N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

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* **2027**,

Par Mme Christine LAVARDE,

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
(Programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »)

Rapporteur spécial : M. Bernard DELCROS

(1) Cette commission est composée de : M. Thierry Cozic*, président ;* Mme Christine Lavarde*, rapporteur général ;* MM. Jean-François Husson, Michel Canévet, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Pascal Savoldelli, Raphaël Daubet, Jean-Baptiste Lemoyne, Grégory Blanc, Emmanuel Capus, Christopher Szczurek, Albéric de Montgolfier, Mme Nathalie Goulet, M. Bruno Belin*, vice-présidents ;* Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Vincent Delahaye, Mmes Frédérique Espagnac, Sophie Primas*, secrétaires ;* MM. Rodolphe Alexandre, Gabriel Amard, Pierre Barros, Arnaud Bazin, Pierre Boileau, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Maryse Carrère, Marie-Claire Carrère-Gée, Karine Daniel, M. Bernard Delcros, Mme Edwige Diaz, MM. Thomas Dossus, Daniel Fargeot, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Édouard Fritch, Daniel Gibbs, Jacques Grosperrin, Jean-Raymond Hugonet, Antoine Lefèvre, Victorin Lurel, Alain Marc, Jean-Marie Mizzon, Alexandre Ouizille, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Sautarel, Simon Uzenat, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

S O M M A I R E

Pages

L'ESSENTIEL..... 7

PREMIÈRE PARTIE
PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

I. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » RASSEMBLE CINQ PROGRAMMES DOTÉS DE 22,5 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT.....15

A. UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT.....15

B. LA MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE TRANSFÈRE LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » VERS LA MISSION « OUTRE-MER » 16

II. DES MOYENS NON LIMITÉS AUX SEULS CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA MISSION.....18

A. LA STRUCTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION.....18

B. L'IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES DANS LE FINANCEMENT DE LA MISSION.....19

C. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION SONT FINANCÉS PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES TAXES AFFECTÉES.....20

III. UNE MISSION À LA COTATION ENVIRONNEMENTALE FAVORABLE MALGRÉ DE NOMBREUX CRÉDITS CONSIDÉRÉS COMME NEUTRES.....23

DEUXIÈME PARTIE
LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » : UNE AUGMENTATION DES MOYENS RÉSULTANT D'UNE ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE QUI CACHE EN RÉALITÉ UNE QUASI-STABILITÉ DES CRÉDITS

I. ANALYSE GLOBALE DU PROGRAMME 25

II. UNE HAUSSE DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS QUI PERMET D'HONORER LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT POUR 2027, SOUS CONDITION QU'AUCUN REPORT DE CHARGES DE 2026 N'INTERVIENNE ...32

A. DES CRÉDITS CPER ET CPIER DONT LE FINANCEMENT DEVRAIT ÊTRE ASSURÉ POUR 2027 33

1. Une hausse des crédits des CPER et CPIER 2021-2027 en 2027, suffisante pour couvrir l'ensemble des engagements contractuels, sous réserve de permettre la résolution des difficultés d'exécution de 2026 33

2. Des moyens toutefois insuffisants en 2027 pour achever le financement des CPER 2015-2020 34

3. Douze pactes de développement territorial qui bénéficient en 2027 du report dans le temps des investissements qui avaient été initialement prévus pour 2025 et 2026.....35
4. Les contrats de convergence et de transformation subissent une très légère diminution de leurs moyens dans le PLF 2027.....37

III. 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 38

A. JUSQU'EN 2024, DES EXERCICES MARQUÉS PAR LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SOUTIEN À L'INGÉNIERIE À TRAVERS DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'ANCT, REMIS EN CAUSE EN 2025 ET 2026 38

B. UNE DIMINUTION SUBSTANTIELLE, EN 2027, DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC ALLOUÉE À L'ANCT, À REBOURS DE LA DENSIFICATION DE SES MISSIONS DÉCIDÉES PAR LE LÉGISLATEUR.....40

C. UNE NOUVELLE RÉDUCTION, TROP FORTE, DES MOYENS EN PERSONNEL EN 2027 41

D. L'ANCT : LE LEVIER DE PLUSIEURS PROGRAMMES NATIONAUX TERRITORIALISÉS.....43
1. Le programme « Action Cœur de ville » 43
2. Le programme « Petites villes de demain » 47
3. Villages d'avenir.....48
4. 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 2027.....49
5. Le programme « territoires d'industrie » : une réduction importante des autorisations d'engagement et des crédits de paiement pour 2027.....51
6. Le désengagement quasi-total et regrettable de l'État sur le volontariat territorial en administration.....53

IV. UNE LÉGÈRE REVALORISATION DES CRÉDITS DU RÉSEAU FRANCE SERVICES EN 2027 POUR ACCOMPAGNER LA POURSUITE DE LA MONTÉE EN PUISSANCE D'UN DISPOSITIF AU SUCCÈS INDÉNIABLE.....54

A. UN BOUQUET DE SERVICES DES MFS ÉTENDU ET QUI A VOCATION À CROITRE 54

B. UN FINANCEMENT PAR STRUCTURE FRANCE SERVICES PROGRESSIVEMENT AUGMENTÉ ET QUI PERMETTRA D'ATTEINDRE, EN 2027, LES OBJECTIFS INITIALEMENT ENVISAGÉS POUR 2026.....59

V. PLUSIEURS DISPOSITIFS DE ZONAGE SONT ASSOCIÉS AU PROGRAMME 112 : DES DÉPENSES FISCALES ÉLEVÉES AU REGARD DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 63

VI. UNE NOUVELLE ACTION « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » À LA SUITE DU TRANSFERT DU PROGRAMME 162 VERS LA MISSION « OUTRE-MER » **65**

A. LA SOUS-ACTION EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE » : DES CRÉDITS POUR FINANCER LE COMBAT CONTRE LES ALGUES VERTES 65

B. LA SOUS-ACTION « PLAN D'INVESTISSEMENT POUR LA CORSE » : DES CRÉDITS POUR RÉPONDRE À CERTAINES SPÉCIFICITÉS CORSES 66

C. LA SOUS-ACTION « PLAN LITTORAL 21 » : DES CRÉDITS POUR FINANCER LA RECONVERSION DU LITTORAL OCCITAN 68

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE **71**

EXAMEN EN COMMISSION **73**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES **91**

LA LOI EN CONSTRUCTION **93**

L'ESSENTIEL

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.

---

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

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.

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.

I. 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.***

Source : 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.

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 avait reçu 7,5 % des réponses.

À la date d'examen en commission de la mission le 3 novembre, il a obtenu 82,5 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE
PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

I. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » RASSEMBLE CINQ PROGRAMMES DOTÉS DE 22,5 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

A. UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » sont, dans le projet de loi de finances pour 2027, de **26,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 22,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Les AE connaissent une hausse, de 4,1 milliards d'euros, très majoritairement liées à une régularisation de la comptabilité de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Elle ne correspond pas à l'ouverture de nouvelles AE mais à la mise en évidence, dans le budget général, d'AE déjà ouvertes par l'ANAH et donc de restes-à-payer. En CP, il est possible d'observer une **stabilité relative des montants**. Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2026, les CP proposés dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2027 sont en baisse de 32,7 millions d'euros et atteignent 22,5 milliards d'euros.

Cette **stabilisation des crédits** de la mission, qui reculent de 0,1 % en CP, est **liée à plusieurs évolutions contradictoires :**

- les crédits du **programme 177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » connaissent une **hausse importante**, de 208,2 millions d'euros en AE et de 189,6 millions d'euros en CP ;

- les **aides personnelles au logement** (APL) portées par le programme 109 « Aide à l'accès au logement » connaissent une **contraction de 51,6 millions d'euros en AE et en CP**, sous l'effet de plusieurs mesures de maîtrise de la dépense ;

- le **programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » voit ses **AE s'accroître de 4,0 milliards d'euros, en hausse de 217,8 %,** en lien avec une **régularisation comptable** des AE ouvertes par l'ANAH, alors que les **CP diminuent de 151,5 millions d'euros** ;

- le **programme 112** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » connaît une **modification de son périmètre mais conserve une quasi stabilité** à périmètre constant ;

- les crédits du programme 147 « Politique de la ville » qui permettent de financer le renouvellement urbain ainsi que l'action spécifique de l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) reculent de 2,8 %, soit 17,7 millions d'euros en AE et en CP.

B. LA MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE TRANSFÈRE LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » VERS LA MISSION « OUTRE-MER »

Dans une logique de **rationalisation et d'accroissement de la lisibilité de la maquette budgétaire,** il a été décidé une modification du périmètre de la mission « Cohésion des territoires » dans le cadre du présent PLF.

Ainsi, le **programme 112** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » **assume, à partir de 2027, les crédits à destination des territoires métropolitains qui relevaient précédemment du programme 162** « Interventions territoriales de l'État ».

Trois actions du programme 162 en 2026, concernant les régions Bretagne et Occitanie ainsi que la collectivité de Corse ont ainsi été réunies dans une **nouvelle action 15 « Interventions territoriales de l'État » et réintégrées dans le programme 112**. Il s'agit des actions suivantes :

- **l'action « Eau - Agriculture en Bretagne »,** anciennement l'action 02 du P162, dotée de 1,72 million d'euros en AE et 1,71 million d'euros en CP en 2027 ;

- **l'action « Plans d'investissement pour la Corse »**, anciennement l'action 04 du P162, dotée en 2027 de 46,6 millions d'euros en AE et 49,6 millions d'euros en CP ;

- et **l'action « Plan Littoral 21 »**, anciennement l'action 09 du P162 et permettant de lutter contre le recul du trait de côte sur le littoral de la région Occitanie, dotée de 7,9 millions d'euros en AE et de 6,5 millions d'euros en CP en 2027.

Dès lors, le **P112 connaît dans le PLF 2027 un transfert de 56,3 millions d'euros en AE et de 57,8 millions d'euros en CP** lié au rattachement de ces programmes d'intervention territoriale de l'État en métropole depuis le P162.

Le reste des crédits du P162, liés à des **enjeux ultramarins** comme la contamination au chlordécone ou encore la prolifération des algues sargasses, **sont maintenus dans ce programme qui est désormais rattaché à la mission « Outre-mer ».**

En 2027, la mission « Cohésion des territoires » ne porte donc plus que **cinq programmes**.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2025	LFI 2026 format 2027	PLF 2027	PLF 2027 / crédits totaux 2026 format 2027			FDC et ADP 2027
					montant	*en %*	*corrigé inflation*	
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	3 103,2	3 047,0	3 255,3	*+ 208,2*	*+ 6,8 %*	*+ 4,9 %*	0,2
	CP	3 132,3	3 071,8	3 261,4	*+ 189,6*	*+ 6,2 %*	*+ 4,3 %*	0,2
109 – Aide à l'accès au logement	AE	16 655,7	16 572,1	16 520,5	*- 51,6*	*- 0,3 %*	*- 2,1 %*	
	CP	16 655,6	16 572,1	16 520,5	*- 51,6*	*- 0,3 %*	*- 2,1 %*	
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	3 136,9	1 838,3	5 835,1	*+ 3 996,7*	*+ 217,4 %*	*+ 211,8 %*	523,8
	CP	2 844,8	1 945,4	1 793,9	*- 151,5*	*- 7,8 %*	*- 9,4 %*	352,8
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	310,0	335,9	344,0	*+ 8,1*	*+ 2,4 %*	*+ 0,6 %*	65,7
	CP	387,5	321,3	319,8	*- 1,5*	*- 0,5 %*	*- 2,2 %*	66,5
147 – Politique de la ville	AE	555,6	636,7	619,1	*- 17,7*	*- 2,8 %*	*- 4,5 %*	1,5
	CP	555,2	636,7	619,1	*- 17,7*	*- 2,8 %*	*- 4,5 %*	1,5
162 – Interventions territoriales de l'État (pour rappel)	AE	96,6	0,0	0,0	*Programme rattaché à la mission « Outre-mer »*			
	CP	130,5	0,0	0,0				
Total mission	**AE**	**23 858,0**	**22 430,2**	**26 573,9**	***+ 4 143,7***	***+ 18,5 %***	***+ 16,4 %***	**591,0**
	CP	**23 706,0**	**22 547,4**	**22 514,8**	***- 32,7***	***- 0,1 %***	***- 1,9 %***	**420,8**

Note : AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits. LFI : loi de finances initiale. PLF : projet de loi de finances.

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

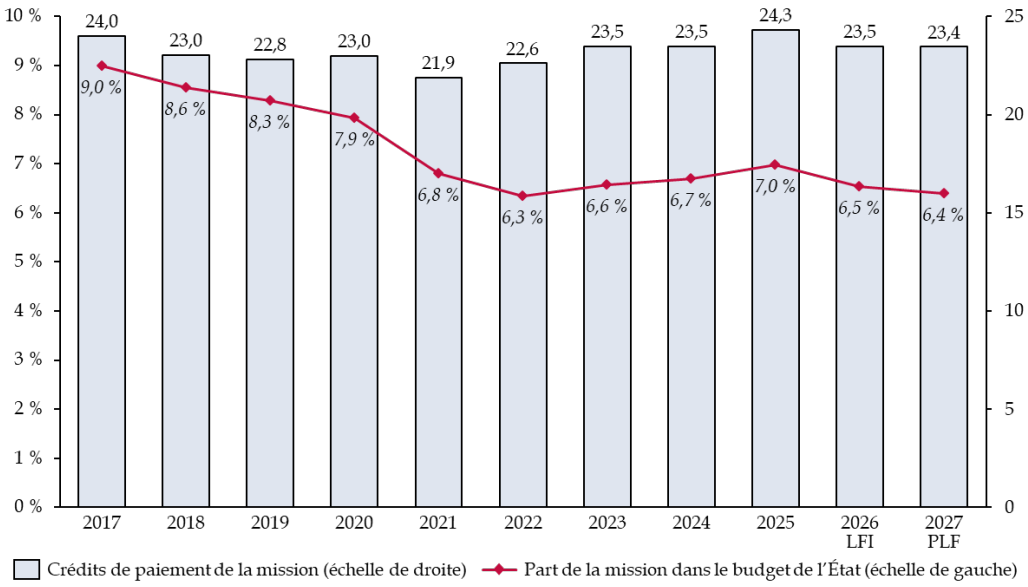
II. DES MOYENS NON LIMITÉS AUX SEULS CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DE LA MISSION

A. LA STRUCTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION

Aux crédits de paiement décrits *supra*, s'ajoute le **montant des dépenses fiscales, des ressources affectées** et, pour les missions concernées, des prélèvements sur recettes et des crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par cette mission. La **mission « Cohésion des territoires »** représente **6,4 % de l'engagement total** prévu pour 2027, soit 23,4 milliards d'euros sur 366,6 milliards d'euros.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Cohésion des territoires » et part dans le budget de l'État depuis 2017

(en milliards d'euros courants et en pourcentage)



Note : le périmètre est celui des missions du budget général dans le périmètre des dépenses, hors mission « Remboursements et dégrèvements ».

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général

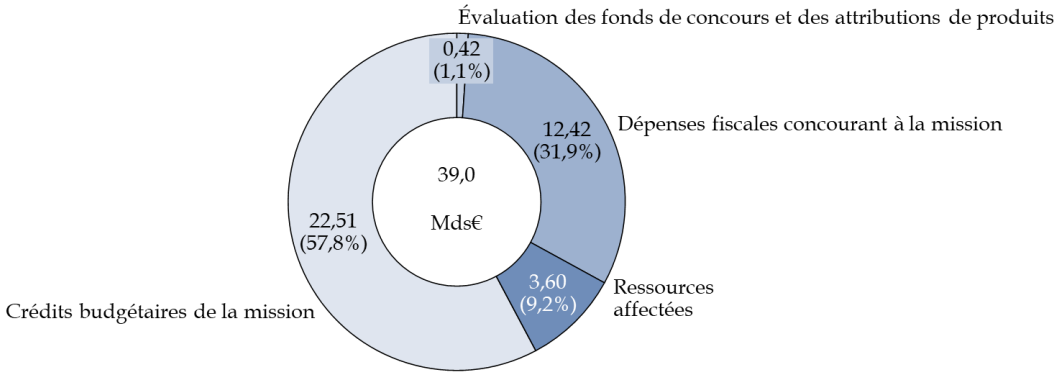
En outre, la mission se distingue des autres par le montant élevé des **dépenses fiscales qui lui sont rattachées**. Ces dernières atteignent 12,4 milliards d'euros en 2027. La mission est la troisième, après les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Économie », en termes de volume de dépenses fiscales rattachées.

La mission se caractérise enfin par un **niveau notable de fonds de concours et attributions de produits**, atteignant 0,48 milliard d'euros, et de **ressources affectées**, qui s'élèvent à 3,60 milliards d'euros.

L'ensemble des moyens de la mission s'élève ainsi à **39,0 milliards d'euros, en hausse de 3,4 milliards d'euros** par rapport aux moyens recensés dans l'état F du projet de loi de finances pour 2026, soit **+ 9,7 % en euros courants**.

Moyens globaux alloués à la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir de l'état F annexé au projet de loi de finances

B. L'IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES DANS LE FINANCEMENT DE LA MISSION

Le montant total des **dépenses fiscales** est de **12,4 milliards d'euros**, pour l'essentiel rattachées au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Il s'agit d'une légère hausse par rapport au montant indiqué dans les PLF pour 2026, qui était de 11,7 milliards d'euros.

Les dépenses fiscales inhérentes aux **taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliqués aux travaux d'amélioration ou de rénovation énergétique** des logements sont ainsi en augmentation du fait d'un effort croissant pour l'amélioration du bâti.

Les principales dépenses fiscales de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros)

Numéro et libellé	Chiffrage 2024	Chiffrage 2025	Prévision 2026	Prévision 2027
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (hors TVA à 5,5 % infra)	2 195	2 250	2 300	2 470
Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration sur les revenus fonciers	1 990	2 090	2 190	2 290
Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	1 469	1 493	1 349	1 199
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans	935	895	915	980
Crédit d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé PTZ+ »	652	697	869	1 165

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

À l'inverse, le coût de la dépense fiscale liée **à l'investissement *via* le dispositif Pinel**, qui favorise l'investissement locatif, **tend à se réduire d'année en année. En effet, son fait générateur s'est achevé le 31 décembre 2024 :** cette dépense fiscale devrait s'éteindre en 2038.

Enfin, le crédit d'impôt « Prêt à taux zéro » (PTZ) voit son incidence budgétaire s'accroître. Il bénéficie en effet d'un **élargissement de son champ d'application à l'article 7 du projet de loi de finances pour 2027, par la création d'un PTZ « parentalité ». Il avait déjà connu une première évolution avec son extension à tout le territoire pour les logements neufs et collectifs dans la loi de finances initiale pour 2025[1]. Ces conditions élargies s'appliquent pour les PTZ émis entre le 1er avril 2025 et le 31 décembre 2027.**

C. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION SONT FINANCÉS PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES TAXES AFFECTÉES

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » est chef de file pour quatre opérateurs, mais n'apporte des crédits budgétaires que pour l'**Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui recevrait plus de 1,2 milliard d'euros de ce programme en CP pour 2027, et 5,4 milliards d'euros en AE.** Le montant des AE, pour 2027, sort des ordres de grandeurs ordinaires en lien avec une régularisation technique.

[1] *Article 90 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.*

Il est possible de constater, **d'années en années, une réduction drastique** de la subvention versée à l'ANAH. En effet, les crédits versés à l'opérateur, qui étaient issus de deux programmes[1], atteignaient **3,8 milliards d'euros en AE et 3,2 milliards d'euros en CP en 2024**.

L'opérateur disposant du personnel le plus important demeure l'**Agence nationale de la cohésion des territoires (**ANCT), rattachée au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », avec **333 équivalents temps plein travaillés** (ETPT) sous plafond d'emploi en 2027. Depuis 2024, toutefois, **les effectifs de l'ANCT ont été réduits de 46 ETPT, soit une réduction de 12,1 % en trois ans.**

Crédits et emplois des opérateurs rattachés à la mission « Cohésion des territoires »

(en milliers d'euros et en équivalents temps plein travaillés (ETPT))

Opérateur et programme			LFI 2026	PLF 2027	PLF 2027 / LFI 2026
Agence nationale de l'habitat (ANAH)	135	AE	1 506,4	5 405,8	+ 3 899,4
		CP	1 535,3	1 232,9	- 302,4
		Emplois	287	287	-
Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)	135	AE		-	-
		CP		-	-
		Emplois	133	133	-
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	135	AE		-	-
		CP		-	-
		Emplois	29	29	-
Fonds national des aides à la pierre (FNAP)	135	AE		-	-
		CP		-	-
		Emplois		-	-
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	112	AE	66,6	56,8	- 9,8
		CP	66,6	56,8	- 9,8
		Emplois	338	333	- 5

Autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) attribuées par le programme indiqué. Emplois rémunérés par l'opérateur.

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

Ces crédits ne correspondent qu'à une partie des ressources de ces opérateurs.

[1] *En 2024, 1,1 milliard d'euros en AE et en CP étaient issus du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Le reste des crédits, 2,7 milliards d'euros en AE et 2,1 milliards d'euros en CP, provenaient du programme 174, de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

Certains peuvent bénéficier de crédits budgétaires alloués par des programmes appartenant à d'autres missions budgétaires, de l'affectation de taxes ou de recettes diverses.

Les autres opérateurs du programme 135 sont également financés, à titre principal, par des taxes affectées :

- un prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et une cotisation versée par les organismes de logement social pour **l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)** ;

- des contributions des organismes de logement social pour la **Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)** ;

- des versements de la CGLLS, une fraction du produit des prélèvements SRU[1] et d'autres ressources pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

[1] *Sommes versées par des communes qui ne remplissent pas les obligations imposées par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.*

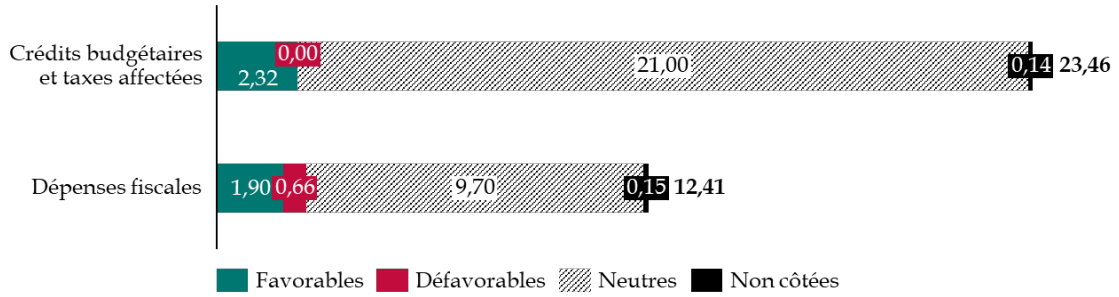
III. UNE MISSION À LA COTATION ENVIRONNEMENTALE FAVORABLE MALGRÉ DE NOMBREUX CRÉDITS CONSIDÉRÉS COMME NEUTRES

Le rapport relatif à l'impact environnemental du budget annexé au PLF 2027 considère que **les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales** de la mission « Cohésion des territoires » seraient globalement plus favorables que défavorables. On comptabilise ainsi **4,22 milliards d'euros de crédits, taxes affectées et dépenses fiscales favorables,** contre **0,66 milliard d'euros qui seraient défavorables.**

Néanmoins, **85,6 % de ces crédits sont considérés comme neutres, une proportion en hausse par rapport à 2026 où elle s'établissait à 84,5 %**. Le rapport relatif à l'impact environnemental du budget considère ainsi que les **crédits budgétaires** finançant **les aides personnelles au logement, l'hébergement d'urgence et la politique de la ville n'ont pas d'incidence positive ou négative sur l'environnement.**

Cotation environnementale de la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et du projet de loi de finances

Les **dépenses considérées comme favorables** à l'environnement sont en particulier celles qui **contribuent à la lutte contre l'artificialisation des sols, à la rénovation énergétique des logements, ou à la dépollution et à la gestion des déchets**. Ainsi, le dispositif **MaPrimRénov'**, ou les crédits pour la rénovation énergétique du parc social sont cotés favorablement. De même, les actions des **établissements publics fonciers (EPF)**, financées par la taxe spéciale d'équipement, intègrent les crédits favorables. Les dépenses fiscales sont également considérées comme favorables lorsqu'elles incitent à la rénovation thermique.

À l'inverse, les dépenses jugées **défavorables** sont celles qui tendent à accroître l'artificialisation. Ces dernières ont en effet tendance à encourager le développement de logements neufs, ce qui accroît les émissions de gaz à effet de serre. Par conséquent, les **dispositifs de type « Pinel » ou « prêt à taux zéro »**, auxquels est appliquée une quote-part afin d'identifier leur part « artificialisante », sont intégrés au sein des dépenses défavorables.

DEUXIÈME PARTIE
LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » : UNE AUGMENTATION DES MOYENS RÉSULTANT D'UNE ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE QUI CACHE EN RÉALITÉ UNE QUASI-STABILITÉ DES CRÉDITS

I. ANALYSE GLOBALE DU PROGRAMME

Le projet de loi de finances 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, ce qui 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 immédiatement 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)**, jusqu'alors composé de sept actions territorialisées répondant à des enjeux divers et rattaché à la mission « Cohésion des territoires » **a été transféré vers la mission « Outre-mer »**. Parmi ces sept actions, les **trois actions qui ne concernent pas les outre-mer sont rapatriées**, à compter de 2027, au sein du programme 112 et regroupées en une **nouvelle action 15** « **Interventions territoriales de l'État** ».

Si l'on fait abstraction des moyens alloués à cette nouvelle action, soit 56 297 402 euros en autorisations d'engagement et 57 863 648 euros en crédits de paiement, **les crédits alloués au programme 112, à périmètre constant, s'élèvent en réalité 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 que l'illustre le tableau suivant**.

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 l'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

Représentant seulement **1,29 % des crédits en autorisations d'engagement, de l'ensemble de la mission « Cohésion des territoires »** dans le projet de loi de finances (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**.

D'une part, le rapporteur spécial observe que **les moyens alloués aux politiques publiques portées par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) à travers le programme 112 sont revalorisés**.

L'action 11 « FNADT – section locale » bénéficie tout particulièrement de la hausse des moyens envisagés (+ 15,74 % en AE et + 7,95 % en CP). Cette augmentation est liée à l'exécution d'engagements contractuels qu'avait pris l'État à travers les contrats de plan État-Régions (CPER) et des contrats de plan interrégionaux (CPIER) de fleuves et de massifs (*cf. infra*) et qui avaient été mis entre parenthèses en 2025 et début 2026.

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 **bénéficie, dans des proportions moindres, d'une hausse de ses moyens (+ 1,66 % en AE et + 2,33 % en CP)** qui permettra notamment de financer, en 2027, l'installation de 135 maisons France services supplémentaires, suivant en cela le rythme de croissance prévu de ce dispositif particulièrement identifié et porteur dans les territoires concernés. **Le rapporteur spécial considère que cette préservation était indispensable, et relève le niveau modéré des crédits portés en valeur absolue qui permet la poursuite de tous les programmes, à l'exception regrettable de « Nouveaux lieux, nouveaux liens »**, qui assurait jusqu'alors le financement de l'animation nationale des tiers lieux dans les territoires et dont les crédits sont intégralement supprimés à compter de 2027.

À l'inverse, les deux autres actions historiques du programme subissent une diminution de leurs moyens.

L'action 13 « Soutien aux opérateurs » apparaît comme l'action dont la diminution des moyens sera la plus impactante, avec une perte de 13,55 % de ses AE et de ses CP. Au total, elle bénéficiera en 2027 de 58 481 442 euros.

Le **principal opérateur porté par le programme, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) devra effectivement composer avec une diminution de sa subvention pour charges de service public (SCSP) de 11 millions d'euros,** en AE comme en CP, pour atteindre 52,65 millions d'euros, ce qui explique, en totalité, la baisse des crédits de l'action.

Toutefois, le rapporteur spécial a été informé du fait qu'une partie de cette diminution est la conséquence d'une réorganisation de l'architecture budgétaire au sein de l'action 13[1]. En réalité, **à périmètre constant, la diminution effective de la SCSP de l'ANCT en 2027 est de 5 millions d'euros.** Elle ne pourra être absorbée par l'ANCT qu'au prix d'une **diminution de ses moyens de communication**, d'un **nouveau resserrement de ses dépenses de personnels** et surtout d'une **baisse de ses dépenses d'ingénierie destinées aux collectivités**. Interrogée à ce sujet par le rapporteur spécial, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a fait savoir que la nature et l'étendue des dépenses d'ingénierie bénéficiant aux collectivités territoriales et impactées par cette diminution de la SCSP faisaient toujours, à ce stade, l'objet d'échanges avec l'ANCT.

En parallèle, **la subvention pour charges d'investissement dédiée à l'ANCT, qui s'élève à 3 millions d'euros, en AE comme en CP, est reconduite**.

---

[1] *Environ 6 millions d'euros transitaient chaque année par le budget de l'ANCT, à travers sa SCSP, alors même qu'ils auraient dû relever directement de la direction générale des collectivités locales. Suivant en cela une recommandation formulée par la Cour des comptes, le projet de loi de finances pour 2027 ampute la SCSP de l'ANCT de cette somme pour correspondre davantage à la réalité budgétaire.*

Le **second opérateur** financé *via* le programme 112, **Business France**, voit sa SCSP d'**un million d'euros** en AE comme en CP être reconduite, après plusieurs années de diminution. Business France assure une mission de promotion économique des territoires, notamment ruraux, et favorise l'installation d'entreprises étrangères en France. Le niveau des moyens alloués à cet opérateur pose aujourd'hui la question de la pérennité de sa mission.

Enfin, l'action **14 « Prime d'aménagement du territoire (PAT) - contrats de ruralité - pacte États-métropoles »** ne comporte plus, comme lors des exercices précédents, 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 74,12 % pour 2027 (un peu plus d'un million d'euros contre 3,89 millions d'euros en LFI pour 2026).

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

(en euros et en %)

				LFI 2026	PLF 2027	Évolution (en euros)	Variation en %
Action 11 - FNADT section locale		**HT2**	***AE***	**97 364 999**	**112 689 449**	**+ 15 324 450**	**+ 16 %**
			CP	**78 887 510**	**85 160 857**	**+ 6 273 347**	**+ 8 %**
CPER - CPIER	**CPER 2007-2014**	**HT2**	***AE***	0		0	
			CP	0		0	
	CPER 2015-2020	**HT2**	***AE***	0		0	
			CP	4 463 208	1 859 016	- 2 604 192	- 58 %
	CPER 2021-2027	**HT2**	***AE***	**64 393 949**	**73 189 449**	**+ 8 795 500**	**+ 14 %**
			CP	**52 544 915**	**55 149 107**	**+ 2 604 192**	**+ 5 %**
	dont CPER	*HT2*	*AE*	52 263 475	60 000 000	+ 7 736 525	+ 15 %
			CP	44 720 011	46 864 666	+ 2 144 655	+ 5 %
	dont CPIER	*HT2*	*AE*	*12 130 474*	*13 189 449*	*+ 1 058 975*	*+ 9 %*
			CP	*7 824 904*	*8 284 441*	*+ 459 537*	*+ 6 %*
CCT	Contrats de convergence et de transformation (CCT)	*HT2*	*AE*	*5 188 050*	*5 000 000*	*- 188 050*	*- 4 %*
			CP	*3 782 637*	*3 610 495*	*- 172 142*	*- 5 %*
Pactes	Pactes de développement territorial	HT2	AE	27 783 000	34 500 000	+ 6 717 000	+ 24 %
			CP	18 096 750	24 542 239	+ 6 445 489	+ 36 %

Action 12 - FNADT section générale (HT2)		**HT2**	***AE***	**103 663 500**	**104 396 250**	**+ 732 750**	**+ 1 %**
			CP	**103 663 500**	**105 164 195**	**+ 1 500 695**	**+ 1 %**
France Services	France Services - structures	HT2	AE	61 800 000	65 500 000	+ 3 700 000	+ 6 %
			CP	61 800 000	65 500 000	+ 3 700 000	+ 6 %
	Animation départementale et nationale	HT2	AE	6 200 000	6 240 250	+ 40 250	+ 1 %
			CP	6 200 000	6 240 250	+ 40 250	+ 1 %
	France Services - bonification France ruralités	HT2	AE	13 450 000	13 100 000	- 350 000	- 3 %
			CP	13 450 000	13 100 000	- 350 000	- 3 %
France Ruralités	Petites Villes de demain (PVD)	HT2	AE	10 395 000	11 000 000	+ 605 000	+ 6 %
			CP	10 395 000	11 000 000	+ 605 000	+ 6 %
	Volontariat territorial en administration (VTA)	HT2	AE	5 000 000	1 500 000	- 3 500 000	- 70 %
			CP	5 000 000	1 500 000	- 3 500 000	- 70 %
Hors France Ruralités	Section générale libre d'emploi	*HT2*	*AE*	*2 362 500*	*2 300 000*	*- 62 500*	*- 3 %*
			CP	*2 362 500*	*2 791 104*	*+ 428 604*	*+ 18 %*
	Contrats de restructuration des sites de défense (CRSD)	*HT2*	*AE*	*0*		*0*	
			CP	*0*	*276 841*	*+ 276 841*	
	Politique de la Montagne	*HT2*	*AE*	*756 000*	*756 000*	*0*	*0 %*
			CP	*756 000*	*756 000*	*0*	*0 %*
	Territoires d'industrie	*HT2*	*AE*	*3 000 000*	*4 000 000*	*+ 1 000 000*	*+ 33 %*
			CP	*3 000 000*	*4 000 000*	*+ 1 000 000*	*+ 33 %*
	Numérique - tiers-lieux - crédits déconcentrés	*HT2*	*AE*	*0*		*0*	
			CP	*0*		*0*	
	Numérique - soutien à l'animation du réseau des tiers lieux -	*HT2*	*AE*	*700 000*		*- 700 000*	*- 100 %*
			CP	*700 000*		*- 700 000*	*- 100 %*
Action 13 - soutien aux opérateurs		**HT2**	***AE***	70 481 442	58 481 442	- 12 000 000	- 17 %
			CP	70 481 442	58 481 442	- 12 000 000	- 17 %
Soutien aux opérateurs	**partenariat national**	**HT2**	***AE***	2 835 000	1 835 000	- 1 000 000	- 35 %
			CP	2 835 000	1 835 000	- 1 000 000	- 35 %
	ANCT	**HT2**	*AE*	**66 646 442**	**55 646 442**	**- 11 000 000**	**- 17 %**
			CP	**66 646 442**	**55 646 442**	**- 11 000 000**	**- 17 %**
	dont SCSP		*AE*	63 646 442	52 646 442	- 11 000 000	- 17 %
			CP	*63 646 442*	*52 646 442*	*- 11 000 000*	*- 17 %*
	dont SCI		*AE*	*3 000 000*	*3 000 000*	*0*	*0 %*
			CP	*3 000 000*	*3 000 000*	*0*	*0 %*
	Business France	**HT2**	*AE*	1 000 000	1 000 000	0	0 %
			CP	1 000 000	1 000 000	0	0 %

action 14 - restes à payer		**HT2**	***AE***	0	0	0	
			CP	3 889 889	1 006 758	- 2 883 131	- 74 %
Restes à payer	**PAT**	**HT2**	*AE*	0		0	
			CP	2 656 979	265 446	- 2 391 533	- 90 %
	Contrats de ruralité	**HT2**	*AE*	0		0	
			CP	977 184	485 586	- 491 598	- 50 %
	Pacte État métropoles	**HT2**	*AE*	0		0	
			CP	255 726	255 726	0	0 %
action 15 - intervention territoriale de l'État (ex P162)		**HT2**	***AE***	56 297 402	56 297 402	0	0 %
			CP	57 863 649	57 863 649	0	0 %
intervention territoriale de l' État	**Plan Algues vertes - Bretagne**	**HT2**	*AE*	1 721 215	1 721 215	0	0 %
			CP	1 714 336	1 714 336	0	0 %
	PEI /PTIC Corse (2022-2026)	**HT2**	*AE*	46 633 124	46 633 124	0	0 %
			CP	49 632 370	49 632 370	0	0 %
	Plan littoral 21 (2017-2027)	**HT2**	*AE*	7 943 063	7 943 063	0	0 %
			CP	6 516 943	6 516 943	0	0 %
Action 12 - FNADT section générale - T2 ingénierie		**T2**	***AE***	8 107 239	12 107 239	4 000 000	+ 49 %
			CP	8 107 239	12 107 239	4 000 000	+ 49 %
Masse salariale	*dont* **HCAS** *chefs de projets village d'avenir + PVD*	**T2**	AE	6 000 000	9 000 000	3 000 000	+ 50 %
			CP	6 000 000	9 000 000	3 000 000	+ 50 %
	dont CAS chefs de projets village d'avenir	**T2**	AE	2 107 239	3 107 239	1 000 000	+ 47 %
			CP	2 107 239	3 107 239	1 000 000	+ 47 %
Total P112 HT2		**HT2**	***AE***	**327 807 343**	**331 864 543**	**4 057 200**	**+ 1 %**
			CP	**314 785 990**	**307 676 901**	**- 7 109 089**	**- 2 %**
Total P112 HT2 et T2		**T2 et HT2**	***AE***	**335 914 582**	**343 971 782**	**8 057 200**	**+ 2 %**
			CP	**322 893 229**	**319 784 140**	**3 109 089**	**- 1 %**
Total P112 HT2 et T2 hors CAS		**T2 et HT2**	***AE***	**333 807 343**	**340 864 543**	**7 057 200**	**+ 2 %**
			CP	**320 785 990**	**316 676 901**	**- 4 109 089**	**- 1 %**

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)

S'agissant de l'**exécution des crédits ouverts sur le programme 112**, en cours pour 2026, le rapporteur spécial a été alerté sur l'**insuffisance des crédits de paiement** qui ne permettent pas, à ce stade, à l'État d'assurer pleinement ses engagements contractuels compte tenu d'importants restes à payer sur des opérations déjà exécutées.

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 ouverts pour 2026 sur le programme 112 fait apparaître **un besoin global de financement**

supplémentaire d'environ 30 millions d'euros[1]. Il s'agit d'assurer le paiement des crédits contractualisés de la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et de permettre la bonne exécution des dispositifs nationaux portés par la section générale du FNADT.

Cette insuffisance des crédits pour 2026 n'est pas imputable au gestionnaire du programme mais s'explique par plusieurs mesures de gestion budgétaire (mise en réserve initiale et mise en réserve supplémentaire[2], annulations de crédits[3] et mouvements au sein du même programme pour régler d'autres dépenses). Le rapporteur souligne la nécessité de permettre le financement des dépenses contractualisées qui ne sont pas pilotables.

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. Il appelle à une initiative en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion. Il invite le Gouvernement à **tenir compte, pour l'avenir, dans ses nombreux mouvements infra-annuels, de la nécessité de sanctuariser les dépenses qui ont fait l'objet d'un contrat**.

---

[1] *Interrogée à ce sujet, la direction générale des collectivités locales a fait savoir que des arbitrages étaient encore en cours pour financer une partie de ces besoins via un dégel partiel de la mise en réserve initiale.*

[2] *Des mesures de surgel sont venues immobiliser les crédits disponibles, concomitamment aux deux décrets d'annulation, l'un en mai (-5,7 millions d'euros), l'autre en septembre (-15,1 millions d'euros). Ces mesures de surgel sont venues amputer le volume de crédits disponibles pour les tiers-lieux (- 700 000 euros), les labellisations de structures France services dès 2026 (- 600 000 euros) ainsi que les CPER/CPIER (- 4,4 millions d'euros), les crédits de l'ANCT (-10 millions d'euros ayant conduit à prélever sa trésorerie d'autant, ainsi que le volontariat territorial en administration (- 2,5 millions d'euros) et le dispositif « Petites villes de demain » (-1,7 million d'euros).*

[3] *Les décrets n° 2026-489 du 11 juin 2026, n° 2026-490 du 11 juin 2026 et n° 2026-857 du 10 septembre 2026 ont procédé à l'annulation, sur le programme 112, de 5,1 millions d'euros en AE et 5,7 millions d'euros en CP.*

II. UNE HAUSSE DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS QUI PERMET D'HONORER LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT POUR 2027, SOUS CONDITION QU'AUCUN REPORT DE CHARGES DE 2026 N'INTERVIENNE

Le partenariat contractuel entre l'État et les territoires se décline sous plusieurs formes de dispositifs territoriaux contractualisés : ils avaient été **fortement touchés en 2025 par une importante diminution des crédits sur le programme**.

Le doublement des crédits pour ces dispositifs en 2026 (+ 108,31 %) a contribué partiellement à un rattrapage de la situation mais les montants alloués, comme indiqué précédemment, demeurent insuffisants pour assurer le financement au niveau des engagements contractuels pris par l'État.

Pour 2027, et à la condition que la situation décrite pour l'exercice en cours ne se traduise pas par un nouveau report de restes à payer sur le début de l'exercice suivant qui devraient être financés sur les crédits 2027, le financement des dispositifs contractualisés devrait pouvoir être assuré, sans toutefois laisser la moindre marge de manœuvre.

Ces crédits contractuels sont tous regroupés au sein de l'action 11 « section locale du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT) » du programme 112. **Sur l'action 11, les AE passent de 97,4 millions d'euros à 112,7 millions d'euros (+ 15,74 %) et les CP passent de 78,9 millions d'euros à 85,2 millions d'euros.**

Cette action contribue au financement du partenariat contractuel de l'État à travers **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 **contrats de convergence territoriale (CCT**).

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* », c'est-à-dire la fermeture de casernes. Ce soutien repose sur la conclusion avec les territoires concernés de contrats de redynamisation de site de défense (CRSD). En 2027, **276 841 euros** sont ouverts en crédits de paiement pour financer un CRSD dans l'Est de la France.

A. DES CRÉDITS CPER ET CPIER DONT LE FINANCEMENT DEVRAIT ÊTRE ASSURÉ POUR 2027

L'action 11 permet le financement simultané de deux générations successives de contrats de plan État régions (CPER) et de contrats de plan interrégionaux (CPIER) de fleuves et de massifs.

1. Une hausse des crédits des CPER et CPIER 2021-2027 en 2027, suffisante pour couvrir l'ensemble des engagements contractuels, sous réserve de permettre la résolution des difficultés d'exécution de 2026

Par la suite, une nouvelle génération de CPER et de CPIER pour 2021-2027 a pris le relais. **Exceptés le CPER de la Corse et le CPIER de la Vallée de la Seine, faisant toujours 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 ».

D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, au 31 décembre 2025, le taux d'exécution des CPER et CPIER pour la génération 2021-2027 s'élevait à 41 %. Le niveau d'exécution de certains programmes budgétaires, en retrait par rapport à l'avancement théorique des contrats, s'explique, d'une part, par le contexte budgétaire qui a conduit à lisser davantage leur exécution et, d'autre part, par la signature tardive des CPER 2021-2027, les premiers contrats n'ayant été signés qu'en février 2022. S'agissant des dispositifs financés par le biais du programme 112, le taux d'exécution est encore moins bon puisqu'à fin 2026, un total de 247, 5 millions d'euros aura été engagé en CP, sur un volume total contractualisé de 998,7 millions d'euros, soit une exécution inférieure à 25 % avant d'entamer ce qui aurait dû être la dernière année d'exécution de cette génération des CPER.

Pour 2027, les CPER 2021-2027 bénéficieront de 73,2 millions d'euros (+ 14 %) en AE et de 55,2 millions d'euros (+ 5 %) en CP. Cette augmentation explique plus de la moitié de la hausse des AE (8 795 500 euros supplémentaires sur un total de 15 324 450 euros supplémentaires) et environ 40 % de la hausse des CP (2 604 192 euros supplémentaires sur un total de 6 273 347 supplémentaires) de l'ensemble de l'action 11.

Quoiqu'il en soit, ces moyens supplémentaires ne sont que la traduction des engagements contractuels de l'État pour 2027 et le rapporteur spécial insiste sur le fait qu'ils ne permettront de tenir les engagements pris qu'à la condition que puisse être assuré, par un ré-abondement, **le financement des restes à payer et des engagements contractuels pour 2026 sur la section locale du FNADT, sans report sur 2027.**

Les autres dispositifs de contractualisation portés par le programme 112 sont globalement préservés.

2. Des moyens toutefois insuffisants en 2027 pour achever le financement des CPER 2015-2020

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 régional[1] ;

- du remplacement des CPER ultramarins par les contrats de convergence et de transformation (CCT) 2019-2022[2] ;

- 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 s'élève 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 : un total de 754 900 300 euros a été contractualisé pour les CPER 2015-2020 *via* le programme 112,

Alors qu'aucun crédit n'avait été alloué en 2025 pour assurer la finalisation des CPER 2015-2020, ce qui avait conduit le **rapporteur spécial à souligner le caractère très insatisfaisant de cette situation traduisant une rupture de la parole de l'État pour assurer le solde intégral des engagements de cette génération 2015-2020, des crédits de paiement à hauteur de 4 463 208 euros ont été ouverts en 2026.**

---

[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.*

Pour 2027, l'enveloppe prévue pour le financement de ces contrats s'établit à 1,85 million d'euros, en baisse de 58%. Le rapporteur spécial juge ce montant modeste et toujours insuffisant pour achever le financement de cette ancienne génération de CPER.

Il restera donc 41,7 millions d'euros en CP à couvrir après 2027, plus de sept ans après la fin théorique de cette génération de contrats, ce qui n'est clairement pas satisfaisant.

3. Douze pactes de développement territorial qui bénéficient en 2027 du report dans le temps des investissements qui avaient été initialement prévus pour 2025 et 2026

L'essentiel des autres moyens supplémentaires alloués en 2027 à l'action 11 profitera aux pactes de développement territorial destinataires, en 2027, d'un total de 34,5 millions d'euros en AE (+ 24 %) et 24,5 millions d'euros en CP (+ 36 %). Le rapporteur spécial souligne le fait que cette hausse n'est due qu'au report de dispositifs qui devaient initialement être réalisés en 2025 et en 2026.

Là encore, le rapporteur spécial considère que ce report d'engagements contractuels de l'État, qui a entraîné un ralentissement du taux d'exécution des pactes de développement territorial en 2025 et 2026, doit cesser à compter de 2027. Il formule le vœu que ces dispositifs reprennent leur rythme normal d'exécution.

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 1er 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&S[1] ;

– 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 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 1er régiment d'Artillerie de Marine (RAMa), de l'État-major de la 1re Brigade mécanisée (BM) et de sa compagnie de commandement et des

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

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.

4. Les contrats de convergence et de transformation subissent une très légère diminution de leurs moyens dans le PLF 2027

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, d'autre part. 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.

Alors que les dotations en AE de 2025 avaient été reconduites pour 2026 sur la base de l'annuité théorique de la précédente génération de contrats, l'enveloppe qui leur est allouée en 2027 est en légère diminution : 5 millions d'euros en AE (– 188 050 euros, soit – 4 %) et 3 610 495 euros en CP (- 172 142, soit - 5 %).

Le rapporteur spécial, au regard de la situation budgétaire, considère toutefois qu'il s'agit d'une diminution mesurée qui n'entamera pas la capacité de l'État à répondre aux engagement pris.

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.

III. 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

A. JUSQU'EN 2024, DES EXERCICES MARQUÉS PAR LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SOUTIEN À L'INGÉNIERIE À TRAVERS DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'ANCT, REMIS EN CAUSE EN 2025 ET 2026

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été créée par la loi du 22 juillet 2019[1]. 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 1er 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'expliciter par le passé[2].

Le PLF pour 2024 a entériné 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 cheminement à suivre pour tel ou tel besoin en ingénierie et les orienter vers le dispositif le plus à même d'y répondre. Ce dispositif a permis un maillage

---

[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.*

plus fin de l'action combinée de l'ANCT et des préfectures, salué par le rapporteur spécial. Il 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 l[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 rectificatif[1]. 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'ANCT[2]. 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.

En 2026, l'agence a subi une nouvelle diminution de ses moyens, dans des proportions toutefois moindres, voyant sa SCSP reculer de presque un million d'euros (63,65 millions d'euros contre 64,6 millions d'euros un an plus tôt). Ces baisses successives ont annihilé 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.

---

[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 a été sensiblement réduite en 2025.*

B. UNE DIMINUTION SUBSTANTIELLE, EN 2027, DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC ALLOUÉE À L'ANCT, À REBOURS DE LA DENSIFICATION DE SES MISSIONS DÉCIDÉES PAR LE LÉGISLATEUR

Pour 2027, la subvention pour charges d'investissement (SCI) de l'ANCT est reconduite à 3 millions d'euros mais **la SCSP est de nouveau réduite, cette fois-ci de 11 millions d'euros, passant de 63 646 442 euros à 52 646 442 euros**.

Cette diminution est la conséquence d'une évolution de l'architecture budgétaire au sein de l'action 13 : six millions d'euros transitaient chaque année par le budget de l'ANCT, à travers sa SCSP, alors même qu'ils auraient dû relever directement de la direction générale des collectivités locales. Suivant en cela une recommandation formulée par la Cour des comptes, le projet de loi de finances pour 2027 ampute la SCSP de l'ANCT de cette somme pour correspondre davantage à la réalité budgétaire.

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

Cette diminution des moyens ne pourra être absorbée par l'ANCT qu'au prix :

- d'un renoncement à certaines actions de communication. Concrètement, cela devrait se traduire par la suppression de « l'ANCTour », le salon des solutions pour tous les territoires, ainsi que du « tour de France » de l'ANCT qui avait repris en septembre 2026[1] ;

- d'un nouveau resserrement de ses dépenses de personnels (*cf. infra*) ;

- et surtout d'une baisse de ses dépenses d'ingénierie au détriment des collectivités. Interrogé à ce sujet par le rapporteur spécial, la direction générale des collectivités locales a fait savoir que la nature et l'étendue des dépenses d'ingénierie bénéficiant aux collectivités territoriales et impactées par cette diminution de la SCSP faisaient toujours, à ce stade, l'objet d'échanges avec l'ANCT mais pourrait se traduire par un recul, à défaut d'une solution, de son accompagnement des collectivités en solutions d'ingénierie, soit environ 4 millions d'euros en moins.

[1] *À travers ce dispositif, l'ANCT participe aux congrès départementaux des associations d'élus.*

Le rapporteur spécial attire donc l'attention sur l'impact majeur que pourrait avoir cette nouvelle diminution des moyens de l'ANCT en 2027. **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 problématique. En particulier, la nouvelle contraction du plafond d'emplois de l'ANCT pour 2027, après celle de 2026, lui semble intenable.

C. UNE NOUVELLE RÉDUCTION, TROP FORTE, DES MOYENS EN PERSONNEL EN 2027

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 jusqu'à devoir le dépasser.

Plafond d'emplois de l'ANCT (en ETPT)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Plafond d'emplois en ETPT	327	345	367	371	350	338	333
ETPT effectivement exécutés	324,65	310,88	335,64	369,18	361,37	-	

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'emplois de l'opérateur passé de 371 en 2024 à 338 en 2026, puis en l'état actuel du PLF pour 2027, à 333, 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 recommandations[1].

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

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 publié[1].

Un nouveau rapport d'information de juillet 2025 consacré, par le rapporteur spécial, au FNADT[2] 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.

Le Gouvernement avait d'ailleurs reconnu cette nécessité de réévaluer les ETPT de l'agence : alors qu'il avait proposé, dans la version initiale du PLF pour 2026, d'abaisser le plafond d'emplois de l'agence à 320 ETPT, une combinaison d'initiatives sénatoriales[3] lors de la navette parlementaire a finalement permis de fixer ce plafond à 338 ETPT, avec l'aval du Gouvernement qui a conservé ce plafond dans le texte du projet de loi de finances sur lequel il a engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le fondement du troisième alinéa de l'article 49.

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] *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 ».*

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

[3] *Cf. le sous-amendement II- 2339 de M. Kulimoetoke et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants à l'amendement n° II-607 rect. de M. ROUX, adopté par le Sénat.*

D. 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.

1. Le programme « Action Cœur de ville »

Lancé en décembre 2017 à la suite d'une expérimentation[1], « 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 représente depuis sa création environ 11 milliards d'euros, dont une petite partie provient du programme 112.

Budgétairement, le programme repose sur plusieurs contributeurs nationaux principaux, 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.

Le nouveau volet du plan (qualifié d'action cœur de ville 2 ou ACV2), **est reconduit à compter de 2027, pour la durée de la mandature municipale dans les communes concernées**. Ce deuxième volet intègre désormais un dispositif dédié aux entrées de ville[2] et porte une attention accrue à l'embellissement des quartiers situés autour des gares ferroviaires.

---

[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.*

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 ;

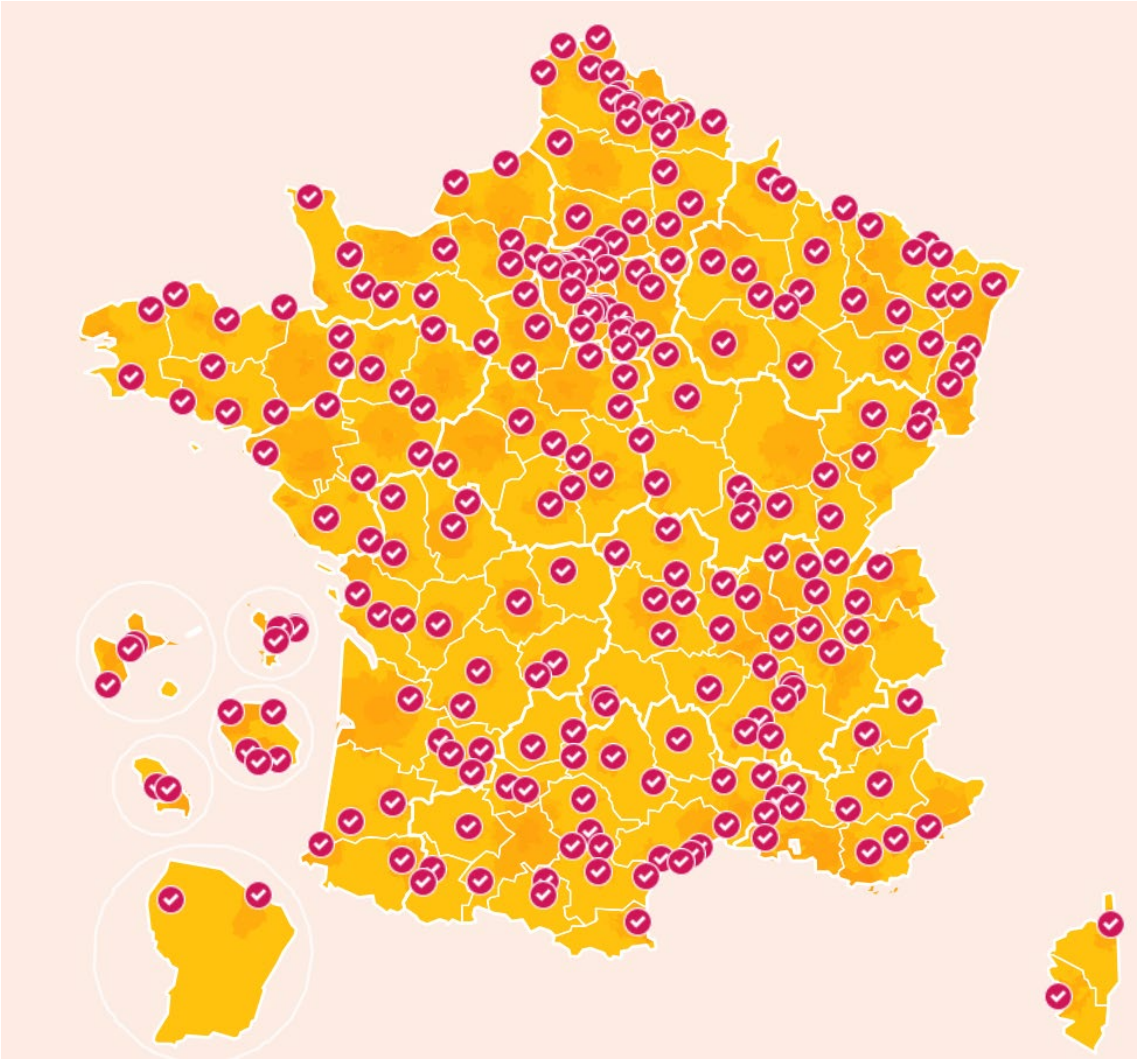
- Revitaliser les villes moyennes dans un cadre de vie accueillant et inclusif

- 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 : direction générale des collectivités locales

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, comme en témoignent plusieurs indicateurs :

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

- 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 élevé[2] ;

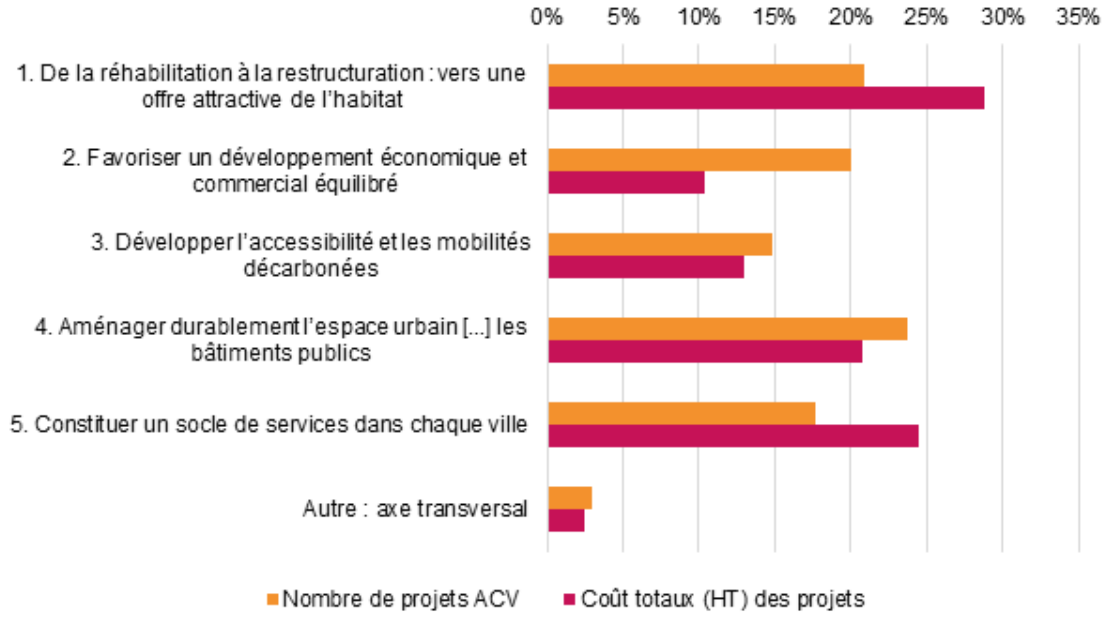
[1] *Le taux de vacance commerciale s'établissait à 12,10 % dans les villes ACV en 2023 selon les données du Codata.*

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

- 81 % des habitants des villes ACV jugent le programme très utile ou plutôt utile[1].

Le graphique suivant présente la répartition des projets menés dans ce cadre selon celui des cinq axes dont ils relèvent, ainsi que leur poids dans le coût total d'ACV.

Nombre et total des coûts (HT) des projets « Action cœur de ville » inscrits aux conventions-cadres, selon leur axe stratégique



Source : direction générale des collectivités locales

Au 31 décembre 2025, plus de 15,56 milliards d'euros ont été engagés par l'État, dont une petite partie seulement *via* le programme 112, et ses partenaires financeurs (Banque des territoires, ANAH et Action Logement) pour rénover les espaces publics, agir sur la réhabilitation du bâti, l'habitat mais aussi les lieux culturels et patrimoniaux, et reconquérir des friches commerciales.

Les engagements cumulés du programme ACV, de 2018 à 2025, se détaillent comme suit :

- État : 2,29 milliards d'euros ;

- Action Logement : 2,91 milliards d'euros ;

- Banque des territoires (et sa filiale CDC Habitat) : 7,63 milliards d'euros ;

[1] *D'après le baromètre du centre-ville et des commerces.*

- et ANAH (incluant le dispositif « MaPrimeRenov' ») : 2,72 milliards d'euros.

2. Le programme « Petites villes de demain »

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

Sur la période 2021-2026, **3 milliards d'euros** ont été 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.

1 645 communes de moins de 20 000 habitants, représentant environ 11 % de la population nationale, 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, 51 % des communes bénéficiaires comptent moins de 3 500 habitants et 73 % des communes sont rurales[1].

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° 2018-1021portant 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. 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.

Le programme PVD arrivant à échéance fin 2026, **la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Mme Françoise Gatel, a annoncé la reconduction du dispositif à compter du 1er janvier 2027**, sur la durée du mandat municipal.

La direction générale des collectivités locales a fait savoir, en vue de cette prolongation, que les modalités de mise en œuvre du programme faisaient l'objet de consultations avec les associations d'élus et demeurent en

[1] *Au sens de la grille communale de densité de l'Institut national de la statistique et des études économiques.*

cours d'arbitrage. **Pour 2027, une enveloppe de 11 millions d'euros en AE comme en CP, en hausse de 6 % est allouée au dispositif PVD.**

3. 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 politiqués 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 la labellisation le 1er janvier 2024.

Ce soutien à la ruralité à travers « villages d'avenir » se traduit également 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.

---

[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).*

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 départements[1] comptant 95 % de communes rurales et 60 % de population rurale bénéficiant de deux chefs de projets tandis que les quatre départements[2] les plus fortement urbanisés du bassin parisien et certains DROM[3] ne bénéficient pas de chefs de projets. Cette répartition territoriale a fait l'objet d'une instruction ministérielle[4].

Le dispositif « Villages d'avenir » est également reconduit à compter de 2027 pour la durée de la mandature municipale. Le rapporteur spécial a en outre été informé d'une refonte de l'organisation des moyens humains alloués au dispositif entre l'ANCT, les DDT et les préfectures mais cette nouvelle structuration fait encore l'objet de discussions à ce stade.

4. 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 2027

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'agir d'espaces de *coworking*, de *micro-folies*[5], de campus connecté, d'atelier partagé, de *fablab*[6], de garage solidaire[7], de *social place*, de *makerspace*[8]** ou encore de friche culturelle qui contribuent à la vitalité des territoires.

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 des Hautes-Alpes, du Cantal, de Loir-et-Cher, de la Haute-Marne et des Vosges.*
[2] *I s'agit de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.*
[3] *La Réunion et Mayotte.*
[4] *Instruction interministérielle IOML2320999 relative à la mise en œuvre du programme « Villages d'Avenir ».*
[5] *Une micro-folie est une plateforme culturelle qui intègre un musée numérique au cœur d'un équipement déjà existant.*
[6] *Un fablab est un lieu ouvert à des personnes pour les aider à formaliser un projet au stade de prototype.*
[7] *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.*
[8] *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 à fin 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.

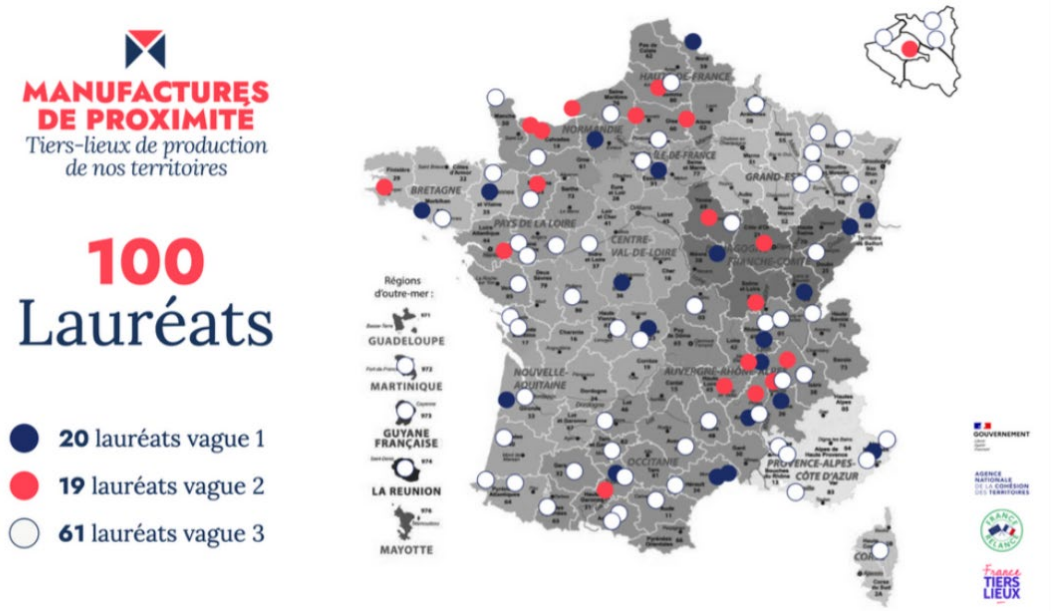
Les critères de sélection ont garanti une diversité des projets finalement retenus : agriculture partagée, médiation numérique, aide aux démarches administratives, fabrication - création et réparation, formation et enseignement, accès à la culture, etc. Il y a environ 6 candidatures pour un tiers-lieu 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 1er 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 prioritaires[1]. 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 2027 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 en France sont maintenus[2]. **Le rapporteur spécial regrette cette initiative.**

5. Le programme « territoires d'industrie » : une réduction importante des autorisations d'engagement et des crédits de paiement pour 2027

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 inclus.

---

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

[2] *Ils sont « maintenus » en 2027 au sens où ils avaient été ouverts initialement en loi de finances pour 2026, mais il faut noter que le Gouvernement avait de toute façon intégralement gelé cette enveloppe par un décret de mai 2026.*

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 cours[1], 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'État 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'ANCT[2].

Le rapporteur spécial **constate avec satisafaction la hausse des crédits fléchés vers les territoires d'industrie *via* le programme 112 (4 millions d'euros en AE comme en CP, contre 3 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 2026, soit + 33 %). Toutefois, le label TI n'est que partiellement financé sur ce programme et le rapporteur spécial attend l'issue des débats budgétaires pour disposer d'une vision d'ensemble plus complète sur la suffisance des moyens pour 2027. Il souhaite donc clarifier le volume total des crédits dont disposera Territoires d'industrie pour s'assurer qu'un réabondement n'est pas nécessaire.

6. Le désengagement quasi-total et regrettable de l'État sur 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 ce que le rapporteur spécial considère problématique pour les collectivités de petite taille qui sont dans l'incapacité de financer le complément et doivent donc renoncer au dispositif).

Bien que ce dispositif se poursuive, cette fois-ci dans le cadre de France Ruralités, le rapporteur spécial **regrette le désengagement progressif de l'État : outre le gel, en cours d'exercice, par un décret de mai 2026 (*cf. supra*), de plus de 2,5 millions d'euros en AE comme en CP, soit 50 % des crédits ouverts en LFI 2026, le PLF pour 2027 réduit les moyens ouverts à une enveloppe de 1,5 million d'euros seulement.**

IV. UNE LÉGÈRE REVALORISATION DES CRÉDITS DU RÉSEAU FRANCE SERVICES EN 2027 POUR ACCOMPAGNER LA POURSUITE DE LA MONTÉE EN PUISSANCE D'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), lancé en 2019 et effectivement accessible aux usagers depuis 2020, 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. UN BOUQUET DE SERVICES DES MFS ÉTENDU ET QUI A VOCATION À CROITRE

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 douze missions de services publics**[1]. 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 1er janvier 2024, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ainsi que la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)[2]. Les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - URSAFF), après une phase de test dans plusieurs départements, ont intégré le dispositif au niveau national à compter de 2025.

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.

---

[1] *D'autres opérateurs pressentis) comme le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) n'ont, à ce jour, pas rejoint le dispositif.*

[2] *La DGEC relève du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.*

Concrètement, les MFS ont soit été installées 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 2 865 MFS labellisées au 1er septembre 2026, en activité, 68 % sont portées par une collectivité territoriale ou leur groupement[1], 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 organismes[2].

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] *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.*

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

Répartition géographique des structures France services labellisées

Région	Département	Nombre de France Services labellisées
Auvergne-Rhône-Alpes	Ain	
	Allier	26
	Ardèche	30
	Cantal	21
	Drôme	28
	Isère	27
	Haute-Loire	22
	Puy-de-Dôme	38
	Savoie	33
	Haute-Savoie	23
	Rhône	37
	Loire	28
Bourgogne-Franche-Comté	Côte-d'Or	27
	Doubs	32
	Jura	26
	Nièvre	33
	Haute-Saône	28
	Saône-et-Loire	48
	Yonne	34
	Territoire de Belfort	6
Bretagne	Côtes-d'Armor	33
	Finistère	35
	Ille-et-Vilaine	32
	Morbihan	34
Centre-Val de Loire	Cher	23
	Eure-et-Loir	26
	Indre	27
	Indre-et-Loire	29
	Loir-et-Cher	25
	Loiret	24
Corse	Corse-du-Sud	17
	Haute-Corse	22
Grand Est	Ardennes	28
	Aube	22
	Marne	25
	Haute-Marne	19
	Meurthe-et-Moselle	29
	Meuse	22
	Moselle	34
	Bas-Rhin	28
	Haut-Rhin	22
	Vosges	27
Guadeloupe	Guadeloupe	32
Guyane	Guyane	24
Hauts-de-France	Aisne	30
	Nord	55
	Oise	36
	Pas-de-Calais	52
	Somme	29

Région	Département	Nombre de France Services labellisées
Île-de-France	Paris	15
	Seine-et-Marne	35
	Yvelines	28
	Essonne	28
	Hauts-de-Seine	15
	Seine-Saint-Denis	34
	Val-de-Marne	19
	Val-d'Oise	29
La Réunion	La Réunion	32
Martinique	Martinique	22
Mayotte	Mayotte	16
Normandie	Calvados	43
	Eure	32
	Manche	32
	Orne	23
	Seine-Maritime	41
Nouvelle-Aquitaine	Charente	38
	Charente-Maritime	36
	Corrèze	23
	Creuse	22
	Dordogne	36
	Gironde	48
	Landes	21
	Lot-et-Garonne	22
	Pyrénées-Atlantiques	34
	Deux-Sèvres	26
	Vienne	27
	Haute-Vienne	27
Occitanie	Ariège	15
	Aude	27
	Aveyron	33
	Gard	33
	Haute-Garonne	26
	Gers	24
	Hérault	45
	Lot	24
	Lozère	18
	Hautes-Pyrénées	20
	Pyrénées-Orientales	27
	Tarn	28
	Tarn-et-Garonne	22
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	31
	Maine-et-Loire	30
	Mayenne	18
	Sarthe	28
	Vendée	23
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes-Maritimes	35
	Bouches-du-Rhône	36
	Var	31
	Vaucluse	27
	Alpes-de-Haute-Provence	16
	Hautes-Alpes	17
Saint-Martin	Saint-Martin	3

▪ *Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial*

Le rapporteur spécial souligne le succès que remporte le dispositif. **Il considère que les MFS constituent un noyau dur de la « cohésion » dans 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. Ce nombre est d'ailleurs en augmentation constante puisqu'un total de 1,2 million d'accompagnements chaque mois a été évoqué devant le rapporteur spécial lors des auditions.

Les MFS permettent de résoudre plus de quatre démarches administratives sur cinq[1]. En 2025, les demandes les plus sollicitées ont été celles liées à France Titres (22 %), à l'assurance retraite (20 %), à l'assurance maladie (15 %), à l'administration fiscale (12 %) ou encore aux allocations familiales (12 %).

En outre, le rapporteur spécial a été informé de la volonté de procéder à la labellisation de 135 Maisons France services supplémentaires en 2027, 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 réitère sa préconisation que soient intégrés au dispositif d'autres opérateurs comme le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) qui coordonne et supervise les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) 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 décisionnaires. 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 aider l'usager, 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'usager vers un opérateur, lorsque la demande ne relève pas de leurs compétences. **De manière contre intuitive, c'est donc l'intérêt des**

---

[1] *La DGCL a fait savoir au rapporteur que 84,2 % des démarches administratives effectuées à l'aide des MFS sont résolues. Par ailleurs, 96,4 % 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.*

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, même si des progrès ont été faits en la matière afin de garantir à l'usager 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 visio-conférence, en fonction du type de demande et du souhait de l'usager. Il insiste sur la possibilité de compléter, dans chaque France services, les permanences physiques des opérateurs par des rendez-vous en visio-conférence, 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 atteint puisque l'intégralité de la population française située dans les territoires où le dispositif est implanté (hors Mayotte) est domiciliée à moins de 20 minutes[1] d'une implantation France services[2].

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 0,6 points par rapport à la même donnée exprimée l'an dernier par le rapporteur spécial dans le tome III, annexe 5, volume 2 « Cohésion des territoires - Politique des territoires » déposé le 23 novembre 2023 du Rapport général n° 139 (2025-2026) sur le projet de loi de finances pour 2026.*

[2] *Cette statistique ne vaut que pour les territoires dans lesquels les structures France services sont implantées : elle n'inclut donc pas la Nouvelle-Calédonie ni certaines collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution comme Wallis-et-Futuna ou la Polynésie française.*

B. UN FINANCEMENT PAR STRUCTURE FRANCE SERVICES PROGRESSIVEMENT AUGMENTÉ ET QUI PERMETTRA D'ATTEINDRE, EN 2027, LES OBJECTIFS INITIALEMENT ENVISAGÉS POUR 2026

Le dispositif a bénéficié en 2025[1], dernier exercice entièrement exécuté, de 117,1 millions d'euros en CP (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.

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 **2 865 structures France services en 2026 et qui devrait donc atteindre les 3 000 structures en 2027.**

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 euros[2], ce financement forfaitaire, répondant à l'une des principales préconisations formulées par le rapporteur spécial[3], sera porté à 50 000 euros à compter de 2027, en maintenant le principe d'un co-financement entre l'État et les opérateurs.

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 1er janvier 2024.

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 entre eux

---

[1] *Pour davantage de détails sur l'exécution, en 2025, des crédits consacrés au dispositif France services, le rapporteur spécial renvoie au rapport n° 736 (2025-2026), tome II, annexe 6, volume 2, déposé le 17 juin 2026 qu'il a consacré au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.*

[2] *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).*

[3] *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.*

et la DGCL pour décider d'une clé de répartition adéquate ont conduit à décider, pour 2026, 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**.

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

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.

La participation, au niveau national, de douze opérateurs a conduit, en 2026, à une **nouvelle répartition du financement du fonds national France services (FNFS) entre eux** comme l'illustre le tableau ci-après.

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
Urssaf					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

Il faut souligner, enfin, qu'une enveloppe de 13,1 millions d'euros est prévue dans ce PLF pour 2027 (elle était de 13,45 millions d'euros en loi de finances pour 2026) 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.

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

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 2027**. Les crédits ouverts couvrent donc la bonification prévue à hauteur de 10 000 euros par MFS.

V. PLUSIEURS DISPOSITIFS DE ZONAGE SONT ASSOCIÉS AU PROGRAMME 112 : DES DÉPENSES FISCALES ÉLEVÉES AU REGARD DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME

Le programme 112 recouvre **vingt-sept dépenses fiscales** pour un total estimé de 842 millions d'euros en 2027. 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.

Seules 14 concernent exclusivement les dispositifs pris sur le fondement du programme 112, pour une dépense fiscale totale d'environ 480 millions d'euros en 2027. Ces diverses dépenses comprennent principalement des exonérations ou des réductions d'impôt associées au classement dans divers dispositifs de zonages.

Liste et nature des 14 dépenses fiscales dont l'objet relève directement du programme 112

Numéro de la dépense fiscale	Nature de la dépense fiscale	Montant 2027 (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)	379
220 109	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les zones France ruralités revitalisation (FRR)	50
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 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU)	37
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)	5
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)	6
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	-
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	Inférieur à 0,5
040 112	Exonération en faveur des établissements créés entre le 1er janvier 2019 et le 31 décembre 2020 dans une zone de développement prioritaire (ZDP) pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises	-
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	-
090 113	Exonération en faveur des établissements créés dans une zone de développement prioritaire	Inférieur à 0,5

Source : Commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2027

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

VI. UNE NOUVELLE ACTION « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » À LA SUITE DU TRANSFERT DU PROGRAMME 162 VERS LA MISSION « OUTRE-MER »

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 divers.

À partir de 2027, ce programme, créé en 2006, est transféré vers la mission « Outre-mer ». Toutefois, parmi ces sept actions du PITE, **les trois actions qui ne concernent pas les outre-mer[1] sont rapatriées au sein du programme 112 et regroupées en une nouvelle action 15 « Interventions territoriales de l'État »**, composée de trois sous-actions :

- une sous-action 15-01 « Eau et agriculture en Bretagne » ;

- une sous-action 15-02 « Plans d'investissement pour la Corse » ;

- et une sous-action 15-03 « Plan littoral 21 ».

Les politiques publiques portées par ces trois sous-actions bénéficient de la reconduction à l'identique, en AE comme en CP, des moyens qui leur étaient alloués jusqu'alors *via* les actions afférentes du PITE.

A. LA SOUS-ACTION EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE » : DES CRÉDITS POUR FINANCER LE COMBAT CONTRE LES ALGUES VERTES

La nouvelle sous-action 15.01 « Eau et agriculture en Bretagne » a vocation à financer intégralement l**a part « État » du financement de la lutte contre les algues vertes, prenant ainsi le relais** de l'action 02 du PITE, la plus ancienne, 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.

Initialement, cette politique publique comportait 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.

---

[1] *Les quatre autres actions du PITE (l'action 08 « Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone », l'action 10 « Fonds interministériel transformation de la Guyane », l'action 12 « Service d'incendie et de secours de Wallis et Futuna » et l'action 13 « Plan Sargasses II ») ne relèveront donc plus, à compter de 2027, de la mission « Cohésion des territoires ».*

Elle a par la suite été articulée autour de quatre axes :

- **inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement** en encourageant le changement de techniques agricoles mais aussi de certains systèmes d'exploitation afin de réduire les pollutions diffuses (1,2 million d'euros en AE et 700 000 euros en CP) ;

- **mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions correctives** par l'action réglementaire (cette mission relève des agences régionales de santé et des directions départementales territoriales et bénéficie au total de 400 000 euros en AE et 900 000 euros en CP) ;

- **améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme**. Complémentaire au précédent, cet axe comprend notamment l'analyse et le suivi des milieux ainsi que l'évaluation de programmes environnementaux (500 000 euros en AE comme en CP) ;

- **lutter contre la prolifération des algues vertes**. Il s'agit de contribuer 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. Il participe cependant de manière différenciée aux différents volets. Ce volet PLAV constitue formellement un axe qui est venu compléter les volets initiaux. Cet axe fait l'objet d'un transfert en gestion de 5 millions d'euros supplémentaires.

B. LA SOUS-ACTION « PLAN D'INVESTISSEMENT POUR LA CORSE » : DES CRÉDITS POUR RÉPONDRE À CERTAINES SPÉCIFICITÉS CORSES

La sous-action 15.02 « 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 sous-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 une 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).

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. Ont notamment été financées des opérations comme le téléférique d'Ajaccio ainsi que des travaux de rénovation sur les réseaux d'eau.

En 2027, à périmètre constant, le rapporteur spécial constate la reconduction, au travers de cette sous-action, des crédits alloués aux politiques publiques afférentes dans l'ancienne action 04 du PITE.

Les crédits prévus en 2027 (un peu plus de 46,6 millions d'euros en AE et 49,6 millions d'euros en CP) contribueront au financement des contrats de projet signés avec les maîtres d'ouvrage 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, d'autre part, aux paiements relatifs aux nouvelles opérations portées par le PTIC.

Cette sous-action comprend cinq axes destinés à :

- **mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs** (approvisionnement en eau brute, réseaux d'eau potable et d'assainissement, lutte contre les inondations et déploiement du haut débit, pour 3 millions d'euros en CP uniquement) ;

- **résorber le déficit en services collectifs** : les crédits dévolus à cet axe sont principalement destinés à des opérations relatives aux équipements culturels et patrimoniaux et au soutien aux très petites entreprises (3,5 millions d'euros en CP uniquement) ;

- **investir dans le développement territorial** : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finance pour 2027, les projets contractualisés dans le cadre du PTIC avec les collectivités territoriales portent sur « *des travaux d'aménagement urbain, de réhabilitation du patrimoine culturel, de développement des pôles urbains, de rénovation d'équipements sportifs majeurs et d'investissements en mobilité* » (23 millions d'euros en AE et 19,6 millions d'euros en CP) ;

- **poursuivre l'accessibilité et le maillage de l'île par les grandes infrastructures**. Les crédits seront consacrés à des opérations d'infrastructures portuaires, ferroviaires et routières (11,5 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP) ;

- **accroître la résilience de la Corse**. Il s'agira principalement de financer des opérations liées à la gestion des déchets et de la ressource en eau (11,9 millions d'euros en AE et 17,8 millions d'euros en CP).

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 participant au financement d'opérations dans le domaine des transports. Les crédits sont ouverts par voie de fonds de concours (sont prévus pour 2027 un total de 14 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP).

C. LA SOUS-ACTION « PLAN LITTORAL 21 » : DES CRÉDITS POUR FINANCER LA RECONVERSION DU LITTORAL OCCITAN

La sous-action 15.03 « Plan littoral 21 », dans la continuité de l'ancienne action 09 du PITE, créée par la loi de finances pour 2018[1] 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 d'un 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 cette sous-action, le reste étant financé par des crédits budgétaires de droit commun et des crédits européens.

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

D'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2027, cette sous-action s'articule autour des trois axes suivants :

- **faire du littoral de la région Occitanie une « *vitrine française de la résilience écologique* »**. Cet axe permet des actions à l'échelle régionale (mise en place d'un observatoire régional, actions de communication et de sensibilisation auprès des élus) et à l'échelle locale : six-territoires-projets

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

couvrant tout le linéaire du littoral Occitanie seront accompagnés pour mettre en place des stratégies de recomposition spatiale (co-financement d'études, opérations ou expérimentations, notamment des solutions fondées sur la nature) pour un total de 1,7 million d'euros en AE et 1,6 million d'euros en CP ;

- « ***l'innovation et l'esprit d'entreprise*** ». Il s'agit d'accompagner les filières concernées (pêche, conchyliculture et nautisme) dans leurs efforts de transition écologique (1,6 million d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP ;

- **faire du littoral un « *symbole d'attractivité, d'accueil et de cohésion* »**. Cet axe finance la rénovation et le verdissement des stations balnéaires et des communes littorales. Il s'agit de réaménager les fronts de mer, d'aménager des pistes cyclables et des voies vertes, de conduire des opérations de renaturation, de végétalisation et de désimperméabilisation ainsi que de créer des îlots de fraîcheur (4,5 millions d'euros en AE et 3,4 millions d'euros en CP).

Tout comme pour la sous-action 15.02 « 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 le maintien à un niveau élevé, après la hausse allouée en 2026, des crédits alloués à cette sous-action dans le contexte budgétaire que connaît la France.

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 ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 3 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, sur le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires ».

M. Thierry Cozic, président. – Nous examinons à présent les rapports spéciaux de Sophie Primas et Bernard Delcros sur la mission « Cohésion des territoires ». Nous accueillons Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, qui interviendra après nos rapporteurs spéciaux.

Mme Sophie Primas, rapporteure spéciale 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 ». – Mes chers collègues, je m'apprête à vous présenter les crédits des quatre programmes budgétaires qui traduisent les politiques de l'hébergement, du logement, de l'urbanisme et de la ville.

La mission « Cohésion des territoires » connaît dans ce projet de loi de finances une très légère baisse des crédits ouverts, de 0,1 % en euros courants. Le montant proposé se situe à 22,5 milliards d'euros. J'alerte cependant sur le fait que la mission, qui était la cinquième la plus dotée dans le périmètre de dépenses de l'État en 2025, n'en est plus que la septième en 2027.

Cette évolution générale traduit une contraction soutenue du soutien public au logement. La mission « Cohésion des territoires », qui pesait pour 9 % des dépenses de l'État en 2017, n'en représente plus que 6,4 % en 2027.

Cependant, je tiens à saluer les arbitrages qui ont été rendus dans le contexte d'urgence budgétaire que nous connaissons. En effet, l'évolution des crédits permet de sauvegarder certaines politiques qui, à mes yeux, sont prioritaires.

Je commencerai par évoquer les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Pour ce programme, une première depuis près de vingt ans est à souligner : la budgétisation semble enfin sincère ! Depuis de nombreuses années, en effet, les crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) sur le programme 177 ont été en deçà, parfois largement, des crédits exécutés en fin d'année. Cela met financièrement en difficulté les associations qui mettent en œuvre la politique de l'hébergement.

Le maintien de 203 000 places ouvertes dans le parc d'hébergement d'urgence en 2027, soit un niveau équivalent à celui de 2025 et de 2026, s'accompagne d'une hausse de 190 millions d'euros des crédits de paiement (CP) sur le programme par rapport à la LFI pour 2026.

Si je salue cet effort de sincérisation, j'estime toutefois qu'il ne s'agit ni plus ni moins que d'un retour au droit commun. La politique de l'hébergement d'urgence est dotée d'objectifs quantitatifs au coût mesurable et ne peut être conduite avec efficacité que si son budget est à la hauteur des ambitions affichées.

En outre, la pression sur le parc d'hébergement s'est accrue depuis plusieurs années et il demeure que 84 % des demandes non pourvues le sont à cause d'un manque de places.

Trois facteurs principaux expliquent cet engorgement.

Tout d'abord, la dégradation des conditions socioéconomiques accroît malheureusement le nombre de personnes demandeuses.

Ensuite, la baisse du nombre de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile cause un déport du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA), géré par le ministère de l'intérieur, vers le parc généraliste. Depuis 2024, 5 782 places ont été fermées en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda) et dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada). Par conséquent, environ 6 % du parc généraliste est aujourd'hui occupé par des demandeurs d'asile.

Enfin, la crise du logement empêche les personnes hébergées de revenir dans un logement classique.

La pression sur le parc ne pourra être réduite que grâce à une reprise des parcours résidentiels et à une vision de long terme du pilotage de la politique publique. C'est pourquoi je salue la publication, pour la première fois, d'une stratégie pluriannuelle l'été dernier. Cette nouvelle doctrine, doublée d'une sincérité budgétaire retrouvée, permettra de mieux garantir l'effectivité du droit à l'hébergement que la France s'honore d'affirmer.

Cette nouvelle situation ouvre aussi la voie à la mise en œuvre des amendements parlementaires adoptés pour ouvrir de nouvelles places. Pour rappel, des amendements adoptés dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances (PLF) pour 2025 et 2026, qui visaient à créer 1 000 places pour les femmes enceintes et 1 000 autres pour les enfants, n'ont pas été mis en œuvre du fait de la sous-budgétisation et du manque d'allant, si je puis dire, de Bercy.

J'en viens aux crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement », qui constituent, comme chaque année, la majeure partie des crédits de la mission, soit 73 % en 2027. Ainsi, les 16,5 milliards d'euros inscrits ont pour objet principal le versement de la subvention de l'État au fonds national d'aide au logement (Fnal) pour financer les aides personnelles au logement (APL).

J'insisterai surtout sur les deux mesures d'économies prévues quant aux APL dans le PLF pour 2027.

D'une part, l'article 74, qui n'est pas rattaché à la mission, prévoit un gel du barème des APL. Cette mesure devrait représenter une économie de l'ordre de 101 millions d'euros en 2027, puis de 404 millions d'euros en 2028.

D'autre part, l'article 78, rattaché à la mission, prévoit d'imposer aux foyers fiscaux les plus aisés de faire le choix entre, d'une part, le bénéfice des APL versées à leurs enfants étudiants et, d'autre part, le gain en impôt associé au rattachement fiscal de leur enfant étudiant ou à la déduction de leur revenu imposable d'une pension alimentaire versée à leur enfant étudiant s'il est détaché du foyer fiscal.

Cette mesure devrait permettre de réaliser près de 72 millions d'euros d'économies en 2027, mais elle me semble complexe à mettre en œuvre et son rendement apparaît extrêmement incertain. Elle demande un croisement des bases de données de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et de la direction générale des finances publiques (DGFiP) ; le défi technique que cela représente nous a été confessé en audition. En outre, elle impose aux ménages de faire un choix dont les effets sont difficiles à mesurer, alors qu'aucune mesure d'accompagnement n'est prévue à ce stade. Par ailleurs, des difficultés liées à des calendriers différents ajoutent à la complexité : le choix des APL a lieu en septembre, la déclaration des revenus l'année suivante.

Je propose à ce stade, mais sans le moindre enthousiasme, que nous adoptions l'article 78 sans modification, car il convient d'œuvrer à rendre plus redistributives les APL versées aux étudiants, dont je rappelle qu'elles sont aujourd'hui à un niveau forfaitaire. J'estime cependant qu'il convient de travailler à une solution plus satisfaisante d'ici à la séance publique ; je m'y emploierai.

En tout état de cause, l'adoption des deux mesures que je viens de citer permet, en euros courants, de réduire de 52 millions d'euros les dépenses du programme 109. Cette maîtrise du coût des APL est nécessaire dans notre situation budgétaire, même si je ne méconnais pas le risque de relèvement des taux d'impayés pour les bailleurs sociaux. Il conviendra de suivre les effets avec attention.

Enfin, je mentionnerai une piste d'économie pour les années à venir dans la gestion des APL. En 2027, sur décision du ministre du logement, le versement de l'État à la Cnaf pour les frais de gestion des APL passe de 331 millions à 165 millions d'euros. L'État doit contractualiser avec la Cnaf pour ne verser que le coût effectif de la gestion de la distribution de ces aides.

J'en viens au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », qui porte le cœur de la politique du logement du Gouvernement.

Ce programme se caractérise d'abord par une nouvelle baisse des crédits versés par l'État à l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Je veux toutefois apporter une précision avant d'aller plus loin. Les autorisations d'engagement (AE) ouvertes pour la subvention de l'État à l'Anah sont en augmentation de 280,4 %, passant de 1,4 milliard d'euros dans la LFI pour 2026 à 5,4 milliards d'euros dans le PLF pour 2027. Ne nous y trompons pas : il s'agit uniquement d'un retraitement comptable d'AE déjà engagées par l'Anah, qui n'appellent pas à l'ouverture de nouveaux crédits de paiement. Quant à ces derniers, ils se situent à 1,2 milliard d'euros, contre 1,4 milliard en 2026 et 2 milliards en 2025. Cette baisse est absorbée par un recentrage de l'Anah sur les rénovations d'ampleur dans un parcours accompagné et par un recours accru aux certificats d'économies d'énergie (CEE). Ces derniers, qui constituaient 3,4 % du budget de l'Anah en 2024, en représentent maintenant près d'un tiers.

Le recours croissant aux CEE pour la rénovation énergétique permet certes une économie pour l'État, mais il fait aussi planer le risque d'une baisse de la qualité des travaux réalisés, notamment pour les rénovations « monogeste » qui se dérouleront sans contrôle par l'Anah.

Par ailleurs, alors que 83 % des bénéficiaires d'aides de l'Anah sont parmi les trois déciles les plus modestes, il est crucial de mobiliser les réseaux bancaires de proximité pour permettre aux ménages modestes de financer le reste à charge de leurs rénovations, notamment grâce à l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ). Je regrette que l'implication des banques varie fortement en fonction des réseaux et des régions.

Je souhaite également que le Gouvernement soit attentif à l'accompagnement des ménages qui procèdent à des rénovations « monogeste » et auront recours aux CEE. Ce mécanisme plus complexe financièrement risque d'accroître l'activité de consortiums intégrés proposant à la fois le financement de la rénovation et la fourniture du matériel, au détriment de l'activité des artisans, qui savent pourtant apporter des conseils utiles en rénovation thermique, ce qui éviterait un déploiement aveugle et quelquefois inadapté de pompes à chaleur.

Sur les aides à la pierre, je constate que l'équilibre trouvé l'an dernier est maintenu. L'article 52 du PLF 2027 permet de maintenir la contribution des bailleurs sociaux au fonds national des aides à la pierre (Fnap) à 275 millions d'euros et le Gouvernement maintiendra la réduction de loyer de solidarité (RLS) à 900 millions d'euros.

Toutefois, j'attire votre attention sur l'article 51, qui prévoit l'affectation au Fnap d'une fraction des astreintes versées par l'État pour non-mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo) et l'ouverture à l'outre-mer de l'action de ce fonds.

Il me semble cohérent que les astreintes Dalo participent au financement de la construction de logements. Cependant, l'ouverture du Fnap aux outre-mer ne me paraît pas opportune, dans la mesure où ces derniers bénéficient déjà du dispositif spécifique de la ligne budgétaire unique (LBU) pour y financer les logements sociaux.

Par conséquent, lors de l'examen de la première partie du PLF, Mme le rapporteur général pourrait déposer un amendement visant à supprimer l'ouverture du Fnap aux outre-mer. Si cet amendement sur la première partie est adopté, je proposerai lors de l'examen définitif de la deuxième partie en commission l'adoption d'un amendement tendant à annuler 30 millions d'euros sur le programme 135 pour les crédits du contentieux de l'habitat. En coordination, une hausse concomitante de 30 millions d'euros des crédits destinés à la LBU serait proposée dans la mission « Outre-mer ». Nous n'entendons évidemment pas priver les outre-mer de ces sommes ; simplement, leur attribution *via* le Fnap me paraît de nature à ajouter une complexité inutile. La manœuvre que nous proposons est gage d'une meilleure lisibilité et d'une simplification des circuits de financement du logement social.

Je constate toutefois que les aides à la pierre sont trop peu importantes pour permettre au secteur du logement social de jouer à plein son rôle contracyclique. Le logement privé en pâtit aussi, dans un contexte de restriction de l'accès au crédit et de tensions géopolitiques et intérieures. Depuis le début de 2026, le nombre de logements autorisés a baissé de 5,3 %.

Je citerai plusieurs évolutions fiscales qui me semblent nécessaires pour aller dans le bon sens. La création d'un prêt à taux zéro « parentalité », proposée à l'article 7 du PLF, apparaît opportune, tout comme la facilitation des transmissions prévue à l'article 4, pour favoriser l'accession à la propriété des ménages et encourager une reprise de la natalité. En outre, la relance de l'investissement passe par un renforcement du dispositif Relance logement – la version adoptée par notre assemblée dans le cadre du projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement me paraît pertinente – et par l'application aux seules nouvelles locations plutôt qu'au stock de la réforme de l'amortissement de la location meublée non professionnelle (LMNP) prévue à l'article 7. D'autres dispositifs nous seront certainement proposés, notamment autour du PTZ : j'attire néanmoins votre attention sur la nécessité de cibler nos demandes et de choisir nos efforts au regard de la situation budgétaire. L'important est de permettre la reprise de la construction par les bailleurs sociaux et son accompagnement par les bailleurs privés, de manière à accroître les recettes de TVA.

Pour finir, je présenterai les crédits de la politique de la ville, qui figurent au programme 147.

D'une part, les crédits dédiés aux actions territorialisées de la politique de la ville diminuent de 7,6 % par rapport à la LFI pour 2026 et s'établissent à 431,2 millions d'euros. Dans ce contexte, il faut concentrer les efforts sur les dispositifs qui ont fait leurs preuves, comme les adultes-relais, les cités éducatives, ou encore le programme de réussite éducative. Nous devons également poursuivre l'effort en faveur à l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Epide). Le mode de soutien aux associations, parfois centré sur une logique de fonctionnement, doit enfin évoluer vers un financement par projets afin d'améliorer l'efficience de la dépense.

D'autre part, je salue la hausse de la participation de l'État au renouvellement urbain dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Fixée à 128,5 millions d'euros, cette participation permet d'honorer la promesse d'un versement de 300 millions d'euros entre 2023 et 2027. L'avenir du financement du renouvellement urbain n'est toutefois pas assuré, comme je l'ai montré dans mon dernier travail de contrôle budgétaire. L'État doit s'engager sur le long terme et la signature d'une nouvelle convention quinquennale avec Action Logement avant l'élection présidentielle est indispensable pour achever le programme actuel et, surtout, en préparer un nouveau.

Je ne suis pas dupe de l'état difficile du secteur du logement. Toutefois, l'adoption de ces crédits me semble nécessaire pour avoir une base de travail et d'amélioration de la situation. Ainsi, lucide quant à l'urgence budgétaire que connaît notre pays, je vous propose d'adopter ces crédits.

J'en proposerai seulement quelques modifications, notamment celle que j'ai évoquée concernant l'action du Fnap outre-mer, sous réserve de l'adoption de l'amendement correspondant de notre rapporteur général en première partie, lors de la réunion d'adoption finale de la deuxième partie du PLF. D'autres ajustements vous seront sans doute proposés à cette occasion, notamment sur le droit d'option concernant les APL.

Je vous propose aussi d'adopter, sans modification, l'article 78 du projet de loi de finances, qui fera toutefois l'objet de travaux d'ici à la séance publique.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». – Il me revient, au sein de la mission « Cohésion des territoires », de vous présenter le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », qui est principalement, mais pas seulement, consacré aux ruralités.

Ce programme rassemble la totalité des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). L'année dernière, ce fonds a été menacé de disparition pure et simple, alors qu'il est relativement peu coûteux pour l'État et que sa souplesse d'utilisation lui permet d'intervenir en investissement comme en fonctionnement et lui

confère un important effet de levier. C'est pourquoi les actions qu'il finance dans les territoires sont visibles, concrètes et appréciées des élus locaux. Ce risque de disparition du FNADT m'avait d'ailleurs conduit à vous présenter, en juillet de l'année dernière, un rapport démontrant tout son intérêt. On peut donc se réjouir qu'il soit maintenu dans le PLF pour 2027.

Les crédits du programme 112 pour 2027 s'élèvent à 344 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 320 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 20 % environ par rapport à 2026, qui s'explique uniquement par l'évolution du périmètre du programme ; à périmètre constant, les crédits sont stables.

Par ailleurs, sont adossés à ce programme 842 millions d'euros de dépenses fiscales en faveur des entreprises reposant sur différents zonages, par exemple France Ruralités Revitalisation (FRR).

Derrière cette stabilité globale des crédits, on observe des modulations différentes par rapport à 2026, en fonction des actions du programme.

Ainsi, les crédits destinés à la section locale du FNADT, qui regroupe plusieurs politiques contractuelles pour les territoires, sont en hausse de 15,74 % en AE et de 7,95 % en CP. Cette hausse est nécessaire pour respecter les engagements du volet territorial des contrats de plan État-région (CPER) et des contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER), ainsi que pour mettre en œuvre plusieurs dispositifs du plan France Ruralités.

Mais, je tiens à le dire, pour que les engagements de l'État soient pleinement respectés, il restera à régler le financement des restes à payer de 2026, comme ce fut d'ailleurs le cas l'année dernière. Au regard des informations que j'ai pu recueillir, les restes à payer sur les opérations engagées en 2026 dans le cadre des CPE et des CPIER de massif et de fleuve pourraient représenter 30 millions d'euros – leur montant définitif dépendra évidemment des éventuels dégels du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) dont nous attendons le dépôt et que nous pourrons ajuster si nécessaire.

Les autres dispositifs contractuels portés par le programme 112 sont quant à eux globalement préservés.

Les pactes territoriaux voient leurs crédits augmenter, passant de 18 à 24,5 millions d'euros en CP. Aujourd'hui, 10 pactes sont actifs et 3 sont éteints.

Quant aux contrats de convergence territoriale conclus entre l'État et les 5 départements et régions d'outre-mer, qui définissent une stratégie de convergence sur dix à vingt ans adaptée à chaque territoire, ils perdent un peu moins de 5 % de leurs moyens, pour s'établir à 3,6 millions en CP et 5 millions en AE.

Concernant les deux opérateurs rattachés à la mission, Business France percevrait, comme l'année dernière, une subvention pour charges de service public de 1 million d'euros. Cela pose d'ailleurs à terme la question même de sa fonction de promotion des territoires ruraux à l'étranger, qui n'est plus financée que de manière très subsidiaire par le programme 112.

Quant à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), principal opérateur rattaché à la mission, les crédits qui lui sont dédiés s'élèvent à 55 millions d'euros, soit, à périmètre constant, une diminution de 5 millions d'euros.

Je rappelle que l'ANCT assure la coordination de nombreux programmes nationaux territorialisés, au travers de la section générale du FNADT. Les coûts de ces programmes pour l'État sont faibles, mais leur impact sur le terrain est réel. Les élus locaux en mesurent parfaitement le bénéfice pour les territoires.

Sont ainsi reconduits dans le PLF 2027 : le programme Action cœur de ville ; le programme Petites Villes de demain, qui aide près de 1 700 communes de moins de 20 000 habitants ayant un rôle de centralité ; le programme Villages d'avenir, qui accompagne près de 3 000 communes rurales dans l'élaboration et la réalisation de leurs projets de développement – comme vous le savez, l'ANCT anime un réseau de 100 chefs de projet déployés dans les départements pour accompagner ce dispositif ; le programme Territoires d'industrie, qui soutient l'activité industrielle, avec 127 sites labellisés ; le volontariat territorial en administration, qui finance des contrats de mission pour de jeunes diplômés pour effectuer une mission au service du développement des projets de territoires ruraux.

En revanche, le programme Nouveaux lieux, nouveaux liens, qui soutient la mise en place de tiers-lieux, voit ses crédits disparaître en 2027, ce que je regrette.

La diminution de 5 millions d'euros des crédits consacrés à l'ANCT et de son plafond d'emplois – 5 équivalents temps plein (ETP) en moins – sera absorbée par une réduction des coûts de fonctionnement, mais aussi une diminution des moyens consacrés à l'ingénierie territoriale, ce qui peut être dommageable pour les territoires.

Enfin, parmi les dispositifs de la section générale du FNADT, le programme France Services, dont l'intérêt n'est plus à démontrer, bénéficie de crédits en hausse, pour un montant total de 78 millions d'euros au total, auquel s'ajoute l'animation du réseau. Cette hausse des crédits permettra de porter le nombre de France Services à 3 000, soit 135 de plus qu'actuellement. La dotation attribuée à chaque France Services s'élèvera, en 2027, à 50 000 euros pour la dotation socle, majorée de 10 000 euros pour celles qui sont situées dans les communes classées en zone FRR, respectant ainsi la trajectoire de hausse fixée dans le rapport que je vous avais présenté en 2023. Enfin, de nouveaux opérateurs nationaux ont intégré les France Services, soit

douze aujourd'hui contre neuf à l'origine, renforçant l'intérêt et le succès de ces structures.

Pour terminer, je dirai quelques mots de l'ancien programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (Pite), qui comptait sept actions répondant à des besoins territoriaux spécifiques et qui a été supprimé en tant que tel. Les quatre actions concernant les outre-mer sont désormais rattachées à la mission « Outre-mer », et les trois autres actions intègrent le programme 112, ce qui explique l'élargissement de son périmètre. Ces trois actions concernent le plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne, le plan d'investissement pour la Corse et le plan Littoral 21, signé avec la région Occitanie.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, je vous propose, comme notre collègue Sophie Primas, que nous votions en faveur de l'adoption des crédits de la mission.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur les programmes « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». – Je serai assez brève, puisque je ne présenterai mon rapport pour avis que le 25 novembre prochain. J'interviendrai essentiellement sur les programmes 135, 177 et 109.

Sur le programme 135, relatif à la rénovation énergétique, nous pouvons constater que la situation ne s'est pas améliorée par rapport à l'année dernière. Les aides au geste ont été encore resserrées et seront désormais exclusivement financées par les CEE. Certes, cela nous permet de réaliser des économies de l'ordre de 200 millions d'euros sur la dotation de l'Anah, mais n'oublions pas que les CEE pèsent sur la facture d'énergie des ménages et, surtout, que cela nous prive d'un débat parlementaire sur le sujet. De manière générale, on introduit encore de l'instabilité dans les aides. Plutôt que de tout miser sur les rénovations globales, je plaide, depuis plusieurs années, pour un parcours de rénovation « geste par geste » qui ne soit pas décourageant et s'adresse surtout aux plus modestes.

Concernant l'hébergement d'urgence, c'est-à-dire le programme 177, je partage l'analyse de Mme la rapporteure spéciale. On peut effectivement noter un effort de sincérisation du budget, avec 190 millions d'euros supplémentaires, mais, il faut le souligner, nous savons très bien qu'il est possible que cela ne soit pas encore tout à fait suffisant et que ce sont plutôt des réformes structurelles qui sont attendues. Il convient de le rappeler une nouvelle fois, puisque les associations nous sollicitent très régulièrement sur l'insécurité dans laquelle cette insincérité les plonge tous les ans.

Enfin, sur les APL, j'ai été très sensible à ce que vous avez déclaré au sujet du programme 109. Je note que les économies réalisées cette année ont été bien moindres que celles qui avaient été annoncées dans le PLF 2026 : nous constatons aujourd'hui 35 millions d'euros d'économies, à la suite notamment du gel des paramètres de ressources, et 80 millions d'euros au lieu des

100 millions d'euros annoncés à la suite du recentrage des APL, en particulier pour exclure les étudiants extraeuropéens non boursiers – cette décision avait fait couler beaucoup d'encre.

Je partage donc les réticences évoquées par Mme la rapporteure spéciale quant à la mise en œuvre d'un droit d'option, et je serais ravie que nous puissions y travailler ensemble afin de limiter la complexité et les effets de bord du dispositif.

Merci beaucoup pour votre invitation.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. –Mme Primas nous a déjà exposé rapidement les différentes mesures concernant le logement, assez nombreuses dans la première partie du PLF.

Sur le droit d'option pour les APL, nous pouvons nous rejoindre sur le fond. Nous pouvons également souscrire à la justification qui sous-tend cette mesure : effectivement, il n'y a pas de raison d'avantager les ménages les plus favorisés – de fait, c'est ce qui se passe quand les APL ne sont pas intégrées. Néanmoins, l'application concrète de la disposition reste compliquée. Je vous remercie de votre action, dans le temps qui nous est imparti avant que ce sujet ne soit abordé dans l'hémicycle, pour rendre la mesure plus robuste. Si cela ne fonctionne pas, il n'en résultera que du négatif : nous en resterons aux effets d'annonce, qui déplairont forcément à certains, sans aucune retombée concrète au regard de l'objectif de maîtrise de la dépense publique.

Pour avoir commencé à en discuter avec la rapporteure spéciale, j'entends que, sur le sujet du logement, qui a un effet d'entraînement certain sur l'économie, mais seulement en n+ 1 ou n+ 2, il y aurait beaucoup à faire. L'idée va être de déterminer jusqu'où nous pouvons aller, au regard de la contrainte budgétaire très forte qui pèse sur le budget pour 2027. J'entends que le dispositif Jeanbrun, qui devait relancer le secteur du logement, ne fonctionne pas – en tout cas pas pour le moment. Il conviendra peut-être d'y revenir, en tenant compte de ce qu'il est possible de financer aujourd'hui.

Sur la partie relative à l'aménagement du territoire, j'ai entendu que notre rapporteur spécial, qui a effectivement réalisé un rapport de contrôle sur le sujet il y a quelques mois, décernait un satisfecit au maintien du FNADT.

M. Grégory Blanc. – Je remercie les rapporteurs spéciaux. J'ai trois remarques à formuler.

La première concerne le logement. L'expression « a touché le fond, mais creuse encore » illustre au mieux le fond de ma pensée ! Évidemment, nous ne pouvons qu'être en désaccord total avec l'ensemble de la politique du logement, y compris sur la première partie.

Deuxième remarque : nous sommes passés très rapidement sur la politique de la ville – il est vrai que la mission est dense ! Certes, les crédits sont recentrés sur les contrats de ville et les cités éducatives, mais on note tout

de même une baisse. *Quid* des demandes de nouvelle labellisation, alors même que ces outils ont démontré leur efficacité ? J'entends l'argument selon lequel certaines associations considèrent ces financements comme récurrents ou comme des subventions de fonctionnement. C'est vrai, mais le principe même de la politique de la ville consiste à intervenir de manière exorbitante du droit commun afin de soutenir des associations et de couvrir des besoins qui ne sont pas pris en charge. Si l'on considère que le fait de soutenir des associations *via* des programmes récurrents contrevient au principe de la politique de la ville – c'est un vieux débat avec l'État –, nous ne faisons plus de discrimination positive – en tout cas, nous ne permettons plus de financer davantage des territoires qui ont des besoins spécifiques.

Il convient de prêter une grande attention à ces injonctions paradoxales, qui fragilisent l'émergence de projets dans la durée au sein des territoires relevant de la politique de la ville : alors que les acteurs y sont déjà fragilisés, et par la pauvreté et par le turn-over des adultes, une fragilisation due à la méthodologie d'accompagnement des structures conduira, à terme, à une multiplication des territoires qui sortent de la République. Il y en a malheureusement de plus en plus, y compris, par exemple, sur des programmes – qui ne sont pas accessoires – de cohésion, d'accompagnement de la parentalité ou de sécurité.

C'est d'autant plus vrai – c'est ma troisième remarque – que, si l'on met en avant le fait que la dotation de solidarité urbaine (DSU) augmente, je rappelle que, contrairement à la dotation de solidarité rurale (DSR) cible, qui fait l'objet d'un calcul spécifique – les dotations sont renforcées dans les territoires les plus fragilisés –, il suffit d'avoir touché la DSU l'année précédente pour bénéficier d'une augmentation. Personne ne veut revoir le mode de calcul de la DSU, mais celui-ci reste aujourd'hui profondément inégalitaire : il n'y a pas d'écart significatif entre les 250 ou 300 villes les plus en souffrance et le bas de la liste de celles qui bénéficient de la dotation. Nous devons mener une réflexion plus aboutie sur ce point, pour éviter des effets particulièrement redoutables dans le contexte de difficultés et de tensions budgétaires.

Mme Frédérique Espagnac. – Je rappelle que le Gouvernement, au printemps dernier, avait affiché sa volonté de construire une véritable stratégie nationale d'aménagement du territoire. Cela n'étonnera personne : nous ne retrouvons pas la traduction concrète de cette ambition dans le PLF. Il manque une vision d'ensemble, une orientation politique claire et, surtout, des moyens à la hauteur des enjeux.

J'insisterai sur trois points. Le premier est l'essoufflement de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Les contrats de plan État-région ont constitué un outil essentiel pour accompagner les projets structurants et donner une visibilité aux collectivités. Pourtant, l'enveloppe qui leur est consacrée stagne, hors mobilités, à 73 millions d'euros en AE et 57 millions d'euros en CP pour 2027, ce qui prive notamment les préfets des

moyens indispensables pour poursuivre les projets d'investissement sur les territoires. Nous arrivons aujourd'hui au bout d'un cycle de contractualisation sans que les collectivités disposent d'une visibilité suffisante sur ce qui prendra le relais. Les projets sont engagés, les attentes s'expriment, mais les moyens permettant de les concrétiser ne suivent pas. Il y a par ailleurs un véritable sujet de continuité de l'action publique et de confiance entre l'État et les collectivités.

Le deuxième point sur lequel je veux insister est la question de l'ingénierie territoriale et de l'accompagnement des élus locaux. C'est probablement, à mon sens, l'un des points les plus préoccupants de ce budget. Nous savons combien les petites communes ont besoin d'être accompagnées : elles disposent rarement des ressources humaines et techniques nécessaires pour concevoir leurs projets et réaliser leurs études. Les dispositifs portés par l'ANCT, notamment Petites Villes de demain et Villages d'avenir, ont précisément permis de répondre à ces difficultés, en apportant aux maires une ingénierie de proximité directement mobilisable au service de leurs projets. Or le PLF prévoit aujourd'hui un transfert de 50 postes de chefs de projet de Petites Villes de demain, placés sous l'autorité directe des préfets, avec une diminution du cofinancement versé aux communes.

Troisièmement, les crédits consacrés au programme Territoires d'industrie poursuivent leur diminution, avec seulement 4 millions d'euros prévus. C'est un signal préoccupant pour les territoires qui ont besoin d'être accompagnés dans leur transformation économique.

Cela m'inspire deux questions. D'abord, à propos du besoin de 30 millions d'euros pour les restes à payer du FNADT, y a-t-il eu à ce jour un engagement ferme du Gouvernement sur le PLFG ? À défaut, quels projets contractualisés seront menacés ?

Ensuite, la pérennité des forfaits France Services, dont le montant est passé de 30 000 à 50 000 euros, est-elle garantie ? Comment cette somme sera-t-elle répartie entre l'État et les douze opérateurs ?

M. Rémi Féraud. – Merci aux rapporteurs spéciaux. La mission est très vaste et comporte beaucoup de programmes ; il faut donc choisir ses combats ! Pour ma part, je parlerai uniquement de l'hébergement d'urgence, sujet évidemment très important, notamment à Paris, mais aussi en Île-de-France en général et dans toutes les grandes métropoles.

Je note que la sincérisation conduit à 6 % d'augmentation des crédits. C'est un point positif. Il n'empêche que cela conduit à un nombre de places d'hébergement stable, alors que le manque est patent et qu'il y a des milliers de personnes à la rue, y compris des enfants et des femmes enceintes. Ce budget ne résoudra pas le problème, surtout quand la pauvreté augmente, la crise du logement s'aggrave et le nombre de places dans le dispositif national d'asile se réduit – nous avons parlé, la semaine dernière, de l'insuffisance du

dispositif avec Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Pour ma part, j'estime que le dispositif d'hébergement d'urgence devrait être soumis à une obligation de résultat, non de moyens. La période de la covid a d'ailleurs montré que c'était possible, et la Cour des comptes me semble avoir décerné un satisfecit à l'action menée pour mettre tout le monde à l'abri pendant les périodes de confinement.

Malgré la sincérisation, le programme 177 m'inspire donc de la déception.

Au reste, celle-ci permettra-t-elle d'éviter les coupes budgétaires qu'ont connues les associations cet été ? Beaucoup de grandes associations d'hébergement d'urgence ont reçu des notifications de baisse de leurs financements, qui les mettent en grande difficulté. La sincérisation va-t-elle permettre de revenir en arrière ou au moins de stabiliser leurs financements pour l'année prochaine, alors que le contexte difficile peut les conduire à fermer des structures ?

M. Simon Uzenat. – Je serai bref sur le programme 112. Nous avons les mêmes débats depuis maintenant plusieurs années, avec des à-coups assez significatifs, notamment en matière de contractualisation. Je pense, monsieur le rapporteur spécial, que nous pouvons au moins nous retrouver sur les constats.

Nous nous sommes battus sans relâche pour obtenir le maintien des tiers-lieux. Nous avons voté des amendements, mais leurs dispositifs ont été gelés, et le Gouvernement a tenu des doubles discours. Comment peut-on expliquer cette extinction, que nous voyons, en réalité, venir depuis des années ? Alors qu'il y va de quelques millions d'euros, et que l'effet de levier est réel, *quid* de son impact, notamment sur les territoires ruraux ?

Pour ce qui concerne la contractualisation, en particulier avec les régions, nous souscrivons évidemment à votre volonté de régler les sommes en souffrance dans le cadre du PLFG. Mais, plus globalement, au moment où le Gouvernement annonce le décroisement des financements avec les régions, ces dernières ont-elles été consultées ? Il semble que la géométrie soit variable… Alors que nous arriverons à la fin des CPER en 2027, ne doit-on pas craindre que la confiance ne soit définitivement rompue ?

Enfin, pour ce qui est de l'ANCT, nous avons là aussi été quelques-uns à nous battre, l'année dernière, pour essayer de maintenir le navire à flot. Nous constatons à nouveau des attaques sur les moyens, sur les ressources humaines, sur le plafond d'emplois, avec des conséquences sur le soutien à l'ingénierie pour les petites communes. Vous évoquez, monsieur le rapporteur spécial, une baisse de 4 millions d'euros, avec notamment des répercussions potentielles sur les programmes Petites Villes de demain et Action cœur de ville. Est-ce avéré ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – La contractualisation, notamment les CPER et les contrats de massif ou de fleuve, reste, me semble-t-il, le bon outil pour les territoires, surtout à l'échelle régionale. Il s'agit, dans le programme 112, des volets territoriaux. Le problème est que la confiance a été rompue entre l'État et les territoires, les engagements de l'État sur le financement des opérations n'ayant pas été respectés les deux dernières années – nous en parlons depuis plusieurs années.

Pour cette année, les crédits prévus permettent de respecter les engagements de 2027. En revanche, la question des restes à payer de 2026 se pose. L'année dernière, nous avions répondu à la même question par un amendement au PLFG, pour environ 30 millions d'euros. D'après les informations dont je dispose, le même montant à peu près nécessaire aujourd'hui. Que contiendra le PLFG ? Y aura-t-il des dégels ? Nous l'ignorons pour le moment. Si les crédits inscrits ne permettent pas de couvrir les restes à payer de 2026, je déposerai un amendement visant à y remédier. De fait, si une partie de ce qui est prévu pour 2027 doit intégrer ces restes à payer, les engagements de 2027 ne seront plus respectés. Il faut absolument qu'ils le soient pour l'avenir, puisque de nouveaux contrats seront mis en place. Sinon, il n'y a plus de contrats…

Chère collègue Frédérique Espagnac, pour 2027, l'augmentation des autorisations d'engagement de 15 % s'agissant des CPER/CPIER permettra justement d'honorer les engagements.

Nous constatons une hausse de 1 million d'euros pour le programme Territoires d'industrie – les crédits passent de 3 millions à 4 millions d'euros. D'après les informations qui nous ont été transmises, cette augmentation doit permettre de faire face aux dépenses prévues sur les territoires pour poursuivre la mise en œuvre de ce programme important.

Je souscris sans réserve à ce qui a été dit sur la question des tiers-lieux : ils représentent quelques millions d'euros, mais ont, sur le terrain, un effet de levier reconnu. Le PLF pour 2026 n'avait rien prévu pour les tiers-lieux ; nous avions réinscrit quelques crédits pendant l'examen du texte dans l'hémicycle. Cette année, je ne m'opposerai pas à ce que l'on réabonde les tiers-lieux. Nous parlons de moins de 10 millions d'euros, non de milliards ! Les tiers-lieux sont utiles sur le terrain, et leur animation est importante.

Sur la question des différents programmes gérés par l'ANCT, les différents services concernés – l'ANCT elle-même, mais aussi la direction générale des collectivités locales (DGCL)… – discutent de la manière dont les 5 millions d'euros pourraient être absorbés – frais de fonctionnement, frais de communication de l'Agence, questions d'emplois… Reste qu'une partie devra encore être absorbée sur les actions.

Les programmes Petites Villes de demain, Villages d'avenir et Action cœur de ville ne sont pas touchés sur le plan de l'ingénierie. C'est bien sur ce qui correspond au périmètre des anciens marchés à bons de commande qui ont été mis en place voilà quelques années — une ingénierie vraiment sur mesure, pour accompagner les projets des plus petites collectivités — qu'il y aura à coup sûr une réduction des crédits affectés – non sur la totalité, mais sur une partie d'entre eux.

À l'origine, chaque structure France Services était dotée de 30 000 euros. J'ai rédigé deux rapports à leur sujet, dont un, que j'ai présenté ici, proposant une montée progressive à 50 000 euros. Nous y parvenons pour 2027 – ce n'était pas le cas en 2026. Ces 50 000 euros seront financés sur la base de la parité : 25 000 euros le seront par l'État, au titre du FNADT et 25 000 euros par les opérateurs. Comme le nombre d'opérateurs est passé de neuf à douze, il a été un peu plus facile d'absorber cette augmentation. Je tenais à ce que cette parité soit respectée : commencer à y déroger serait sans doute ouvrir la porte à un désengagement des opérateurs. En revanche, le bonus de 10 000 euros pour les structures France Services situées dans les zones FRR portées par des collectivités territoriales est, lui, pris en charge entièrement par le FNADT.

Nous allons atteindre les 3 000 structures en 2027.

Mme Sophie Primas, rapporteur spécial. – Monsieur Blanc, nous préférerions que les interventions permises par les contrats de ville puissent être maintenues au même niveau, voire qu'elles soient augmentées. Nous connaissons le rôle des associations dans les quartiers, notamment les actions qu'elles mènent en faveur de la parentalité, au niveau des communes. Certes, la baisse est de 35 millions d'euros, ce qui est assez considérable, mais le financement des cités éducatives est globalement préservé – même si elles connaissent elles aussi une légère diminution –, tout comme celui dédié au programme de réussite éducative, qui sont personnalisés et offrent des résultats très satisfaisants.

Je partage avec vous l'idée que tout est important. Mais, dans le contexte budgétaire, l'effort est davantage porté par le milieu associatif, un peu moins stable, que par le programme de réussite éducative et les cités éducatives. Quelque 91 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2026 étaient tout de même destinés aux cités éducatives, 86 millions d'euros sont prévus dans le PLF pour 2027, et 240 cités éducatives sont labellisées – 200 l'ont été avant 2025 et 40 après. Il y a donc des avancées, et c'est tant mieux, car l'efficacité des cités éducatives est assez remarquable dans les quartiers concernés. Ce n'est certes pas totalement satisfaisant, mais il faut faire des choix.

Je prends note de votre remarque sur la DSU cible. Je suis d'accord pour que nous réfléchissions à un mode de calcul différent. Néanmoins, j'observe que la DSU est passée de 2,1 milliards d'euros en 2017 à 3,1 milliards d'euros en 2026, et ces crédits bénéficient aux villes les plus touchées par la pauvreté ou par des difficultés liées aux quartiers. Prenons garde à ne pas tout concentrer – les dispositifs, les programmes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), les aides aux associations, les cités éducatives et la DSU – sur les mêmes bénéficiaires. Certaines villes et certains quartiers sont fragilisés et ont besoin de la DSU même s'ils ne relèvent pas des grands programmes de la politique de la ville. C'est une bonne idée que d'y travailler.

Monsieur Féraud, nous avons effectivement consolidé les 203 000 places d'hébergement. C'est une victoire en soi. Toutefois, je suis d'accord pour dire qu'il n'y en a pas assez et je regrette à nouveau que les amendements adoptés dans le projet de loi de finances pour 2025 créant 1 000 places pour les femmes enceintes et 1 000 places pour les enfants n'aient pas été mis en œuvre du fait de l'insincérité budgétaire. Je partage également votre avis sur la nécessité de traiter différemment les demandeurs d'asile, l'espace de droit commun devant continuer à relever du programme 177.

Du point de vue des associations, la sincérisation du budget constitue un changement important. Ces dernières étaient en effet dans l'incertitude totale jusqu'à la fin de l'année : elles attendaient la fin de gestion pour connaître le niveau de subvention final qu'elles obtiendraient. Certaines souscrivaient même des prêts, faute de trésorerie, en attendant le versement de leurs subventions. En réalité, ces prêts leur coûtaient cher, car il s'agissait d'emprunts de courte durée assortis de taux élevés, ce qui venait encore amputer leurs frais de gestion. Nous souhaiterions qu'il y ait 20 000 ou 30 000 places de plus, mais la sincérisation doit être accueillie comme une bonne nouvelle.

Enfin, un gel des crédits sur le programme serait très malhabile, car le coût du maintien de 203 000 places ouvertes est connu. Cela dit, n'étant pas au Gouvernement, je ne peux pas m'engager davantage sur ce point…

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

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 78

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 78.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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.

Mme Sophie Primas, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires ». – Je vous soumets deux amendements.

L'amendement II-11 (FINC.4) vise à mieux répartir le produit des astreintes prononcées au titre du droit au logement opposable (Dalo) entre le fonds national des aides à la pierre (Fnap), d'une part, et les outre-mer, d'autre part. Il minore de 30 millions d'euros les crédits dédiés au contentieux de l'habitat, afin de permettre leur redéploiement dans la ligne budgétaire unique (LBU) dédiée au financement du logement social outre-mer. Il tire les conséquences de l'amendement présenté par le rapporteur général en première partie à l'article 51, pour supprimer l'ouverture de l'action du FNAP en outre-mer, et d'un amendement des rapporteurs spéciaux sur la mission « Outre-mer », pour accroître les crédits de la LBU de 30 millions d'euros.

L'amendement II-11 (FINC.4) 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.

Article 78

Mme Sophie Primas, rapporteur spécial. – Avec l'amendement II-42 (FINC.5), il s'agit de simplifier le dispositif proposé par le gouvernement qui met en œuvre un droit d'option entre le bénéfice de l'aide personnalisée au logement (APL) pour les étudiants et leur rattachement au foyer fiscal de leurs parents. En conservant le même objectif redistributif, nous proposons que le montant des APL auxquelles peuvent prétendre les étudiants devienne dégressif dès que l'étudiant demandeur est rattaché à un foyer fiscal dont le revenu fiscal de référence est inclus dans les deux déciles les plus élevés. Plus simple, cette solution devrait produire une économie du même ordre, soit environ 70 millions d'euros.

L'amendement II-42 (FINC.5) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 78, sous réserve de l'adoption de son amendement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

- M. Xavier BARROIS, directeur, adjoint à la directrice générale des collectivités locales ;

- Mme Anna NGUYEN, sous-directrice de la cohésion et de l'aménagement du territoire ;

- M. Romain ORNATO, chef de bureau du bureau des affaires financières et budgétaires ;

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- M. Henri PRÉVOST, directeur général ;

- M. Raoul PROVINS, secrétaire général.

Commissariat du massif des Vosges

- Mme Patricia ANDRIOT, commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du massif des Vosges.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, 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/pjlf2027.html