800 000 euros est venue renforcer ce soutien, en gratifiant 16 des 100 Manufactures d'un appui complémentaire de 50 000 euros pour leurs actions en matière de structuration des filières. Ces manufactures de proximité, tiers-lieux emblématiques pour la relocalisation de la production dans les territoires, sont réparties dans 16 régions et 68 départements. Sur les 100 manufactures labellisées, 48 sont situées en zones

rurales, 39 en petites et moyennes villes, 18 en territoires prioritaires¹. Les principales filières représentées sont les métiers d'art (20 %), le réemploi (20 %) et le textile (10 %).

Implantation géographique des 100 lauréats « manufactures de proximité »



Source : l'ANCT

Le projet de loi de finances déposé pour 2026 supprime totalement les crédits du programme « nouveaux lieux-nouveaux liens », même si 700 000 euros destinés à l'animation au niveau national du réseau des 3 500 tiers-lieux qui existent au total en France sont maintenus. **Le rapporteur spécial estime que la suppression de la totalité des 10,5 millions d'euros qui avaient été adoptés en 2025, d'ailleurs sur une initiative sénatoriale, n'est pas entendable. Il plaide pour le rétablissement de ces crédits dans le cadre de l'examen du texte par le Parlement.**

e) Le programme « territoires d'industrie » : une diminution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement pour 2026

Lancé fin 2018 par le Premier Ministre, pour une durée initiale de 3 ans, et s'inscrivant dans une stratégie de tentative de reconquête industrielle du territoire, le programme « territoires d'industrie » (TI) a fait l'objet, en mai 2023, d'une annonce, par le Président de la République d'un renouvellement jusqu'en 2027.

¹ Le total est supérieur à 100 car certaines manufactures peuvent être en quartier prioritaire de la ville et dans une ville moyenne simultanément.

Ce programme cherche à soutenir l'activité industrielle sur certains territoires, la formation et la mobilité des salariés, l'attractivité des métiers industriels et, dans la mesure du possible, la transition écologique des friches industrielles, ces sujets étant impactés par le débat, toujours en cours¹, sur le zéro artificialisation nette (ZAN).

Compte tenu de l'ensemble des éléments, 183 sites labellisés TI, portant 2 600 actions, font l'objet d'un accompagnement prioritaire de l'État, en lien avec Business France, la Banque des Territoires et les collectivités territoriales concernées. Concrètement, des moyens sont mobilisés en ingénierie et en investissements par l'État et les opérateurs impliqués afin d'accompagner la reconversion de friches industrielles (en lien avec le Fonds Friches), de favoriser l'acquisition de foncier et d'immobilier d'entreprise et, à terme, de sécuriser des chaînes d'approvisionnement. Les crédits alloués par l'Etat transitent par cinq programmes depuis le lancement du dispositif.

**Action conduite par chacun des programmes finançant le dispositif
Territoires d'industrie depuis son lancement en 2019**

Programme	Action
112	Financement des chefs de projets
112	Ingénierie sur-mesure ANCT et partenariats
134	VTE et accélérateurs
363	Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires – France Relance
424	AMI Rebond industriel – France 2030

Source : ANCT

Ces 183 sites rassemblent 630 intercommunalités dans les 18 régions françaises, dans le cadre d'un dispositif qualifié de « rebond industriel », pour lequel le programme 112 cofinance ainsi une cinquantaine de chefs de projets, ainsi que des mesures d'ingénierie à travers l'ANCT².

Le rapporteur spécial constate avec inquiétude la diminution des crédits fléchés vers les territoires d'industrie via le programme 112 (3 millions d'euros en AE comme en CP, contre 4 millions d'euros en AE et 5,5 millions

¹ Une [proposition de loi n° 124 \(2024-2025\) visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux](#) a d'ailleurs été déposée au sénat par MM. Guislain Cambier et Jean-Baptiste Blanc, le 7 novembre 2024.

² Toutefois, l'essentiel des crédits provient du plan France 2030 ainsi que du fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires qui ne relèvent pas du présent programme.

d'euros en CP en 2025). Toutefois, il ne dispose pas à ce stade du détail de l'ensemble des crédits qui seront destinés au dispositif en 2026 et rappelle que le label TI n'est que partiellement financé sur ce programme. Il souhaite donc clarifier le volume total des crédits dont disposera Territoires d'industrie pour s'assurer qu'un réabondement n'est pas nécessaire.

f) La reconduction des crédits pour financer le volontariat territorial en administration

Dans le cadre de l'Agenda rural, le Gouvernement a annoncé la mise en place, en 2021, du **volontariat territorial en administration (VTA)**, dispositif permettant par des contrats de mission pour de jeunes diplômés de niveau bac + 2 minimum pour une durée de 12 à 18 mois au service du développement des projets de territoires ruraux (au-delà de 12 mois, le dispositif doit être financé par la collectivité). Le rapporteur spécial **se réjouit de l'existence du dispositif tout en regrettant**, comme les années précédentes, **que le VTA ne puisse donner lieu à plus de 12 mois de financement**, les plus petites collectivités n'ayant pas les moyens de compléter le financement des six mois supplémentaires.

Ce dispositif se poursuit dans le cadre de France Ruralités. L'enveloppe ouverte en 2025, de 5 millions d'euros, est reconduite pour 2026 en AE comme en CP.

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

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

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

a) Une nouvelle extension du bouquet de services des MFS qui s'est opérée en 2025

Les sites France services permettent aux usagers d'accéder à un bouquet de services du quotidien. Ils peuvent bénéficier, dans chaque structure, de l'accès à un socle minimal de onze missions de services publics¹. Ce socle minimal comprend La Poste, France travail, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA), le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice, et la direction générale des finances publiques auxquels se sont ajoutés, le 1^{er} janvier 2024, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère et un service du ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ainsi que l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2025, deux autres opérateurs (l'Agirc Arcco ainsi que les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - URSAFF) ont intégré le bouquet de services dans plusieurs départements.

Concrètement, les MFS ont été installées soit au sein de structures préexistantes (MSAP, bureau de poste, etc.) soit, le plus souvent, ont été « créées » *ex nihilo* par les collectivités territoriales.

Parmi les 2 804 MFS labellisées au 1^{er} août 2025, en activité, 67 % sont portées par une collectivité territoriale ou leur groupement², 15 % par La Poste, 13 % par une association locale ou un réseau d'association, 2 % par la MSA, 1 % par les sous-préfectures elles-mêmes et 2 % seulement résultent d'un co-portage entre plusieurs organismes³.

Enfin, la MSA et les services déconcentrés de l'État (préfectures et sous-préfectures) portent respectivement 2 % et 1 % des France services.

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

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

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

³ Ces éléments issus des réponses au questionnaire budgétaire ont été confirmés par l'ANCT lors de l'audition de son directeur général.

Le rapporteur spécial souligne le succès que remporte le dispositif. **Il considère que les MFS constituent un noyau dur de la « cohésion » entre les territoires, au sens premier du terme.** Le nombre d'accompagnements d'usagers et la fréquentation des Maisons France services n'ont cessé de croître depuis leur création début 2020. L'objectif d'1 million d'accompagnements par mois qui était prévu pour 2026 a été atteint dès 2025. Les MFS permettent de résoudre plus de quatre démarches administratives sur cinq¹. Les demandes les plus sollicitées sont liées aux démarches auprès de l'administration fiscale (20 %), aux pré-demandes de titre d'identité et de voyage ainsi qu'aux immatriculations de véhicules (20 %), aux démarches en lien avec la liquidation des droits de retraite et le calcul de la pension (15 %), à l'assurance maladie (14 %) et aux allocations familiales (14 %).

En outre, le rapporteur spécial a été informé de la volonté de procéder à la labellisation de 61 Maisons France services supplémentaires en 2026, toutes structures comprises (en incluant les structures mobiles qui peuvent prendre des formes très variées : outre **les bus itinérants dans les zones les plus rurales ou les plus difficiles d'accès**², on note même l'existence d'une maison France Services mobile sur pirogue, la « *pirogue France services de l'Est guyanais* » qui circule sur le Maroni de commune en commune).

Concernant le périmètre du bouquet de services proposé, le rapporteur spécial a eu l'occasion, dans le prolongement de la mission précitée, d'échanger longuement avec plusieurs organismes concernés pour aboutir à la conclusion que des extensions étaient nécessaires afin de couvrir davantage les besoins de services aujourd'hui non satisfaits.

Il renouvelle sa préconisation que soient intégrés au dispositif d'autres opérateurs comme le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) ou encore la fédération des particuliers employeurs (Fepem).

Il entend les difficultés techniques qu'il faut surmonter ainsi que les efforts de concertation que suppose l'élargissement du périmètre proposé aux usagers.

Toutefois, le rapporteur spécial insiste tout particulièrement sur un aspect qu'il est régulièrement amené à rappeler aux décideurs. L'élargissement des opérateurs accessibles via les MFS ne fait en rien peser un risque sur la capacité « d'absorption » par les conseillers France services d'usagers supplémentaires et de nouvelles demandes. Au contraire, dans la pratique, les conseillers France services cherchent déjà systématiquement à

¹ La DGCL a fait savoir au rapporteur que 84,2 % des démarches administratives effectuées à l'aide des MFS sont résolues. Par ailleurs, 96,1 % des utilisateurs se déclarent satisfaits de l'accompagnement reçu en France services et 98 % recommandent France services à leurs proches.

² Il existe 160 structures mobiles et à peu près autant de structures multi-sites. Dans les outre-mer, 10 % des MFS sont des structures de type mobile pour adapter au mieux le service à la réalité de territoires parfois très difficiles d'accès.

aider l'utilisateur, y compris lorsqu'il les sollicite pour accomplir des démarches qui ne relèvent pas en théorie de leurs compétences.

Concrètement, le fait d'élargir le nombre d'opérateurs facilite donc le travail des conseillers France services. Il est plus simple pour ces derniers d'orienter l'utilisateur vers un opérateur, lorsque la demande ne relève pas de leurs compétences. **De manière contre intuitive, c'est donc l'intérêt des conseillers France services, tout autant que des usagers, de viser un nouvel élargissement des opérateurs associés.**

Le rapporteur spécial renouvelle également certaines préconisations. Il plaide de nouveau pour **généraliser les agendas partagés afin de garantir à l'utilisateur la possibilité d'une prise de rendez-vous immédiate avec chaque partenaire pour les demandes complexes**. Ces rendez-vous pourraient s'effectuer à la maison France services lors d'une permanence de l'opérateur, dans les locaux de l'opérateur ou en visioconférence, en fonction du type de demande et du souhait de l'utilisateur. Il insiste sur la possibilité de compléter, dans chaque France services, les permanences physiques des opérateurs par des rendez-vous en visioconférence, évitant des déplacements aux usagers, parfois géographiquement éloignés des locaux des opérateurs. Cette offre apparaît d'autant plus indispensable que le nombre de permanences effectuées dans les locaux des France Services reste faible, même si des améliorations ont été apportées ces deux dernières années.

Le second axe que le rapporteur spécial suit tout particulièrement, concerne les démarches engagées pour aller vers les usagers les plus en retrait des services publics. Cet objectif est également en passe d'être atteint puisque 99,4 % de la population française (hors Mayotte) est domiciliée à moins de 20 minutes¹ et, 99,9 % de la population française (hors Mayotte) est domiciliée à moins de 30 minutes d'une implantation France services.

Le rapporteur spécial préconise ainsi, comme il l'avait déjà indiqué l'an dernier, d'aller plus loin en offrant, en l'absence de transports en commun, la **possibilité d'une prise en charge partielle du coût d'un service de transport à la demande vers les structures fixes, ou éventuellement vers les structures mobiles** qui n'ont pas vocation à se déplacer à chaque domicile des usagers.

Dans les zones où l'offre de transport en commun est faible ou inexistante, un service de transport à la demande doit pouvoir répondre aux besoins de déplacement des personnes non motorisées ou âgées. C'est notamment le cas dans les zones rurales où ce type de transport souple et adapté pallie souvent l'absence de transports en commun réguliers.

¹ C'est une progression de 4 points par rapport à la même donnée exprimée l'an dernier par le rapporteur spécial dans [le tome III, annexe 6, volume 2 « Cohésion des territoires - Politique des territoires » déposé le 23 novembre 2023 du Rapport général n° 128 \(2023-2024\)](#) sur le projet de loi de finances pour 2024.

b) Un financement par structure France services progressivement augmenté même si les objectifs initialement envisagés pour 2026 ne seront pas atteints

Le financement du réseau France Services suit différents canaux : des crédits sont alloués à l'animation du réseau départemental, tandis que depuis 2019, un financement forfaitaire, par MFS a été acté.

Initialement de 30 000 euros¹, ce financement forfaitaire, répondant à l'une des principales préconisations formulées par le rapporteur spécial², sera progressivement porté à 50 000 euros, forfait qui devait s'appliquer à compter de 2026, en maintenant le principe d'un co-financement entre l'État et les opérateurs, mais qui devrait finalement n'être atteint qu'en 2027.

En 2023, l'État a majoré sa participation de 5 000 euros, portant ainsi à 35 000 euros le forfait par structure, à travers une revalorisation du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Les opérateurs ont ensuite majoré leur participation en 2024 pour financer les 5 000 euros supplémentaires par structure, en parallèle de l'arrivée des deux nouveaux opérateurs dans le dispositif au 1^{er} janvier 2024. Cette arrivée a d'ailleurs conduit à une **nouvelle répartition du financement du fonds national France services (FNFS) entre les opérateurs** comme l'illustre le tableau ci-après.

En 2025, l'État a de nouveau majoré sa participation de 5 000 euros pour atteindre le montant forfaitaire de 45 000 euros par structure. Il avait initialement été envisagé que les opérateurs fassent de même pour 2026. Toutefois, l'arrivée de nouveaux opérateurs en 2025 et les échanges en cours entre eux et la DGCL pour décider d'une clé de répartition adéquate se poursuivent ce qui a conduit à décider, pour 2026, d'une majoration financée par les opérateurs de 2 500 euros par structure, portant le financement par structure à 47 500 euros. **L'objectif de 50 000 euros par structure devrait pouvoir être atteint en 2027.**

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

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

Cette hausse du montant forfaitaire, même si elle s'effectue de manière plus lissée que prévue, est d'autant plus à souligner qu'elle s'accompagne d'une progression du nombre de maisons France services ouvertes.

Financement par structure France services

(en euros)

	Part du FNADT	Part du FNFS	Total par structure France services*
2023	20 000	15 000	35 000
2024	20 000	20 000	40 000
2025	25 000	20 000	45 000
2026 (prévisionnel)	25 000	22 500	47 500

Note : total hors bonification pour les France services portées par les collectivités territoriales en zone FRR (cf. *infra*).

Source : Commission des finances du Sénat

En 2026, les crédits prévus en PLF au titre de ce dispositif permettent de maintenir la part FNADT à 25 000 euros par structure, d'où un total de 68 millions d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 2,5 millions d'euros, et d'assurer le financement de 60 structures supplémentaires, ce qui devrait conduire à un total de 2 864 MFS à fin 2026.

Il faut souligner, enfin, qu'une enveloppe de 13,45 millions d'euros est ouverte en PLF pour 2026 (contre 13,05 en LFI 2025) sur le programme 112, afin de majorer la dotation forfaitaire des MFS situées, au 1^{er} janvier 2025, en zone France ruralités revitalisation (FRR)¹, uniquement pour les MFS portées par des collectivités territoriales.

Selon les informations recueillies par le rapporteur spécial qui a interrogé la DGCL sur ce point, ce sont 1 311 MFS portées par des collectivités qui devraient être éligibles à la bonification en 2026. Les crédits ouverts couvrent donc la bonification prévue à hauteur de 10 000 euros par MFS.

Au-delà des crédits budgétaires du programme 112, l'attractivité des territoires nécessite des dépenses fiscales efficaces et un soutien à des dispositifs satellites.

¹ Instaurées par l'[article 73 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024](#).

D. PLUSIEURS DISPOSITIFS DE ZONAGE SONT ASSOCIÉS AU PROGRAMME 112 : LES DÉPENSES FISCALES REPRÉSENTENT UNE PROPORTION IMPORTANTE COMPARÉ AUX DÉPENSES DU PROGRAMME

Au sein de la mission, le programme 112 ne pesant que 1,29 % du total des crédits ouverts en AE dans le PLF pour 2025, le montant des dépenses fiscales qui lui sont rattachées demeure corrélativement modeste en valeur absolue. Néanmoins, en proportion, les dépenses fiscales représentent un soutien important, comparé aux dépenses.

Le programme 112 recouvre **vingt-six dépenses fiscales** pour un total de presque 800 millions d'euros.

Parmi celles-ci, **onze sont relatives à des dispositifs qui sont rattachés au programme 112 bien qu'elles soient éloignées de son cœur de mission** (sept dépenses se rapportent à des exonérations ciblées sur le territoire de la Corse tandis que quatre dépenses se rapportent à des exonérations de droits et déductions d'actifs en matière de propriété immobilière).

Le rapporteur spécial note donc que, parmi ces 26 dépenses fiscales formellement rattachées, **seules 15 concernent exclusivement les dispositifs pris sur le fondement du programme 112**. Ces diverses dépenses comprennent principalement des exonérations ou des réductions d'impôt associées au classement dans divers dispositifs de zonages. L'objet des 15 dépenses fiscales relevant des missions exécutées au titre du programme 112 sont récapitulées dans le tableau *infra*.

**Liste et nature des 15 dépenses fiscales
dont l'objet relève directement du programme 112**

Numéro de la dépense fiscale	Nature de la dépense fiscale	Montant 2026 (en millions d'euros)
220 104	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)	376
220 109	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les zones France ruralités revitalisation (FRR)	60
230 602	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent dans les zones d'aide à finalité régionale ou qui se sont créées entre le 1 ^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU)	42

230 606	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent ou créent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER)	4
530 206	Exonération du droit budgétaire de 2 % de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire (ZRR-ZRU-Zones Franches Urbaines)	nc
230 303	Majoration de la base de calcul des amortissements des immobilisations acquises au moyen de primes de développement régional, de développement artisanal ou d'aménagement du territoire (PAT)	1
230 609	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées dans les zones de développement prioritaire (ZDP)	Inférieur à 0,5
050 112	Exonération des immeubles situés dans une zone de développement prioritaire (ZDP) et rattachés à un établissement implanté dans une ZDP pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises	0
050 113	Exonération des immeubles situés dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural et rattachés à un établissement implanté dans une ZoRCoMiR pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises	0
090 101	Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR	Inférieur à 0,5
040 101	Exonération en faveur des entreprises réalisant certaines opérations en ZRR pouvant ouvrir droit à une exonération de Contribution foncière des entreprises (CFE) en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale	1
040 112	Exonération en faveur des établissements créés entre le 1 ^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2020 dans une zone de développement prioritaire (ZDP) pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises	0
040 113	Exonération en faveur des établissements exerçant une activité commerciale dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises	0

090 113	Exonération en faveur des établissements créés dans une zone de développement prioritaire	Inférieur à 0,5
090 114	Exonération en faveur des établissements exerçant une activité commerciale dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural	0

Source : Commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026

Compte tenu de l'importance relative de ces dépenses fiscales rattachées, au regard **des crédits budgétaires affectés au programme 112**, le rapporteur spécial souligne qu'il lui semble indispensable d'assurer un suivi précis de ces coûts.

III. 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 divers.

Il s'agit d'un programme qui, par définition, en ce qu'il a vocation à financer sur quelques exercices des dispositifs territorialisés et ponctuels, est assez mouvant. En effet, après la suppression en 2025, comme cela était prévu, de l'action 11 consacrée à la « Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire » est intervenue après des évolutions qui ont affecté **la maquette du programme au cours des années précédentes, du fait de la création d'une action** concernant le services d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna, de la clôture de celle portant sur le Marais poitevin, de l'élargissement de l'action 04 dorénavant intitulée « plans d'investissement pour la Corse » afin de porter le **plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC)** ou encore, de la création, début 2023 d'une **nouvelle action consacrée à la mise en œuvre du plan de lutte contre les sargasses dans les Antilles**. Pour 2026, le rapporteur spécial a été informé de la probable création, par voie d'amendement gouvernemental au cours de la navette parlementaire, d'une 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, le rapporteur spécial n'est pas en mesure de commenter cette perspective.

Ce caractère fluctuant rend les comparaisons du programme dans son ensemble d'un exercice sur l'autre peu révélatrices et le rapporteur spécial s'attache principalement à vérifier que les crédits permettent, au sein de chaque action, d'exécuter les engagements pris par l'État sur une année.

Le montant des crédits alloués au programme 162 en PLF pour 2026 est exactement égal, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, au montant ouvert en 2025. Toutefois, la répartition entre les actions évolue très légèrement : en crédits de paiement, un million d'euros supplémentaire est alloué à l'action 09 « Plan littoral 21 », tandis que l'action 10 « Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane » perd un million d'euros. En autorisations d'engagement, la répartition des moyens évolue très légèrement entre les actions, là aussi sans modifier le total des AE par rapport à 2025. Le tableau ci-après présente les moyens en AE et en CP pour 2026 par action.

**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	5 516 942	- 3,52 %	+ 18,13 %
10	Fonds interministériel transformation de la Guyane	10 395 001	10 400 248	10 495 001	10 400 248	+ 0,96 %	-9,62 %
12	SIS Wallis-et-Futuna	2 054 183	2 049 674	2 049 674	2 049 674	- 0,22 %	-
13	Plan Sargasses II	4 200 000	4 304 509	4 200 000	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

La gestion de ces 7 actions repose sur un outil comptable spécifique, le programme des interventions territoriales de l'État (PITE), lequel regroupe des actions régionales de nature interministérielle et territorialisée, caractérisées par la nécessité d'une action rapide et concentrée de l'État. Il permet la mise à disposition des acteurs locaux d'une enveloppe budgétaire unique, elle-même financée par plusieurs programmes ministériels, qui ont vocation à concourir à la mise en œuvre de l'action. **Ce choix permet de bénéficier à la fois d'une souplesse dans la gestion de l'enveloppe budgétaire dédiée à chaque action et d'une réactivité accrue pour affecter, en cours d'année, les crédits aux priorités opérationnelles constatées en fonction de l'avancée des différentes mesures.**

A. LE PITE, UN OUTIL BUDGÉTAIRE EFFICACE

1. Un programme permettant de mettre en avant des politiques publiques interministérielles et territorialisées

Le PITE présente deux caractéristiques qui le distinguent des autres programmes budgétaires :

- il se compose **d'actions répondant à des enjeux locaux spécifiques**, dont la mise en œuvre est limitée à un périmètre géographique donné et non à une politique publique nationale ;

- il est **financé par des contributions issues de programmes de différents ministères, rendus fongibles au niveau de chaque action**. Le PITE a ainsi vocation à **mutualiser des moyens** consacrés par chaque ministère à la réalisation de l'action.

Ce programme représente un faible enjeu budgétaire en termes de montants de crédits. Il est toutefois pertinent pour répondre à certaines **problématiques locales complexes**, sur lesquelles l'État souhaite mettre l'accent.

En outre, le PITE présente l'avantage de constituer un **effet levier** pour les partenaires de l'État sur les politiques publiques concernées, la mobilisation financière de l'État entraînant généralement celle d'un certain nombre de co-financeurs.

Enfin, le PITE présente des avantages notables pour les gestionnaires, en leur offrant une **grande souplesse de gestion**, tandis qu'il garantit aux acteurs locaux une meilleure **visibilité de l'engagement de l'État** sur leur territoire, en complément de crédits de droit commun des ministères concernés par la politique publique en question.

2. Une programmation initiale généralement peu révélatrice, du fait du financement des principales actions par des transferts en cours de gestion

Comme chaque année, il faut souligner que la principale difficulté concernant l'exécution du programme 162 est l'importance des **mouvements de crédits pour certaines actions**, qui limitent la portée de la prévision en loi de finances initiale et aboutit à des sur ou sous-consommations artificielles.

Les modalités de gestion liées à ces transferts en gestion sont difficilement compréhensibles. Elles n'apportent aucune garantie quant au montant qui sera *in fine* transféré en faveur du plan ou quant au calendrier de ce versement. Le rapporteur spécial en appelle depuis des années à un **rebasage des crédits, ce qui permettrait de clarifier la gestion et de restaurer l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement, qui ne se prononce actuellement en loi de finances initiale que sur une minorité des crédits.**

L'année 2026 confirmera malheureusement de nouveau cette interprétation compte tenu de l'extrême volatilité d'une année sur l'autre des moyens ci-après commentés.

B. SEPT ACTIONS TERRITORIALISÉES DONT LES MOYENS POUR 2026 SONT GLOBALEMENT STABILISÉS MÊME SI LEUR RÉPARTITION ENTRE LES ACTIONS EST LÉGÈREMENT AJUSTÉE

1. Les crédits du plan d'investissement pour la Corse

L'action 04 « Plans d'investissement pour la Corse » porte des crédits destinés à répondre à certaines spécificités du territoire Corse. À titre principal, il s'agit de financer le plan de transformation et d'investissement de la Corse (PTIC) lequel comprend notamment un volet dédié au développement durable de l'île.

Sont également inscrits sur cette action des crédits correspondant aux dernières opérations du plan exceptionnel d'investissement (PEI). Le PEI en faveur de la Corse a été institué par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et codifié à l'article L. 4425-28 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il vise à « *aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité* » et à « *résorber son déficit en équipements et en services collectifs* ».

Par convention-cadre signée le 22 avril 2002, l'État et la collectivité territoriale de Corse ont fixé les grandes orientations et les masses financières du PEI dont le montant global a initialement été fixé à un peu moins de 2 milliards d'euros. La programmation des dernières opérations inscrites au PEI a été finalisée conformément aux dispositions de l'article 234 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Les dernières opérations ont été engagées en 2022 et s'achèvent progressivement tandis que les paiements devraient s'achever en 2026. En tout, ce sont vingt opérations sous la forme de contrats de projet qui ont été conduites en lien avec le bloc communal, sept opérations avec la collectivité unique de Corse ainsi qu'un projet avec le syndicat mixte en charge du traitement des déchets qui ont été. Ont notamment été récemment achevées des opérations comme le téléphérique d'Ajaccio ainsi que des travaux de rénovation sur les réseaux d'eau.

Tout en s'interrogeant particulièrement sur les « spécificités » qui ont justifié, à l'origine, l'ouverture d'une telle action, au regard de l'existence de besoins et de contraintes tout à fait similaires sur le reste du territoire national, le rapporteur spécial constate un rythme de décaissements très soutenu. Le taux de consommation des crédits devrait atteindre quasiment 100 % en 2025 et un besoin de financement est d'ores et déjà anticipé pour 2026 d'après les informations recueillies par le rapporteur spécial au cours de ses auditions.

2. Le Plan chlordécone IV

L'action 08 « Volet territorialisé du plan national d'action Chlordécone » finance, de manière transversale, les dispositifs destinés à tirer les conséquences de la pollution en Martinique et en Guadeloupe par la chlordécone, pesticide utilisé de 1972 à 1993 pour lutter contre le charançon du bananier, alors même que son utilisation avait rapidement été interdite dans plusieurs pays dont les États-Unis, en raison de ses effets cancérigènes.

Ce pesticide, par l'ampleur de ses effets et sa persistance dans le temps, entraîne des conséquences terribles sur le plan sanitaire, environnemental, agricole, économique et social. Il contient une molécule toxique, très persistante dans les sols, susceptible de contaminer certaines denrées végétales ou animales ainsi que les milieux aquatiques.

La lutte contre cette pollution a fait l'objet d'un ensemble d'actions coordonnées, regroupées sous l'appellation « plan Chlordécone » dont l'action finance une partie du 4^e volet sur la période 2021-2027.

Ce « plan Chlordécone IV (2021-2027) » est issu d'un processus de co-construction qui a associé les services de l'État, les collectivités territoriales, des associations et organisations professionnelles et a débouché sur une consultation publique. Il comporte six stratégies (communication, recherche, formation et éducation, santé, environnement et alimentation, santé et travail, et enfin stratégie socio-économique) dont cinq sont mises en œuvre dans le cadre du PITE.

Sur la base des consultations publiques menées, et toujours dans le cadre des six stratégies précitées, sont régulièrement identifiés de nouveaux volets de mesures à développer. Ont ainsi été identifiés en 2023 quatre types de mesures dont la mise en œuvre se poursuit en 2026 :

- le financement d'une aide aux éleveurs de bovins pour sécuriser leur production à partir d'outils à leur disposition, comme des prises de sang prédictives du temps de décontamination avant abattage ;
- la prise en charge, de façon exceptionnelle et dérogatoire, du surcoût du traitement de l'eau potable des usines de production dont la ressource est impactée par la chlordécone ;
- la simplification de l'aide aux pêcheurs en opérant des déductions automatiques des contributions CGS-CRDS ;
- le doublement des financements sur la recherche et l'innovation à horizon 2030 pour la santé des femmes, la dépollution des sols et l'expérimentation en grande nature des découvertes des chercheurs.

Ces actions sont financées en 2026 à hauteur d'un peu plus de 4,18 millions d'euros en AE (soit une très légère augmentation de 90 000 euros environ) et 4,08 millions d'euros en CP (comme en 2025). Les montants inscrits dans le cadre du programme 162 ne permettent toutefois

pas de disposer d'une vision d'ensemble du plan, non seulement du fait de la multiplicité des financeurs mais aussi parce que certains d'entre eux, en particulier parmi les collectivités territoriales, ne sont pas toujours en mesure d'assurer leur part du financement.

Ce plan a été envisagé de manière à tirer les conséquences de l'évaluation du précédent plan qui avait fait apparaître plusieurs lacunes.

Les conclusions de la mission d'évaluation du plan chlordécone III (2014-2020)

Cette mission a été confiée à l'inspection générale des affaires sociales, au conseil général de l'environnement et du développement durable, au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et à l'inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche, qui a rendu son rapport en février 2020. Le bilan du plan III dressé par la mission est assez sévère.

Celle-ci conclut à d'importantes lacunes dans l'organisation du pilotage du plan, jugée « *peu efficace* » du fait de l'absence d'implication directe des trois ministères de l'agriculture et du développement durable et de la recherche, à la direction générale de la santé (DGS) et à la direction générale des outre-mer (DGOM).

En outre, le financement des 30 millions d'euros du plan pour les premières années (2014-2017) reposait sur une articulation avec des crédits européens. Mais, selon la mission, les collectivités territoriales gestionnaires des fonds structurels européens ne se sont pas senties engagées par un plan auquel elles n'avaient pas été associées.

La mission fait également le constat d'un état d'avancement très inégal des actions. Selon elle, « *des actions aussi essentielles que la surveillance médicale des professionnels et anciens professionnels de la banane et la cartographie des sols n'ont pas ou ont été insuffisamment réalisées* ».

Autre critique, le volet recherche du plan présente un bilan mitigé au regard des objectifs du plan : « *en continuité des deux plans précédents avec des actions et des projets largement autonomes, sans réelles hiérarchie ni cohérence avec les autres actions du plan, sa conception apparaît déficiente* ». La mission pointe en particulier une absence de clarté sur la gouvernance du plan, entraînant un manque d'efficacité du pilotage.

La mission recommande en conclusion de revoir en profondeur le pilotage du plan IV afin de créer une synergie entre toutes les parties prenantes. Le Gouvernement semble avoir entendu cette recommandation et met en avant la « co-construction » du plan IV avec l'ensemble des acteurs.

Source : Commission des finances du Sénat à partir des programmes annuels de performances

3. Le Plan littoral 21 en Occitanie

La loi de finances pour 2018¹ a créé une nouvelle action « **plan littoral 21** » au sein du PITE. Celle-ci a pour objectif de participer au **financement du plan de reconversion du littoral de la région Occitanie à l'horizon 2050**, défini conjointement par l'État et la région accompagnés de la Caisse des dépôts et consignations.

Ce plan cherche à revenir sur le vieillissement des stations touristiques, en rénovant les infrastructures, et à faire face aux conséquences du réchauffement climatique, dans le cadre de la **stratégie nationale pour la mer et le littoral**. Plus concrètement, il s'agit d'assurer le financement de la rénovation de sept stations balnéaires, parmi lesquelles la Grande Motte.

Le **coût total prévisionnel du plan littoral 21 est estimé à près de 1 milliard d'euros**, mobilisant des crédits de la région, d'une part, et de l'État, d'autre part, dont une partie seulement passe par le PITE, le reste étant financé par des crédits budgétaires de droit commun et des crédits européens.

Le plan littoral 21 bénéficiera en 2026, sur le programme 162, de financements en hausse, en crédits de paiement, de 18,13 % (**6,5 millions d'euros en 2026 contre 5,5 millions d'euros en 2025**).

Le plan Littoral 21 finance trois types d'interventions : des études à caractère général et souvent prospectives, des études préalables à la réalisation de dossiers complexes, qui doivent également permettre de mettre en cohérence ces projets avec les objectifs du Plan Littoral 21, et la réalisation d'investissements entrant dans le plan d'aménagement du territoire littoral.

Les principaux projets portés par l'action concernent le développement et l'accompagnement de la filière halieutique, la valorisation de l'offre culturelle du littoral occitan, la connaissance des risques et la gestion de l'eau, le développement de la filière sportive en particulier concernant les sports de glisse, l'amélioration des ports de plaisance, la modernisation et le développement équilibré des stations littorales ou encore l'aménagement des voies de circulation douce le long de la côte.

Tout comme pour l'action 04 « Plans d'investissement pour la Corse », **le rapporteur spécial, tout en reconnaissant l'efficacité des opérations menées, s'interroge sur les particularités qui justifient que le littoral occitan ait bénéficié d'un tel dispositif**, au travers d'une action spécifique, même si l'on peut convenir du caractère contestable de l'aménagement littoral conduit par l'État dans les années 1960. Il s'interroge en particulier sur la hausse des crédits alloués à cette action dans le contexte budgétaire que connaît la France.

¹ [Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.](#)

4. L'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » : des crédits reconduits à l'identique pour financer le combat contre les algues vertes

La part « État » du financement de la lutte contre les algues vertes passe entièrement par l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne ». Il s'agit de l'action la plus ancienne du programme, inscrite depuis 2006. Initialement, cette action comporterait trois axes : un volet préventif visant à faire évoluer les pratiques et systèmes agricoles pour réduire les flux de nitrates dans les cours d'eau, un volet curatif axé sur la sécurité des personnes grâce au ramassage et au traitement des algues échouées sur les plages et un volet scientifique visant à renforcer la connaissance du phénomène.

L'action contribue au financement du **plan de lutte contre les algues vertes (PLAV)** mis en œuvre pour la période 2010-2015, renouvelé pour la période 2017-2021, puis prolongé dans un contrat de plan État-Région **de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV) 2021-2027**.

Ce plan permet un suivi spécifique de la concentration moyenne des eaux en nitrates de plusieurs bassins versants dans **huit baies prioritaires bretonnes**. Il finance également des projets de territoire préventifs destinés à limiter les rejets d'azote dans l'environnement. L'État contribue à hauteur de 40 % au financement du PLAV, via le PITE. Il participe cependant de manière différenciée aux différents volets. Ce volet PLAV constitue formellement un axe qui est venu compléter les volets initiaux.

Après avoir été longtemps stable autour de 2 millions d'euros en AE comme en CP, **les crédits ont diminué l'an dernier de 8,69 % en AE et de 8,14 % en CP. Cette année les moyens sont reconduits à l'identique : l'action sera ainsi dotée de 1 721 215 euros en AE et 1 714 336 euros en CP.** Toutefois, ces chiffres **ne tiennent pas compte du transfert en gestion de 5 millions d'euros effectué chaque année, soit deux tiers du montant de l'action.**

5. Le Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane

L'action 10 traduit les engagements de l'État dans le cadre, d'une part, de l'application des accords de Cayenne du 21 avril 2017 et, d'autre part, de l'adoption du contrat de convergence et de transformation (CCT) pour la Guyane signé le 8 juillet 2019.

L'actuel contrat a pris fin le 31 décembre 2022. Un CCT de transition en 2023 a permis d'amorcer des projets qui s'inscrivent sur la période

Deux ans après le début de l'exécution du nouveau contrat de convergence et de transformation (CCT) en 2024, il bénéficiera en 2026 d'un total de 10,49 millions d'euros en AE (+0,96 %) et de 9,4 millions d'euros en CP (-9,62 %). Cette diminution des crédits de paiement d'environ 1 million d'euros tient en réalité compte de la consommation effective des crédits qui

font traditionnellement l'objet d'une sous-consommation, qui n'est pas réellement problématique en raison du report de droit des crédits alloués et qui tient à la nature des opérations financées comme les infrastructures routières dont la réalisation en Guyane s'avère souvent plus complexe et plus longue qu'initialement espéré.

6. Le transfert encore retardé du service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna

En application de la loi statutaire¹ du 29 juillet 1961, le service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna relève de la compétence de l'État. Constitué de deux îles principales distantes de 250 kilomètres, l'archipel est exposé à des aléas naturels aux conséquences potentiellement très importantes. Sa capacité opératoire face à la survenance d'éventuels aléas est apparue insuffisante, en particulier au regard de son relatif isolement vis-à-vis du reste du territoire national.

L'action du PITE porte, depuis 2021, les crédits permettant à l'établissement public territorial « service d'incendie et de secours » (SIS) d'assurer les interventions courantes et les missions de gestion des crises pour le territoire, dans l'attente d'une éventuelle révision du statut qui pourrait attribuer cette compétence à l'assemblée territoriale, ce qui d'après les informations recueillies par le rapporteur n'est pas envisagé à court terme.

Une convention de délégation provisoire de compétence en matière d'incendie et de secours entre l'État et l'établissement public a ainsi été signée en janvier 2021. Celle-ci a de nouveau nécessité un avenant de prolongation.

Le service d'incendie et de secours est composé de deux centres de secours mobilisant 29 sapeurs-pompiers professionnels ainsi qu'un agent chargé du secrétariat et de la comptabilité. Quelques sapeurs-pompiers volontaires, dont le nombre peut varier, complètent le dispositif opérationnel.

Avec **2,05 millions d'euros en AE comme en CP prévus pour 2026 (soit - 0,22 % en AE et un montant identique en CP)**, l'action 12 finance en premier lieu les charges de personnel à hauteur de 1,7 million d'euros, comprenant les vacations des sapeurs-pompiers volontaires ainsi que les charges liées à l'agent administratif, des charges à caractère général, tenant compte d'une délibération de l'Assemblée Territoriale qui a supprimé des exonérations de taxes pour le service d'incendie et de secours (200 000 euros) et enfin divers investissements comme l'achat d'un véhicule incendie à Futuna pour 330 000 euros, maintes fois reporté.

¹ [Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.](#)

7. Le Plan Sargasse II

Au cours des dernières années, des échouages importants **d'algues brunes dites sargasses** ont eu lieu sur les côtes, de manière quasi-continue, dans les Antilles françaises. Ce phénomène n'est plus conjoncturel, mais est devenu pérenne et annuel au regard des conditions climatiques et des courants.

Comme dans les régions soumises à des échouages d'algues vertes, l'accumulation massive des algues sur les littoraux et leur putréfaction constituent des **enjeux forts sur les plans sanitaire, économique et environnemental**, conduisant à des situations de crise.

L'État a réagi dès 2014, en mettant en place des mesures de conseil et d'appui aux collectivités, un plan d'urgence au niveau local, puis un plan d'urgence au niveau national en 2018. Le **plan Sargasse II comporte 26 mesures**, réparties en cinq axes : action préventive, réponse opérationnelle, gouvernance, recherche-développement-innovation et coopération internationale.

La création d'une action destinée à gérer le plan Sargasses II a notamment pour objectif de financer la collecte et le traitement des algues et d'apporter un soutien aux collectivités territoriales.

La création d'une action PITE destinée à gérer le plan « Sargasses II », couvrant la période 2022-2025, a été actée lors d'une réunion interministérielle du 13 décembre 2021.

Il s'agit de passer d'une approche curative à une approche préventive, en allant chercher les sargasses en mer, ce qui implique de répondre au défi que constitue le stockage, en travaillant sur la valorisation économique de ces algues.

Le plan représente un **budget annuel prévisionnel de 7,6 millions d'euros**, mettant à contribution plusieurs programmes, **dont 4,3 millions d'euros en AE (+ 2,49 %) et 4,2 millions d'euros en CP (montant reconduit à l'identique) par le programme 162 en 2026.**

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Cohésion des territoires », et donc des programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Cohésion des territoires ».

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant les rapports spéciaux de la mission « Cohésion des territoires ». Nous accueillons Mme Nadia Sollogoub, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, et M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ». – Comme chaque année, nous serons deux rapporteurs spéciaux pour vous présenter les crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Je commencerai avec les quatre programmes portant les crédits destinés à la politique de l'hébergement, du logement, de l'urbanisme et de la ville. M. Delcros prendra le relais avec les crédits de la politique d'aménagement du territoire et des interventions territoriales de l'État.

Dans cette loi de finances, la mission connaît une baisse importante des crédits ouverts. En effet, en crédits de paiement (CP), l'enveloppe passe de 23,1 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2025 à 22,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026. Il s'agit d'une baisse franche de 5,1 % des crédits, après correction de l'inflation. Celle-ci s'explique par les économies réalisées dans le domaine des aides personnelles au logement et par la réduction de l'effort de l'État en faveur de la rénovation énergétique.

S'il me semble nécessaire d'approuver les crédits de la mission, je ne manquerai pas de mettre en évidence certains risques liés à cette baisse.

Pour le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », il convient de saluer l'objectif affiché par le Gouvernement de maintenir 203 000 places dans le parc, chiffre stabilisé depuis 2024. Par rapport à 2017, cela correspond à une augmentation de près de 54 500 places.

Cela est d'autant plus notable que le dispositif national d'accueil (DNA) à destination des personnes en situation irrégulière pourrait connaître une baisse d'environ 1 400 places, sachant que près de 6 100 places ont déjà

été supprimées en 2025. Une telle situation risque d'entraîner un report vers le parc d'hébergement d'urgence classique. Celui-ci pourra d'autant mieux tenir le choc qu'il ne réduit pas le nombre de places offertes.

Depuis plusieurs années, la budgétisation initiale du programme est insincère. Je salue la hausse de 110 millions d'euros alors que l'objectif du nombre de places reste constant. L'écart à combler est réduit de moitié, ce dont nous pouvons nous réjouir dans notre contexte budgétaire. Il manque, cependant, au moins 100 millions d'euros pour que la budgétisation soit entièrement sincère.

En revanche, je vous exprime ma consternation et ma colère devant les conséquences liées à cette sous-budgétisation. Alors que, l'an dernier, nous avons négocié en commission mixte paritaire (CMP) l'ouverture de 20,6 millions d'euros afin de créer 1 000 places d'hébergement pour les enfants et autant pour les femmes proches de la maternité, ces crédits ont été utilisés pour réduire l'écart de budgétisation par rapport à l'objectif existant.

En clair, aucune place n'a été créée. Les décisionnaires qui sont à l'origine de cela mériteraient d'être mis en cause. Quand le Parlement vote des mesures, le Gouvernement doit les appliquer. J'en appelle donc à la responsabilité de l'État pour budgéter avec sincérité ce programme ; le ministre s'y est engagé, nous y serons très attentifs.

Dans un contexte aussi contraint, la gestion du parc est plutôt satisfaisante. Il convient de noter la stabilisation depuis quatre ans du nombre de nuitées hôtelières. Celle-ci est due à l'action résolue de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). En 2024, on observe une diminution de 7 665 nuitées par rapport à 2020.

Cela favorise un accueil plus digne des hébergés, pris en charge dans des structures d'accueil plus adaptées. Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) bénéficient, en outre, de crédits en augmentation de 4,6 % pour l'année 2026. En plus du simple hébergement, ces structures offrent un accompagnement social et doivent continuer à se développer.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » porte, comme chaque année, la majeure partie des crédits de la mission. En 2026, 72,5 % des crédits seront dédiés à ce programme. Il s'agit d'une aide de guichet, avec un fort effet redistributif, qui réduit le reste à charge des locataires.

Le coût prévu pour l'État s'élève à 16,1 milliards d'euros en 2025, soit une nette baisse de 3,5 % (moins 587,1 millions d'euros). Cette réduction s'explique notamment par le gel du barème des aides personnelles au logement (APL), prévu à l'article 66 du PLF. Dans le contexte budgétaire actuel, cette mesure est nécessaire ; elle n'aura une faible incidence que si elle s'avère effectivement temporaire. J'appelle ainsi à ce que ce gel ne dure pas.

Je note que le Gouvernement propose un recentrage des aides pour les étudiants étrangers non citoyens de l'Union européenne (UE), en réservant le bénéfice des APL aux seuls boursiers. Cette mesure me semble de bon sens. En général, les étudiants français ne bénéficient pas, dans les pays hors UE, d'aides pour se loger. Par ailleurs, le fait de maintenir les boursiers éligibles permettra de minimiser l'incidence sociale d'une telle mesure. Les centres régionaux des œuvres universitaires (Crous) auront toujours la possibilité d'aider les étudiants étrangers à se loger, grâce aux aides spécifiques dont ils bénéficient ; le ministre s'est engagé sur le sujet.

J'en viens au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », cœur de la politique du logement du Gouvernement. Ce programme se caractérise, cette année, par une baisse sensible des crédits de l'État versés à l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Alors que ces derniers atteignaient 3,2 milliards d'euros en 2024 et 2 milliards d'euros en 2025, ils ne seraient plus que de 1,5 milliard d'euros.

Il s'agit donc d'une division par deux, en deux ans, des crédits budgétaires fléchés vers l'Anah, c'est-à-dire vers la rénovation énergétique des bâtiments. Cette réduction a permis utilement de mettre à contribution la trésorerie de l'Anah, qui atteignait plus de 1 milliard d'euros en 2023 et a diminué de près de moitié en 2024.

L'an prochain, cette diminution des crédits budgétaires sera compensée par la captation par l'Anah d'une partie des certificats d'économies d'énergie (C2E). Alors que ces derniers représentaient 10 % du budget en 2025, leur part dans le financement de l'Anah devrait atteindre 34 % en 2026. Il s'agit d'un passage de 300 à 900 millions d'euros.

Cette année, la fermeture du guichet d'aide entre le 23 juin et le 30 septembre a été à la fois l'opportunité pour l'Anah de contrôler les dossiers frauduleux, en vertu des pouvoirs obtenus dans le cadre de la loi du 30 juin dernier contre toutes les fraudes aux aides publiques, et aussi une manière de réguler le flux d'aides, en lien avec des crédits mobilisables insuffisants.

Je mentionne ici que l'Anah ne pourra pas, l'an prochain, à la fois épurer son stock de dossiers et atteindre les objectifs fixés à moyens constants ; il lui manque environ 200 millions d'euros de recettes pour y parvenir.

En dehors de l'enjeu de la rénovation, je constate que les années 2024 et 2025 marquent, peut-être, une fragile reprise de la construction de logements en France, tant dans le parc privé que social. Les autorisations de logement sont en effet en hausse de 11,9 % entre janvier et septembre 2025. De même, le nombre de logements sociaux agréés atteint 85 381 en 2024, contre 82 184 en 2023.

Néanmoins, les causes structurelles de la crise du logement demeurent.

D'une part, les investisseurs privés dans le logement locatif, après l'extinction l'an dernier du dispositif Pinel, ont déserté le marché. La Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI) prévoit un solde de seulement 9 000 logements locatifs neufs commercialisés à des investisseurs privés en 2025, soit une baisse de 85 % par rapport à la production annuelle habituelle de 60 000 logements locatifs privés. En ce sens, le travail engagé sur le statut du bailleur privé devra être examiné avec attention par notre assemblée, même s'il ne résoudra pas tout.

D'autre part, l'effort de l'État en faveur du logement social demeure bien en deçà de ce que l'on pourrait attendre. Le fonds national des aides à la pierre (Fnap), sur lequel j'ai mené un contrôle budgétaire il y a quelques mois, ne reçoit pas de crédits budgétaires cette année, la charge revenant aux bailleurs sociaux de le financer. Ces bailleurs sociaux devront en outre, en 2026, absorber l'incidence de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui reviendrait à 1,3 milliard d'euros, alors qu'elle avait été réduite à 1,1 milliard d'euros en 2025.

Quoi qu'il en soit, la relance du logement neuf devra faire l'objet d'une synergie entre le logement privé et le logement social, dans la mesure où de nombreuses opérations sont désormais mixtes et que les deux secteurs fonctionnent en s'entraînant l'un l'autre.

Pour finir, je présenterai les crédits de la politique de la ville, portée par le programme 147.

Ces derniers sont en hausse de 5,5 % en euros constants, passant de 609,6 millions d'euros en loi de finances initiale de 2025 à 651,7 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2026. Cette hausse n'est cependant que le reflet de la participation de l'État au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui s'élève à 116 millions d'euros.

Alors que l'État s'est engagé à apporter 300 millions d'euros à l'horizon 2028, seuls 156,9 millions ont été jusqu'ici versés. L'année 2024 a été une année blanche, 2025 a amorcé un rattrapage, 2026 confirme l'accélération de l'engagement.

L'État est cependant en retard et l'article 67 du PLF prévoit de repousser d'un an le délai maximum de contractualisation des opérations de renouvellement urbain. Je serai favorable à cette mesure, qui est simplement nécessaire au vu du retard pris dans les financements. Cependant, je resterai attentif à ce que l'État ne se permette plus de repousser ou de minorer sa contribution au NPNRU.

Pour les autres enjeux de la politique de la ville, je salue le fait que tous les nouveaux contrats de ville sont désormais signés dans l'Hexagone et que ceux d'outre-mer devraient l'être d'ici à la fin de l'année.

Si les crédits sont en diminution de 24 millions d'euros sur les actions, en lien avec un contexte budgétaire contraint, il n'en demeure pas moins que nombre de dispositifs portent leurs fruits. J'en citerai deux qui, dans le sillage du comité interministériel des villes (CIV) de juin dernier, continuent de s'affirmer et nécessitent un soutien fort de l'État, même si les moyens sont limités.

D'une part, les adultes-relais sont des médiateurs efficaces pour favoriser la tranquillité publique et le lien social dans les quartiers. La hausse de 5 millions d'euros des crédits pour cette brique devra permettre d'accroître les recrutements : en effet, sur 6 200 postes ouverts, seuls 4 500 sont aujourd'hui pourvus.

D'autre part, les cités éducatives permettent de créer une synergie de moyens autour de l'école et de l'enseignement. L'objectif est d'en labelliser 40 nouvelles dans la foulée du CIV de juin dernier. J'y suis largement favorable, car c'est par la réussite éducative que l'intégration des jeunes des quartiers peut s'opérer.

En conclusion, nous ne sommes pas dupes de l'état difficile du secteur du logement : je mesure que les crédits pour l'hébergement d'urgence, la rénovation énergétique et la politique de la ville pourraient être accrus et que le gel du barème des APL ne saurait être durable. Néanmoins, il me semble que nous devons agir aujourd'hui pour faciliter le travail entrepris par ce gouvernement pour aller dans le bon sens.

Par conséquent, confiant dans les initiatives du Parlement et lucide sur les contraintes que connaît notre pays en matière de finances publiques, je vous proposer d'adopter ces crédits et d'adopter, sans modification, les articles 66 et 67 du PLF.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ». – Il me revient de vous présenter la partie rurale de la mission « Cohésion des territoires », avec les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État ».

En 2026, les crédits consacrés à ces deux programmes s'élèvent à un total de 362,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 348,4 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont en hausse, principalement les seconds, par rapport à 2025. Bien que ces montants paraissent peu élevés, les deux programmes ont en réalité un effet de levier important sur les dynamiques territoriales.

À cela s'ajoutent près de 800 millions d'euros de dépenses fiscales en faveur des entreprises, adossées à différents zonages.

En ce qui concerne le programme 112, alors qu'une menace sérieuse pesait sur l'avenir même du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) qui le finance, ce qui avait justifié le rapport que j'ai présenté à la commission en juillet dernier, les crédits inscrits au PLF pour 2026 me semblent tenir compte de nos recommandations puisqu'ils sont finalement assez proches de ce qui est nécessaire afin de tenir les engagements pris – notamment ceux du plan France Ruralités –, à une exception cependant, celle des contrats de plan État-région (CPER). Ces derniers appellent en effet un complément pour honorer les paiements de l'État sur des opérations terminées ou en cours.

Dans le PLF 2026, les crédits du programme 112 s'élèvent à 285,3 millions d'euros en AE, soit une légère baisse, à hauteur de 3,70 %, par rapport à 2025, et 270,7 millions d'euros en CP, une hausse de près de 9,74 %. Celle-ci est principalement liée à l'augmentation des crédits de la section locale du FNADT, qui regroupe plusieurs politiques contractuelles : +5,29 % en AE et +108,31 % en CP par rapport à 2025. Et c'est tant mieux, car une nouvelle réduction des crédits du programme 112, déjà largement mis à contribution dans la loi de finances pour 2025, aurait compromis à la fois la pérennité du volet territorial des CPER et l'existence même des contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER), voire celle de plusieurs dispositifs du plan France Ruralités. La revalorisation des CP du programme 112 constitue donc une avancée essentielle.

Toutefois, pour permettre à l'État de faire face en 2026 aux restes à payer des CPER et des CPIER, un complément de 21 millions d'euros est nécessaire. En effet, au regard des informations que j'ai recueillies, les restes à payer sur les opérations réalisées ou engagées en 2025 dans le cadre des CPER ou des CPIER représentent à ce jour un montant d'environ 55 millions d'euros. Sur cette somme, 12 millions d'euros sont en cours de règlement, 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 (PLFG) ; nous veillerons évidemment à ce que cette promesse soit tenue.

Afin de dégager ces 21 millions d'euros qui, en l'état actuel, manquent pour assurer le financement des restes à payer et des engagements contractuels pour 2026 sur la section locale du FNADT, nous avons réfléchi à plusieurs solutions. Des amendements à la mission « Cohésion des territoires » nous ont paru difficiles au vu de la forte baisse des crédits affectés aux programmes 135 et 147, ce que Jean-Baptiste Blanc a rappelé. Il nous reste deux outils : le PLFG pour 2025, qui devrait être examiné en commission le 19 novembre prochain, et sous réserve évidemment de report en 2026, ou la « réunion balai » qui devrait se tenir quelques jours plus tard.

Les autres dispositifs contractuels portés par le programme 112 sont quant à eux globalement préservés. C'est notamment le cas des contrats de convergence, conclus entre l'État et les cinq départements et régions d'outre-mer, qui définissent une stratégie de convergence sur dix à vingt ans adaptée à chaque territoire en vue de réduire les écarts de développement avec la métropole. Les crédits de ces contrats ont été reconduits entre 2025 et 2026, pour 5,49 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP.

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

Concernant les opérateurs rattachés à la mission, Business France voit les crédits qui lui sont affectés diminuer sérieusement, à hauteur de 2,8 millions d'euros. Cela pose à terme la question même de sa fonction de promotion des territoires ruraux, notamment à l'étranger, qui n'est plus financée, en 2026, que par 1 million d'euros sur le programme.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), principal opérateur rattaché à la mission, voit ses crédits diminuer légèrement, de 1 million d'euros, passant de 67,6 millions à 66,6 millions d'euros. L'Agence assure la coordination de nombreux programmes nationaux territorialisés, au titre de la section générale du FNADT. Ces dispositifs représentent de petites sommes, mais ils sont bien connus et appréciés des élus locaux et ont un impact essentiel sur le terrain : je veux parler d'Action cœur de ville, du programme Petites Villes de demain (PVD), de celui, plus récent, de Villages d'avenir, du soutien aux tiers-lieux ou du programme Territoires d'industrie.

Quoique cette diminution de ses moyens reste absorbable pour l'ANCT, je tiens à attirer l'attention sur le plafond d'emplois qui est fixé : il ne me paraît pas réaliste de le fixer à 320 équivalents temps plein (ETP) en 2026, soit à -30 ETP, après une baisse de 21 ETP l'an dernier.

Parmi les dispositifs de la section générale du FNADT, je rappelle le succès du réseau des maisons France Services (MFS), qui permet aux usagers un accès de proximité à un socle minimal de services portés désormais par onze opérateurs, voire douze ou treize dans certains départements où l'arrivée de nouveaux opérateurs, en particulier l'Urssaf, fait l'objet d'une expérimentation, contre neuf au moment de sa création. Le rôle des MFS dans le maintien du lien de proximité entre les services publics et les habitants des territoires est reconnu par l'ensemble des acteurs locaux. L'objectif d'un million d'accompagnements par mois, prévu pour 2026, a d'ores et déjà été atteint en 2025.

Le PLF prévoit une légère hausse des crédits alloués au dispositif des MFS, qui passeront de 65 millions à 68 millions d'euros en 2026. Cela permettra de financer le fonctionnement de 2 864 structures d'ici à la fin de l'année prochaine, soit environ 60 à 80 de plus qu'actuellement, conformément

aux engagements pris lors du comité interministériel à la ruralité qui s'est tenu cette année dans les Vosges.

En ce qui concerne la contribution annuelle au fonctionnement des MFS – un sujet sensible dans les territoires –, nous devrions atteindre progressivement l'objectif que nous nous étions fixé d'une participation de 50 000 euros par structure en 2027. Je rappelle que nous sommes partis d'une participation de 30 000 euros – 15 000 euros au titre du FNADT et autant financés par les opérateurs selon un dispositif paritaire – pour atteindre 45 000 euros en 2025. En 2026, la hausse de la contribution des opérateurs aux côtés de l'État portera le montant attribué à chaque MFS à 47 500 euros.

En outre, la loi de finances prévoit une dotation complémentaire de 10 000 euros pour chacune des MFS implantées dans les zones du dispositif France Ruralités Revitalisation (FRR) et portées par des collectivités territoriales, relevant ainsi la contribution totale au financement de ces structures à 57 500 euros.

Enfin, le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (Pite), qui finance des actions territorialisées répondant à des enjeux locaux et transversaux très spécifiques, bénéficiera en 2026 d'environ 77 millions d'euros en AE et en CP.

Ce programme présente deux caractéristiques. D'une part, les actions mises en œuvre sont limitées à un périmètre géographique donné et non à une politique publique nationale. D'autre part, son outil comptable lui permet de mutualiser des moyens provenant de différents ministères, mis à la disposition des préfets et rendus fongibles. Ces spécificités font de ce programme un outil financier souple et performant.

Au global, les montants qui lui sont alloués seront stables en 2026 et permettront de financer sept actions. J'ai été informé de la possible création, prochainement, d'une huitième action, consacrée à Mayotte, pour un montant total de 4 milliards d'euros sur une période de cinq ans. À ce stade, je ne dispose pas d'éléments plus précis, mais je serai évidemment attentif à la question.

En conclusion, je propose, ainsi que mon collègue Jean-Baptiste Blanc, que nous votions en faveur de l'adoption des crédits de la mission. Je rappelle toutefois qu'il sera nécessaire d'aller chercher, à l'occasion du PLFG ou de la « réunion balai », les 21 millions d'euros qui manquent encore au financement du programme 112.

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ». – Je me réjouis également de voir que le Gouvernement marque son soutien à la lutte contre le sans-abrisme et à l'insertion par le logement avec l'affectation de 110 millions d'euros supplémentaires.

Cependant, je m'inquiète comme vous de certains dysfonctionnements et attire votre attention sur trois points.

Premièrement, force est de constater que l'insincérité budgétaire, si elle est moins marquée, perdure. Il manque environ 100 millions d'euros, notamment pour l'hébergement d'urgence. Tant que cette sous-budgétisation ne sera pas compensée – vous l'avez souligné –, les crédits supplémentaires que le Parlement souhaitera voter, par exemple en faveur des femmes enceintes, des enfants ou des victimes de violences, ne pourront être effectifs. Je rappelle que plus de 2 100 enfants sont actuellement en France dans la rue.

Deuxièmement, la qualité de l'hébergement, en particulier en hôtel, requiert des moyens. Or l'équation est difficile, sinon impossible, entre maintenir 203 000 places d'hébergement à moyens constants et demander une progression de cette qualité tout en assurant l'accompagnement social des personnes.

Troisièmement, le fonctionnement budgétaire actuel fragilise énormément les associations, en compromettant gravement leur trésorerie et leur pilotage. La plupart d'entre elles reçoivent en effet leur financement au dernier trimestre de l'année. Elles demeurent jusqu'à présent dans l'incertitude de ce que contiendra la loi de finances de fin de gestion (LFG) et le principe du paiement au service rendu empêche toute mise en œuvre du volet insertion de leur action, lequel ne consiste pas seulement à offrir un toit. À cet égard, il faut que l'État soit un partenaire fiable, sans quoi rien n'est possible.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur les programmes 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ». – Je vous remercie de ces rapports et vous interpellerais sur deux points quant à la situation, véritablement problématique aujourd'hui, du logement dans sa globalité, y compris sous l'angle de l'emploi.

En premier lieu, je reviendrai sur la baisse significative que vous avez pointée des crédits de l'Anah dans le programme 135. Les C2E, bien que présentés comme tels, sont loin d'être la solution miracle pour compenser les aides publiques. L'enjeu d'une massification de la rénovation des logements suppose une mobilisation de fonds privés et nous savons que les usagers, indirectement, paient aussi ces C2E. Des discussions ont d'ailleurs cours avec les bailleurs sociaux, notamment les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), pour évoquer le manque de crédits au bénéfice de l'Anah dans le PLF, dont les conséquences sur les économies locales sont assez graves.

En second lieu, dans le domaine du logement social, même si je comprends comme vous la volonté du Gouvernement de ne pas répondre à la demande formulée en faveur du Fnapi, je retiens surtout la problématique liée

à la réduction de loyer de solidarité (RLS). Celle-ci avait été contenue à 1,1 milliard d'euros dans le PLF pour 2025 ; elle revient aujourd'hui à 1,3 milliard d'euros. Or nous connaissons une vraie difficulté dans la construction de nouveaux logements sociaux : ils étaient de l'ordre de 85 000 en 2024, pour 2,8 millions de demandeurs en attente. Dans cette situation de crise, avec un parc résidentiel totalement bloqué, et sans ignorer le contexte budgétaire qui est le nôtre, le PLF porte deux mauvaises nouvelles : un financement inabouti du Fnap et une hausse du montant de la RLS.

Plus qu'être attentifs à ces sujets, il va nous falloir nous en saisir et agir.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ». – Je partagerai avec vous deux observations issues de mes travaux.

La première concerne au sein du programme 112 la répartition des crédits de la section générale du FNADT destinés au soutien des collectivités territoriales en matière d'ingénierie. Nous constatons que l'ANCT mobilise, selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), une part importante – de l'ordre de 40 % – de ce soutien public pour rémunérer des prestations privées externalisées *via* des marchés publics nationaux, alors que bien souvent l'ingénierie locale, et *a fortiori* l'ingénierie publique locale, existe et est adaptée aux spécificités d'un territoire donné.

Dans le contexte qui caractérise actuellement nos finances publiques, l'efficacité est davantage à rechercher dans l'existant, le local, et ce qui est immédiatement opérationnel, que dans des prestations onéreuses, standardisées et lentes à mettre en place. Avec le coût global de ces prestations privées externalisées, nous atteignons un montant moyen de 36 000 euros par projet, une somme qui correspondrait à l'emploi par les collectivités bénéficiaires d'un chef de projet en ETP.

Je réfléchis donc à proposer qu'une partie de la section générale du FNADT soit directement fléchée vers le soutien direct à l'ingénierie territoriale des collectivités locales. Celui-ci équivaldrait à la partie de la subvention pour charges de service public de l'ANCT, actuellement destinée à l'accord-cadre dans le domaine de l'ingénierie, soit 18 millions d'euros en 2024 de soutien public à des cabinets de conseil, soit encore 22 % de la subvention de l'Agence, ce qui pourrait financer près de 300 postes de chef de projet au sein des collectivités.

Ma seconde observation porte sur l'article 74 du PLF qui regroupe en un fonds unique d'investissement territorial la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). Je vous fais part de ma préoccupation que le mécanisme proposé par le Gouvernement n'implique à

terme la diminution du soutien aux territoires ruraux par rapport à celui relevant de la politique de la ville. C'est pourquoi je propose que le fonds d'investissement territorial ne contienne pas la DPV. L'argent à destination des territoires ruraux doit être sanctuarisé et dissocié de la politique de la ville, qui répond à des enjeux spécifiques du point de vue de l'aménagement et des politiques publiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Notre collègue Amel Gacquerre a parlé d'une crise du logement. Mon sentiment est qu'il s'agit d'une maladie chronique. Cela fait une bonne dizaine d'années que nous avons les mêmes débats à chaque examen annuel des crédits du logement, lesquels connaissent une raréfaction tendancielle : on ponctionne certains pour donner à d'autres.

En tout état de cause, il n'y a pas ou il n'y a plus de fil conducteur. Les sujets pendants sont nombreux : parcours résidentiel ; aide à l'accession à la propriété, sous ses diverses formes et dans tous les territoires ; perte d'attractivité de certaines zones ; contraintes du zéro artificialisation nette (ZAN) devenu Trace (trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux) dans une proposition de loi adoptée par le Sénat, etc. Il est urgent d'adopter, sur ces questions, une vision « grand angle », plus panoramique.

Je ferai deux observations et poserai une question.

Tout d'abord, notre collègue rapporteur Jean-Baptiste Blanc a évoqué le problème de l'insincérité de la budgétisation des ouvertures de places dédiées à l'hébergement des femmes en situation de pré-maternité ou de post-maternité et de leurs enfants. Lors de l'examen du projet de budget pour 2025, nous avons obtenu des crédits pour financer de nouvelles places d'hébergement ; or, en définitive, l'intention du législateur est oubliée, piétinée, faute d'un travail de fond et le vote du Parlement n'est pas respecté.

En séance, le Gouvernement acquiesce ; mais les politiques correspondantes ne sont jamais mises en œuvre. Voilà qui est non seulement désagréable, mais irrespectueux du Parlement. Vous avez eu vent de la nouvelle antienne : le Gouvernement propose, nous débattons et nous disposons, en votant. Pour l'instant, on en est très loin... Il serait bon d'arrêter les bavardages intempestifs et de passer à l'acte.

Ces considérations se vérifient également à propos des CPER et des CPIER, sujet évoqué par Bernard Delcros : le Gouvernement n'est toujours pas au rendez-vous. Il doit payer ce qui reste dû, soit un peu plus de 20 millions d'euros, pour couvrir des dépenses qui ont d'ores et déjà été engagées.

En outre, je reviens sur le budget de l'Anah, sujet abordé par Jean-Baptiste Blanc et Amel Gacquerre : une source de financement en remplace une autre, le fléchage d'une part accrue des C2E venant compenser la baisse des crédits budgétaires. Je suis plutôt favorable à une telle

orientation, qui me paraît intéressante et utile, mais ne perdons pas de vue les dévoiements et les fraudes, qui ont été d'une certaine ampleur.

Comment garantir que l'Anah aura les moyens d'être efficace ? Si l'on compense une carence de financement public par la mobilisation d'un financement privé, auquel *a priori* je souscris volontiers, il faut que ce nouveau système permette, dans le domaine dont il est question, de faire mieux, plus vite et de manière plus sécurisée.

M. Jean-Marie Mizzon. – Ma question porte sur les conseillers numériques. Dans mon département, beaucoup de porteurs de projets me disent qu'ils seront contraints d'abandonner leur conseil, faute des crédits nécessaires. J'ai bien compris que ce dispositif ne serait plus financé par le même canal, mais cette refonte va-t-elle se faire à enveloppe constante ou la somme a-t-elle été revue à la baisse ?

En outre, j'ai bien compris que le dispositif des maisons France Services allait être abondé à hauteur de 47 500 euros par structure, mais les crédits supplémentaires sont-ils des crédits de l'État ou émaneront-ils des opérateurs nationaux ? Quant à la dotation complémentaire de 10 000 euros, elle ne concerne que les maisons France Services implantées dans les zones France Ruralités Revitalisation.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Les conseillers numériques relèvent non pas de la mission « Cohésion des territoires », mais de la mission « Économie » : rendez-vous le 12 novembre pour en parler !

Quand les maisons France Services ont été créées, le forfait annuel global de fonctionnement versé aux collectivités était de 30 000 euros, financé à parité par l'État, *via* le FNADT, et par les neuf opérateurs – 15 000 euros de part et d'autre. Ayant eu l'occasion de rédiger deux rapports sur le sujet, j'avais fixé un objectif : 50 000 euros de financement par structure ; on y arrive progressivement. En 2025, le forfait s'élevait à 45 000 euros, 25 000 euros issus du FNADT, 20 000 euros des opérateurs.

Pour ce qui est de 2026, j'avais plaidé pour que les opérateurs versent 5 000 euros supplémentaires, afin d'atteindre le double objectif auquel nous sommes attachés : la parité État-opérateurs ; et les 50 000 euros par structure. Ils vont le faire sur deux ans : en 2026, ils contribueront à hauteur de 2 500 euros supplémentaires, ce qui fait bien 47 500 euros au total. Et l'objectif des 50 000 euros sera atteint en 2027.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – Il y a en effet davantage de fraudes aujourd'hui sur les C2E que sur MaPrimeRénov'. La loi du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques a renforcé les moyens dont dispose l'Anah pour contrôler plus efficacement les dossiers frauduleux.

Nous avons interrogé l'Anah sur ce sujet : elle dit qu'elle a conscience du problème ; qu'elle est efficace autant que possible ; qu'elle bénéficie de moyens renforcés depuis le vote de la loi. Le gel du dispositif MaPrimeRénov' a permis de chiffrer les montants probablement frauduleux ayant donné lieu à des poursuites à 36 millions d'euros au total, bien loin des 600 millions annoncés dans la presse. Le sujet des C2E, lui, reste entier...

Je partage ce qu'a dit Nadia Sollogoub sur la sous-budgétisation chronique du programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », problème bien documenté, par exemple, par l'inspection générale des finances (IGF).

Amel Gacquerre a rappelé que le Fnap n'était pas abondé par l'État ; le Sénat ne cesse de le déplorer... Nous ne cessons de dire également qu'il conviendrait de flécher le Fnap vers les logements sociaux les plus abordables – je pense notamment au prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) –, de le territorialiser davantage et de définir pour ce fonds une trajectoire pluriannuelle.

Concernant la RLS, l'État persiste à dire qu'il faut continuer de ponctionner la trésorerie des acteurs du logement social, qui s'élèverait à 15 milliards d'euros. Nous persistons à dire, nous, qu'il vaudrait mieux, *via* un fléchage de cette somme, obliger les offices à construire davantage. Il serait temps, peut-être, d'évaluer la loi Élan, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, la RLS étant intimement liée à l'obligation de regroupement des bailleurs...

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 66

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 66.

Article 67

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 67.

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Réunie le 4 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission, de même que les articles rattachés 66 et 67.

Le rapporteur spécial, Mme Sophie Primas, vous propose un amendement de crédits sur cette mission.

Mme Sophie Primas, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires ». – Il s'agit de venir en soutien à l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide), qui accueille des jeunes vulnérables très éloignés de l'emploi. L'Épide n'a connu aucune revalorisation de sa politique salariale depuis 2015 et le niveau de rémunération des agents est inférieur en moyenne de 12 % au niveau de rémunération des trois autres fonctions publiques, pour des fonctions comparables. Cette situation entraîne des difficultés de recrutement et une problématique de forte rotation des personnels. Or, il est nécessaire que des personnes compétentes accompagnent les jeunes accueillis vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept. Par conséquent, je propose de majorer de 1,5 million d'euros les moyens alloués à l'Épide afin de l'aider à recruter et fidéliser des agents.

L'amendement n° II-2 (FINC.3) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de son amendement. Elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les articles 66 et 67.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

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

Sous-direction de l'administration territoriale de la Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)

- M. Fabien CHOLLET, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale de l'État (DMATES) ;
- M. Théophile de LASSUS, chef du bureau des moyens de l'ATE (DMATES) ;
- M. Baptiste LE NOCHER, adjoint au sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État (DGOM) ;
- Mme Edwige DUCLAY, directrice de projet (DGOM).

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- M. Éric ÉTIENNE, directeur général délégué Territoires et ruralités ;
- Mme Agnès REINER, directrice générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique.

LA LOI EN CONSTRUCTION

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

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