

...le rapport d'information

## SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT ULTRAMARIN : MIEUX ÉCOUTER LES COLLECTIVITÉS

Les territoires ultramarins sont soumis à des besoins forts d'investissements, auxquels les collectivités ne peuvent répondre seules, sans un soutien spécifique de l'État, au vu des contraintes économiques et géographiques qui pèsent sur elles. **Stéphane Fouassin et Georges Patient, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « outre-mer »**, ont présenté à la commission des finances le 1<sup>er</sup> octobre 2025 les conclusions de leur travail de contrôle sur cette problématique.

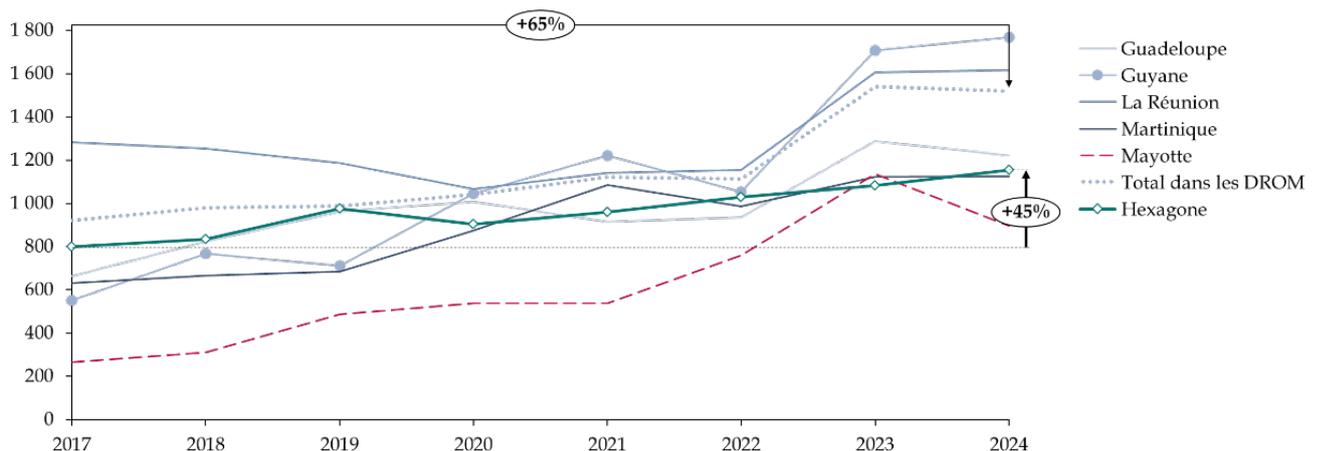
### 1. UN SOUTIEN RÉEL DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT ULTRAMARIN

#### A. DES BESOINS FORTS EN INVESTISSEMENTS

Les dépenses d'investissements des collectivités ultramarines sont particulièrement élevées. Dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), elles représentent en moyenne **1 519 euros par habitant en 2024**, dont 822,5 euros dépenses par les régions, 75 euros par les départements et 622 euros par le bloc communal. Par comparaison, dans l'hexagone, les dépenses d'investissement par habitant s'élèvent à **1 155 euros par habitant**, ce qui s'explique notamment par l'impératif fort de **convergence économique** des territoires ultramarins.

#### Évolution des dépenses d'investissement par habitant des collectivités territoriales des départements et régions d'outre-mer et dans l'hexagone, entre 2017 et 2024

(en euros par habitant)



Source : commission des finances d'après les données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales

Or les contraintes pesant sur les **dépenses de fonctionnement des collectivités ultramarines** limitent les recettes d'investissement, notamment le coût élevé de la vie en outre-mer, ainsi que les charges de personnels supplémentaires dues aux rémunérations spécifiques attachées aux fonctionnaires ultramarins.

**Le taux d'épargne brute du bloc communal est en moyenne de 11,7 % en outre-mer, alors qu'il est de 16,3 % dans l'hexagone.**

## **B. UNE CONTRIBUTION ANNUELLE DE L'ÉTAT DE PLUS DE 860 MILLIONS D'EUROS À L'INVESTISSEMENT ULTRAMARIN**

**L'État a consacré près de 861,7 millions d'euros au financement de l'investissement dans les collectivités ultramarines.** Les dotations d'investissement (DSIL, DETR etc.) dont bénéficient l'ensemble des collectivités hexagonales également ne représentent toutefois que 8 % des financements pour l'investissement ultramarin. **Les financements propres à l'investissement local ultramarin représentent près de 62 % des dépenses.**

### **Ensemble des financements de l'État destinés spécifiquement à l'investissement des collectivités locales ultramarines en 2023**

(en euros, en AE)

	Dotations d'équipement des territoires ruraux - DETR (P119)	Dotations de soutien à l'investissement local - DSIL (P119)	Quote-part de la dotation politique de la ville (P11)	Dotations de soutien à l'investissement des départements - DSID (P119)	Fonds vert (P380)	Fonds exceptionnel d'investissement - FEI (P123)	Bonification des prêts de l'AFD (P123)	Contrats de convergence et de transformation	Dotations départementales d'équipement des collèges (PSR 3112, CP)	Dotations régionales d'équipement scolaire (PSR 3113)	Dotations globales de construction et d'équipement scolaire (PSR 3118)	Total
Guadeloupe	5 100 000	2 800 000	520 000		18 470 551	13 483 731		47 430 913	7 671 243	27 857 892	-	123 334 330
Martinique	2 700 000	3 100 000	570 000		13 337 611	3 271 232		20 723 847	7 903 688	26 318 744	-	79 927 122
La Réunion	3 400 000	6 200 000	2 900 000		22 996 912	8 138 828		25 800 082	15 840 980	46 911 036		132 187 838
Mayotte	5 200 000	3 200 000	1 000 000		7 653 321	35 677 141		139 111 792				191 842 254
Guyane	6 200 000	2 800 000	1 270 000		9 388 708	10 308 978		42 496 837	4 522 722	10 568 844	-	87 556 109
Wallis-et-Futuna					1 920 000	3 091 006		8 108 830				13 119 836
Saint-Pierre-et-Miquelon					6 388 225	3 561 243		5 033 984				15 183 454
Saint-Martin						2 120 000		10 442 971			2 685 550	15 248 521
Polynésie française	5 700 000				9 565 259	5 196 444		30 796 936				51 258 639
Nouvelle-Calédonie	2 400 000				10 659 848	7 112 284		61 889 035				82 061 167
<b>Total</b>	<b>30 700 000</b>	<b>18 100 000</b>	<b>6 260 000</b>	<b>13 200 000</b>	<b>100 580 435</b>	<b>93 960 889</b>	<b>56 843 000</b>	<b>391 837 246</b>	<b>35 938 633</b>	<b>111 656 516</b>	<b>2 685 550</b>	<b>861 762 269</b>

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

- En particulier, à hauteur de 11 % des dépenses, le **fonds exceptionnel d'investissement (FEI)** apporte une aide financière de l'État aux **personnes publiques** qui réalisent des investissements sur des équipements publics collectifs. **Le montant du FEI a été multiplié par 1,5 entre 2017 et 2025.**
- Un système de **bonification des prêts accordés par l'Agence française de développement (AFD)** permet d'offrir des crédits à taux d'intérêts réduits pour financer les projets des collectivités ultramarines qui répondent à des critères d'impact social et environnemental.
- Enfin, les **contrats de convergence de transformation (CCT)** représentent **45 % du soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales**. Une première génération de contrats a été signée en 2019 et porte sur la période **2019-2023**. Une deuxième génération de contrats a été signée pour la période **2024-2027**.

Les financements des CCT de première génération (2019-2023) proviennent à



de l'État

et à



des collectivités.

Les financements apportés par l'État proviennent d'au moins **18 programmes budgétaires**, dont le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » (40 % des financements), le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et du développement de l'emploi » et le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », en plus d'agences de l'État telles que l'office français de la biodiversité (OFB), l'agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) ou encore l'agence nationale du sport (ANS).

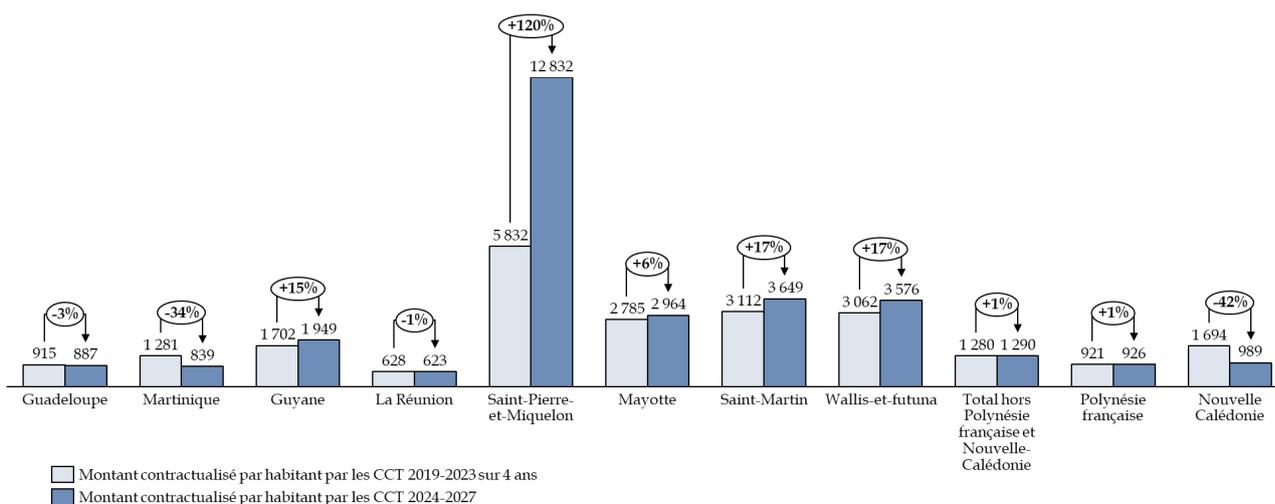
## 2. UN SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT LOCAL QUI POURRAIT ÊTRE ENCORE MIEUX MOBILISÉ

### A. UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FINANCEMENTS DÉSÉQUILBRÉE

La répartition des fonds contractualisés dans le cadre des CCT dans chaque collectivité ultramarine est relativement déséquilibrée. Par exemple, **les montants investis par habitant en Guyane**, de 1 702 euros en moyenne entre 2019 et 2023, et de 1 949 euros entre 2024 et 2027, sont étonnamment bas, au vu des enjeux importants en termes d'investissement de ce territoire soumis à des contraintes géographiques très fortes.

#### Montant total contractualisé par habitant et par territoire dans le cadre des CCT de première et de deuxième génération

(en euros par habitant)



Note : pour la Polynésie française, c'est le contrat de développement pour 2021-2023 qui est pris en compte pour la première période, pour la Nouvelle-Calédonie, le contrat de développement de 2017-2023.

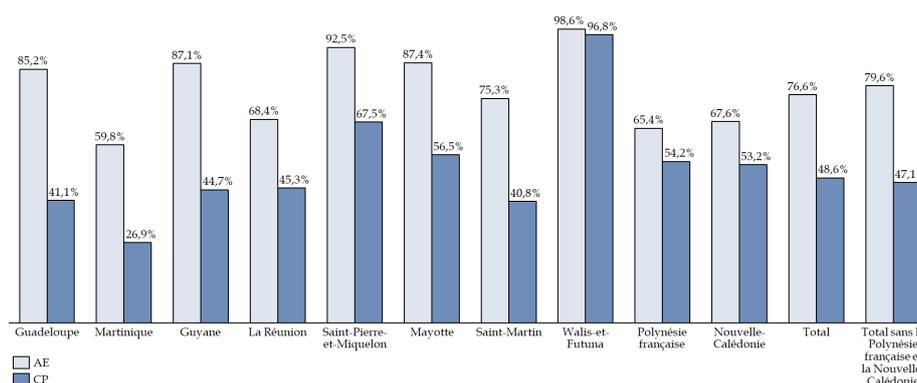
Source : commission des finances d'après les données de la DGOM

### B. DES CRÉDITS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT ENCORE INSUFFISAMMENT CONSOMMÉS

Au total, **le taux d'engagement des crédits des contrats de convergence et de transformation s'élève fin 2023 à 76,6 % sur l'ensemble des crédits contractualisés sur la période 2019 à 2023 (avenant compris), soit un niveau honorable. Le taux de consommation des crédits n'est en revanche que de 48,6 %**, ce qui peut s'expliquer notamment par l'ampleur des travaux d'infrastructures engagés. Il s'agit souvent de constructions lourdes, de ponts ou de routes par exemple, dont la réalisation nécessite de nombreuses années.

## Part consommée des crédits contractualisés dans le cadre des CCT de première génération (2019-2023)

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données de la DGOM

**Au 31 décembre 2023, sur les 801 projets inscrits dans les CCT de 2019 à 2023, 63 ont été achevés, et 27 sont en phase de finalisation.**

### Nombre de projets inclus et réalisés dans le cadre du CCT de première génération par territoire ultramarin

Territoire ultramarin	Nombre de projets inclus dans le CCT 2019-2022	Nombre de projets pour lequel plus de la moitié du montant contractualisé a été engagé	Part des projets pour lesquels plus de la moitié du montant contractualisé a été engagé	Nombre de projets pour lesquels plus de la moitié du montant engagé a été consommé	Part de projets pour lesquels plus de la moitié du montant engagé a été consommé
Guadeloupe	115	75	65,2%	35	30,4%
Martinique	98	64	65,3%	36	36,7%
Guyane	93	45	48,4%	37	39,8%
La Réunion	98	83	84,7%	68	69,4%
Saint-Pierre-et-Miquelon	27	18	66,7%	20	74,1%
Mayotte	79	38	48,1%	28	35,4%
Saint-Martin	37	33	89,2%	9	24,3%
Wallis-et-Futuna	57	51	89,5%	51	89,5%
Polynésie française	99	98	99,0%	35	35,4%
Nouvelle-Calédonie	385	354	91,9%	236	61,3%
<b>Total</b>	<b>1088</b>	<b>859</b>	<b>79,0%</b>	<b>555</b>	<b>51,0%</b>

Source : commission des finances d'après les données de la DGOM

Des **obstacles conjoncturels** expliquent de plus les difficultés de consommation des crédits des contrats de convergence et de transformation, telles que la signature tardive des contrats, la période de crise sanitaire, l'engagement et le paiement des crédits du plan de relance en priorité par rapport aux crédits du CCT, ce qui a généré un **effet d'éviction** ou encore les mouvements sociaux de fin d'année 2021 aux Antilles et dans le Pacifique.

Toutefois, d'importantes **difficultés structurelles** ont également été relevées par les acteurs :

- la gestion d'un **grand nombre d'opérations** ;
- la **pluralité des sources de financements**, au sein de l'État même ;
- le **manque de maturité** de certains projets contractualisés au début de la période, rendant impossible l'engagement et le paiement des crédits pourtant disponibles ;
- le défaut de structuration et d'organisation de **l'ingénierie publique** pour la réalisation des opérations, en particulier dans les collectivités territoriales.

### 3. IMPLIQUER DAVANTAGE LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES DÉCISIONS DE SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT

#### A. DES INVESTISSEMENTS À DÉFINIR AVEC LES COLLECTIVITÉS

Si un plan de convergence a été défini en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion, aucun n'a été signé à Mayotte et en Guyane, ainsi que dans les collectivités d'outre-mer. **L'absence d'un tel plan de convergence et de transformation, faisant l'objet d'un compromis des collectivités locales présentes, est regrettable.**

Chaque CCT définit des priorités répondant aux enjeux identifiés dans les plans de convergence et aux politiques prioritaires de chaque ministère financeur. Ces priorités sont **validées en réunion interministérielle** dans le cadre des **mandats de négociation**, donnés aux préfets et hauts-commissariats par le premier ministre en vue de négocier les CCT.

---

Une très faible marge de manœuvre est laissée aux collectivités locales dans la négociation des priorités et des projets financés.

---

Les élus sont pourtant les mieux à même de définir les projets prioritaires dans leurs territoires. Il est de plus très difficile de faire aboutir un projet en l'absence de portage politique local.

Par ailleurs, le trop grand nombre de programmes financeurs limite la **fongibilité des financements** entre les différents projets et en complexifie la gestion. Ainsi, il serait pertinent de **créer un programme budgétaire au sein de la mission « Outre-mer » qui centraliserait une partie des financements dédiés aux CCT pour l'ensemble des territoires.**

#### B. UN PILOTAGE DES PROJETS À REVOIR POUR RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS

Des **comités de pilotage ou de programmation** entre le préfet et les collectivités selon les territoires sont organisés régulièrement et *a minima* une à deux fois par an. Des **comités techniques** sont organisés 3 à 4 fois par an. Pour autant, la réunion de ces instances paraît encore insuffisante à nombre d'acteurs locaux. **La concertation entre les acteurs doit être plus régulière, à tous les niveaux :**

**Comme le relèvent nombre d'acteurs, le dispositif de contractualisation est très lourd en termes de gestion administrative au niveau local.**

#### C. UNE AMÉLIORATION DE L'INGÉNIERIE LOCALE NÉCESSAIRE POUR AUGMENTER L'INVESTISSEMENT LOCAL

**Des dispositifs de soutien à l'ingénierie locale avaient été introduits dans le contexte du plan de relance.** Ainsi, le « **Fonds outre-mer** » (FOM) permet de financer à la fois une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les projets planifiés par les collectivités locales, pour faciliter l'amorçage des projets d'investissement et renforcer les capacités des acteurs publics locaux, une assistance technique auprès des collectivités locales et un appui aux projets de coopération régionale. Il est opéré par l'AFD. **En LFI 2025, le FOM serait financé à hauteur de 14 millions d'euros en AE et de 3 millions d'euros en CP.**

**D'autres dispositifs de soutien à l'ingénierie locale existent.** Le CEREMA, l'AFD, la Banque des Territoires ou encore l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) fournissent un service d'ingénierie locale, allant parfois jusqu'à la mise à disposition de personnels avec des compétences techniques.

Devant la multiplicité des dispositifs existants, il est difficile pour les collectivités les plus en difficulté sur ce plan de faire appel à l'acteur le plus adapté par elle-même. En ce sens, la mise en place d'un **guichet unique d'ingénierie**, ou d'une « *cellule ingénierie* », comme c'est le cas par exemple au sein de la préfecture de Guadeloupe, peut s'avérer très utile. L'objectif est de centraliser à la préfecture toutes les demandes d'aide en ingénierie locale et de les transmettre aux acteurs compétents pour le compte des collectivités.

## Les recommandations des rapporteurs spéciaux

**Recommandation n° 1** : définir un véritable projet de convergence porté par les collectivités locales pour chaque territoire ultramarin comportant un nombre limité de priorités structurantes d'investissement dans les contrats de convergence et de transformation (*direction générale des outre-mer (DGOM), collectivités, préfectures, hauts-commissariats*).

**Recommandation n° 2** : intégrer dans les priorités d'investissement des contrats de convergence et de transformation les enjeux liés à la prévention des risques naturels, pas uniquement sismiques (*ministère de la transition écologique, préfectures, hauts-commissariats, collectivités*).

**Recommandation n° 3** : limiter le nombre de projets financés par les CCT afin de recentrer les financements sur les investissements les plus urgents et structurants (*collectivités locales, préfectures, DGOM*).

**Recommandation n° 4** : créer un programme budgétaire, au sein de la mission « Outre-mer », regroupant une partie des actions régionales et interrégionales comprises dans les contrats de convergence et de transformation, de nature interministérielle et territorialisée (*DGOM, direction du budget*).

**Recommandation n° 5** : développer davantage les appels à projets dans le cadre des contrats de convergence et de transformation (*DGOM, préfectures, collectivités*).

**Recommandation n° 6** : organiser plus régulièrement un comité interministériel des outre-mer afin de favoriser la mise en œuvre d'investissements impliquant plusieurs ministères (*DGOM*).

**Recommandation n° 7** : définir un chef de file clair sur chacun des projets lorsqu'ils réunissent plusieurs financeurs, et ce dès l'intégration du projet dans un financement des CCT et organiser des réunions de suivi plus récurrentes (*préfectures, ministères, collectivités*).

**Recommandation n° 8** : concentrer les financements du fonds exceptionnel d'investissement sur les projets répondant aux priorités resserrées formulées dans le cadre du projet de convergence (*DGOM, préfectures, hauts commissariats*).

**Recommandation n° 9** : mettre en œuvre l'ensemble des recommandations du rapport de MM. Patient et Rohfrisch de 2021 sur le fonds exceptionnel d'investissement, concernant notamment l'indispensable évaluation socio-économique des projets financés (*DGOM*).

**Recommandation n° 10** : renforcer le lien entre les prêts accordés par l'Agence française de développement aux collectivités locales, bonifiés par l'État, et les projets portés par les contrats de convergence et de transformation (*Agence française de développement, collectivités locales, préfectures, DGOM*).

**Recommandation n° 11** : créer un guichet unique de l'ingénierie publique pour centraliser les demandes des collectivités locales aux différents partenaires et intégrer des aspects de soutien à l'ingénierie locale dans les contrats de convergence et de transformation, afin de renforcer la coordination entre les différents acteurs (*DGOM, préfecture, collectivités*).



**Stéphane FOUASSIN**

Rapporteur spécial  
Sénateur (RDPI)  
de La Réunion



**Georges PATIENT**

Rapporteur spécial  
Sénateur (RDPI)  
de la Guyane

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28