L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Mission « Cohésion des territoires » (programme 112) Un besoin de cohésion sociale et territoriale plus nécessaire que jamais qui suppose un engagement fort de l'État

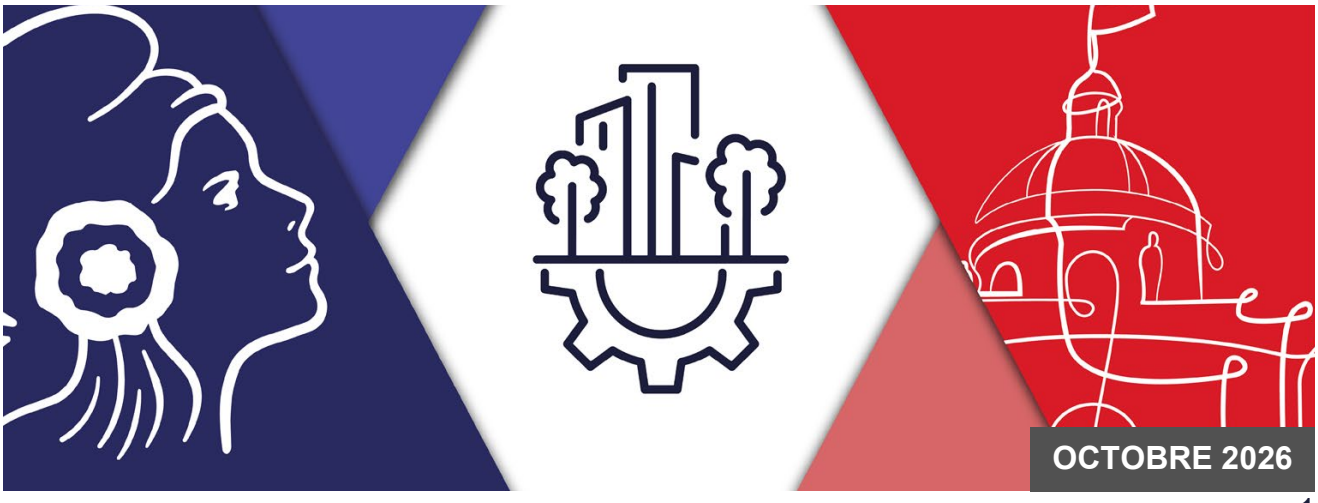
Projet de loi de finances pour 2027

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2027 prévoit d'affecter au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » un total de **343,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 319,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre 279,6 millions d'euros en AE et 265 millions d'euros en CP en 2026. Cela correspond à une hausse de 23,02 % en AE et de 20,66 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

Il convient de souligner que **cette hausse est exclusivement liée à un changement de périmètre de la mission.** En effet, le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE), composé de sept actions répondant à des enjeux territoriaux spécifiques, jusqu'alors rattaché à la mission « Cohésion des territoires » a été transféré vers la mission « Outre-mer ». Parmi ces sept actions, les trois qui ne concernent pas les outre-mer intègrent le programme 112. Elles sont regroupées au sein de la nouvelle action 15 intitulée « Interventions territoriales de l'État ».

Si l'on fait abstraction des moyens alloués à cette nouvelle action, soit 56,3 millions d'euros en AE et 57,9 millions d'euros en CP, **les crédits alloués au programme 112, à périmètre constant, s'élèvent à 287,7 millions d'euros en AE (+ 2,88 %) et 261,9 millions d'euros en CP (– 1,17 %)**. Au global, le PLF pour 2027 donne donc lieu à une **quasi-stabilité des crédits du programme, même si cette évolution cache en réalité des disparités significatives selon les actions concernées**. Ainsi, le rapporteur spécial regrette la **suppression intégrale des crédits alloués au programme « Nouveaux lieux – Nouveaux liens »** qui assure le financement de l'animation nationale des tiers-lieux dans les territoires.

Représentant seulement **1,29 % des crédits en AE de l'ensemble de la mission « Cohésion des territoires »** dans le PLF pour 2027, une proportion identique à celle de 2026, **le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » porte des actions concrètes, visibles et appréciées des élus locaux, en raison de leur effet levier important sur le tissu économique local et l'amélioration de l'accès aux services**.



Évolution des crédits par action du programme 112

(en euros ou en %)

	LFI 2026		PLF 2027		Variation 2027/2026 en volume		Variation 2027/2026 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) - section locale	97 364 999	78 887 510	112 689 449	85 160 857	+ 15 324 450	+ 6 273 347	+ 15,74 %	+ 7,95 %
Action 12 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) -section générale	114 605 739	114 605 739	116 503 489	117 271 434	+ 1 897 750	+ 2 665 695	+ 1,66 %	+ 2,33 %
Action 13 - Soutien aux opérateurs	67 646 442	67 646 442	58 481 442	58 481 442	- 9 165 000	- 9 165 000	- 13,55 %	- 13,55 %
Action 14 – Prime d'aménagement du territoire (PAT) - contrats de ruralité - pacte États-métropoles	-	3 889 889	-	1 006 758		- 2 883 131	-	- 74,12 %
Total à périmètre constant	**279 617 180**	**265 029 580**	**287 674 380**	**261 920 491**	**+ 8 057 200**	**- 3 109 089**	**+ 2,88 %**	**- 1,17 %**
Action 15 – Interventions territoriales de l'État	-	-	56 297 402	57 863 648	+ 56 297 402	+ 57 863 648	-	-
Total (incluant la nouvelle action 15)	**279 617 180**	**265 029 580**	**343 971 782**	**319 784 139**	**+ 64 354 002**	**+ 54 754 559**	**+ 23,02 %**	**+ 20,66 %**

Source : projet annuel de performances « Cohésion des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2027

I. Une augmentation des moyens du programme 112, résultant uniquement d'une évolution du périmètre, qui cache en réalité une quasi-stabilité des crédits

A. Une hausse des crédits contractualisés qui permet d'honorer les engagements de l'État pour 2027, sous réserve de l'absence de report de charges inhérent à l'exercice 2026

Le partenariat contractuel entre l'État et les territoires se décline sous plusieurs formes de contrats : **les contrats de plan État régions (CPER) et les contrats de plan interrégionaux de fleuves et de massifs (CPIER) pour la génération 2021-2027, les pactes territoriaux, les contrats de convergence territoriale (CCT) ainsi que les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD).**

Ces crédits contractualisés sont regroupés au sein d'une action dédiée de la mission, l'action 11 « Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) – section locale » qui a subi en 2025 une importante diminution des moyens alloués.

Toutefois, le doublement des crédits de l'action 11 en 2026 (+ 108,31 %) a contribué partiellement à un rattrapage de la situation.

Cependant, **malgré les efforts réalisés** actuellement par les services déconcentrés de l'État pour mobiliser les crédits disponibles, le montant des crédits ouverts en 2026 sur le programme 112 ferait apparaître un besoin global de 30 millions d'euros pour financer les restes à payer de la section locale du FNADT. Compte tenu du niveau relativement modeste de cette somme au regard du caractère essentiel des actions conduites pour les territoires et des engagements pris par l'État, le rapporteur souligne la nécessité de réabonder à hauteur du montant des restes à payer les crédits du programme 112 à l'occasion de **l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG)**.

À la condition que la situation décrite pour l'exercice en cours trouve une solution *via* le PLFG, le financement des dispositifs contractualisés devrait pouvoir être assuré en 2027, grâce aux autorisations d'engagement de l'action 11, portées à 112,7 millions d'euros (+ 15,74 %) et aux crédits de paiement augmentés à 85,2 millions d'euros (+ 7,95 %).

B. Une nouvelle diminution des moyens alloués à l'ANCT, en contradiction avec la densité de ses missions et un point d'attention sur son schéma d'emplois

Pour 2027, la subvention pour charges d'investissement (SCI) de l'ANCT est reconduite à 3 millions d'euros mais la subvention pour charges de service public (SCSP) est réduite de 11 millions d'euros, passant de 63,6 millions d'euros à 52, 6 millions d'euros.

Toutefois, le rapporteur spécial a été informé du fait qu'une partie de cette diminution (6 millions d'euros) est en réalité la conséquence d'une évolution de l'architecture budgétaire au sein de l'action 13.

Ainsi, **à périmètre constant, la diminution effective de la SCSP versée à l'ANCT pour 2027 est de 5 millions d'euros, une baisse substantielle de 7,86 % en AE comme en CP,** alors même que l'agence continuera à exercer le même niveau de missions.

Cette diminution des moyens sera absorbée par l'ANCT au travers d'une **réduction de certaines actions de communication**, d'un nouveau **resserrement de ses dépenses de personnels** et surtout d'**une baisse de ses dépenses d'ingénierie** au détriment des collectivités.

> **5 millions d'euros**
>
> C'est, à périmètre constant, **la perte de SCSP que va subir l'ANCT en 2027**. Un montant qui impactera nécessairement l'aide à l'ingénierie territoriale destinée aux petites communes
>
> ***Source :*** *ANCT*

Interrogée au sujet de cette **réduction de l'aide à l'ingénierie des petites communes** par le rapporteur spécial, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a fait savoir que les modalités de mise en œuvre de cette diminution de la SCSP faisaient toujours, à ce stade, l'objet d'échanges avec l'ANCT. **Une réduction du soutien à l'ingénierie des petites collectivités, à hauteur de 4 millions d'euros, est à craindre**. Par ailleurs, l'abaissement en 2027 du plafond d'emploi de l'opérateur qu'il est envisagé de ramener à 333 ETPT (après une baisse de 11 % des ETPT sur les trois exercices précédents) n'est pas tenable.

C. Une légère revalorisation des crédits de la section générale du FNADT, notamment pour accompagner la montée en puissance du réseau France services en 2027, un dispositif au succès indéniable

Les crédits ouverts dans le PLF pour 2027, sur l'action 12 du programme 112, qui finance **divers dispositifs nationaux comme Petites villes de demain (PVD), Villages d'avenir ou les France services sont portés à 116,5 millions d'euros (+ 1,66 %) en AE et à 117,3 millions d'euros en CP (+ 2,33 %)**.

3 000

C'est le **nombre de structures « France services »** que comptera notre pays **en 2027**.

Source : *Direction générale des collectivités locales*

Le réseau France Services, créé en 2019, permet aux usagers d'effectuer différentes démarches dans un lieu unique (maisons France services fixes ou mobiles) au sein duquel ils bénéficient de l'aide de conseillers « France services » polyvalents.

Dans chaque structure, c'est la garantie d'un **accès à un socle minimal de douze services** : 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, 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) et les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - URSAFF).

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2025, l'Association générale des institutions de retraite des cadres-Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO) est présente dans les structures France services de plusieurs départements, sans toutefois avoir rejoint le dispositif au plan national.

Les crédits inscrits au PLF 2027 permettront de financer la **labellisation de 135 structures France services supplémentaires, pour atteindre un total de 3 000 structures sur le territoire national**. Les moyens consacrés à l'action 12 couvrent la part « État » de la dotation attribuée à chaque Maison France services. Le financement du réseau 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. Le montant alloué à chaque structure a progressivement été revalorisé : initialement de 30 000 euros, **il sera porté à 50 000 euros à compter de 2027, en maintenant le principe d'un co-financement entre l'État et les douze opérateurs. Ce montant est majoré de 10 000 euros dans les zones « France ruralités revitalisation »**.

> En remettant de l'humain au cœur des relations entre les usagers et les services publics, l*es « France services » constituent un* ***atout essentiel de la cohésion sociale et territoriale.***
>
> *Bernard DELCROS, rapporteur spécial*

D. Plusieurs dépenses fiscales adossées à des zonages sont associées au programme 112

Le programme 112 recouvre vingt-sept dépenses fiscales pour un total estimé, en 2027, à 842 millions d'euros. Certaines se rapportent à des exonérations ciblées sur le territoire de la Corse ou à des exonérations de droits et déductions d'actifs en matière de propriété immobilière. **D'autres portent sur des exonérations ou des réductions d'impôt associées au classement dans divers dispositifs de zonages** comme **les « France ruralités revitalisation ».**

II. Une nouvelle action « Interventions territoriales de l'État », à la suite du transfert du programme 162 vers la mission « Outre-mer »

Depuis 2006 et jusqu'en 2026, la mission « Cohésion des territoires » comprenait un programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE), composé de sept actions territorialisées répondant à des enjeux spécifiques. À partir de 2027, ce programme est transféré vers la mission « Outre-mer ». Toutefois, parmi ces sept actions du PITE, les trois actions qui ne concernent pas les outre-mer sont rapatriées au sein du programme 112 et regroupées en une nouvelle action 15 « Interventions territoriales de l'État », composée de trois sous-actions. **Les politiques publiques concernées bénéficient de la reconduction à l'identique, en AE comme en CP, des moyens qui leur étaient alloués jusqu'alors.**

→ **La sous-action « Eau et agriculture en Bretagne »** a vocation à financer le plan de lutte contre les algues vertes, prenant ainsi le relais de l'action 02 du PITE qui existait depuis 2006.

Après avoir été longtemps stable autour de 2 millions d'euros en AE comme en CP, les crédits alloués à cette politique publique ont diminué en 2026, de 8,69 % en AE et de 8,14 % en CP pour s'établir à environ **1,7 million d'euros en AE comme en CP. Ces crédits sont reconduits à l'identique pour 2027**.

→ **La sous-action « 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 notamment un volet dédié au développement durable de l'île.

Les AE et les CP inscrits sur cette sous-action permettent également de couvrir les dépenses correspondant aux dernières opérations du ***plan exceptionnel d'investissement (PEI)***.

Les crédits prévus en 2027 (**46,6 millions d'euros en AE et 49,6 millions d'euros en CP**) contribueront au financement des contrats de projet signés dans le cadre de la mise en œuvre du PTIC, à la couverture des restes à payer des opérations à solder au titre du PEI et aux paiements des nouvelles opérations portées par le PTIC.

En complément des crédits votés en loi de finances, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) intervient dans la mise en œuvre des plans d'investissement pour la Corse en soutenant des opérations dans le domaine des transports. Ces crédits sont ouverts au sein du programme 112 par voie de fonds de concours (14 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP sont prévus pour 2027).

→ **La sous-action « Plan littoral 21 »** 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 répondre au 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 plan littoral 21 créé en loi de finances pour 2018 arrive à échéance fin 2027. Son coût total prévisionnel est estimé à près d'un milliard d'euros. Il mobilise des crédits de la région et de l'État **dont une partie seulement passe par cette sous-action, le reste étant financé par des crédits budgétaires de droit commun et des fonds européens**.

Après avoir bénéficié, en 2026, d'une hausse de ses financements de plus de 18 %, le plan littoral 21 voit ses moyens reconduits en 2027 à hauteur de 7,9 millions d'euros en AE et 6,5 millions d'euros en CP.

Réunie le 3 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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 l'article 78 sans modification.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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 permettre le redéploiement de 30 millions d'euros dédiés au contentieux de l'habitat vers la LBU dédiée au financement du logement social outre-mer. Par ailleurs, elle a décidé de proposer d'adopter l'article rattaché 78 tel que modifié par un amendement instaurant une dégressivité des aides personnelles au logement des étudiants rattachés à un foyer fiscal dont le revenu fiscal de référence est inclus dans les deux déciles les plus élevés.

POUR EN SAVOIR PLUS

Note de présentation de la mission



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Bernard DELCROS
Rapporteur spécial
Cantal
Union Centriste et Indépendants