L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Mission « Outre-mer »

Projet de loi de finances pour 2027

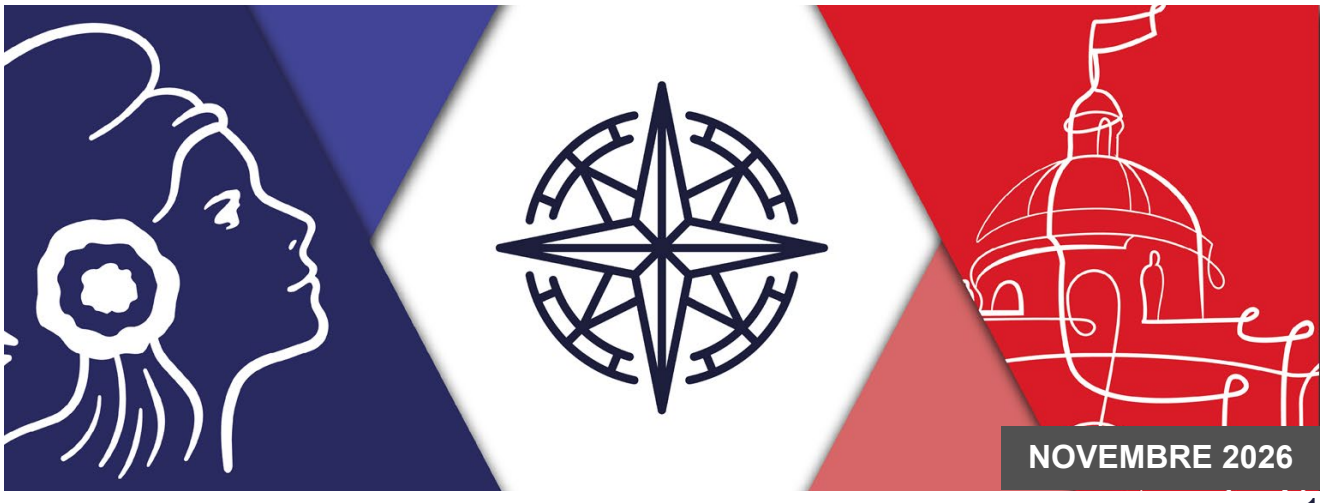
La mission « Outre-mer » finance des politiques essentielles à la cohésion et au développement des territoires ultramarins. Pour 2027, la progression apparente de ses crédits de paiement doit être appréciée à la lumière du transfert du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » depuis la mission « Cohésion des territoires », qui porte notamment les moyens consacrés à la refondation de Mayotte. Cette évolution de périmètre ne saurait masquer la contraction des capacités d'engagement de l'État.

La mission « Outre-mer » ne représente que 17 % de l'effort budgétaire réel de l'État en faveur des outre-mer. Tous programmes confondus, ce sont 20,8 milliards d'euros en AE et 23 milliards d'euros en CP qui sont consacrés à l'outre-mer, soit une baisse de 0,3 % en AE et une hausse de 1,5 % en CP par rapport à la LFI 2026.

Le budget consacré aux outre-mer représente ainsi 4,5 % des dépenses de l'État (sur le périmètre des dépenses de l'État hors charge de la dette).

Hors programme 162, **la mission « Outre-mer » perd 7,9 % de ses autorisations d'engagements, mais gagne 5,2 % des crédits de paiement**. Cette divergence est déterminante : les paiements permettent de poursuivre les opérations engagées, mais la diminution des AE fragilise les investissements à venir, particulièrement en matière de logement social et de soutien aux collectivités.

Les **rapporteurs spéciaux ont recommandé** à la commission des finances de donner **un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission** sous réserve de l'adoption des trois amendements qu'ils ont présentés. Cet avis ne vaut ni satisfecit au Gouvernement ni approbation de ses arbitrages : il répond à la nécessité de préserver les financements indispensables aux territoires. Les amendements constituent des corrections nécessaires, mais non une réponse globale aux besoins. Les rapporteurs attendent une trajectoire crédible et des engagements tenus.



I. L'enveloppe allouée à la mission, désormais dotée de 3,7 milliards d'euros, évolue principalement sous l'effet des crédits dédiés à la refondation de Mayotte

A. Malgré une hausse des crédits de paiement, une diminution des engagements de l'État en outre-mer

Les crédits de la mission « Outre-mer » présentés dans le projet de loi de finances pour 2027 s'élèvent à **3,62 milliards d'euros en AE et à 3,74 milliards d'euros en CP**, soit une **baisse de 0,3 % en AE et une hausse de 11,4 % en CP par rapport à la LFI 2026**.

Évolution des crédits de la mission « Outre-mer » entre 2026 et 2027

(en euros)

		LFI 2026	PLF 2027	Variation PLF 2027/LFI 2026 en %	Variation PLF 2027/LFI 2026 en volume
123 - Conditions de vie outre-mer	AE	1 379 027 561	1 007 697 822	-36,8%	- 371 329 739
	CP	1 141 003 780	1 191 748 579	4,3%	50 744 799
138 - Emploi outre-mer	AE	2 173 502 659	2 284 077 387	4,8%	110 574 728
	CP	2 136 442 391	2 264 741 612	5,7%	128 299 221
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	79 825 290	330 671 803	75,9%	250 846 513
	CP	80 097 672	283 298 781	71,7%	203 201 109
Total	**AE**	**3 632 355 510**	**3 622 447 012**	**-0,3%**	**- 9 908 498**
	CP	**3 357 543 843**	**3 739 788 972**	**11,4%**	**382 245 129**
Total hors programme 162	**AE**	**3 552 530 220**	**3 291 775 209**	**-7,9%**	**- 260 755 011**
	CP	**3 277 446 171**	**3 456 490 191**	**5,2%**	**179 044 020**

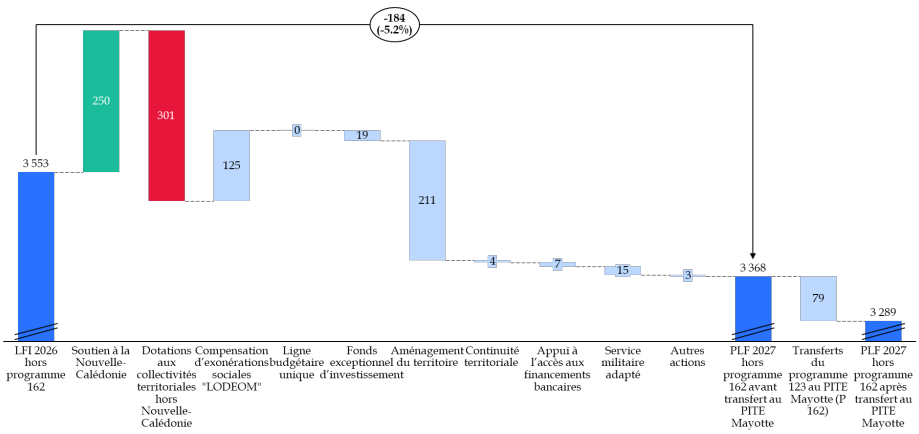
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette évolution des crédits est toutefois largement liée au transfert des crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », dans la mesure où ils portent dans le PLF pour 2027 307,1 millions d'euros en AE et 261 millions d'euros en CP consacrés à la refondation de Mayotte. Il importe de distinguer cet effet de périmètre de l'évolution des moyens consacrés aux politiques courantes.

Ainsi, à périmètre constant, les crédits des programmes 138 « Emploi outre-mer » et 123 « Conditions de vie outre-mer » diminuent de 184 millions d'euros en AE. Ils augmentent de 312 millions d'euros en CP. Ce décalage entre engagement et paiement invite à ne pas confondre la poursuite d'opérations déjà décidées avec la capacité de financer de nouveaux projets.

Évolution des engagements des programmes 123 et 138 à périmètre constant

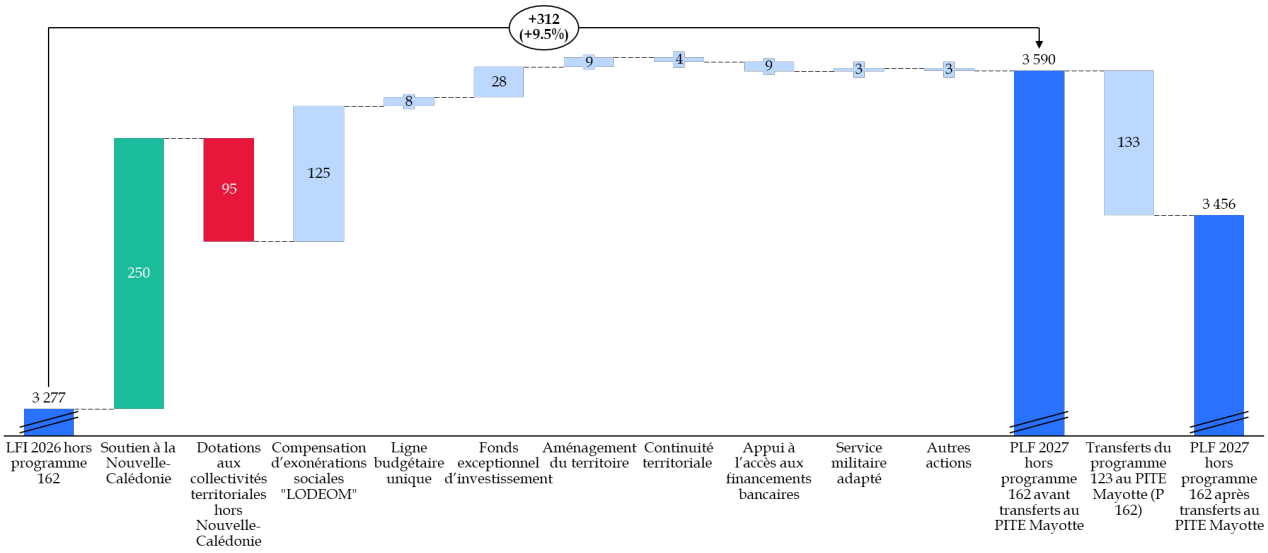
(en millions d'euros et en AE)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Évolution des crédits des programmes 123 et 138 à périmètre constant

(en millions d'euros et en CP)



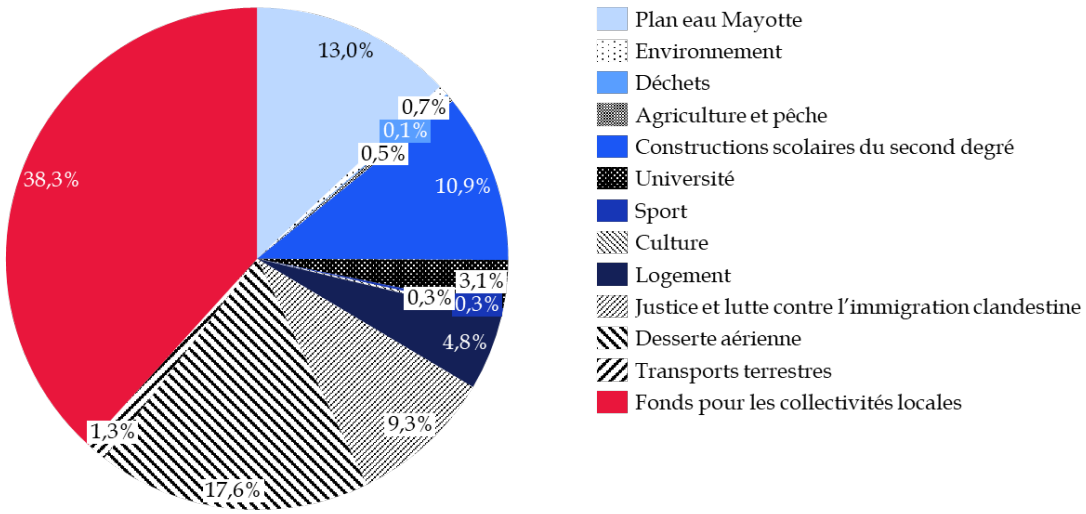
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » : près de 300 millions d'euros alloués à Mayotte

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » porte depuis l'exécution 2026 les crédits dédiés à la refondation de Mayotte (action 14). Il est **doté de 330,7 millions d'euros en AE et de 283,3 millions d'euros en CP au PLF 2027**, dont 307 millions d'euros en AE et 261 millions d'euros en CP au bénéfice de la refondation de Mayotte.

Décomposition des crédits prévus pour la recomposition de Mayotte

(en pourcentage et en crédits de paiement)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les rapporteurs spéciaux saluent ce mode de gestion des crédits au bénéfice de Mayotte, qui permettra de faciliter la fongibilité des financements entre les différents projets et de faciliter leur avancement. La réponse à cette situation exceptionnelle est indispensable, sans pouvoir se substituer à un effort durable en faveur de l'ensemble des territoires ultramarins.

Le programme 162 finance également **les plans « Sargasses »**, essentiels aux Antilles. Face à des échouements dont les conséquences sanitaires, environnementales et économiques dépassent les capacités d'intervention des seules collectivités, les rapporteurs demandent une action plus préventive et mieux coordonnée de l'État, notamment en mer, ainsi qu'une clarification des responsabilités et des financements, dans le cadre d'une coopération régionale renforcée.

II. Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » : un engagement renforcé de l'État est nécessaire

A. Un financement au logement social en outre-mer à augmenter

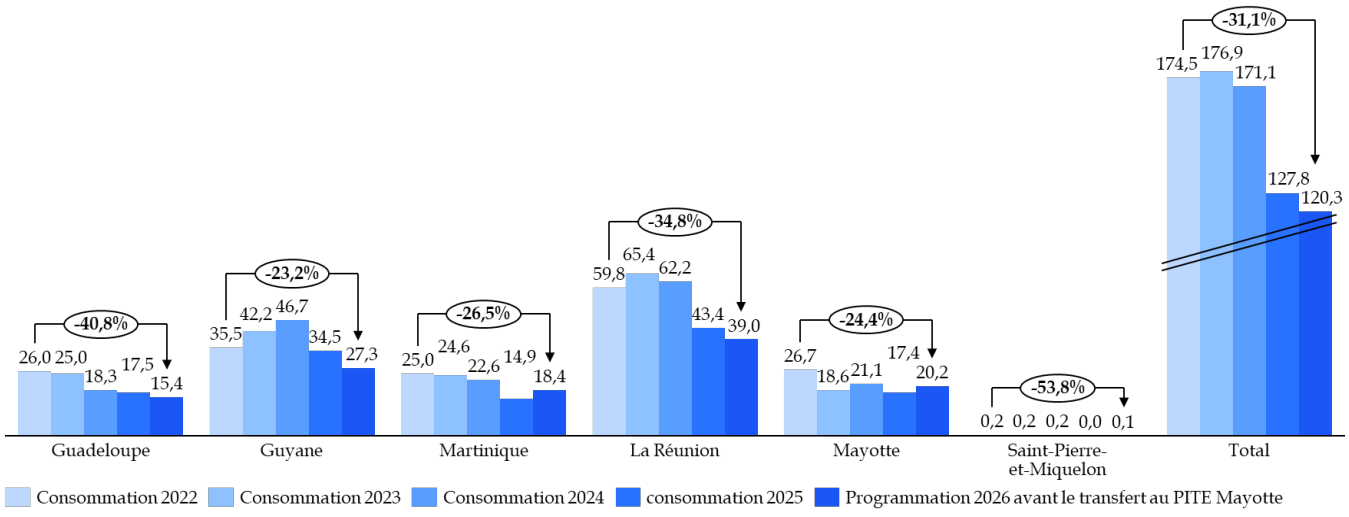
Pour le PLF 2027, à périmètre courant, l'action 1 « Logement » compte **189,2 millions d'euros** en AE et **205,1 millions d'euros en CP** au PLF 2027.

À périmètre constant, après les transferts vers le programme 162 à direction de Mayotte, l'action 1 « logement » est en réalité stable en AE par rapport à la LFI 2026, bénéficiant de 234,3 millions d'euros, et en hausse de 8,3 millions d'euros de CP, pour un total de 217,7 millions d'euros.

Toutefois, les montants notifiés de la ligne budgétaire unique (LBU), qui finance le logement social, ont fortement baissé, de 31,1 % entre 2022 et 2026, et plus spécifiquement de 40,8 % en Guadeloupe, de 34,8 % à La Réunion et de 53,8 % à Saint-Pierre-et-Miquelon. **En 2026, les enveloppes notifiées ont été inférieures aux crédits votés. Cette différence entre autorisation parlementaire et moyens effectivement disponibles compromet la visibilité des opérateurs du logement.**

Répartition des financements de la ligne budgétaire unique par territoire

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les rapporteurs spéciaux estiment indispensable un rehaussement des crédits de la LBU. Ils ont donc présenté un amendement, adopté par la commission, permettant de l'abonder à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP, grâce au produit des astreintes dites « DALO » (droit au logement opposable), que le présent projet de loi de finances proposait à l'article 51 d'affecter au Fonds national des aides à la pierre (FNAP). L'objectif est de préserver la production de logements sociaux et de mieux assurer la traduction effective des crédits votés dans les territoires.

B. Des dotations aux collectivités territoriales à renforcer

Une nouvelle génération de contrats de convergence et de transformation a été signée en 2024 dans toutes les collectivités ultramarines. **Au total, ce sont 753,9 millions d'euros qui devraient être décaissés au titre du programme 123, entre 2024 et 2027**, alors que l'annonce initiale était un engagement de 890 millions.

Sur cette base, en PLF 2027, les crédits alloués à l'action 2 « Aménagement du territoire » s'élèvent à 121,3 millions d'euros en AE et à 206,6 millions d'euros en CP. **À périmètre constant, l'action 2 perd 210,9 millions d'euros en AE mais gagne 8,9 millions d'euros en CP**.

Au regard des crédits ouverts dans le PLF 2027, seuls 56 % des montants contractualisés pourraient être engagés à fin 2027, soit à la date d'expiration théorique de la deuxième génération des CCT. Seuls 49,8 % des engagements pourront être couverts par des crédits de paiement. L'État n'aura donc pas tenu ses engagements lors de la période prévue, ce qui n'est pas acceptable. Les rapporteurs ont donc présenté un amendement, adopté par la commission, visant à rehausser le montant des CCT de 50 millions d'euros en AE. Ils attendent également un calendrier d'exécution et une trajectoire financière crédibles : un abondement ponctuel ne saurait, à lui seul, résorber les retards.

Montant contractualisé, engagé et consommé en 2027 sur les CCT de deuxième génération (2024-2027)

(en millions d'euros et en pourcentage)

Territoire	Montants contractualisés 2024-2027 financés par l'Etat à partir de l'action 2 du programme 123	Consommation anticipée à fin 2026		Taux d'engagement sur les montants contractualisés en 2024 à fin 2026	Taux de couverture des engagements sur les montants contractualisés en 2024 à fin 2026	Prévisions de couverture des engagements à fin 2027		Taux d'engagement sur les montants contractualisés à fin 2027	Taux de couverture des engagnements sur les montants contractualisés en 2024 à fin 2027
		AE	CP			AE	CP		
Guadeloupe	30,50	12,02	0,85	39%	7%	4,64	5	54,6%	35,3%
Saint-Martin	39,50	15,26	0,23	39%	2%	6,01	7	53,8%	32,5%
La Réunion	75,34	27,76	11,50	37%	41%	11,46	11	52,1%	57,0%
Martinique	27,87	11,54	1,80	41%	16%	4,24	4	56,6%	39,5%
Mayotte	122,20	51,58	22,25	42%	43%	18,58	17	57,4%	55,9%
Saint-Pierre et Miquelon	9,50	3,46	1,43	36%	41%	1,44	1	51,7%	57,1%
Guyane	4,50	5,75	0,40	128%	7%	0,68	1	143,0%	17,0%
Wallis et Futuna	26,57	9,61	5,57	36%	58%	4,04	4	51,4%	67,0%
Sous-total	**335,98**	**136,98**	**44,03**	**41%**	**32%**	**51,09**	**49,60**	**56,0%**	**49,8%**
Polynésie Française (2021-2023)	119,13	74,22	20,43	62%	28%	18,12	17	77,5%	40,3%
Nouvelle-Calédonie	298,74	130,09	55,77	44%	43%	45,43	41	58,8%	55,3%
Total	**753,85**	**341,28**	**120,23**	**45%**	**35%**	**114,63**	**107,64**	**60,5%**	**50,0%**

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

De même, le **fonds exceptionnel d'investissement** (FEI), qui a pour objectif d'apporter une aide financière aux **personnes publiques** qui réalisent des investissements sur des équipements publics collectifs, **bénéficie en 2027 de 33 millions d'euros en AE et de 61,3 millions d'euros en CP**, soit une baisse de 36 % en AE et une hausse de 81,6 % en CP. La progression des paiements est utile pour honorer les engagements antérieurs ; elle ne compense toutefois pas la réduction des possibilités de lancer de nouveaux investissements.

Cette contraction des AE est d'autant plus préoccupante que l'exécution du fonds s'est améliorée ces dernières années. La continuité des projets suppose non seulement le paiement des opérations déjà engagées, mais aussi le renouvellement des engagements et une visibilité pluriannuelle.

Les rapporteurs désapprouvent la diminution continue de ces crédits compromettant la capacité des collectivités ultramarines à engager de nouveaux projets structurants. Ils considèrent que cette trajectoire budgétaire ne peut se poursuivre sans fragiliser davantage l'investissement public local. Suivant leur position, la commission a adopté leur amendement permettant d'abonder le fonds exceptionnel d'investissement à hauteur de 50 millions d'euros en AE, montant à confirmer afin de financer des projets structurants, notamment dans le domaine de l'eau. Cette correction nécessaire ne dispense pas le Gouvernement de définir une ambition d'investissement durable.

Montant ouvert et exécuté au titre du FEI entre 2018 et 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Total des crédits ouverts		Crédits exécutés		Crédits non consommés		Taux de consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2018	40,0	36,0	36,7	29,2	3,3	6,8	91,8%	81,1%
2019	110,0	65,0	78,5	47,3	31,5	17,7	71,4%	72,8%
2020	110,0	60,0	50,7	55,2	59,3	4,8	46,1%	92,0%
2021	110,0	67,0	81,0	48,6	29,0	18,4	73,6%	72,5%
2022	110,0	63,3	78,7	64,1	31,3	-0,8	71,5%	101,3%
2023	110,0	66,1	89,1	69,9	20,9	-3,8	81,0%	105,7%
2024	160,0	87,3	98,8	56,1	61,2	31,2	61,7%	64,3%
2025	102,0	62,9	56,1	33,5	45,9	29,5	55,0%	53,2%
2026	51,6	33,7						
2027	33,0	61,3						
Total sur la période 2018/2026	***936,6***	***602,7***	***569,6***	***403,9***	***282,4***	***103,7***	**60,8%**	**67,0%**

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Réunie le 10 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par trois amendement abondant de 130 millions d'euros les autorisations d'engagement et de 30 millions d'euros les crédits de paiement du programme « Conditions de vie outre-mer ».

POUR EN SAVOIR PLUS

La note de présentation de la mission.



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Daniel GIBBS
Rapporteur
Saint-Martin
Les Républicains



Stéphane FOUASSIN
Rapporteur
La Réunion
Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants

secretariat.finances@senat.fr 01.42.34.23.28 www.senat.fr