

N° 145

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du
suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté
par l'Assemblée nationale, pour 2026,*

TOME III

OUTRE-MER

Par M. Teva ROHFRITSCH,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, secrétaires ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

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

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE RÉDUCTION MAJEURE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER », DANS UN CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE QUI RESTE POURTANT MARQUÉ PAR D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS	5
A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026 PRÉVOIT UNE BAISSÉ IMPORTANTE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER ».....	5
1. <i>Une diminution de l'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer et une baisse notable des crédits de la mission « Outre-mer »</i>	<i>5</i>
2. <i>Une diminution des crédits qui s'accompagne d'une réduction regrettable des aides à l'investissement productif en outre-mer</i>	<i>6</i>
3. <i>Une réduction des crédits qui s'inscrit dans le cadre de la réduction du déficit public</i>	<i>7</i>
B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS REGRETTABLE, ALORS QUE LES TERRITOIRES ULTRAMARINS SONT CONFRONTÉS À DES DIFFICULTÉS NE CESSANT DE S'AGGRAVER	7
1. <i>Des difficultés économiques et sociales structurelles persistantes dans les outre-mer.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Des difficultés qui se sont aggravées au cours de l'année 2025, en raison de crises successives</i>	<i>8</i>
II. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » QUI FAIT PESER UN RISQUE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ET SUR LES CAPACITÉS D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS.....	9
A. LA MISSION « OUTRE-MER » CONNAÎT UNE IMPORTANTE BAISSÉ DE CRÉDITS PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2025	9
B. LE PROGRAMME 123 : UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER, MAIS UN EFFORT DE MAÎTRISE DES ENGAGEMENTS SUR LES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN.....	11
C. LE PROGRAMME 138 : UNE BAISSÉ NOTABLE DES CRÉDITS DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES EXONÉRATIONS « LODEOM ».....	13
III. LA COMMISSION A ÉMIS UN AVIS DÉFAVORABLE À L'ADOPTION DES CRÉDITS DE LA MISSION, COMPTE TENU DES ENJEUX CRUCIAUX AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES OUTRE-MER	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
COMPTE-RENDU DE L'AUDITION DE MME NAÏMA MOUTCHOU, MINISTRE DES OUTRE-MER.....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43

L'ESSENTIEL

Dans un contexte de consolidation des finances publiques, **le projet de loi de finances pour 2026 prévoit une diminution massive des crédits de la mission « Outre-mer ».**

Ceux-ci s'établissent ainsi à **2,91 milliards d'euros (Mds€) en autorisations d'engagement (AE) et à 2,83 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une baisse respective de 17,7 % et de 5,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2025.** En volume, la mission « Outre-mer » a perdu 628 millions d'euros (M€) en AE et 153 millions d'euros de CP.

S'il apparaît impératif de réduire le déficit public, le rapporteur a jugé cette baisse de crédits **profondément regrettable, compte tenu des difficultés socio-économiques persistantes auxquelles sont confrontés les territoires ultramarins**, qu'elles soient liées à la survenue de catastrophes naturelles majeures comme à Mayotte ou à la Réunion, à la crise économique et financière en Nouvelle Calédonie, à la persistance d'un taux de chômage élevé, ou encore à la cherté de la vie dans tous les territoires, qui appellent des réponses fortes de la part du Gouvernement.

Pour toutes ces raisons, suivant l'avis du rapporteur, la commission a ainsi émis **un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».**

I. UNE RÉDUCTION MAJEURE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER », DANS UN CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE QUI RESTE POURTANT MARQUÉ PAR D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS

A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026 PRÉVOIT UNE BAISSÉ IMPORTANTE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »

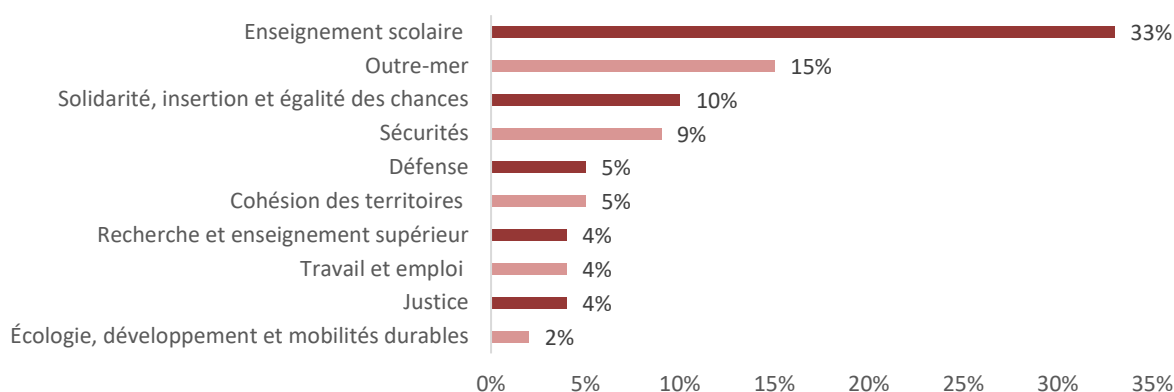
1. Une diminution de l'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer et une baisse notable des crédits de la mission « Outre-mer »

Après une baisse sensible en 2025, l'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer¹ – hors dépenses fiscales – connaît à nouveau une baisse dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026. Il s'élève ainsi à **20,04 Mds€ en AE et 21,94 Mds€ en CP**, contre 22,24 Mds€ en AE et 23,5 Mds€ en CP dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2025, ce que le rapporteur ne peut que déplorer.

¹ L'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer rassemble l'ensemble des crédits concourant à l'action de l'État en faveur des outre-mer, y compris ceux mobilisés dans le cadre d'autres missions budgétaires comme l'éducation nationale ou la sécurité.

S'agissant de la mission « Outre-mer », qui ne représente qu'une petite partie de cet effort financier global en faveur des outre-mer, comme illustré par le graphique ci-dessous, **le PLF 2026 prévoit également une baisse substantielle des crédits**, de 623 M€ en AE et de 151 M€ en CP, soit **une diminution de 17,7 % des AE et de 5,1 % des CP** par rapport à la LFI pour 2025, poursuivant la trajectoire amorcée au cours de l'exercice 2025.

Missions budgétaires contribuant à l'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer (en % des AE)



Source : Commission des lois du Sénat à partir du document de politique transversale pour 2026.

2. Une diminution des crédits qui s'accompagne d'une réduction regrettable des aides à l'investissement productif en outre-mer

Outre une réduction des crédits alloués à la mission « Outre-mer », l'article 7 du PLF 2026 prévoit une réforme du régime d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer qui pénaliserait fortement l'investissement dans les secteurs éligibles (hôtellerie, industrie, etc.), puisqu'il réduirait d'environ 25 % les taux de défiscalisation applicables à ces investissements. **Le rapporteur souligne que ces dépenses représentent un outil essentiel pour soutenir les investissements structurants, accroître l'attractivité économique des territoires et accompagner l'effort général de rattrapage de l'écart de niveau socio-économique entre l'outre-mer et l'Hexagone.** Il s'agit en outre du principal levier économique dont disposent les services de l'État dans les collectivités d'outre-mer autonomes du Pacifique.

Face à l'opposition exprimée par les députés, cet article a cependant été supprimé en première lecture à l'Assemblée nationale, et le Premier ministre Sébastien Lecornu a annoncé, à l'occasion des débats, l'intention du Gouvernement de réaliser « *une étude d'impact, territoire par territoire* », visant à mesurer les effets de ces dispositifs avant toute évolution.

Si le rapporteur accueille très favorablement ces annonces, il sera néanmoins vigilant à leur mise en œuvre et aux évolutions qui seront ultérieurement proposées.

3. Une réduction des crédits qui s'inscrit dans le cadre de la réduction du déficit public

La réduction des crédits de la mission « Outre-mer » s'explique par **la forte dégradation des finances publiques, avec un déficit public qui s'élevait à 5,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2024 et qui devrait s'élever à 5,4 % du PIB en 2025**, selon les informations transmises par le Gouvernement.

Cet inquiétant niveau de déficit public, bien plus élevé que la limite prévue par les règles budgétaires européennes, a entraîné une dégradation des conditions d'emprunt de la France. La note de la dette française a ainsi été abaissée de AA- à A+ par les agences américaines Fitch et S&P à la rentrée 2025.

La nécessité de réduire le déficit public et de garantir la soutenabilité de la dette publique impose donc **la mise en place d'un plan de consolidation budgétaire**. Dans ce contexte, le PLF 2026 présenté par le Gouvernement de Sébastien Lecornu vise à **ramener le déficit public à 4,7 % du PIB en 2026** et prévoit à ce titre **un ajustement budgétaire de l'ordre de 30 Mds€, dont 17 Mds€ de baisse de la dépense publique. De nombreuses missions budgétaires, dont particulièrement celle des outre-mer, voient donc leurs crédits diminuer, dans ce contexte de maîtrise du dynamisme des dépenses de l'État.**

B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS REGRETTABLE, ALORS QUE LES TERRITOIRES ULTRAMARINS SONT CONFRONTÉS À DES DIFFICULTÉS NE CESSANT DE S'AGGRAVER

1. Des difficultés économiques et sociales structurelles persistantes dans les outre-mer

Les territoires ultramarins sont marqués par des difficultés économiques et sociales persistantes. Comme régulièrement mis en lumière par les travaux du Sénat, les outre-mer restent ainsi confrontés à des retards structurels de développement et font notamment face à :

- **un taux de chômage plus élevé que dans l'Hexagone**, qui s'établissait, au deuxième trimestre 2025, à 17,1 % en Guyane et à 29 % à Mayotte, contre 7,3 % en métropole, et qui touche particulièrement les jeunes¹ ;

- **un niveau de vie moins élevé en outre-mer**, le PIB par habitant s'établissant par exemple à 27 300 € en Guadeloupe ou encore à 19 300 € en Polynésie française, alors que la moyenne nationale est de 41 300 € (2023) ;

¹ À titre d'exemple, 30,1 % des 15-24 ans de la Réunion n'étaient ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) en 2018, contre 12 % en moyenne en France, d'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

- **un niveau de pauvreté élevé**, avec 900 000 personnes vivant sous le seuil de pauvreté en outre-mer – dont 77 % de la population mahoraise, soit cinq fois plus que la moyenne nationale ;

- **des difficultés d'accès à l'eau potable**, à Mayotte notamment, où plus de 30 % de la population n'a pas accès à l'eau courante dans son logement – un enjeu aggravé par le passage des cyclones Chido et Dikeledi en décembre 2024 et janvier 2025 ;

- **un niveau des prix plus élevé dans les outre-mer**, avec, pour les prix alimentaires, des écarts très importants par rapport à l'Hexagone (+ 42 % plus élevés en Guadeloupe en 2022¹ et + 39 % en Polynésie française), en raison notamment de **la dépendance aux importations en matière alimentaire**, chaque territoire ultramarin dépendant des importations à hauteur de 63 % à 98 % en 2022.

2. Des difficultés qui se sont aggravées au cours de l'année 2025, en raison de crises successives

Les difficultés observées dans les territoires ultramarins se sont **amplifiées au cours de l'année 2025**, en raison des crises qui ont touché les outre-mer :

- ainsi, en **Nouvelle-Calédonie**, les **violentes émeutes de 2024**, en réaction au projet de dégel du corps électoral spécial qui ont entraîné la mise en place de l'état d'urgence sur l'archipel pendant 12 jours, ont provoqué **de nombreux dégâts matériels ainsi que la destruction de nombreux emplois dans le secteur privé**. Elles ont conduit à **une diminution de 13 % du PIB local, qui pèse encore aujourd'hui sur la population**. La situation financière de la collectivité s'est en outre dégradée, puisque la baisse des recettes fiscales causée par la crise a contraint la collectivité à s'endetter fortement auprès de l'Agence française de développement (AFD) pour pallier le manque de financements, et ainsi éviter l'aggravation de la crise². Au regard des besoins de reconstruction restant à financer, le rapporteur accueille favorablement **la prolongation en 2026 du fonds de reconstruction pour la Nouvelle-Calédonie, créé par la LFI 2025**. Toutefois, selon les informations transmises par la direction générale des outre-mer (DGOM), les CP prévus seraient « *insuffisants par rapport aux besoins du territoire afin de couvrir les engagements de 2025* ».

- à **Mayotte**, les habitants subissent encore les conséquences de **la crise de l'eau** ayant éclaté en 2023, en raison d'une période de sécheresse exceptionnelle. Malgré des travaux d'urgence, les habitants du centre et du sud de l'île ont fait face à de nouvelles coupures d'eau au mois d'octobre 2025, qui ont pour certaines duré 96 heures consécutives.

¹ Insee Première, n° 1958, juillet 2023.

² Son taux d'endettement propre atteint désormais 360 % des recettes réelles de fonctionnement.

Ces difficultés préexistantes ont été aggravées par le **passage du cyclone Chido le 14 décembre 2024**, qui a provoqué des dégâts humains et matériels considérables¹, ainsi que, dans une moindre mesure, par le passage du **cyclone Dikeledi en janvier 2025**. Le rapporteur se félicite à cet égard des mesures prises par le Gouvernement et plus particulièrement **des crédits alloués au fonds de reconstruction de Mayotte (200 M€ en AE et 125 M€ en CP)**.

- en **Polynésie française**, en **Guyane** et dans les **Antilles**, de nombreuses défaillances d'entreprises ont été enregistrées entre juin 2024 et juin 2025², suivant une progression plus rapide que dans l'Hexagone. En outre, en **Martinique**, un an après les manifestations contre la vie chère, qui ont causé des dégâts estimés à plus de 100 M€, **l'activité économique apparaît en recul depuis trois trimestres consécutifs**. Le nombre de défaillances d'entreprise a ainsi augmenté de 8,8 % au deuxième trimestre 2025³. Lors de la discussion au Sénat du **projet de loi contre la vie chère**, le 28 octobre dernier, de nombreuses réserves ont été exprimées sur la capacité de ce texte, faute de leviers financiers, à combler les attentes des populations ultramarines.

- à la **Réunion**, le **passage du cyclone Garance le 28 février 2025** a également provoqué des dégâts importants, dont le coût a été évalué à **849 millions d'euros**. Le rapporteur se satisfait là aussi de la création **d'un fonds de reconstruction, doté de 30 M€ en CP pour l'année 2026**, afin de couvrir les engagements pris en 2025.

Dans ce contexte, et alors que les collectivités ultramarines demeurent confrontées à des perturbations climatiques et des tensions économiques et sociales fortes, le rapporteur juge particulièrement regrettable la baisse des crédits alloués à la mission « Outre-mer », prévue par le PLF 2026.

II. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » QUI FAIT PESER UN RISQUE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ET SUR LES CAPACITÉS D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS

A. LA MISSION « OUTRE-MER » CONNAÎT UNE IMPORTANTE BAISSÉ DE CRÉDITS PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2025

Le PLF 2026 prévoit **une baisse importante des crédits de la mission « Outre-mer »**, par rapport à l'exercice 2025, qui lui-même marquait

¹ Voir par exemple le [rapport pour avis n° 275](#) (2024-2025) du 28 janvier 2025 d'Isabelle Florennes au nom de la commission des lois sur le projet de loi d'urgence pour Mayotte.

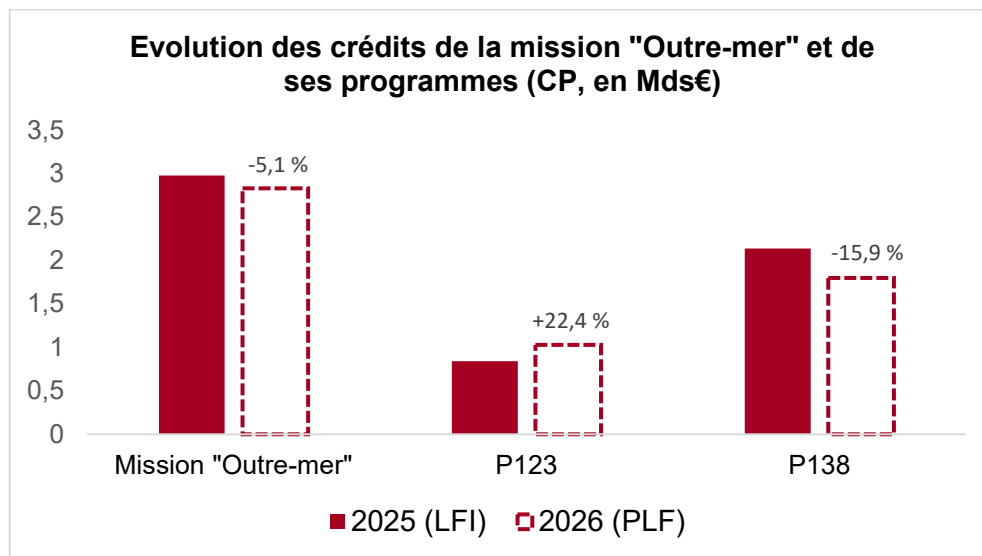
² Selon l'Institut d'émission des outre-mer (IEOM), 2605 défaillances d'entreprises ont été enregistrées au total.

une diminution notable au regard de l'année précédente. Ainsi, la mission « Outre-mer » perdrait 628 millions d'euros en AE et 153 millions d'euros en CP.

La mission se décompose en **deux programmes budgétaires** :

- le **programme 123 « Conditions de vie outre-mer »** voit ses **AE diminuer** (1,09 Md€ contre 1,4 Md€ dans la LFI 2025) mais bénéficie d'une **augmentation des CP** (1,03 Md€ contre 839 M€ dans la LFI 2025). Il est composé de huit actions et tend à financer principalement le logement social, l'accompagnement des collectivités locales, les mesures en faveur de la mobilité ultramarine et la solidarité nationale en cas de catastrophe naturelle ;

- le **programme 138 « Emploi outre-mer »** subit **une baisse sensible**, étant doté de 1,82 Md€ en AE et 1,8 Md€ en CP (contre 2,16 Mds€ en AE et 2,14 Mds€ en CP dans la LFI 2025). Il est composé de quatre actions et vise à soutenir les entreprises ultramarines, à maintenir leur compétitivité et à renforcer l'insertion professionnelle des populations locales.



Source : Commission des lois à partir des documents budgétaires

Cette diminution des crédits masque en outre d'importantes disparités. Si certaines actions bénéficient d'une hausse substantielle de leurs crédits de paiement, d'autres connaissent des baisses massives, à l'instar de l'action 8 relative au fonds d'investissement (FEI).

B. LE PROGRAMME 123 : UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER, MAIS UN EFFORT DE MAÎTRISE DES ENGAGEMENTS SUR LES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN

Évolution par action des crédits du programme 123 entre 2025 et 2026 (en M€)

Action	AE			CP		
	LFI 2025	PLF	Variation	LFI	PLF	Variation
01 – Logement	262	236,3	- 9,8 %	186,1	211,3	+ 13,5 %
02 – Aménagement du territoire	185,1	158,9	- 14,2 %	91,6	181,7	+ 98,3 %
03 – Continuité territoriale	74,9	76,9	+ 2,7 %	74,8	76,8	+ 2,7 %
04 – Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport	13,2	13,2	=	10,2	13,2	+ 29,4 %
06 – Collectivités territoriales	657,1	490,2	- 25,4 %	347,2	452,7	+ 30,4 %
07 – Insertion économique et coopération régionale	0,97	0,97	=	0,97	0,97	=
08 – Fonds exceptionnel d'investissement	102	50	- 51 %	62,9	32	- 49,1 %
09 – Appui à l'accès aux financements bancaires	77,3	61,3	- 20,7 %	64,9	57,9	- 10,8 %
Total	1 372,5	1 087,3	- 20,8 %	838,8	1 026,5	+ 22,4 %

Source : Commission des lois à partir des documents budgétaires

Les crédits du programme 123 connaissent **une baisse de 21 % en AE** mais **une hausse bienvenue de 22 % en CP**, s'établissant ainsi à **1,09 Md€ en AE** et **1,03 Md€ en CP**. Ce mouvement permet un rééquilibrage de crédits du programme, afin de **limiter le volume de restes à payer**, qui devrait atteindre entre 2,7 et 2,8 Mds€ à fin 2025.

Il convient par ailleurs de noter qu'une partie des crédits¹ du **fonds de secours outre-mer (FSOM)** seront **transférés vers le programme 122** de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », dans le but de rehausser les crédits de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'évènements climatiques ou géologiques (DSEC).

La ligne budgétaire unique (action 1) s'inscrit dans **un mouvement asymétrique de baisse des AE et de hausse des CP**. Ces crédits financent des actions spécifiques d'aide à la pierre et d'amélioration de l'habitat, afin de promouvoir un habitat décent et adapté aux populations ultramarines.

¹ À hauteur de 5 M€ en AE et 2 M€ en CP.

Plus précisément, ils financeront notamment le logement social, avec pour objectifs prioritaires l'adaptation des logements aux risques naturels et la réponse à la hausse de la demande, l'amélioration de l'habitat privé ou encore la résorption de l'habitat insalubre, qui concerne 147 000 logements, soit 16 % du parc.

Le plan logement outre-mer 2024-2027 (PLOM 3)

Annoncé le 27 septembre 2022, le **PLOM 3** devrait finalement être signé **au dernier trimestre 2025**. Il est organisé autour d'un « **axe territorial** », avec des stratégies adaptées élaborées par les préfets, et d'un « **axe transversal** », qui intégrera notamment les mesures arbitrées par le CIOM et qui vise à faciliter l'action des acteurs territoriaux.

Les PLOM territoriaux ont été finalisés dans l'ensemble des DROM, l'axe transversal du PLOM est lui en phase de validation finale.

S'agissant de l'appui aux collectivités territoriales, le rapporteur regrette **la diminution en AE des actions 2, relative à l'aménagement du territoire, et 6, dédiée aux collectivités territoriales**. Elle se traduit par **une baisse de 21 M€ en AE pour les contrats de convergence et de transformation (CCT), hypothéquant l'atteinte des objectifs contractualisés avec les collectivités sans perspective de prolongation de ces contrats à ce jour**.

Le rapporteur constate également **la baisse de 166,85 M€ en AE portant notamment sur le fonds de reconstruction de la Nouvelle-Calédonie et sur les dotations scolaires de Guyane et de Mayotte**. Cette mesure d'économie interroge le rapporteur, à l'aune du nombre d'élèves demeurant déscolarisés dans ces territoires (respectivement 7 % et 9 % des 3-16 ans).

Toutefois, **le rapporteur souligne la hausse bienvenue des crédits de paiement pour ces deux actions**, bien que l'apport de crédits supplémentaires pour les CCT ne permette pas, en réalité, de régler l'ensemble des restes à payer, ce qui fragilisera les tissus économiques concernés.

Les contrats de convergence et de transformation

L'intégralité des CCT ainsi que le contrat de développement (CDEV) de la Nouvelle-Calédonie **ont été signés en 2024**. Ces contrats présentent l'ensemble des engagements financiers conclus entre les collectivités locales signataires et l'État. Ils ont pour objectif de réduire les écarts de développement persistants avec la métropole.

Au total, **plus de 8,7 Mds€ sont inscrits dans ces contrats**, ce qui permettra de financer la réalisation de projets structurels, avec une participation financière contractualisée de l'État de 2,2 Mds€.

Outre l'augmentation des crédits de paiement dédiés au soutien des collectivités territoriales, **la légère hausse des crédits relatifs aux aides à**

la **continuité territoriale (action 3)** apparaît opportune, alors même que **trois nouvelles aides à la mobilité** seront mises en place l'année prochaine et que le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PFMP) a bénéficié à 3000 ultramarins en 2024. Le rapporteur sera attentif à la montée en charge de ces nouveaux dispositifs sur l'année 2026.

En revanche, le rapporteur déplore **la baisse substantielle des crédits de l'action 8, relative au FEI**. Ce fonds bénéficie aux personnes publiques qui investissent dans des équipements collectifs participant de façon déterminante au développement économique, social ou environnemental. Cette baisse s'inscrit certes dans les économies souhaitées par le Gouvernement pour respecter ses engagements en matière de déficit public, mais **elle pourrait porter préjudice aux collectivités locales ultramarines qui souhaitent financer de tels projets structurants** et ce, alors que le FEI, qui permet un fort effet de levier, est un outil d'intervention efficace à disposition du ministère.

De même, **les crédits de l'action 9, dédiés à l'appui aux financements bancaires, diminuent fortement** par rapport à l'exercice 2025, en raison d'une baisse des crédits alloués au dispositif de prêt garanti par l'État porté par la Société de gestion de fonds de garantie d'Outre-mer (SOGEFOM).

Enfin, le montant des crédits dédiés à **l'action sanitaire et sociale, à la culture, à la jeunesse et aux sports (action 4)** ainsi qu'à **l'insertion économique et à la coopération régionales (action 7)** est identique aux montants prévus par la LFI 2025.

C. LE PROGRAMME 138 : UNE BAISSSE NOTABLE DES CRÉDITS DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES EXONÉRATIONS « LODEOM »

Évolution par action des crédits du programme 138 entre 2025 et 2026 (en M€)

Action	AE			CP		
	LFI 2025	PLF 2026	Variation	LFI 2025	PLF 2026	Variation
01 – Soutien aux entreprises	1 822,9	1 479,2	-18,9 %	1 822,9	1 479,2	-18,9 %
02 – Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	318,4	318,4	+0,01%	298	297,8	-0,1 %
03 – Pilotage des politiques outre-mer	3,6	3,6	=	3,4	3,4	=
04 – Financement de l'économie	20,1	21,1	+5 %	17,1	20,1	+17,5 %
Total	2165	1 822,3	-15,8 %	2 141,4	1 800,4	-15,9 %

Source : Commission des lois à partir des documents budgétaires

Les crédits du programme 138 connaissent **une baisse préoccupante, de 15,8 % en AE et de 15,9 % en CP** et s'établissent ainsi à **1,82 Md€ en AE et 1,80 Md€ en CP**.

Le rapporteur déplore **la forte diminution des crédits de soutien aux entreprises (action 1)** correspondant à la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales, qui visent à soutenir l'emploi et à améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines. Cette diminution est liée à **une réforme globale du dispositif dit « LODEOM »**, proposée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026.

La réforme du dispositif LODEOM

Les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales (LODEOM) constituent le principal axe financier d'intervention en matière de soutien à l'emploi dans les outre-mer, **concourant à la lutte contre le chômage et à la compétitivité des entreprises ultramarines grâce à la réduction du coût du travail**. Le coût des dispositifs LODEOM a augmenté **de plus de 500 M€ depuis 2019**.

Le rapport final de la mission d'évaluation, conduite par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF), a établi, en mai 2025, un diagnostic nuancé de l'efficacité de ces dispositifs. Ceux-ci sont décrits comme complexes et ayant **peu d'effet sur l'emploi ou la rentabilité** des entreprises bénéficiaires¹.

En conséquence, le **PLFSS pour 2026 prévoit une réforme du dispositif LODEOM**, qui doit permettre de simplifier celui-ci tout en réduisant son coût pour l'État. Les exonérations seraient ainsi recentrées sur les niveaux de salaire où leur effet sur l'emploi est le plus important, jusqu'à deux fois le salaire minimum de croissance (SMIC). En outre, le régime « Innovation et croissance », qui présente des conditions d'éligibilité restrictives, serait supprimé.

L'Assemblée nationale a rejeté, le 7 novembre dernier, la réforme du dispositif LODEOM, qui aurait pu conduire à une hausse du coût du travail et à des fermetures d'entreprises déjà fragilisées. En retour, le Gouvernement a accepté de rediscuter des paramètres de la réforme en début d'année 2026.

Les crédits alloués à **l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle (action 2)** restent stables par rapport à l'année 2025, afin de poursuivre notamment les projets d'accompagnement des jeunes actifs ultramarins.

L'action 2 finance en premier lieu le service militaire adapté (SMA), dispositif clef dans la formation des jeunes ultramarins. Le rapporteur se satisfait de **la stabilisation à un niveau élevé des crédits alloués au SMA** (74 M€ en AE et 59 M€ en CP, en légère hausse par rapport à l'exercice 2025), qui permettront de continuer à développer ce dispositif efficace, **avec un objectif de taux d'insertion en fin de contrat fixé à 80 % pour 2026**.

¹ Voir le rapport « [*Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer*](#) » du 20 mai 2025, IGAS-IGF.

Ces crédits devraient notamment permettre de poursuivre la mise en place **des nouvelles compagnies de Mayotte et Hao** (Polynésie française), ainsi que la montée en puissance du régiment de SMA de Guyane, dans le cadre de l'ambition « Horizons 2030 ».

Le plan SMA 2025+ et l'ambition « Horizons 2030 »

Créé en 1961, le **SMA** est un dispositif militaire essentiel pour **l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins âgés de 18 à 25 ans les plus éloignés de l'emploi**. Il vise à la fois la délivrance d'une formation à caractère éducatif et citoyen et une insertion durable dans le monde du travail. Il accueille près de 5 800 volontaires chaque année, qui bénéficient d'une offre de 98 formations réparties dans 14 familles professionnelles.

Le plan SMA 2025+, lancé en janvier 2021, a permis de consolider les acquis du SMA et doit être étendu à l'ensemble des territoires ultramarins, dans le cadre de **l'ambition « Horizons 2030 »**. Celle-ci est progressivement mise en œuvre, **17 des 19 objectifs ayant été réalisés à ce jour**. Le SMA poursuit sa transformation, avec une **offre de formation qualitative davantage individualisée et tournée vers les secteurs d'avenir**, dans le cadre du plan IMPACT 2026-2030.

Les crédits de l'action 2 financent également **la formation professionnelle en mobilité**, nécessaire pour permettre aux populations ultramarines d'acquérir des compétences non accessibles *via* les formations locales. Les taux de qualification constatés outre-mer sont *de facto* en deçà de la moyenne nationale, avec par exemple 50 % des actifs à Mayotte n'ayant aucun diplôme contre 13 % pour la France hexagonale.

S'agissant de la mise en œuvre du dispositif « **Cadres d'avenir** », qui permet de **soutenir la formation de cadres locaux**, l'année universitaire 2025-2026 marquera la troisième année d'expérimentation, avec **un nombre d'étudiants entrés dans le programme inférieur à celui de l'année précédente** (27 contre 33), en raison d'une baisse regrettable du nombre maximal de places.

La mise en place de trois nouvelles aides à la mobilité

Trois nouveaux dispositifs, institués par la LFI 2024, seront mis en place en 2026, après parution du décret d'application le 6 septembre dernier.

Le « **Passeport pour le retour** » bénéficiera à environ 400 ultramarins installés dans l'Hexagone et ayant un projet professionnel dans leur territoire d'origine, pour un coût total de 1,86 M€.

Le « **Passeport pour la mobilité des actifs salariés** » offrira un accompagnement à la mobilité pour formation à environ 1 000 bénéficiaires, pour un coût total de 1,34 M€.

Le « **Passeport pour la mobilité des entreprises innovantes** » devrait concerner environ 100 bénéficiaires, pour un coût total de 0,27 M€.

De surcroît, le rapporteur s'alarme de la diminution de la subvention pour charge de service public allouée à **l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)**, de 2,5 M€ en AE=CP par rapport à la LFI 2025. L'agence, chargée de la gestion du fonds de continuité territoriale, participe à la mise en œuvre de la politique d'accès à l'emploi ainsi qu'à la qualification professionnelle des jeunes ultramarins et est donc primordiale. La modernisation de l'agence, dans le cadre du plan « Horizon 2027 », conduira en outre à **une baisse des effectifs de 10 équivalents temps plein (ETP)**.

Les crédits affectés au **pilotage des politiques des outre-mer (action 3)** sont **stables** par rapport à l'exercice 2025.

Enfin, **l'augmentation notable des crédits alloués à l'action 4 relative au financement de l'économie est une mesure bienvenue**, après deux années de baisse. Les dispositifs financés concernent notamment :

- **les prêts de développement outre-mer (PDOM)**, déployés par Bpifrance depuis 2017 et au nombre de 940 au 30 juin 2025, qui constituent une aide directe aux entreprises afin de soutenir leur croissance et leur compétitivité. Ce sont des **prêts sans garantie à destination des petites et moyennes entreprises (PME)**, qui **interviennent en cofinancement**, au côté d'un financement privé (prêt bancaire, apport en capital, etc.) ou de financements participatifs ;

- **l'aide au fret**, qui permet de compenser les surcoûts liés à l'éloignement géographique des territoires ultramarins situés dans les DROM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et aux îles Wallis et Futuna. Ce **dispositif**, qui bénéficie majoritairement aux entreprises de l'industrie manufacturière, **lutte contre la vie chère dans les outre-mer** en favorisant la production locale et en faisant baisser les prix pour les consommateurs ;

- **le soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS)**, qui joue un rôle central en outre-mer. Ce secteur d'activité totalise ainsi plus de 50 000 emplois, représente 1,4 Md€ de masse salariale et constitue 15 % de l'emploi privé. Ces entreprises **favorisent notamment la création d'emplois non délocalisables**.

La légère augmentation des moyens alloués aux PDOM et à l'aide au fret est **opportune** car ces deux dispositifs jouent un rôle crucial de **soutien aux entreprises ainsi qu'à l'emploi local**, alors que le niveau du chômage apparaît particulièrement élevé en outre-mer, les premières données de 2025 ne montrant pas d'inversion de cette tendance.

III. LA COMMISSION A ÉMIS UN AVIS DÉFAVORABLE À L'ADOPTION DES CRÉDITS DE LA MISSION, COMPTE TENU DES ENJEUX CRUCIAUX AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES OUTRE-MER

Le rapporteur ne peut que **déplorer la diminution des crédits de la mission « Outre-mer »**

Si la situation financière de la France impose *de facto* de maîtriser les dépenses publiques, **le budget en faveur des outre-mer reste très en deçà de ce qui serait nécessaire pour faire face aux problématiques nombreuses et diverses que connaissent les territoires ultramarins.**

En sus, il apparaît insuffisant pour combler le retard de développement par rapport à l'Hexagone, alors même que, comme rappelé par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, Stéphane Fouassin et Georges Patient, *« le principal objectif de la mission "Outre-mer" du budget général de l'État est le rattrapage des écarts économiques persistants entre les territoires d'outre-mer et l'Hexagone, ainsi que la convergence des niveaux de vie¹ »*.

La réduction des crédits alloués à la mission « Outre-mer », par rapport à ceux ouverts par la LFI 2025, ne peut donc qu'aggraver les difficultés déjà existantes, alors qu'un engagement fort de la part de l'État apparaît nécessaire pour répondre durablement aux conséquences des tensions socio-économiques et des catastrophes naturelles dans ces territoires.

*

* *

La commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », inscrits au projet de loi de finances pour 2026.

¹ Extrait de la note de présentation de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2026 de Stéphane Fouassin et Georges Patient.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 19 NOVEMBRE 2025

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous commençons nos travaux par l'examen du rapport pour avis de la mission « Outre-mer ».

M. Teva Rohfritsch, rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer ». – Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2026, il me revient aujourd'hui de vous présenter les crédits de la mission « Outre-mer », dont notre commission s'est saisie pour avis. Pour rappel, cette mission comprend les programmes 123 et 138, qui traitent respectivement des conditions de vie et de l'emploi outre-mer.

Dans la continuité de la trajectoire amorcée en 2025, le PLF pour 2026 prévoit une baisse massive des crédits de la mission « Outre-mer », et plus globalement de l'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer, puisque, comme vous le savez, les crédits de la mission ne représentent qu'une faible partie – bien qu'en progression – du total des crédits en faveur de ces territoires.

Ainsi, les crédits de la mission « Outre-mer » diminueraient de près de 18 % en autorisations d'engagement (AE) et de 5 % en crédits de paiement (CP), soit, en volume, une perte de 628 millions d'euros et de 153 millions d'euros respectivement.

Il est vrai que cette baisse des crédits intervient dans un contexte particulier, marqué par l'impératif de réduction de notre déficit public, qui devrait atteindre 5,4 % du PIB en 2025. Il paraît indispensable de garantir la soutenabilité de la dette publique et donc de réaliser des économies, ce qui implique une diminution des crédits de la quasi-totalité des missions budgétaires, à l'instar de l'année dernière.

Pour autant, je considère que le budget en faveur des outre-mer reste très en deçà de ce qui serait nécessaire pour répondre aux difficultés nombreuses et diverses que connaissent les territoires ultramarins.

Sans prétendre à l'exhaustivité, je fais ici référence au niveau de pauvreté élevé, avec un tiers de la population ultramarine vivant sous le seuil de pauvreté, soit 900 000 personnes ; au taux de chômage toujours bien plus important que dans l'Hexagone – 17 % en Guyane par exemple – ; aux difficultés persistantes d'accès à l'eau potable en Guadeloupe, à Mayotte ou encore dans les îles isolées de la Polynésie française ; ou encore aux écarts de prix importants par rapport à l'Hexagone en raison, notamment, de la dépendance aux importations alimentaires.

Les difficultés observées dans ces territoires se sont en outre amplifiées au cours de l'année 2025, en raison des multiples crises qui ont touché les outre-mer.

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie reste profondément marquée par les émeutes de mai 2024, qui ont, par exemple, provoqué une diminution de 13 % du PIB local, qui pèse encore aujourd'hui sur la population et le tissu économique.

Les outre-mer ont également été touchés, au cours de l'année 2025, par des événements climatiques extrêmes, qui ont laissé les territoires exsangues : je pense, par exemple, au passage des cyclones Chido et Dikeledi à Mayotte ou Garance à La Réunion.

Par ailleurs, la cherté de la vie demeure un problème majeur pour les territoires ultramarins, notamment en Martinique, où l'activité économique est en recul depuis trois trimestres consécutifs, un an après les manifestations.

Dans ce contexte, je juge particulièrement regrettable une telle diminution des crédits de la mission « Outre-mer », qui ne pourra qu'aggraver les difficultés déjà existantes. Si la situation venait à se dégrader davantage, celles-ci pourraient, *in fine*, coûter beaucoup plus cher à l'État.

J'en viens désormais au détail des crédits de la mission.

Les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » font l'objet d'un mouvement asymétrique : on constate ainsi une diminution de 21 % en AE, mais une hausse de 22 % en CP. Je précise toutefois que cette hausse des crédits de paiement vise uniquement à limiter le volume de restes à payer, qui devrait atteindre jusqu'à 2,8 milliards d'euros à la fin de l'année, sans parvenir à le compenser pleinement.

Si la maîtrise des engagements s'inscrit dans la nécessaire consolidation budgétaire évoquée précédemment, je ne peux que regretter la diminution des crédits de certains dispositifs, essentiels à la préservation de conditions de vie décentes pour les habitants de nos territoires ultramarins.

Le PLF prévoit d'abord une diminution des AE allouées aux contrats de convergence et de transformation, qui permettent le cofinancement d'opérations visant à réduire les écarts de développement persistants entre les outre-mer et la métropole. Ce choix de limiter les engagements de l'État hypothèque l'atteinte des objectifs contractualisés. En outre, il ressort des auditions que j'ai menées que les hausses de crédits de paiement pour ces mêmes contrats ne suffiront pas à régler les restes à payer, ce qui pose la question de la valeur de la signature et des engagements de l'État.

Est également prévue une baisse des dotations scolaires de Guyane et de Mayotte, et ce, alors même que le nombre d'élèves déscolarisés demeure particulièrement élevé dans ces territoires.

Enfin, les moyens alloués au fonds exceptionnel d'investissement (FEI) diminueraient substantiellement, de plus de 50 %, alors qu'il s'agit d'un outil d'intervention ayant fait la preuve de son efficacité. Ce fonds permet en effet de financer des projets d'ampleur afin de combler l'insuffisance structurelle des infrastructures en outre-mer : réduire ses crédits de moitié, c'est prendre le risque de fragiliser considérablement le développement des territoires ultramarins et se priver d'un levier d'action précieux.

Je déplore également la diminution prévue des AE en faveur de la ligne budgétaire unique, alors que la résorption de l'habitat insalubre, qui concerne 16 % du parc immobilier ultramarin, demeure un objectif prioritaire. À cet égard, le plan logement outre-mer (PLOM) 2024-2027, annoncé en septembre 2022, devrait enfin être signé dans les semaines qui viennent, ce que je tiens à saluer, malgré le paradoxe que constitue la diminution simultanée des AE.

Au-delà de ces baisses de crédits, je tiens toutefois à souligner la hausse bienvenue des crédits de paiement relatifs aux aides à la continuité territoriale, alors que trois nouvelles aides à la mobilité devraient être mises en place dès 2026.

J'en viens désormais au programme 138 « Emploi outre-mer », qui connaît une baisse préoccupante de ses crédits, de l'ordre de 16 %.

Cette baisse s'explique avant tout par la réforme, prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), du dispositif instauré par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, dite « Lodeom », c'est-à-dire des exonérations de cotisations sociales spécifiques dont bénéficient les entreprises ultramarines des départements et régions d'outre-mer (Drom).

Cette réforme, qui reprend les recommandations formulées par une mission d'évaluation conduite conjointement par l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'inspection générale des finances (IGF) en mai 2025, vise notamment à recentrer les exonérations sur les niveaux de salaire pour lesquels l'effet sur l'emploi est le plus important. Elle pourrait néanmoins conduire à une hausse du coût du travail et à des fermetures d'entreprises déjà fragilisées – d'où son rejet par l'Assemblée nationale, le 7 novembre dernier, lors de l'examen du PLFSS. À la suite de ce rejet, le Gouvernement a d'ailleurs accepté de rediscuter des paramètres de la réforme en début d'année 2026, en concertation avec les élus ultramarins, une discussion que nous suivrons attentivement.

Les autres dispositifs financés par ce programme bénéficient de crédits stables ou croissants. C'est le cas notamment de l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle, dont le service militaire adapté (SMA) constitue le dispositif clef, et qui permet la formation des jeunes Ultramarins éloignés de l'emploi. Cette stabilité des crédits devrait permettre d'offrir un accompagnement plus individualisé aux volontaires du SMA, ainsi que la

mise en place de nouvelles compagnies à Mayotte et en Polynésie française sur l'atoll de Hao.

Je regrette néanmoins la diminution de la subvention pour charge de service public allouée à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom), qui conduira à une baisse des effectifs de 10 équivalents temps plein (ETP), alors que l'agence reste un acteur primordial dans la politique d'accès à l'emploi.

Enfin, s'agissant du financement de l'économie, les prêts de développement outre-mer (PDOM) et l'aide au fret connaissent une augmentation opportune, mais relative, des moyens qui leur sont alloués, alors que les défaillances d'entreprises et le chômage suivent des tendances haussières dans les territoires ultramarins.

En conclusion, je ne peux que déplorer la diminution globale des crédits de la mission « Outre-mer » prévue par le PLF pour 2026, qui ne permettra pas d'apporter des solutions suffisamment ambitieuses pour résoudre les difficultés majeures auxquelles font face les territoires ultramarins et qui ralentira le rattrapage des écarts économiques persistants avec l'Hexagone.

Je relève toutefois les engagements pris par le Gouvernement à propos de la réforme du dispositif « Lodeom » à l'Assemblée nationale ou encore de l'évolution du régime d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer, qui devrait faire l'objet d'une étude d'impact, territoire par territoire, avant toute modification.

Néanmoins, je ne peux me satisfaire d'une telle réduction des crédits, alors qu'un engagement fort de la part de l'État apparaît plus que jamais nécessaire pour apporter des solutions durables aux difficultés des territoires ultramarins, touchés par de graves crises en 2025.

C'est pourquoi je vous propose de rendre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. Il nous faudra néanmoins rester vigilants, d'ici à l'examen en séance publique du projet de loi de finances pour 2026, aux éventuelles annonces de la ministre des outre-mer, que nous entendrons cet après-midi.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Au regard de l'emploi du temps de la ministre des outre-mer, il ne nous a pas été possible de l'entendre avant l'examen du rapport pour avis de notre collègue Teva Rohfritsch. Je vous propose, si vous en êtes d'accord, d'engager la discussion générale, mais de réserver l'avis de la commission sur les crédits de la mission « Outre-mer » à l'issue de l'audition de la ministre des outre-mer, qui se déroulera cet après-midi.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Permettez-moi de souligner la qualité de cet avis budgétaire. Des heures pourraient être consacrées à discuter des territoires d'outre-mer ; des territoires isolés, en extrême difficulté, de surcroît frappés par des événements climatiques.

Certes, nous nous accordons tous sur la nécessité de réaliser des efforts budgétaires, mais en exiger des territoires d'outre-mer serait une double peine. En effet, ils connaissent déjà de nombreux problèmes : en matière d'eau, de sécurité, de scolarité, entre autres. Faire des économies sur leur dos reviendrait à aggraver leur situation.

Aussi, nous attendrons l'audition de la ministre des outre-mer pour donner notre avis sur les crédits de la mission.

Mme Lana Tetuanui. – Je remercie notre collègue pour son excellent rapport pour avis. Distinguons les territoires d'outre-mer ! Les départements et les collectivités du Pacifique présentent des différences. J'ai parfois l'impression qu'on met tout le monde dans le même panier.

Nous sommes à la fin de l'année 2025, pourtant, la question se pose encore : que fait la France de ses outre-mer ? Nous ne pouvons être la variable d'ajustement de tous les écarts budgétaires décidés à Paris.

Il y a quinze jours, au sein de l'assemblée de la Polynésie française, nous avons été traités comme si nous étions encore les danseuses de la République ! Cette semaine, tous nos élus locaux sont présents à Paris pour le congrès des maires. Ils se sont rendus en masse, lundi, à Issy-les-Moulineaux à l'occasion de la rencontre avec les élus d'outre-mer, croyant que notre ministre leur délivrerait un message d'espoir. Celle-ci est repartie au bout d'une heure, en n'ayant presque rien dit ! La frustration de nos élus locaux était grande.

Nous attendrons l'audition de notre ministre, en espérant que nous ne serons pas de nouveau déçus, pour nous prononcer : sauf si un miracle se produit, je voterai contre ! De nos jours, il semble qu'il faille allumer dix cierges à l'église Saint-Sulpice pour obtenir gain de cause.

La commission décide de réserver son avis sur les crédits de la mission « Outre-mer ».

COMPTE-RENDU DE L'AUDITION DE MME NAÏMA MOUTCHOU, MINISTRE DES OUTRE-MER

MERCREDI 19 NOVEMBRE 2025

Mme Muriel Jourda, présidente. – Dans le cadre de l'examen, par la commission des lois, des crédits de la mission « Outre-mer » prévue par le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, nous entendons aujourd'hui Naïma Moutchou, ministre des outre-mer. Cette audition pourra également nous permettre d'aborder plus généralement la situation des outre-mer.

Je rappelle que la commission des lois a nommé comme rapporteur pour avis Teva Rohfritsch, sénateur de la Polynésie française, qui nous a présenté son rapport ce matin.

Comme vous le savez, l'examen du budget s'inscrit cette année encore dans un contexte particulier, marqué par l'impératif de réduction de notre déficit public. À cet égard, la mission « Outre-mer » voit ses crédits diminuer fortement alors même que les territoires ultramarins sont confrontés à des difficultés majeures, qui se sont aggravées au cours de l'année 2025. Je pense notamment à la récurrence d'événements climatiques extrêmes, comme à Mayotte ou à La Réunion ; ou encore aux conséquences socio-économiques des émeutes de 2024 en Nouvelle-Calédonie.

Nos débats, ce matin, ont mis en lumière de nombreuses interrogations. Nous vous invitons, madame la ministre, à nous présenter les crédits de cette mission et l'évolution proposée. Nous aurons ensuite l'occasion de débattre sur la base des questions qui vous seront adressées par notre rapporteur pour avis ainsi que par les autres membres de la commission, notamment au sujet de l'accord de Bougival.

Mme Naïma Moutchou, ministre des outre-mer. – Je défends pour la première fois le budget des outre-mer devant votre commission ; croyez bien que j'y attache beaucoup d'importance. Nous retrouvons enfin un vrai temps parlementaire consacré au budget, après plusieurs exercices marqués par le recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution ; revenir à un examen classique est déjà un progrès.

Je me présente devant vous avec une ligne simple : de la clarté sur la trajectoire, de la franchise sur les contraintes et une détermination à défendre les territoires ultramarins dans un cadre budgétaire qui, vous le savez, reste exigeant.

Avant d'entrer dans les choix qui structurent ce budget, je veux rappeler un élément essentiel : l'effort réel de l'État en direction des outre-mer dépasse largement la seule mission budgétaire qui porte leur nom. Cette mission, évidemment importante, ne décrit qu'une partie de l'action publique,

qui mobilise en réalité l'ensemble des politiques sectorielles. En 2026, cet effort global atteindra 24,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 26,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). À ce stade des travaux, ces montants traduisent une stabilisation par rapport aux crédits de l'exercice 2025.

La mission « Outre-mer » elle-même représente environ 15 % de cet effort global. La lettre plafond arrêtée par le précédent gouvernement fixe les crédits à 2,9 milliards d'euros en AE et 2,8 milliards d'euros en CP, ce qui correspond, vous le savez, à une baisse de 18 % en AE et de 5 % en CP par rapport au PLF pour 2025.

Dans le détail, le programme 123, consacré aux conditions de vie outre-mer, enregistre une diminution de 21 % en AE et une augmentation de 22 % en CP. Le programme 138, dédié à l'emploi outre-mer, baisse de 16 % en AE comme en CP en raison de la réforme des exonérations sociales, désormais remboursées directement à la sécurité sociale.

Ce rapprochement entre les montants d'AE et de CP constitue un progrès en matière de sincérité budgétaire. Il met fin à des pratiques ayant consisté à ouvrir des AE qui ne se traduisaient pas – ou trop tardivement – en paiements effectifs.

Enfin, les crédits alloués à Mayotte sont pleinement conformes aux engagements de l'État, soit 100 millions d'euros dédiés à l'aide au conseil départemental pour soutenir celui-ci dans l'exercice de ses compétences en matière de transport scolaire et dans la mise en œuvre de sa politique de protection de l'enfance.

La mission « Outre-mer » intègre également les crédits inscrits dans la loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, soit 290 millions d'euros pour le fonds de reconstruction et pour les projets portés par le contrat de convergence et de transformation (CCT) qui seront inscrits au programme « Interventions territoriales de l'État » (Pite) Mayotte pour l'année 2026, et auxquels viendront s'ajouter les crédits des autres ministères. Le calcul final est en cours de stabilisation.

Permettez-moi maintenant de dire un mot au sujet des réformes structurelles. La contribution des outre-mer à l'effort national de redressement des finances publiques se traduit par un effort important à hauteur de 650 millions d'euros, intégralement portés par les entreprises ultramarines. La réforme de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom) représente une économie de 350 millions d'euros sur le programme 138, tandis que la réforme de la défiscalisation des investissements productifs entraîne 300 millions d'euros d'économies, en dehors du périmètre de la mission « Outre-mer ».

Ces réformes s'inscrivent à l'origine dans la volonté du Premier ministre de réduire le coût des niches fiscales et des niches sociales les moins efficaces, celles qui pèsent sur les finances publiques sans toujours produire

les résultats attendus. Toutefois, le Premier ministre et moi-même avons entendu un certain nombre d'inquiétudes exprimées par des sénateurs, des députés, des collectivités, des organisations professionnelles et des acteurs économiques. Nous souhaitons prendre une décision claire, qui consistera probablement à faire en sorte que ces réformes ne soient pas appliquées en 2026 – mais il est probable que nous en rediscuterons. Nous avons besoin de temps pour bâtir une réforme qui soit sérieuse, équilibrée, adaptée aux réalités ultramarines et – c'est important – comprise de tous, afin d'être acceptée.

Chacun connaît la fragilité du tissu économique des territoires d'outre-mer, caractérisé par une prédominance des petites entreprises, des coûts d'importation élevés, une exposition aux aléas naturels et une dépendance logistique très forte. Chacun sait aussi que les outils fiscaux constituent souvent des compensations indispensables.

Notre méthode reposera sur plusieurs principes : la lucidité, pour éviter les effets de seuil et les ruptures brutales ; la progressivité, pour laisser aux entreprises le temps de s'adapter aux transformations ; la territorialisation – nous savons bien qu'une très petite entreprise (TPE) de Wallis-et-Futuna ne présente pas les mêmes caractéristiques qu'une entreprise industrielle en Martinique, par exemple – ; enfin, le dialogue constant avec les acteurs économiques. L'objectif est d'atteindre un équilibre juste pour permettre aux outre-mer de contribuer à l'effort national, tout en préservant leurs intérêts essentiels, ce que je défends depuis le premier jour.

J'en viens à mon troisième point : la fin de gestion de l'année 2025.

La ministre de l'action et des comptes publics a été très attentive à mes demandes ; grâce à son appui, nous avons obtenu les marges nécessaires pour tenir les engagements de l'État : 148 millions d'euros d'AE et 150 millions d'euros de CP ont été dégelés. À cela s'ajoutent 45 millions d'euros de crédits nouveaux en CP. Ces moyens vont permettre de financer plusieurs opérations indispensables : le paiement du solde de l'aide exceptionnelle de 40 millions d'euros au conseil départemental de Mayotte, la couverture des dépenses imprévues liées au chantier du quai de Leava à Wallis-et-Futuna, les aides exceptionnelles liées au passage des cyclones Garance à La Réunion et Chido à Mayotte, un abondement en faveur de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) et, enfin, le remboursement des exonérations de charges dues à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), au titre de l'année 2025.

Conformément aux orientations du Premier ministre, nos priorités pour 2026 sont clairement identifiées et portées en lien avec l'ensemble des ministres concernés.

La première priorité est de renforcer le développement et la création de valeur. Sur la période 2024-2027, 803 millions d'euros en CCT seront consacrés au soutien de l'investissement local, notamment en matière

d'infrastructures et d'équipements publics. Les crédits du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) ont été fixés à 50 millions d'euros dans un souci de cohérence avec le cycle d'investissement des collectivités en année électorale. Les communes les plus fragiles continueront d'être accompagnées grâce aux contrats de redressement en outre-mer (Corom) dotés de 10,5 millions d'euros en AE et de 15,92 millions d'euros en CP.

La deuxième priorité est de donner des perspectives à la jeunesse ultramarine. Les besoins étant immenses, les réponses doivent être multiples. C'est pourquoi nous mobilisons 48 millions d'euros pour la construction ou la rénovation d'établissements scolaires à Mayotte, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie. Nous consacrons 22 millions d'euros à la formation professionnelle, dont 11 millions d'euros à la formation des cadres locaux.

Les moyens de Ladom sont ajustés pour accompagner ces réformes, tout en maintenant ses crédits d'intervention.

Le service militaire adapté (SMA), auquel beaucoup d'entre nous tiennent, poursuivra son action remarquable avec 74 millions d'euros en AE et 59 millions en CP, et continuera d'afficher un taux d'insertion en fin de contrat supérieur à 75 % pour les 5 800 jeunes formés chaque année.

La troisième priorité est la protection du pouvoir d'achat et l'amélioration de la vie quotidienne. Nous poursuivons les dispositifs de maîtrise des prix : soutien au fret maritime, renforcement des filières locales, bouclier qualité-prix, observatoires des prix, des marges et des revenus.

Sur le logement, la ligne budgétaire unique (LBU) s'élèvera à 236 millions d'euros en AE et 211 millions en CP. La baisse des AE n'altère en rien nos objectifs : en 2024, 6 200 logements ont été financés. Les CP augmentent afin de poursuivre cet effort. L'application rapide de la loi dite « Belim » expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer permettra l'homologation des matériaux régionaux et donc une baisse structurelle des coûts de construction. Le plan Logement outre-mer 2024-2027 (Plom 3) consacre par ailleurs une décentralisation assumée avec des plans territoriaux pilotés par les préfets et construits avec les acteurs locaux.

La continuité territoriale demeure un enjeu central d'équité. Le nombre de bénéficiaires du fonds de continuité territoriale a plus que doublé depuis 2018, passant de 38 879 à 93 350 en 2024. Les moyens nécessaires seront maintenus.

Enfin, nous renforçons la prévention des risques naturels. Le plan « Séisme Antilles » sera doté de 1,6 million d'euros, soit un doublement des crédits par rapport à 2025, même si l'essentiel de l'effort repose sur d'autres missions ministérielles.

En Polynésie française, les abris anticycloniques bénéficieront de 3,5 millions d'euros en AE et de 2,4 millions en CP. Les crédits consacrés à la

sécurité civile resteront fixés à 1,7 million d'euros. Quant aux plans « Chlordécone IV » et « Sargasses II », ils seront maintenus à un niveau compatible avec l'avancée des travaux.

Au-delà de la mission « Outre-mer », d'autres missions budgétaires contribuent directement à nos responsabilités prioritaires, que sont la reconstruction de la Nouvelle-Calédonie et la convergence économique et sociale de Mayotte, ainsi que les investissements dans la sécurité, l'éducation, la santé ou dans les infrastructures.

Mayotte est un territoire jeune, soumis à une pression démographique exceptionnelle, mais doté d'un potentiel réel. L'État y engage un effort massif pour rattraper le retard accumulé, développer les infrastructures et soutenir l'attractivité du territoire.

En Nouvelle-Calédonie, l'enjeu dépasse la seule reconstruction matérielle. C'est une refondation presque totale – institutionnelle, économique et sociale – qui est en train de se jouer. La collectivité devra se reconstruire avec tous les partenaires, dans un esprit à la fois de respect et de fermeté, et le Sénat aura, bien sûr, un rôle important pour sécuriser les financements et garantir leur bonne exécution.

Les outre-mer attendent un État clair, fiable et constant ; un État qui ne se réfugie pas derrière les contraintes, mais qui assume ses choix ; un État qui maîtrise ses finances, mais qui ne renonce pas à l'essentiel : protéger, investir et préparer l'avenir. C'est le sens de la trajectoire que je vous présente aujourd'hui en toute lucidité. Elle n'est pas toujours confortable, mais elle est cohérente. Elle n'est pas toujours facile, mais elle est sincère et, surtout, elle tient une ligne simple : chaque euro consacré aux outre-mer doit produire de la valeur, de la stabilité et de la confiance.

Depuis ma prise de fonctions, j'ai voulu remettre cette exigence au cœur de notre action. Le débat qui s'ouvre sera décisif. Vous connaissez les territoires, leurs forces, leurs fragilités et leurs attentes. Je souhaite travailler avec vous pour sécuriser ces financements et garantir qu'ils se traduisent en progrès concrets pour nos concitoyens.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer ». – Je vous remercie pour la clarté et la franchise de vos propos, pour reprendre vos termes. En tant que rapporteur pour avis des crédits de la mission « Outre-mer », permettez-moi de regretter la baisse massive des moyens mis à la disposition des outre-mer, avec une perte de 623 millions d'euros en AE et de 151 millions d'euros en CP. Dans le contexte de crise, tant structurelle que liée – à Mayotte et à La Réunion – aux événements climatiques extrêmes ou aux mouvements sociaux en Nouvelle-Calédonie, une telle baisse pourrait laisser à penser que s'opère une forme de substitution de la solidarité nationale par une solidarité intra-ultramarine. Les mesures exceptionnelles prises en réponse à ces cataclysmes et ces émeutes ne compensent pas la régression du budget.

Le Sénat ne manquera pas de faire des propositions pour tenter, madame la ministre, de vous donner plus de moyens pour agir.

Mes questions porteront sur quatre points.

Tout d'abord, pouvez-vous nous en dire plus au sujet de la réforme du dispositif « Lodeom » ? La réforme de ces exonérations a, en effet, suscité un débat assez nourri à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), à l'issue duquel elle a été supprimée. Envisagez-vous de rétablir cette réforme qui impacte la mission « Outre-mer » ? Proposez-vous un dispositif alternatif ? Quel temps accorderez-vous à la concertation et à l'évaluation – les deux sont liées – pour la suite qui sera donnée à ce sujet épineux et, si je puis dire, explosif, notamment au regard du tissu économique de nos départements et régions d'outre-mer (Drom), puisqu'ils sont concernés en priorité ?

Ensuite, permettez-moi d'aborder successivement le FEI, les CCT et la continuité territoriale.

Les crédits du FEI devraient diminuer de plus de 50 % entre l'exercice 2025 et l'exercice 2026. Vous justifiez ce rabot – un très gros rabot – par le contexte électoral, qui ne concerne pourtant que les communes.

Nous savons, par expérience, que le FEI permet au ministère des outre-mer de disposer de moyens d'action, de gestion, et éventuellement de redéploiement en cas de crise. Ne craignez-vous pas de vous priver, si une crise survenait au cours de l'année 2026, de ces moyens exceptionnels à double titre : par la dotation pour laquelle, chaque année, nous nous battons afin d'établir à un niveau substantiel et parce que cette baisse de 50 % des crédits va conférer à ce fonds un caractère résiduel ?

Concernant les CCT, vous évoquez une baisse des AE et une hausse des CP. Pardonnez-moi cette facilité de langage : nous y voyons là une volonté de l'État de venir payer les factures en attente liées à la contractualisation avec les collectivités territoriales. *Quid* des factures résiduelles, même si je suis davantage préoccupé par la baisse des AE ? Il semblerait que vous n'ayez pas envisagé la prorogation des contrats en cours, comme cela s'est fait par le passé lorsque l'État ou les collectivités territoriales connaissaient des difficultés : la prorogation sur un ou deux ans permettait de lisser les opérations, sans réduire l'engagement contractuel de l'État. Un message fort doit, en effet, être adressé à nos collectivités en cette période difficile.

Les moyens dédiés à la continuité territoriale sont maintenus ; néanmoins, je souhaite vous alerter sur un point.

La montée en charge des nouveaux dispositifs votés en 2024 devrait prendre progressivement de l'importance en 2026. Il serait dommage que ces dispositifs ne soient pas pourvus des moyens nécessaires ; nous serons donc vigilants à ce qu'ils soient déployés. Ce dispositif, vous l'avez souligné, a du sens et permet de tisser un lien avec la République, en maintenant des

relations constantes entre nos populations et la France hexagonale, de part et d'autre de nos océans.

J'aborde enfin le quatrième et dernier point, consacré à la réduction significative des aides fiscales à l'investissement productif pour les entreprises ultramarines. L'importance de ces aides est cruciale, tant les besoins sont grands dans nos territoires. J'ajouterai qu'il s'agit même du principal levier d'intervention de l'État en soutien à nos économies dans les collectivités d'outre-mer (COM) du Pacifique, qui ne bénéficient pas de la Lodeom, puisqu'une large autonomie y est déployée. La commission des lois partage les inquiétudes qui remontent des territoires et des organisations professionnelles. Le Premier ministre a annoncé des concertations et, surtout, des évaluations territoire par territoire sur ce sujet ; les rapports successifs de la commission des finances préconisent que ces évaluations se tiennent annuellement. Je me tiens à votre disposition pour travailler sur ces sujets. Aussi longtemps que cette évaluation et ces concertations n'ont pas été engagées, il nous semble important de surseoir à toute réforme.

Mme Agnès Canayer. – Mes questions porteront sur deux territoires qui ont récemment fait l'objet de débats législatifs.

La première concerne Mayotte. Quand serons-nous destinataires de la programmation annuelle et pluriannuelle des investissements prévus dans le texte de loi ? Les attentes de la population mahoraises sont fortes. Nous avons voté 4 milliards d'euros étalés jusqu'en 2031 dans le cadre de la loi de programmation pour la refondation de Mayotte : ces crédits seront-ils réellement engagés ? Nous souhaitons être éclairés sur ce sujet.

La seconde concerne la Nouvelle-Calédonie, dont vous revenez. Vous y avez annoncé la tenue d'une consultation citoyenne. Pouvez-vous nous dire sur quelle base juridique cette consultation sera organisée et, surtout, sur la base de quel corps électoral ?

Mme Naïma Moutchou, ministre. – Monsieur le rapporteur, les entreprises ultramarines font face à des fragilités spécifiques sur l'ensemble des territoires. Il est vrai que nous constatons aujourd'hui un niveau de défaillance des entreprises particulièrement préoccupant.

La réforme du dispositif « Lodeom » était inscrite dans le PLF du gouvernement précédent, et nous connaissons les conditions dans lesquelles il a été préparé. Des alertes nous sont parvenues de toutes parts à son sujet : des responsables politiques, bien sûr, mais surtout des acteurs économiques particulièrement inquiets ont fait front commun. Nous avons entendu ces inquiétudes. Notre objectif n'est pas de donner des coups de rabot bêtes et méchants afin d'atteindre des objectifs en termes d'économies, mais bien d'agir de façon cohérente, lisible et compréhensible.

Lorsque j'ai été destinataire du PLF, je ne disposais pas de tous les éléments d'impact de la réforme sur les entreprises, notamment ses conséquences en termes d'emploi – ce qui nous intéresse, *in fine*, est d'en créer.

Si réforme il y a, elle ne peut se faire depuis Paris, par le ministère et ses services. Elle doit résulter d'une concertation et d'un travail collectif avec tous les acteurs concernés.

C'est pourquoi, avec le Premier ministre, nous avons annoncé qu'il n'y aura pas de réforme dans le cadre de ce PLF. Nous engagerons à partir du mois de janvier prochain un travail avec l'ensemble des parties prenantes : les parlementaires au premier plan – je sais combien leur collaboration sera précieuse –, les élus de manière générale et les entreprises afin de concevoir une réforme utile.

Au-delà des économies qu'il y a probablement à faire, nous avons la conviction que le dispositif peut être plus efficace et plus pourvoyeur d'emplois. Certains secteurs, plus stratégiques, créeront certainement plus d'emplois que d'autres. Se pose aussi une question de lisibilité : nous sont parvenues de nombreuses remontées concernant la complexité de la mise en œuvre du dispositif. Nous pouvons donc probablement le simplifier et, simultanément, lutter contre les abus ; je vous renvoie au dernier rapport de l'inspection générale des finances (IGF) sur le sujet.

Nous espérons que l'ensemble de ces éléments nous permettra d'avancer sur cette réforme, de façon à ce qu'elle soit portée le plus collectivement possible, et comprise, d'ici au prochain PLF.

La dotation du FEI diminuera effectivement de 50 % sur l'exercice prochain. Il a fallu procéder à des arbitrages pour préserver d'autres enveloppes indispensables au fonctionnement des services publics et de certains dispositifs d'urgence. Pour autant, monsieur le rapporteur, cette diminution ne marque pas un désengagement de l'État en matière de soutien à l'investissement territorial. Ce point m'importe : je m'en suis emparée dès les premiers jours de mon arrivée au ministère.

Les 50 millions d'euros prévus tiennent compte du cycle d'investissement des collectivités, qui connaît traditionnellement une baisse lors des années électorales. Adapter la programmation budgétaire à ce cycle permettra à l'État de maintenir son appui en ciblant les projets que les collectivités sont réellement en mesure de lancer. Les opérations engagées restent sécurisées. Les autres dispositifs d'investissement, notamment les crédits sectoriels ou de droit commun, continueront de soutenir la dynamique territoriale, avec un recentrage sur les projets à plus forte valeur ajoutée.

Je connais l'importance des CCT : leur prorogation sera étudiée territoire par territoire, au cas par cas, comme nous l'avons fait l'an passé avec le contrat de développement (CDEV) pour la Nouvelle-Calédonie ; je serai très vigilante sur ce point.

S'agissant du régime d'aide fiscale à l'investissement productif (Rafip), le même esprit nous anime que pour la Lodeom. Les économies, de 300 millions d'euros, sont là aussi massives et nous sommes conscients de l'impact stratégique de ces dispositifs pour les entreprises ultramarines, sur

l'ensemble des territoires. Une évaluation préalable de leur impact économique a été conduite.

Cette disposition pourrait être supprimée au cours du débat parlementaire, nous le savons. Le non-recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution ouvre la voie à des compromis – lorsque ceux-ci sont possibles – avec les députés et les sénateurs. Si cette suppression survenait, le Gouvernement s'engage à ouvrir une concertation structurée et approfondie avec toutes les parties prenantes, exactement comme pour la Lodeom. Il ne s'agira pas, toutefois, de renoncer, mais de garantir un soutien adapté aux réalités économiques ultramarines et de maintenir des conditions favorables à l'investissement productif. Nous savons qu'elles sont indispensables au développement et à l'emploi dans les territoires.

Madame Canayer, je vous rejoins : il est essentiel que la loi soit appliquée. Je l'ai moi-même souvent dit en tant que députée. Un comité de suivi de la loi sera institué très rapidement, chargé d'examiner la mise en œuvre des engagements pris par l'État, projet par projet, ligne par ligne, pour s'assurer de leur mise en œuvre. Nous prenons l'engagement de rendre compte du calendrier de façon précise, sur la forme et sur le fond, par projet, au 31 décembre 2025. Il est probable que je me rende moi-même à Mayotte au mois de décembre ; je pourrai venir vous en rendre compte.

Je reviens, en effet, d'un déplacement de cinq jours en Nouvelle-Calédonie. J'y ai beaucoup échangé, avec les forces politiques, les acteurs du monde économique et la société civile. L'accord de Bougival n'est pas unanimement porté, mais il l'est majoritairement : cinq forces politiques sur six – hors FLNKS – ont souhaité poursuivre sa mise en œuvre, sous réserve de certains éclaircissements. Afin de lui redonner toute sa force, les parties prenantes ont souhaité que l'État mette en œuvre la consultation des Calédoniens, qui devait être organisée à la fin du mois de février, d'après les termes de l'accord. Elle se tiendra probablement au mois de mars.

Juridiquement, un projet de loi ordinaire sera présenté en conseil des ministres d'ici au mois de décembre, et pourrait être examiné au Sénat début janvier, afin de respecter les délais évoqués. Ce calendrier est prévisionnel et reste à confirmer.

Le corps électoral concerné est celui qui est déjà prévu dans l'accord de Bougival. Il avait fait l'objet d'une entente entre les forces politiques lors des discussions qui se sont tenues au mois de juillet avec mon prédécesseur. Ces questions d'une grande sensibilité continuent de nécessiter un dialogue, que je poursuis à ce jour.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Cela signifie-t-il que le contenu de la consultation est déjà tranché, et portera sur l'accord de Bougival ? Ou bien d'autres discussions sont-elles prévues sur son contenu d'ici au mois de mars ?

Mme Naïma Moutchou, ministre. – À l'issue de cette semaine de discussion, les forces politiques majoritaires – hors FLNKS – se sont entendues

pour que l'accord de Bougival, tel qu'il a été signé au mois de juillet, soit soumis directement aux Calédoniens. Elles se sont toutefois engagées à organiser des discussions, qui auront lieu au moment de la mise en œuvre de la consultation, car certaines questions seront tranchées dans le cadre du projet de loi organique, tandis que d'autres le seront ultérieurement dans le cadre de la loi fondamentale.

L'accord de Bougival est un accord-cadre ; sa mise en œuvre posera un certain nombre de questions. Nous en sommes tous conscients : afin de garantir un scrutin sincère, nous devons éclairer les choix soumis aux électeurs de cette consultation. Ainsi, les référendums qui ont eu lieu il y a quelques années ont nécessité un document préalable comportant des indications, des questions et des réponses afin d'éclairer les Calédoniens, le plus précisément possible, sur les conséquences de leur vote ; nous aurons certainement recours à un dispositif similaire. La réflexion sur la meilleure manière de le mener et sur son architecture est encore en cours. Ce sujet est évidemment essentiel ; nous y travaillons.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Merci pour vos propos introductifs, madame la ministre, et vos premières réponses. Comme vous l'avez rappelé, le ministère des outre-mer ne gère qu'une partie des crédits qui lui sont dédiés – de mémoire, 10 % environ. Néanmoins, ce ministère constitue une porte d'entrée. La semaine dernière, lors de son audition, le ministre Laurent Nunez que j'ai interrogé sur la sécurité m'a implicitement renvoyé vers vous.

Vous le savez, Mayotte a été frappée il y a moins d'un an par deux terribles cyclones, Chido et Dikeledi. La loi de programmation pour la refondation de Mayotte prévoit 4 milliards d'euros de mesures sur six ans pour contribuer à la construction ou à la reconstruction des infrastructures nécessaires au développement de l'île, s'agissant notamment de l'eau, de la scolarité, de la santé, de l'aéroport, du port ou encore de la sécurité. Il est impensable de parler du développement de Mayotte sans évoquer ces sujets majeurs.

En outre, le plan « Mayotte debout » a permis d'identifier plusieurs besoins budgétaires majeurs : la création de 55 équivalents temps plein (ETP) pour mettre en place des brigades territoriales, renforcer la police judiciaire et le renseignement, remplacer les moyens nautiques de la gendarmerie maritime et acquérir un nouvel intercepteur. Il s'agit de financer des besoins primaires, car les enfants ne peuvent plus aller à l'école, en raison des caillassages de bus qui ont repris de plus belle. Ces moyens serviront à les protéger.

60 ETP ont également été prévus pour renforcer le groupe d'appui opérationnel (GAO), la force d'intervention destinée à lutter contre la délinquance et l'immigration clandestine.

Par ailleurs, les besoins immobiliers de la gendarmerie sont évalués à près de 330 millions d'euros, répartis entre la remise à niveau urgente du parc

domanial, la construction et l'extension de casernes, ainsi que la sécurisation d'une trajectoire pluriannuelle de rénovation des infrastructures.

S'y ajoutent des investissements matériels indispensables : renouvellement d'une centaine de véhicules, remplacement de la flotte tactique, acquisition de blindés adaptés à la délinquance locale, modernisation des moyens nautiques et renforcement de la capacité hélicoptère.

Enfin, la reconstruction post-cyclonique nécessite un renforcement de la logistique de crise, impliquant une augmentation des stocks stratégiques, des investissements en énergie durable et une amélioration des communications dans les zones isolées.

Aussi, je souhaite solliciter des compléments aux réponses que vous avez déjà faites sur trois sujets.

Quels seront les moyens financiers débloqués dès l'année prochaine pour la reconstruction durable et résiliente de Mayotte après les cyclones, et où les affecterez-vous précisément ? Quels mécanismes de gouvernance locale, de suivi et d'évaluation permettront d'assurer que ces crédits répondent effectivement aux attentes des Mahorais et à l'urgence sécuritaire et humanitaire du territoire ? Enfin, comment le PLF pour 2026 intègre-t-il concrètement les besoins, tant en effectifs qu'en moyens opérationnels, immobiliers et matériels, pour soutenir la réalisation effective et totale du plan « Mayotte debout » ?

Comme l'a souligné ce matin Teva Rohfritsch en présentant son rapport, ces territoires, par leur isolement, sont fragiles. Ne les déstabilisons pas plus en exigeant d'eux des efforts budgétaires, certes nécessaires, mais qui reviendraient à leur asséner une double peine.

Mme Corinne Narassiguin. – Tout d'abord, permettez-moi de vous poser deux questions d'ordre plus général au nom du groupe socialiste. Quelle suite entendez-vous donner au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer, adopté au Sénat ? À notre connaissance, son examen n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale. Quelle suite entendez-vous également donner au rapport d'information de Victorin Lurel et de Philippe Bas intitulé *L'action de l'État en outre-mer : pour un choc régalien* ?

L'essentiel de mon propos portera sur la Nouvelle-Calédonie.

Le PLF pour 2026 ne mentionne qu'à la marge – voire pas du tout – les aides spécifiques dont ce territoire a besoin pour sa reconstruction. Sur les postes les plus urgents, les locaux demandent la substitution d'une logique de prêts au profit d'une logique de dotations de l'État. Il ne serait pas viable pour la Nouvelle-Calédonie de continuer à creuser sa dette publique.

L'insécurité qui persiste au niveau économique et social entrave également l'investissement privé, en rendant difficile l'accès au crédit, tandis

que la commande publique recule. Ces aspects conjugués renforcent l'environnement récessif dans lequel est plongée la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie a aussi des besoins en matière de sécurité, de justice et au niveau pénitentiaire. L'accord de Bougival, sauf erreur, prévoyait la construction d'une nouvelle prison, pour laquelle l'État s'était engagé – vous y avez renoncé en raison de difficultés budgétaires. Le tribunal administratif de Nouméa a rendu, le 28 octobre dernier, une décision ordonnant à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures urgentes afin d'améliorer les conditions de détention, jugées contraires à la dignité humaine. Jusqu'à cinq détenus se partagent des cellules de dix mètres carrés dont l'état est absolument lamentable. Le besoin de nouvelles prisons est absolu. Cette question nous inquiète.

Nous le savons, l'avenir économique de la Nouvelle-Calédonie, sa reconstruction économique de manière durable, sont liés à sa stabilité institutionnelle. Simultanément, nous ne pourrions ramener toutes les forces politiques à la table des négociations, dans un esprit de bonne volonté, si nous ne répondons pas très vite aux urgences économiques et sociales. Le FLKNS s'y refuse pour l'heure, malgré vos échanges bilatéraux. Répondons à l'urgence économique et sociale, afin de pouvoir réengager des discussions plus globales.

J'aborde désormais le volet institutionnel.

En effet, sans être unanime, le Sénat s'est prononcé de façon largement transpartisan en faveur de la recherche de consensus. Il a jugé important que l'accord de Bougival puisse évoluer en fonction des demandes formulées par les parties prenantes, qui pointaient certaines insuffisances. Certaines de ces demandes se limitaient à des clarifications en prévision de l'élaboration du projet de loi organique, mais d'autres exigeaient des avenants à l'accord lui-même, à introduire dans le projet de loi constitutionnelle. En outre, le chemin du dialogue avec le FLNKS devait être retrouvé.

Vos annonces concernant la consultation citoyenne constituent une rupture assez importante.

Lorsqu'il est question de solutions pour la Nouvelle-Calédonie, nous sommes ouverts aux innovations. Néanmoins, vos réponses sont assez incertaines. Vous-mêmes ne paraissez pas savoir comment ce processus va se dérouler – cela m'inquiète, et je ne suis pas la seule : les communiqués publiés ces derniers jours par les cinq organisations prenant parti dans la consultation montrent qu'elles s'interrogent sur sa mise en œuvre et sa sécurité juridique.

La représentation nationale ne peut voter un projet de loi sans connaître le contenu de l'accord sur lequel les Calédoniens seront consultés. De plus, les Calédoniens seront consultés hors cadre constitutionnel ; quelle est la valeur juridique d'une telle consultation, qui rompt avec les précédentes ? Le risque d'une confusion chez les habitants, sur ce qui est attendu d'eux et sur la valeur juridique de cette consultation, est grand.

Jusqu'à présent, trois corps électoraux différents sont définis de manière très claire, dont certains dans un cadre constitutionnel. Comment peut-on s'assurer de la validité juridique d'un corps électoral qui serait validé par une loi ordinaire sur un accord qui est encore susceptible d'évoluer ? Vous vous livrez, me semble-t-il, à un drôle de numéro d'équilibriste.

Pourquoi avoir retenu le choix d'une telle rupture avec la méthode sur laquelle s'étaient entendus le Sénat et l'Assemblée nationale ?

Il faudrait reprendre les négociations pour faire évoluer l'accord de Bougival, tout en respectant le calendrier fixé, avant de présenter un projet de loi constitutionnelle, puis d'organiser un référendum, suivi d'un projet de loi organique et d'un vote du Congrès.

Mme Audrey Linkenheld. – Je souhaite partager une remarque, puis poser deux questions.

J'ai eu le plaisir de faire partie de la délégation de la commission des lois qui s'est rendue, il y a quelques semaines, à Mayotte. Vous dites qu'un comité de suivi de la loi de programmation pour la refondation pour Mayotte va être institué. La loi date du 11 août, et le cyclone est survenu il y a un an. Il ne me semble pas si compliqué d'instituer un comité de suivi parlementaire.

Nous avons constaté, sur place, que des choses avancent, avec notamment l'installation de l'établissement public chargé de mettre en œuvre et de coordonner la reconstruction de l'île. J'y insiste, ce comité de suivi est urgent, y compris pour assurer la transparence et la confiance auprès des élus nationaux, locaux et des citoyens eux-mêmes, qui peuvent se sentir extrêmement démunis face à la situation, ainsi que face aux réactions de la métropole.

Mes deux questions portent sur la Guyane.

Le ministre Gérald Darmanin a annoncé il y a quelque temps, avec grand bruit, l'ouverture d'un établissement pénitentiaire doté d'un quartier de haute sécurité à Saint-Laurent-du-Maroni. Ce projet était d'ailleurs déjà dans les cartons ; il l'a annoncé de nouveau avec force et fracas. Pouvez-vous nous confirmer que les éléments nécessaires à l'ouverture de cet établissement sont inclus dans le PLF pour 2026 ? Au-delà des aspects financiers, où en est l'avancement concret de ce projet ?

Nous avons parlé d'évolution institutionnelle dans un certain nombre de territoires d'outre-mer. L'accord structurel entre l'État et la Guyane arrive à son terme en 2026. Quel sera le devenir de cet accord ? Quelle est la suite envisagée ? Les élus de la collectivité territoriale s'interrogent sur le sujet, et nous avec eux.

Mme Lana Tetuanui. – Nous sommes ici pour parler des crédits de la mission « Outre-mer ».

Nous regardons de très près ce qui se passe en Nouvelle-Calédonie ; la Polynésie se trouve à seulement cinq heures de vol de Nouméa, et de nombreux Polynésiens y vivent et y travaillent. Le sujet calédonien nous interpelle au plus haut niveau : par respect pour nos collègues calédoniens, organisons une séquence dédiée spécialement à la situation de la Nouvelle-Calédonie.

Madame la ministre, vous vous présentez devant le Sénat avec un PLF pour 2026 dont les crédits ont déjà été entamés par vos prédécesseurs, dans un contexte politique plus ou moins agité. Beaucoup de questions ont été posées par le rapporteur : afin d'éviter d'être redondante, je me contenterai de plaider pour ma paroisse.

En tant qu'élue de l'Assemblée de la Polynésie française, je vous fais part des réserves émises sur les deux projets de réforme le 14 octobre dernier. Il s'agit, d'une part, de la réforme du fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM), qui deviendrait la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) et, d'autre part, de la création d'un fonds d'investissement territorial (FIT). Celui-ci regrouperait la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). Ces réformes ont été entamées par votre prédécesseur. Comment allez-vous décliner les crédits de ce fonds ?

Mme Naïma Moutchou, ministre. – Monsieur Mohamed Soilihi, le fait que mon collègue Laurent Nunez vous ait conseillé de vous adresser à moi n'est pas anecdotique. Depuis mon arrivée, je constate que, lorsqu'une problématique concerne les outre-mer, on renvoie vers mon ministère, qui participe pourtant aux réunions interministérielles.

Je veux améliorer les choses, afin que les questions ultramarines soient envisagées globalement. Sinon, nous continuerons à nous heurter aux mêmes difficultés et à n'obtenir que des réponses partielles. Chaque ministre doit pouvoir répondre sur un sujet de sa compétence concernant les outre-mer, comme il aurait répondu s'il s'agissait de la Sarthe ou du Val-d'Oise. C'est ce que j'appelle le « réflexe outre-mer ».

Vous évoquez la question de la sécurité des Mahoraises et des Mahorais, sujet sur lequel je connais votre implication. Le niveau de délinquance, notamment celle des mineurs, est très inquiétant. Les moyens seront au rendez-vous. Pour éviter de lister un catalogue de mesures, je vous transmettrai la liste des matériels terrestres et maritimes mis à disposition, ainsi que ceux prévus pour 2026.

Vous m'avez interrogée sur la manière de sanctuariser les moyens financiers de Mayotte et de rationaliser leur gestion. Le principe de création d'une action spécifique au sein du Pite a été confirmé ; ce « Pite Mayotte » sera alimenté par les crédits inscrits dans les budgets initiaux des ministères concernés par le tableau qui figure dans la loi de programmation pour la

refondation de Mayotte. Le travail de consolidation des chiffres est en cours au niveau interministériel.

Pour 2025, le Pite représentait une enveloppe de 298 millions d'euros en autorisations d'engagement ; par ailleurs, 374 millions d'euros en AE étaient prévus pour des projets nécessitant le maintien des modalités de gestion actuelles. Le Gouvernement remettra au Parlement une programmation annuelle des crédits avant le 31 décembre 2025. Pour 2026, le montant devrait avoisiner les 700 millions d'euros, mais il reste à confirmer.

En ce qui concerne les moyens humains, il faudra étudier la question avec le préfet. Sur la gouvernance, comme je l'ai dit, il est prévu de mettre en place un comité de suivi, avec des bilans réguliers. La gouvernance locale sera assurée par le préfet, en lien avec la mission interministérielle pour la refondation et la reconstruction de Mayotte.

Madame Narassiguin, le projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer, qui a été examiné par le Sénat, constitue un point de départ, mais nous devons amplifier les efforts. C'est la raison pour laquelle ce texte n'a pas été inscrit immédiatement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale – et pas parce que nous voulons le mettre dans un tiroir !

J'ai eu plusieurs entretiens avec le Premier ministre à ce sujet : nous voulons enrichir le projet de loi avant de reprendre les travaux. Un travail doit donc être effectué, et j'en appelle aux parlementaires des deux assemblées pour qu'ils me transmettent leurs idées. Je m'engage à examiner les dispositifs qu'ils proposeront pour déterminer leur viabilité et examiner comment les intégrer dans le texte. J'y insiste, c'est un sujet majeur qui constitue une priorité du Premier ministre.

Je suis en train de prendre connaissance du rapport d'information intitulé *L'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien*. J'ai évoqué avec le Président de la République la question de l'insécurité – le sujet du narcotrafic est d'actualité, et les outre-mer n'y échappent malheureusement pas. Je veux avancer sur cette question, d'autant que j'ai un prisme régalien, ayant été membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, je dois me rapprocher du groupe de contact mis en place au Sénat, pour que ses membres puissent entendre ma position. En tout état de cause, le territoire ne peut pas supporter l'immobilisme. On ne peut pas croiser les bras en attendant qu'une des parties revienne à la table des négociations, car ce temps peut durer longtemps, et la Nouvelle-Calédonie n'a pas les moyens d'attendre. Les indicateurs économiques montrent que la situation est dramatique.

Nous nous sommes attelés à la mise en œuvre du fonds de reconstruction, auquel nous travaillons d'arrache-pied avec les services de l'État. Pour avoir échangé avec des élus locaux, je peux vous dire que de nombreux projets sont mis en œuvre et que l'État tient ses engagements.

D'autres sujets, comme celui des contrats de convergence, seront abordés. Là aussi, je veux faire avancer les choses.

Le grand plan de relance, qui est très attendu, est en cours d'élaboration ; des arbitrages sont en cours. La mission interministérielle menée par Claire Durrieu fait un excellent travail. De nombreux sujets sont sur la table, car les problèmes sont structurels. Les élus ont conscience qu'il faudra engager d'importantes réformes. Sinon, même si les prêts sont transformés en subventions, les mêmes questions se reposeront dans deux ou trois ans. Les solutions qui seront prévues dans le plan de relance devront être pérennes.

J'en viens à la question de la prison de Nouméa, que j'ai de nouveau visitée. Je ne me cache pas derrière mon petit doigt : les conditions de détention des prisonniers sont indignes, et les conditions de travail des personnels pénitentiaires, très difficiles – à ces derniers, je veux témoigner ma reconnaissance et mon soutien.

Je ne vous mentirai pas, et j'assume de dire des choses difficiles. Avant moi, des ministres se sont engagés à construire un grand centre pénitentiaire, qui remplacerait purement et simplement la prison actuelle. Cela représenterait au bas mot 500 millions d'euros – probablement beaucoup plus, peut-être 700 millions ou 800 millions d'euros. La construction pourrait durer sept, huit, peut-être dix ans, avec les problèmes de foncier que connaît le territoire. Nous n'avons ni cet argent ni ce temps, compte tenu, j'y insiste, de la pression à l'intérieur – la surpopulation atteint des niveaux consternants – et des conditions de travail difficiles des personnels. À mes yeux, ce n'est donc pas la solution.

En revanche, d'autres solutions existent. On nous a proposé, par exemple, de créer un centre de semi-liberté. Cela permettrait de soulager un peu la pression, de sortir de la prison les profils les moins difficiles de détenus, ce qui représenterait 50 ou 100 personnes, afin de les amener vers des activités d'insertion et de lien social.

L'idée est bonne. Je proposerai au ministre de la justice d'avancer sur ce sujet, au lieu de poursuivre un doux rêve au prétexte que la grande prison a été, c'est vrai, arbitrée positivement en interministériel. Je le redis, en l'état, nous n'en avons pas les moyens, et la construction durerait beaucoup trop longtemps même si nous engagions les travaux aujourd'hui.

Madame Linkenheld, vous avez évoqué le temps que prend la mise en place du comité de suivi. Ce délai est en grande partie lié à l'instabilité politique, avec la censure du Gouvernement, un nouveau gouvernement, puis un second. Nous avons perdu au moins un mois, mais l'objectif est bien de le mettre en place. Les parlementaires ultramarins seront membres de droit, et les assemblées viennent de désigner leurs représentants : nous allons donc pouvoir installer ce comité très prochainement.

Pour ce qui concerne la Guyane, certains estiment que l'ouverture d'une prison avec un quartier de haute sécurité pourrait stigmatiser le territoire.

Mme Audrey Linkenheld. – Ce sont les propos du ministre qui sont stigmatisants !

Mme Naïma Moutchou, ministre. – Cette prison est l'une des réponses pénales nécessaires. Les quartiers de haute sécurité, qui accueillent des profils dangereux, permettent également de protéger la population.

Vous m'avez demandé si les crédits nécessaires à l'ouverture de cet établissement étaient inclus dans le projet de loi de finances pour 2026. Je demanderai à Gérald Darmanin, les crédits de l'administration pénitentiaire dépendant du ministère de la justice, et je vous communiquerai sa réponse.

Un accord structurel avait été signé avec l'État pour redresser les comptes de la collectivité territoriale de Guyane. On peut se réjouir que ceux-ci soient à l'équilibre cette année.

Mme Audrey Linkenheld. – L'accord court jusqu'en 2026. Si je m'en tiens à ce que vous dites, il n'y aurait pas de problème, et il ne serait pas nécessaire de le prolonger. Pour ma part, je ne suis pas certaine que tout aille bien. La collectivité territoriale de Guyane a formulé des demandes à l'État. Quelle sera la suite ?

Mme Naïma Moutchou, ministre. – Pour moi, il n'y a plus de problème.

Mme Audrey Linkenheld. – Ce n'est pas notre sentiment ! Nous interrogerons nos collègues guyanais.

Mme Naïma Moutchou, ministre. – S'il y a une difficulté, revenez vers moi.

Madame Tetuanui, l'inquiétude des élus m'a bien été rapportée. La fusion des dispositifs, qui est portée par le ministère de l'intérieur, modifiera assez peu les dotations à destination des outre-mer. Je pourrai vous apporter des éléments plus précis si vous le souhaitez. Les outre-mer bénéficient, par ailleurs, du fonds exceptionnel d'investissement.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je vous remercie, madame la ministre, de votre participation.

Mme Muriel Jourda, présidente. – La commission avait décidé de réserver son avis sur les crédits de la mission « Outre-mer », dans l'attente de l'audition de la ministre des outre-mer.

Monsieur le rapporteur pour avis, quelle est finalement votre position ?

M. Teva Rohfritsch, rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer ». – Je maintiens mon avis défavorable à l’adoption de ces crédits.

La commission émet un avis défavorable à l’adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des outre-mer

Direction générale des outre-mer (DGOM)

M. Olivier Jacob, directeur général

M. Étienne Guillet, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

M. Baptiste Le Nocher, adjoint au sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom)

M. Hervé Mariton, président