

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 6b

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, Mme Sophie Primas, MM. 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, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. UNE EXÉCUTION EN NETTE HAUSSE LIÉE À LA REBUDGÉTISATION DE TAXES PRÉCÉDEMMENT AFFECTÉES AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT	7
A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » REGROUPE DES POLITIQUES VARIÉES ET CONNAÎT UNE HAUSSE DE L'EXÉCUTION EXCLUSIVEMENT LIÉE À DES ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE NOMENCLATURE COMPTABLE	7
B. DES DÉPENSES FISCALES QUI DEMEURENT PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉES	12
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES 112 ET 162, LES DEUX PROGRAMMES TERRITORIALISÉS DE LA MISSION....	15
A. LE PROGRAMME 112 : UNE MISSION D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES MARQUÉE EN 2025 PAR UNE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS CONSÉCUTIVE À UNE BAISSÉ DISPROPORTIONNÉE DE LA PRÉVISION INITIALE.....	15
1. <i>Un champ d'intervention particulièrement éclectique sous l'appellation « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »</i>	<i>15</i>
2. <i>Une surexécution consécutive à la faiblesse de la programmation initiale malgré la stabilité des besoins</i>	<i>20</i>
B. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » : SEPT ACTIONS TERRITORIALISÉES AUX ORIENTATIONS TRÈS VARIÉES.....	25

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les **crédits exécutés** de la mission « Cohésion des territoires » se sont élevés en 2025 à **23,71 milliards d'euros en crédits de paiement**, contre 18,50 milliards d'euros un an plus tôt, ce qui représente une **nette hausse de 28,2 %**. Cela correspond à une **légère surconsommation d'environ 37,1 millions d'euros** par rapport aux 23,67 milliards d'euros de crédits ouverts en loi de finances initiale. **En autorisations d'engagement, la hausse est comparable : 23,86 milliards d'euros** en 2025 contre 18,70 milliards d'euros en 2024, soit une **hausse de 27,6 %**, ce qui représente environ 11,8 millions d'euros de moins que les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale, qui s'élèvent à 23,87 milliards d'euros.

2. Au sein de la mission dans son ensemble, **les deux programmes territorialisés 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État » ne pèsent que 2,19 % des crédits exécutés en 2025, contre 2,82 % des crédits de paiement exécutés en 2024**, même si leur importance dans les politiques menées par les acteurs locaux va bien au-delà de cette donnée statistique.

3. **Le programme 112 fait l'objet d'une hausse des dépenses constatées en crédits de paiement entre 2024 et 2025 (+ 7,9 millions d'euros pour s'établir à presque 387,5 millions d'euros, soit + 2,1 %)**. Cette progression est pour partie liée à la poursuite de la montée en puissance de plusieurs dispositifs, comme le programme France Services même si elle est la résultante de trajectoires contrastées entre les actions, puisque l'on constate en parallèle une contraction des crédits alloués aux programmes contractualisés et une diminution des subventions pour charges de service public allouées aux deux opérateurs de la mission, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et Business France.

4. **À l'inverse, les crédits exécutés sur le programme 162 connaissent une diminution en crédits de paiement entre 2024 et 2025 (- 10,7 millions d'euros pour s'établir à 130,7 millions d'euros, soit - 7,6 %)** avec toutefois des disparités très importantes entre les actions. Les comparaisons sur ce programme sont peu probantes en raison du caractère très étanche des actions entre elles et des évolutions très marquées d'une année sur l'autre de chacun des dispositifs.

5. Le rapporteur spécial note, comme chaque année, pour les programmes 112 et 162, l'importance des mouvements de crédits infra-annuels, aboutissant à des surconsommations ou à **des sous-consommations selon les actions par rapport à la loi de finances initiale**. Ceux-ci rendent peu fiables les prévisions initiales et incertaines les lignes de conduite suivies par les différentes politiques publiques concernées.

I. UNE EXÉCUTION EN NETTE HAUSSE LIÉE À LA REBUDGÉTISATION DE TAXES PRÉCÉDEMMENT AFFECTÉES AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

La mission « Cohésion des territoires » est composée de six programmes portant des politiques de natures diverses, allant de la politique du logement à celle de l'aménagement du territoire :

- le **programme 109 « Aide à l'accès au logement »** porte principalement les crédits des aides personnelles au logement ;

- le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** porte les subventions pour charges de service public allouée aux deux opérateurs rattachés (l'Agence nationale de cohésion des territoires et, dans une moindre mesure, Business France) et finance le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) qui supporte une partie des contrats de plan État-régions, ainsi que divers dispositifs, dont « France Services » ;

- le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** 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, portées notamment par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;

- le **programme 147 « Politique de la ville »** 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 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)** porte, depuis 2025, sept actions spécifiques de portée régionale ou interrégionale, contre huit auparavant ;

- le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** vise à répondre aux situations d'hébergement d'urgence et à permettre l'accès au logement.

A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » REGROUPE DES POLITIQUES VARIÉES ET CONNAÎT UNE HAUSSE DE L'EXÉCUTION EXCLUSIVEMENT LIÉE À DES ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE NOMENCLATURE COMPTABLE

Les **crédits exécutés** de la mission « Cohésion des territoires » se sont élevés en 2025 à **23,71 milliards d'euros en crédits de paiement**, contre 18,50 milliards d'euros un an plus tôt, ce qui représente une **nette hausse de 28,2 %**. Cela correspond à une **légère surconsommation d'environ 37,1 millions d'euros** par rapport aux 23,67 milliards d'euros de crédits ouverts en loi de finances initiale. **En autorisations d'engagement, la hausse est comparable : 23,86 milliards d'euros en 2025** contre

18,70 milliards d'euros en 2024, soit une **hausse de 27,6 %**, ce qui représente environ 11,8 millions d'euros de moins que les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale, qui s'élèvent à 23,87 milliards d'euros.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » en 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2024		Exécution 2024 / LFI 2024		2025		Exécution 2025 / LFI 2025		Exécution 2025 / 2024	
		LFI	Exécution	en volume	en %	LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 900,9	3 103,5	+ 202,6	+ 7,0 %	2 936,9	3 103,2	+ 166,3	+ 5,7 %	- 0,4	- 0,0 %
	CP	2 925,7	3 131,3	+ 205,6	+ 7,0 %	2 961,5	3 132,3	+ 170,8	+ 5,8 %	+ 1,0	+ 0,0 %
109 - Aide à l'accès au logement	AE	13 656,4	13 102,2	- 554,2	- 4,1 %	16 713,3	16 655,7	- 57,5	- 0,3 %	+ 3 553,5	+ 27,1 %
	CP	13 656,4	13 102,2	- 554,2	- 4,1 %	16 713,3	16 655,6	- 57,6	- 0,3 %	+ 3 553,4	+ 27,1 %
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	2 459,5	1 466,0	- 993,5	- 40,4 %	3 165,3	3 136,9	- 28,4	- 0,9 %	+ 1 670,9	+ 114,0 %
	CP	1 867,7	1 218,0	- 649,8	- 34,8 %	2 916,6	2 844,8	- 71,9	- 2,5 %	+ 1 626,8	+ 133,6 %
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	444,9	396,8	- 48,1	- 10,8 %	344,3	310,0	- 34,4	- 10,0 %	- 86,8	- 21,9 %
	CP	395,5	379,6	- 15,9	- 4,0 %	294,7	387,5	+ 92,8	+ 31,5 %	+ 7,9	+ 2,1 %
147 - Politique de la ville	AE	640,0	523,9	- 116,1	- 18,1 %	610,1	555,6	- 54,5	- 8,9 %	+ 31,7	+ 6,0 %
	CP	640,0	524,1	- 115,9	- 18,1 %	610,1	555,2	- 54,9	- 9,0 %	+ 31,1	+ 5,9 %
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	100,6	103,5	+ 2,9	+ 2,8 %	100,0	96,6	- 3,4	- 3,4 %	- 6,9	- 6,7 %
	CP	53,2	141,3	+ 88,1	+ 165,8 %	172,7	130,5	- 42,1	- 24,4 %	- 10,7	- 7,6 %
Total mission	AE	20 202,4	18 695,9	- 1 506,5	- 7,5 %	23 869,8	23 858,0	- 11,8	- 0,0 %	+ 5 162,0	+ 27,6 %
	CP	19 538,5	18 496,5	- 1 042,0	- 5,3 %	23 668,8	23 706,0	+ 37,1	+ 0,2 %	+ 5 209,5	+ 28,2 %

Note : AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : budgétisation en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement ou de résultats de la gestion.

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

Cette hausse se traduit néanmoins par une évolution de la consommation des crédits disparate en fonction des programmes :

- les crédits du **programme 109 « Aide à l'accès au logement »**, qui représentent 71 % des crédits de la mission, sont en **augmentation de 3,6 milliards d'euros, soit 27,1 %**, en lien avec la réintégration dans le budget de crédits auparavant issus de **contributions employeurs affectées** au Fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

- les crédits du **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** doublent par rapport à 2024, avec une augmentation de 1,6 milliard d'euros soit + 133,6 %, **principalement à cause d'une évolution de la maquette budgétaire** : les crédits du dispositif MaPrimRénov' portés par le programme 174¹ versés à l'ANAH sont désormais portés uniquement par le programme 135 ;

- les crédits du **programme 147 « Politique de la ville »** sont en **légère hausse en volume exécuté**, respectivement de 6,0 % en AE et 5,9 % en CP, ce qui est lié au **retour de la participation de l'État au Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**, après l'absence de crédits dédiés au renouvellement urbain en 2024 ;

- les crédits du **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** sont stabilisés en volume, après plusieurs années de croissance continue, en lien avec la stabilisation du nombre de places ouvertes dans le parc d'hébergement d'urgence à 203 000 lits ;

- les crédits du **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** sont caractérisés, en 2025, par une diminution importante des moyens initialement ouverts (344,3 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et 294,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit des amputations respectives de 100,6 millions d'euros et 100,8 millions d'euros) et par la surconsommation inévitable des crédits de paiement qui en a résulté, supérieure de 31,5 % aux moyens initialement ouverts, les besoins constatés en cours d'année ayant été similaires à ceux de 2024 et la réduction initiale apparaissant comme insincère ;

- enfin, les crédits de paiement ouverts sur le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** (PITE) ont connu une **revalorisation importante** qu'il convient de relativiser fortement, d'une part, parce qu'elle est **essentiellement liée à la structure très particulière des crédits du programme** constituée en grande partie par des reports, des transferts en gestion et des crédits de fonds de concours, qui rend les comparaisons avec les exercices précédents peu probants (mais il faut aussi souligner que c'est l'une des contreparties de la souplesse du PITE) et, d'autre part, parce que les crédits ont été *in fine* sous-consommés (en CP, 42 millions d'euros sur les 172 millions d'euros ouverts, donc plus du quart des crédits, n'ont pas été consommés).

¹ Mission « Écologie, développement et mobilité durables », programme 174 - Énergie, climat, après-mines.

La très grande majorité des crédits de la mission correspond à des dépenses largement contraintes et donc difficilement pilotables : il s'agit de dépenses de guichet comme les aides au logement, ou de dépenses fortement déterminées par l'évolution de la situation économique et sociale, comme celles liées à l'hébergement et à la veille sociale portées par le programme 177.

La mission comporte très peu de dépenses de personnel. Ces dernières sont portées par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », ainsi que par le programme 147 « Politique de la ville ».

Depuis 2024, le programme 112 prévoit le remboursement aux administrations qui mettent à disposition des personnels pour être chefs de projets « villages d'avenir ». En 2025, ce sont 4 738 750 euros exécutés en AE comme en CP pour 8 millions d'euros ouverts.

Dans le programme 147, qui comprend une partie de la masse salariale des délégués du préfet, les dépenses de titre 2 s'élèvent à 1,2 million d'euros en 2025, soit une baisse de 13,3 % en AE comme en CP par rapport à 2024. Cette diminution s'explique par un **nombre de postes non pourvu en exécution plus important en 2025 qu'en 2024** : 29 ETPT¹ ne sont pas exécutés en 2025, contre 27 en 2024, pour un plafond d'autorisations d'emploi inchangé de 291 ETPT.

Au global, la mission affiche donc un total de dépenses de personnel de 5,9 millions d'euros exécutés, soit une hausse de 6,5 %. Cette dernière demeure très limitée en valeur absolue (+ 362 121 euros) puisque l'essentiel des dépenses de personnel en lien avec les activités de la mission « Cohésion des territoires » est en fait porté par la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Les mouvements infra-annuels de gestion sur les crédits de la mission ont été bien moindres en 2025 qu'en 2024.

En effet, le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits a annulé 70,9 millions d'euros en AE et 55,8 millions d'euros en CP, à mettre en regard avec les annulations par décret en 2024² de 736,8 millions d'euros, en AE comme en CP.

En outre, la loi de finances de fin de gestion³ (LFFG) a conduit à l'annulation de 245,4 millions d'euros en AE et 142,3 millions d'euros en CP mais a, dans le même temps, ouvert 124,5 millions d'euros en AE et 155,5 millions d'euros en CP : **au global, ce sont donc 120,9 millions d'euros annulés en AE sur la mission et 13,2 millions d'euros ouverts en CP.** Ces mouvements de fin de gestion sont de même bien moindres qu'en 2024,

¹ Équivalent temps plein travaillé.

² Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

³ Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

où la LFFG avait annulé 350,8 millions d'euros en AE et 434,9 millions d'euros en CP.

AE et des CP ouverts et annulés en loi de finances de fin de gestion

(en euros)

	Autorisations d'engagement ouvertes	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement ouverts	Crédits de paiement annulés
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	124 500 000	-	124 500 000	-
109 – Aide à l'accès au logement	-	57 413 967	-	57 413 967
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	-	160 469 778	-	57 350 378
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	-	-	31 000 000	-
147 – Politique de la ville	-	27 541 782	-	27 541 782
162 – Interventions territoriales de l'État	-	-	-	-
Total mission	124 500 000	245 425 527	155 500 000	142 306 127
Différentiel entre les ouvertures et les annulations en LFG	- 120 925 527		+ 13 193 873	

Source : Commission des finances du Sénat à partir de la loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025

Comme en 2024, les ouvertures principales en fin de gestion concernent le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », dont la budgétisation initiale pour parvenir à maintenir 203 000 places ouvertes s'est avérée **insuffisante**, comme l'avait perçu la commission des finances lors de l'examen de la loi de finances initiale. La délégation interministérielle à l'hébergement d'urgence (DIHAL) avait ainsi fait part **dès le début de l'année 2025**, dans le cadre d'échanges entre le responsable de programme et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), « *d'impasses budgétaires* »¹ à **venir**. L'ouverture de 124,5 millions d'euros en AE et en CP en fin de gestion a permis de pallier le manque de crédits programmés. Cette situation est chroniquement documentée.

¹ Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire, mission « Cohésion des territoires », avril 2026.

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » a en outre connu en fin de gestion une ouverture de 31 millions d'euros afin d'honorer le paiement de factures relatives aux démarches contractuelles de l'État.

Au total, sur l'année, le volume d'annulation de crédits est moins important qu'en 2024 et n'a pas pénalisé l'exécution budgétaire des programmes concernés par ces mesures, en lien avec une prévision plus proche des besoins. Le taux d'exécution de la mission est par conséquent en hausse : il passe de 97,4 % en 2024 à 99 % en 2025 en AE et de 94,7 % en 2024 à 96,3 % en 2025 en CP.

Il est à noter que l'adoption tardive de la loi de finances pour 2025¹ et le recours au régime des services votés² n'a eu qu'une incidence très limitée sur la gestion budgétaire de la mission.

La majorité des dépenses et en particulier les dépenses de guichet, comme les aides au logement, ou contraintes, comme celles de l'hébergement d'urgence, ont connu un rythme d'exécution « conforme à celui de 2024 »³.

B. DES DÉPENSES FISCALES QUI DEMEURENT PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉES

Avec 86 dépenses fiscales rattachées à titre principal, la mission « Cohésion des territoires » est, parmi les missions du budget général, celle comportant le plus grand nombre de dépenses fiscales et celle affichant l'un des montants les plus élevés : il a atteint, en 2025, un total de 16,05 milliards d'euros⁴.

Les rapporteurs spéciaux soulignent que le montant ici repris, qui agrège le total des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission diffère de celui affiché par le Gouvernement dans le rapport annuel de performances pour 2024, en raison d'une nouvelle méthode de comptabilisation utilisée par ce dernier qu'ils jugent spécieuse et dont ils ne partagent pas la philosophie (cf. l'encadré *infra*). Afin de permettre une comparaison objective avec les exercices antérieurs, les rapporteurs spéciaux, comme la Cour des comptes d'ailleurs, recourt aux chiffres qui résultent de la méthode de comptabilisation qui était utilisée avant 2024.

¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² En vertu de la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire, mission « Cohésion des territoires »*, avril 2026.

⁴ D'après la Cour des comptes, ce total représente 19 % du montant total des dépenses fiscales de l'État qui s'élèveraient en 2024 à 83,3 milliards d'euros.

Une méthode de comptabilisation des dépenses fiscales portant sur la TVA qui diminue artificiellement les données présentées par le Gouvernement

Depuis 2024, le Gouvernement proratisé le coût des dépenses fiscales en fonction de leur affectation finale : il mentionne dans le RAP un montant total de dépense fiscale « étatique », amputé de la fraction de TVA transférée aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale.

Le montant des dépenses fiscales assises sur la TVA s'en trouve ainsi artificiellement réduit de moitié. Les rapporteurs spéciaux désapprouvent totalement cette méthode qui ne permet pas de disposer d'une vision globale du manque à gagner pour les finances publiques : d'ailleurs il a fallu annexer au projet de loi de finances pour 2026 un tableur permettant de connaître les montants des diminutions de recettes de TVA avant prise en compte des transferts, ce qui est source d'une nouvelle complexité.

De surcroît, il est injustifiable d'appliquer cette méthode pour la seule TVA, même si l'on comprend bien que les montants importants de TVA en jeu permettent d'afficher politiquement un total plus raisonnable de dépenses fiscales, alors qu'il n'est pas appliqué à d'autres impositions partagées entre plusieurs affectataires comme la TICPE.

Pour la mission « Cohésion des territoires », ce changement de méthode se traduit par un montant de dépenses fiscales affiché dans le Tome II du rapport sur les Voies et moyens pour le projet de loi de finances 2025 inférieur de 10,9 milliards d'euros, soit 5,2 milliards d'euros de moins qu'en réalité.

Source : commission des finances

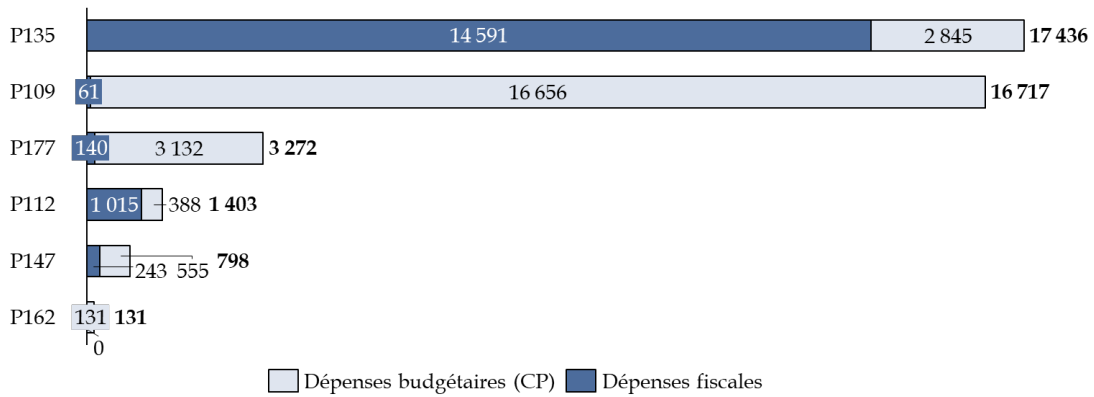
Par rapport à 2024, la part des dépenses fiscales dans le total des dépenses de la mission diminue pour s'établir à 40,4 % en 2025, contre 46,6 % un an plus tôt.

Comme chaque année, ces « niches fiscales » sont concentrées très largement sur le **programme 135**, qui pèse 90,9 % du total de la dépense fiscale rattachée en 2025 à la mission, une proportion stable par rapport aux années précédentes. Très loin derrière, le programme 112 représente 6,3 % du même total, contre 6,2 % en 2024. Les autres programmes pèsent en tout moins de 2,8 % des dépenses fiscales.

Les dépenses fiscales du programme 135 représentent 5,1 fois le montant des crédits consommés dans ce programme, alors même que ces crédits incluent une part importante de fonds de concours. 83,7 % des dépenses du programme 135 sont ainsi des dépenses fiscales. S'agissant des deux programmes territorialisés de la mission, comme chaque année, les disparités sont massives puisque les dépenses fiscales représentent 72,3 % des dépenses du programme 112, tandis que le programme 162, compte tenu de sa structure même, ne comporte aucune dépense fiscale (*cf. infra*).

Part des dépenses budgétaires et fiscales dans le total des dépenses par programme en 2025

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, données Cour des comptes d'après les documents budgétaires

Ainsi, alors que les dépenses fiscales se traduisent en fin de compte par le même impact négatif sur le solde budgétaire que les dépenses budgétaires, **il est possible d'esquisser deux cartographies très différentes de la mission « Cohésion des territoires » :**

- si on considère les **crédits budgétaires**, les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » dominent très largement l'exécution de la mission ;

- si l'on prend en compte les **dépenses fiscales**, ce sont les programmes 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui occupent la première place.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES 112 ET 162, LES DEUX PROGRAMMES TERRITORIALISÉS DE LA MISSION

A. LE PROGRAMME 112 : UNE MISSION D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES MARQUÉE EN 2025 PAR UNE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS CONSÉCUTIVE À UNE BAISSE DISPROPORTIONNÉE DE LA PRÉVISION INITIALE

1. Un champ d'intervention particulièrement éclectique sous l'appellation « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

L'intervention de l'État en matière d'aménagement du territoire se traduit davantage, depuis quelques années, par un accompagnement des collectivités et de leurs groupements que par des politiques conduites directement : il s'agit d'intervenir de manière ciblée selon que sont visés les territoires ruraux, les territoires périurbains ou les centres de villes moyennes.

Ces politiques publiques incluent en premier lieu le **programme France Services**, lancé début 2020 pour 117,1 millions d'euros en CP exécutés en 2025 (dont 68 millions portés par l'État à travers le programme 112, le reste étant porté par les opérateurs comme expliqué *infra*), contre 101,7 millions d'euros en 2024, 77,71 millions d'euros en 2023 et 61,62 millions d'euros en 2022. 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.

La hausse des crédits consacré au dispositif depuis son lancement s'explique par un **double effet « volume et coût »**.

En volume, le nombre de structures France services poursuit son augmentation avec de nouvelles vagues de labellisation qui a porté le total à **2 864 structures France services à début 2026**.

S'agissant du coût, le montant alloué à chaque structure a progressivement été revalorisé. En effet, 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 structure, 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.

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.

Alimentation du FNFS par les opérateurs

(en pourcentage et en euros)

Opérateur	2023		2024		2025		2026	
Ministère de l'Intérieur	13,75 %	5 051 750	13,92 %	7 038 029	13,68 %	7 038 029	14,28 %	8 091 904
DGFIP	13,75 %	5 051 750	10,21 %	5 161 221	10,03 %	5 161 221	10,09 %	5 720 455
CNAV	6,50 %	2 388 100	9,28 %	4 692 020	9,12 %	4 692 020	10,79 %	6 117 743
MSA	6,50 %	2 388 100	4,33 %	2 189 609	4,26 %	2 189 609	4,13 %	2 339 814
CNAF	11,75 %	4 316 950	11,86 %	5 995 358	11,66 %	5 995 358	11,69 %	6 624 856
CNAM	13,75 %	5 051 750	12,69 %	6 412 427	12,47 %	6 412 427	12,62 %	7 154 405
France Travail	13,75 %	5 051 750	8,97 %	4 535 619	8,82 %	4 535 619	8,45 %	4 788 850
La Poste	13,75 %	5 051 750	7,32 %	3 701 482	7,20 %	3 701 482	6,79 %	3 848 154
Ministère de la Justice	6,50 %	2 388 100	3,92 %	1 981 075	3,85 %	1 981 075	3,67 %	2 078 014
DGEC			6,71 %	3 390 800	6,59 %	3 390 800	6,08 %	3 444 816
Anah			10,78 %	5 451 170	7,66 %	3 942 360	7,14 %	4 045 396
Ursaff					4,67 %	2 400 000	4,27 %	2 418 093
TOTAL	100,00 %	36 740 000	100,00 %	50 548 810	100 %	51 440 000	100 %	56 672 500

NB : DGFIP : direction générale des finances publiques ; CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse ; MSA : Mutualité sociale agricole, CNAF : Caisse nationale des allocations familiales ; CNAM : caisse nationale de l'assurance maladie ; DGEC : direction générale de l'énergie et du climat ; Anah : Agence nationale de l'habitat.

Source : Commission des finances du Sénat

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.**

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	25 000	22 500	47 500
2027	25 000	25 000	50 000

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

Source : Commission des finances du Sénat

Il faut souligner, enfin, qu'une enveloppe de 13,45 millions d'euros a été ouverte en loi de finances pour 2026 (contre 13,05 millions d'euros en LFI 2025) sur le programme 112, afin de majorer la dotation forfaitaire des MFS situées, en zones 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 sont éligibles à la bonification en 2026.**

Outre les France services, ces dispositifs ciblés se manifestent principalement par le **rattachement au programme 112** des crédits destinés :

- au **programme « Petites Villes de demain »** qui cible un peu plus de 1 567 communes ou intercommunalités de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralité et qui présentent des signes de fragilité (24 millions d'euros ont été consommé en 2025 sur ce programme, en provenance de la Caisse des dépôts et consignations, l'équivalent de ce qui

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

avait été consommé en 2024, contre 25,55 millions d'euros 2023 et 23,26 millions d'euros en 2022) ;

- au **dispositif « Nouveaux lieux, nouveaux liens »**, lequel comprend **deux volets**. Le **premier volet intitulé « Fabriques de territoires »** met à disposition **80 tiers lieux** dans des territoires qui en étaient totalement dépourvus et le **second volet « Manufactures de proximité »** porte **16 tiers-lieux** dédiés à la production, qui animent et apportent des services à une communauté en priorité à destination d'artisans ou de « petits » entrepreneurs (le dispositif était initialement financé par le plan de relance et se poursuit désormais dans le cadre du programme 112 avec un total de 7,3 millions d'euros de crédits de paiement en 2025, en baisse par rapport aux exercices antérieurs puisque 10 millions d'euros avaient été consommés en 2024 et 11,78 millions d'euros en 2023) ;

- au **programme « Territoires d'industrie »** par lequel des postes de chefs de projet, à hauteur de 80 000 euros par emploi, sont financés (3 millions d'euros exécutés en AE comme en CP en 2025) ;

- ou encore, plus marginalement en 2025, au **plan « France ruralités »** qui a pris depuis 2023 le relai de « l'agenda rural » lancé en 2019, sous le pilotage de l'Agence nationale de la cohésion des territoires avec un montant de 1,4 million d'euros exécutés en 2025, en AE comme en CP, en nette diminution par rapport à 2024 lorsqu'il avait atteint 3,2 millions d'euros en AE comme en CP. Ce montant comprend notamment le financement des volontaires territoriaux en administration (les VTA). Il s'agit de 90 agents, recrutés directement par des administrations pour une durée de 12 à 18 mois qui ont vocation à soutenir les territoires ruraux, pour faire émerger leurs projets de développement et les aider à se doter d'outils d'ingénierie adaptés à leur besoin, les collectivités ayant éventuellement vocation à prendre ensuite le relai dans le financement des VTA.

Par ailleurs, le programme porte les subventions pour charges de service public allouée aux deux opérateurs rattachés (l'Agence nationale de cohésion des territoires et Business France) et comprend le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)¹ qui finance **une part des crédits destinés à la contractualisation entre l'État et les territoires** : sans prétendre à l'exhaustivité compte tenu des nombreux mécanismes contractuels concernés, on citera les contrats de plan État-régions (CPER), les contrats de plan interrégionaux (CPIER) de fleuves et de massifs, ainsi que des contrats territoriaux infra-régionaux, principalement axés autour de la transition écologique et de l'accès au numérique.

¹ Le rapporteur spécial consacrera prochainement un rapport au FNADT, dans le cadre d'un contrôle budgétaire.

2. Une surexécution consécutive à la faiblesse de la programmation initiale malgré la stabilité des besoins

Pour la deuxième année consécutive, le programme 112 fait l'objet d'une hausse des dépenses constatées en crédits de paiement (+ 7,9 millions d'euros pour s'établir à presque 387,5 millions d'euros, soit + 2,1 % entre 2024 et 2025). Cette progression est pour partie liée à la poursuite de la montée en puissance de plusieurs dispositifs, comme le programme France Services, même si elle est la résultante de trajectoires contrastées entre les actions. En effet, on constate en parallèle une contraction des crédits alloués aux programmes contractualisés et une diminution des subventions pour charges de service public allouées aux deux opérateurs de la mission, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et Business France.

Cette augmentation des crédits de paiement consommés malgré les annulations de crédits intervenues en avril¹ est due à un **niveau plus important de fonds de concours attribués au programme en 2025** (51,91 millions d'euros soit 2 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2024 et 15 millions d'euros de plus qu'en 2023), à des **reports de la gestion précédente (104 millions d'euros en crédits de paiement en 2025)** et à des **mouvements règlementaires importants**.

Si l'on observe l'évolution des crédits effectivement consommés sous le prisme des différentes actions, cette tendance à la hausse sur le programme s'explique en grande partie par le financement du **fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) par lequel transitent** les trois-quarts des crédits du programme en 2025, comme lors des exercices précédents, même si les sections locale et générale dudit fonds connaissent depuis deux ans des évolutions distinctes.

Comme chaque année, le montant des crédits est en effet très variable selon les actions, en raison du caractère spécifique de certaines d'entre elles.

¹ Le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

Évolution des crédits par action du programme 112 entre 2024 et 2025

(en euros)

	Exécution 2024		LFI 2025		Exécution 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11 - FNADT section locale	152 114 878	127 769 838	97 024 932	40 064 187	98 217 862	118 490 794
Action 12 - FNADT section générale	151 912 533	154 097 453	127 847 113	130 332 107	155 454 289	193 026 366
Action 13 - Soutien aux Opérateurs	93 502 149	94 046 926	71 461 442	71 461 442	71 632 179	71 687 179
Action 14 - Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État -métropoles	- 774 140	3 716 285	0	4 888 151	- 15 343 731	4 283 948
Total programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	396 755 420	379 630 501	296 333 487	246 745 887	309 960 599	387 488 287

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performance

Le montant total des crédits ouverts en 2025 sur l'action 11, qui porte la section locale du FNADT, c'est-à-dire essentiellement des crédits contractualisés entre l'État et les collectivités territoriales, a connu une forte diminution, après une première baisse en 2024, à contresens de la tendance globale constatée lors des années antérieures. Cette action assure le **financement des CPER et des CPIER**. Le désengagement contractuel progressif de l'État, principalement pour des raisons budgétaires, se traduit par cette diminution constatée depuis 2024 et accentuée en 2025. Avaient été ouverts en LFI pour 2025 un montant de 98,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 190,6 millions d'euros en 2024, soit une baisse de 48,4 %) et 40,06 millions d'euros en crédits de paiement (contre 130,8 millions d'euros en 2024).

Ce montant initial, largement insuffisant au regard des besoins mais surtout au regard des engagements contractuels de l'État auprès des collectivités concernées avait **conduit le rapporteur spécial à regretter vivement cette situation, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025**, tout en considérant que cela ne pouvait se traduire que par un

report dans le temps des opérations concernées¹, la parole de l'État ne pouvant être engagée à la légère. Cette situation avait d'ailleurs conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), en 2024, à assortir son avis favorable sur la programmation de fortes réserves en rappelant la nécessité de fiabiliser le niveau des engagements juridiques, notamment ceux supérieurs à cinq ans, afin de ne pas « *augmenter artificiellement* » le niveau des restes à payer prévus pour être décaissés en 2025.

Ce prévisionnel manifestement insuffisant a entraîné des ajustements importants en cours d'exercice, en particulier des mouvements de crédits au sein du programme, ainsi que le dégel de la réserve initiale, dont on peut considérer qu'ils étaient malheureusement prévisibles. Ces ajustements en cours d'exercice se sont révélés insuffisants, c'est pourquoi, à l'initiative du rapporteur général du Sénat, M. Jean-François Husson, a été adopté un amendement au projet de loi de finances de fin de gestion, majorant de 16,2 millions d'euros les crédits de paiement de l'action 11 du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires », sur l'exercice 2025, afin que puissent être honorés les engagements de l'État dans le cadre des contrats de plan État-Régions (CPER) et des contrats de plan interrégionaux de fleuves et de massifs (CPIER). À ces réabondements des crédits ouverts, se sont greffés divers reports de 2024 sur 2025 ainsi que des fonds de concours et des attributions de produits, proportionnellement très importants sur cette action. Au total le montant exécuté en crédits de paiement en 2025 (118 millions d'euros), alors même qu'il est inférieur de presque 9 % à celui constaté en 2024 (127,8 millions d'euros) s'établit quasiment au triple des crédits votés en loi de finances initiale (un peu plus de 40 millions d'euros).

L'exécution budgétaire constatée sur l'action 12 qui correspond à la section générale du FNADT, c'est-à-dire au financement des engagements non pris dans le cadre d'une contractualisation, présente des caractéristiques très différentes. Elle bénéficie d'une hausse significative des montants exécutés qui sont passés, entre 2024 et 2025, de 130,3 millions d'euros à 193 millions en crédits de paiement.

Ces crédits financent notamment à la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux territoires sur la base de dispositifs plus ou moins pérennes dans le temps (France services, petites villes de demain, action cœur de ville, nouveaux lieux nouveaux liens, territoires d'industries, avenir montagne, villages d'avenir, etc.). Cette augmentation importante est principalement liée à la poursuite de la **montée en puissance du dispositif France Services** (cf. *supra*).

¹ *Projet de loi de finances pour 2025, Rapport général n° 144 (2024-2025), mission Cohésion des territoires, tome III, annexe 6, volume 2, de M. Bernard Delcros, déposé le 21 novembre 2024.*

L'action 13 qui porte le « Soutien aux opérateurs » ressort en nette diminution en 2025, principalement en raison de la baisse de la subvention pour charges de service public (SCSP) dont a bénéficié l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), ce qui la conduit peu ou prou à un retour au montant de SCSP perçu en 2023. Le rapporteur spécial regrette toutefois la baisse des moyens en loi de finances initiale pour 2025, en particulier au regard des besoins de la ruralité qu'il a eu l'occasion de souligner à plusieurs occasions¹. En effet, dans un contexte particulièrement contraint pour les finances publiques, les moyens alloués à l'ANCT ont fait l'objet d'une rationalisation importante depuis la loi de finances pour 2025.

Alors que la subvention pour charges de service public (SCSP) allouée à l'Agence nationale de cohésion des territoires avait augmenté d'environ 20 millions d'euros en 2024 pour atteindre 81,5 millions d'euros, abondant principalement des crédits consacrés à l'ingénierie des collectivités territoriales qui furent alors doublés, passant à 40 millions d'euros, la loi de finances pour 2025 a quasiment gommé cet effort pour des raisons budgétaires, contraignant l'ANCT à un effort de rationalisation particulièrement substantiel au regard de l'extension de ses prérogatives depuis sa création et ramenant la SCPS de l'ANCT à 64 millions d'euros. En loi de finances pour 2026, une nouvelle réduction, plus mesurée, de la SCSP de l'opérateur a été votée, laquelle s'est établie dès lors à 63 millions d'euros pour l'année en cours².

À cette **diminution des crédits de presque 19 millions d'euros en seulement deux exercices, c'est-à-dire tout de même l'équivalent de 30 % de ses moyens actuels**, s'ajoute une mise en réserve des crédits sur sa SCSP proportionnellement plus importante que sur le reste du programme qui la finance³ pour préserver des marges de manœuvre sur d'autres dispositifs.

Parallèlement, **le plafond d'emploi de l'ANCT a été réduit** de 21 ETPT en 2025 (il est alors passé de 371 à 350 ETPT) puis a de nouveau été réduit en 2026 de 12 ETPT, **pour atteindre 338 ETPT**. Cette réduction marque une inversion de la tendance à la hausse du plafond d'emploi qui avait suivi la création de l'agence en 2020. En effet, entre 2020 et 2024, celui-ci est passé de 327 ETPT à 371 ETPT pour répondre aux nouvelles missions de l'agence. Dès le début 2025, l'ANCT a pris des mesures pour contenir l'évolution de son plafond d'emploi : non reconductions de contrats de renfort ou de vacation, non remplacements de départs, gels de 27 postes, suspensions de 10 recrutements.

¹ Rapport d'information n° 337 (2023-2024), déposé le 14 février 2024, de M. Bernard Delcros, fait au nom de la commission des finances, « L'ANCT, une agence à consolider au service des territoires ».

² À ce montant s'ajoute une subvention pour charges d'investissement de 3 millions d'euros.

³ Il s'agit du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires ».

Malgré ces mesures drastiques, fin septembre 2025, l'agence a indiqué à la direction générale des collectivités locales (DGCL) ne pas être en mesure de respecter ce plafond d'emploi avec une exécution qui s'est finalement établie à 361,37 ETPT. Cette situation a alerté à la fois la direction du budget et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, expliquant la mise en place depuis cette année d'un suivi mensuel du plafond d'emploi des opérateurs financés par le programme 112. Cette situation difficile a même conduit la Cour des comptes à inciter le responsable de programme à « redéfinir le périmètre des missions confiées à l'agence ». Le rapporteur spécial privilégie davantage un maintien des crédits de l'agence à un niveau suffisant au regard de ses compétences qui n'ont cessé de s'étendre depuis sa création.

Sans prétendre à une exhaustivité parfaite, le tableau synthétique *infra* présente la montée en charge des missions de l'agence depuis sa création.

Chronologie des missions confiées à l'ANCT

Programmes	Dates de lancement du dispositif
Dispositifs politique de la ville	Antérieur à la création de l'agence
France services	Antérieur à la création de l'agence
Territoires d'industrie I	Antérieur à la création de l'agence
Action cœur de ville	Antérieur à la création de l'agence
Agenda rural	Antérieur à la création de l'agence
France très haut débit	Antérieur à la création de l'agence
France mobile	Antérieur à la création de l'agence
Activité immobilière (pôle d'appui opérationnel)	Antérieur à la création de l'agence
Autorité de gestion du programme national d'assistance technique interfonds <i>Europ'Act</i>	Antérieur à la création de l'agence
Plateforme stages de troisième	2020
Cités éducatives	2020
Cités de l'emploi	2020
Petites villes de demain	2020
Soutien aux stations de ski	2020
Nouveaux lieux, nouveaux liens	2020
Incubateur des territoires	2020
Conseillers numériques	2021
Plan avenir montagne	2021
Fonds de restructuration des locaux d'activité 1	2021

Autorité de gestion de la réserve d'ajustement au Brexit (BAR)	2022
Territoires d'industrie II	2023
Action cœur de ville II - entrées de ville	2023
France ruralités (<i>a pris la suite de l'agenda rural</i>)	2023
Fonds de restructuration des locaux d'activité 2	2023
Fonds de soutien aux commerces en entrées de ville	2023
Fonds de soutien aux commerces en communes rurales	2023
Secrétariat du programme <i>Urbact</i>	2023
Accompagnement en ingénierie (moyens annuels successifs)	2020 : 10 millions d'euros 2022 : 20 millions d'euros 2024 : 40 millions d'euros 2025 : 20 millions d'euros 2026 : 20 millions d'euros
Villages d'avenir	2024

Source : Commission des finances du Sénat

L'action 14, quant à elle, porte des **dispositifs qui sont soit en extinction, soit rattachés aujourd'hui à d'autres programmes**. La **prime d'aménagement du territoire (PAT)**, qui constituait l'essentiel de l'action, a pris fin au 31 décembre 2020¹. De surcroît, la loi de finances pour 2018 a acté l'arrêt du financement de nouveaux engagements concernant **les contrats de ruralité et des pactes État-métropoles sur le programme 112, transférés vers le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT). En conséquence, plus aucun crédit ne figure en AE depuis 2021. Il faut même souligner que les autorisations d'engagement constatées ressortent pour 2025, comme ce fut le cas l'an passé, en écriture négative dans Chorus à - 15 343 731 euros après retraitement, ce que le rapport annuel de performances pour 2025 justifie ainsi :

« Les clôtures d'engagement juridiques sur des années antérieures à 2025 qui n'ont pas fait l'objet d'une opération autorisée de recyclage doivent être écartées. Ces clôtures ont conduit à un ajustement à la baisse du montant des engagements, en générant une écriture négative dans Chorus. ».

B. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » : SEPT ACTIONS TERRITORIALISÉES AUX ORIENTATIONS TRÈS VARIÉES

Comme chaque année, le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) a connu une exécution très variable selon les actions du programme**, ainsi qu'un volume important de mouvements infra-annuels de crédits, qui **rend toute comparaison peu probante**.

¹ Conformément aux dispositions du décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services.

Créé en 2006, ce programme a financé, en 2025, sept actions territorialisées¹ répondant à des enjeux très variés.

Évolution des crédits par action du programme 162 entre 2024 et 2025

(en euros, hors FdC et AdP)

	Exécuté 2024		LFI 2025		Exécuté 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 02 - Eau et Agriculture en Bretagne	5 872 702	6 382 171	1 721 215	1 714 336	4 650 872	6 306 539
Action 04 - Plans d'investissement pour la Corse	48 161 564	69 948 071	46 633 124	49 632 370	46 167 681	56 850 102
Action 08 - Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone	6 448 290	6 028 720	4 088 704	4 088 704	6 025 878	6 025 878
Action 09 - Plan littoral 21	7 246 867	3 345 744	8 233 063	5 516 942	7 289 829	7 535 620
Action 10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane	29 299 797	49 190 360	10 395 001	10 400 248	24 783 256	45 424 523
Action 12 - Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna	1 931 385	1 882 998	2 054 183	2 049 674	1 938 203	1 936 941
Action 13 - Plan Sargasses II	4 490 476	4 493 690	4 200 000	4 200 000	5 758 729	3 425 737
Total programme 162 - Interventions territoriales de l'État	103 451 081	141 271 755	77 325 290	77 597 672	96 614 448	130 545 567

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performances

L'action 02 « **Eau et agriculture en Bretagne** » vise à améliorer la qualité de l'eau en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à réduire les atteintes à l'environnement et à respecter les normes nationales et européennes.

L'action 04 intitulée « **Plans d'investissement pour la Corse** » porte plusieurs projets d'aménagement de l'Île. Il s'agit de combler les retards de développement de la collectivité par une mise à niveau de ses équipements publics. Pour 2025, les investissements ont porté sur la **rénovation des réseaux**

¹ Il existait sept actions en 2022 auxquelles s'est ajoutées l'action 13 « Plan sargasses II » tandis que l'action « Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire » s'est éteinte le 31 décembre 2024.

d'eau, l'installation d'équipements de lutte contre les inondations et la rénovation des routes et des ports. Ils ont également financé de nouvelles phases de plusieurs projets comme la réhabilitation de la place Charles de Gaulle à Ajaccio ou l'installation du pôle d'échange multimodal agropole de Mezzana, **plusieurs équipements destinés aux mobilités** (comme la dernière phase de travaux du téléporté « Angelo » d'Ajaccio ainsi que les travaux du ponton de Porticcio). L'action a également permis le financement, en 2025, d'**équipements culturels et sportifs** (modernisation du stade Armand Cesari, construction d'un groupe scolaire avec plateau sportif à Prunelli di Fiumurbo, réhabilitation du conservatoire et du théâtre de Bastia ou encore la restauration de la cathédrale Santa Maria Assunta à Ajaccio).

L'action 08 « **Volet territorialisé du plan national d'action Chlordécone** », adossée aux plans Chlordécone mis en œuvre depuis 2009 en Martinique et en Guadeloupe, porte les mesures du plan IV (2021-2027).

L'action 09 « **Littoral 21** » porte la stratégie nationale pour la mer et le littoral conduite conjointement par l'État, le conseil régional d'Occitanie et la Caisse des dépôts et consignations.

L'action 10 « **Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane** » porte la majorité des mesures inscrites, au titre de la participation de l'État, dans le contrat de convergence et de transformation (CCT) de la Guyane pour la période 2019-2022, signé le 8 juillet 2019 avec le président de la collectivité, en vue de réduire les écarts de développement avec l'Hexagone. Il a été prorogé par la suite afin de préparer un nouveau CCT. En 2025, l'action a, entre autres, permis le **financement d'investissements portuaires** (travaux de reconstruction du quai 3 et du Quai roro du grand port maritime de Guyane pour 1,6 millions d'euros), **des investissements routiers** (doublement du pont du Larivot pour 4,9 millions d'euros, aménagement d'un tronçon de la RN2 entre Balata et le palais régional omnisport Georges Théolade (PROGT) pour 4 millions d'euros, liaison routière de Maripasoula-Papaïchton pour 1,6 millions d'euros) ainsi que de **divers investissements fluviaux**.

L'action 12 « **Service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna** » porte, depuis 2021, les crédits permettant aux deux centres de secours d'assurer les interventions courantes et les missions de gestion des crises en l'attente de la révision du statut qui attribuera cette compétence à l'assemblée territoriale. Interrogée par le rapporteur spécial, la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (Dmates) du ministère de l'intérieur a confirmé ne pas disposer d'informations sur une éventuelle avancée de la réforme statutaire.

L'action 13 « **Plan Sargasses II** » vise à lutter contre les conséquences du phénomène d'échouage massif d'algues sargasses sur l'arc antillais avec une approche aussi bien curative que préventive.

Au 31 décembre 2025, le montant total des crédits exécutés sur le programme marque une **nette diminution par rapport aux exercices antérieurs** puisqu'il s'élève à 96,6 millions d'euros en AE (contre 103,5 millions d'euros en 2024, 116,3 millions d'euros en 2023 et 328,1 millions d'euros en 2022) et 130,6 millions d'euros en CP (contre 141,9 millions d'euros en 2024, 148,5 millions d'euros en 2023 et 137,7 millions d'euros en 2022).

Comme chaque année, le différentiel entre les montants exécutés et les crédits ouverts en loi de finances initiale peuvent être assez conséquents pour deux raisons : d'une part, certaines actions bénéficient de mouvements infra-annuels importants et d'autre part le programme fait globalement l'objet de reports de gestion importants d'un exercice sur l'autre.

La forte diminution des crédits sur les trois derniers exercices s'explique principalement par le fait que les moyens alloués à l'action 10 « **Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane** » avaient été sensiblement, mais ponctuellement, revalorisés en cours d'exercice 2022 pour accroître les moyens alloués à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France), avant de retrouver un niveau plus conforme aux exercices antérieurs depuis l'exercice 2023.