

le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2026

MISSION « OUTRE-MER »

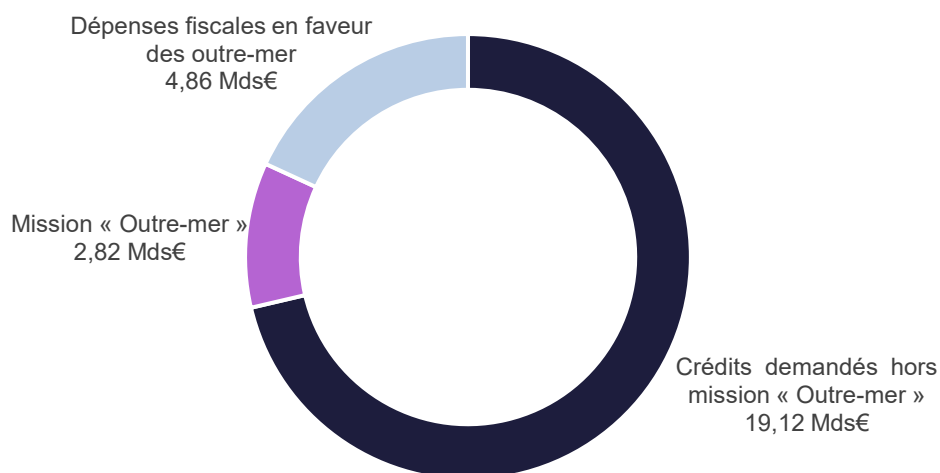
Réunie le 19 novembre 2025, la commission des affaires économiques a donné, à l'initiative du rapporteur Micheline Jacques, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

L'année 2025 a été éprouvante pour Mayotte, frappée par les cyclones Chido et Dikeledi, et La Réunion, à la suite de Garance. C'est avec une attention singulière pour ces deux outre-mer que le budget de la mission « Outre-mer » pour 2026 est présenté.

Celui-ci s'élève à 2,9 milliards d'euros (Mds€) en autorisations d'engagement (AE) et à 2,8 Mds€ en crédits de paiement (CP), soit des baisses importantes, respectivement de 17,75 % et de 5,14 %, par rapport aux montants prévus dans la loi de finances initiale pour 2025.

La mission « Outre-mer » ne résume toutefois pas à elle seule la dépense de l'État en faveur des territoires ultramarins. D'après le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2026, ce sont en effet **20 Mds€ d'AE et 21,9 Mds€ de CP** qui sont mobilisés pour l'outre-mer, répartis au sein de 30 missions – la mission « Enseignement scolaire » représentant le tiers de la somme globale. Il faut enfin y ajouter **4,8 Mds€ de dépenses fiscales**, concernant par exemple la TVA ou les droits d'accises sur les carburants. **Au total, la contribution de la Nation aux outre-mer est ainsi estimée pour 2026 à 24,9 Mds€ d'AE et 26,8 Mds€ de CP.**

Crédits de paiement mobilisés pour les outre-mer
dans le PLF pour 2026



Source : commission des affaires économiques, d'après le document de politique transversale « Outre-mer »

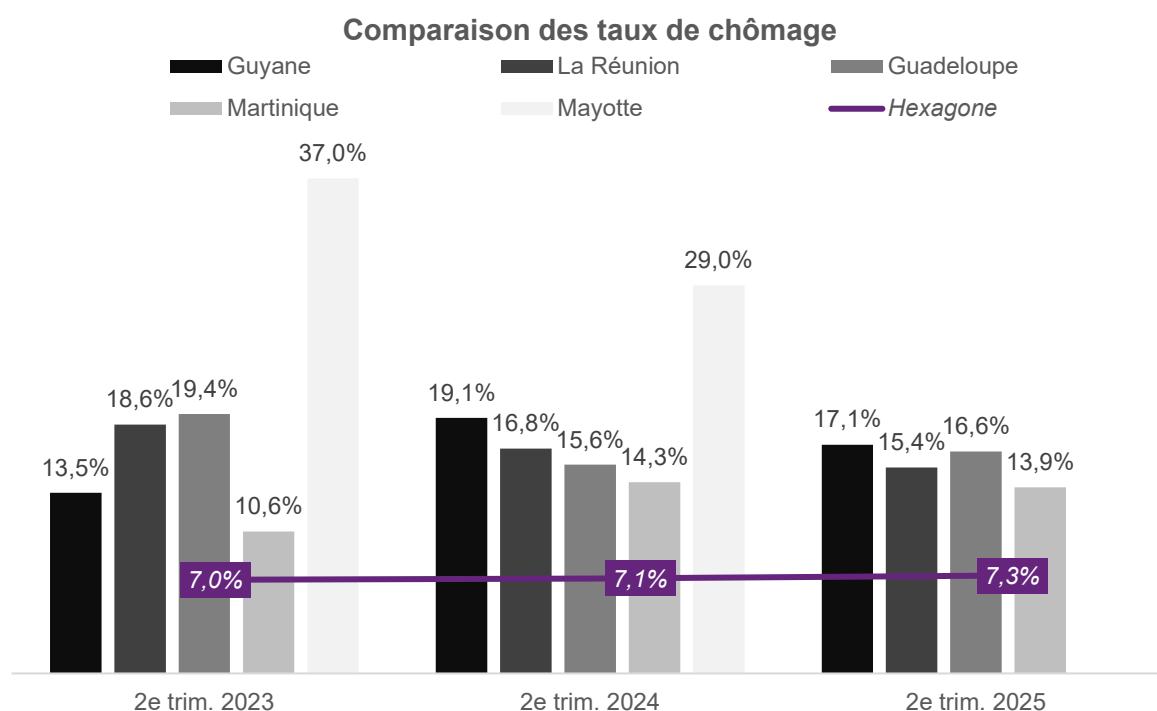
Dans le contexte général du nécessaire redressement des finances publiques, **la mission « Outre-mer » voit ainsi ses crédits diminuer**, par rapport aux dotations de la loi de finances pour 2025, **de 627 millions d'euros (M€) en AE et de 153 M€ en CP**. Les économies attendues procèdent pour une bonne part de la réforme disproportionnée du dispositif d'exonération de charges sociales, dit Lodéom, qui est envisagée.

1. DANS LE CONTEXTE DE DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES PERSISTANTES, UN EFFORT DISPROPORTIONNÉ DEMANDÉ AUX ENTREPRISES ULTRAMARINES

A. DANS L'ENSEMBLE, LES ÉCONOMIES ULTRAMARINES RESTENT STRUCTURELLEMENT FRAGILES

Les défis auxquels font face les territoires ultramarins sont bien connus : isolement, difficultés d'approvisionnement, étroitesse du marché intérieur, manque de qualification de la main-d'œuvre, faiblesse de certaines infrastructures...

Aussi ces territoires se caractérisent-ils notamment par **des taux de chômage significativement supérieurs** à celui constaté dans l'Hexagone.



Source : Insee, Enquête emploi¹

Si, dans leur diversité, les territoires ultramarins connaissent des évolutions plus ou moins favorables - le PIB par habitant de Saint-Pierre-et-Miquelon (39 778 € en 2024) est ainsi comparable à celui de la France hexagonale (41 909 € en 2023), tandis que celui de Mayotte (11 486 € en 2023) lui est quasiment quatre fois inférieur -, **ils se caractérisent néanmoins dans l'ensemble par des indicateurs socio-économiques** (taux d'emploi, revenu disponible par habitant, etc.) **structurellement plus bas que ceux mesurés dans la métropole**.

Aussi l'un des deux programmes qui constituent la mission « Outre-mer », le programme 138, vise-t-il, selon le projet annuel de performances à « assurer le développement économique des territoires ultramarins et la création d'emploi dans les outre-mer ».

Le principal outil mobilisé pour parvenir à cet objectif consiste dans les mesures de soutien aux entreprises inscrites dans la première action du programme 138 pour 1,4 Md€ en AE et autant en CP, soit 81,2 % de l'ensemble des crédits du programme.

¹ Les données pour Mayotte au 2^e trimestre 2025 ne sont pas encore connues.

Ces montants sont destinés à compenser les pertes pour la sécurité sociale liées aux allègements de charges du dispositif dit Lodéom, issu de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Autrement dit, les crédits inscrits dans la mission « Outre-mer » correspondent à un transfert de l'État vers la sécurité sociale, mais le dispositif Lodéom lui-même figure dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.

B. LA RÉFORME DISPROPORTIONNÉE DU DISPOSITIF LODÉOM

Si son périmètre varie selon que l'un ou l'autre de ses six barèmes s'applique, **le dispositif Lodéom suit deux principes directeurs**. Les exonérations de charges patronales concernent les entreprises **comptant moins de onze salariés** et, suivant certaines conditions de taille et de chiffre d'affaires, les autres entreprises pourvu que celles-ci relèvent de l'un des **secteurs ciblés** (bâtiment et travaux publics, transport, etc.).

Le tableau ci-après retrace les différents barèmes applicables, suivant les niveaux de salaires et les territoires concernés.

Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion			Saint-Barthélemy et Saint-Martin		
Barème compétitivité	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,3 SMIC	Barème moins de 11 salariés	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,4 SMIC
	Exonération dégressive à partir de...	1,3 SMIC		Exonération dégressive à partir de...	2 SMIC
	Exonération nulle à partir de...	2,2 SMIC		Exonération nulle à partir de...	3 SMIC
Barème compétitivité renforcée	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	2 SMIC	Barème sectoriel	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,4 SMIC
	Exonération dégressive à partir de...	2 SMIC		Exonération dégressive à partir de...	1,4 SMIC
	Exonération nulle à partir de...	2,7 SMIC		Exonération nulle à partir de...	3 SMIC
Barème innovation & croissance	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,7 SMIC	Barème renforcé	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,7 SMIC
	Exonération dégressive à partir de...	2,5 SMIC		Exonération dégressive à partir de...	2,5 SMIC
	Exonération nulle à partir de...	3,5 SMIC		Exonération nulle à partir de...	4,5 SMIC

Source : Rapport d'information n° 1861 (XVII^e législature) du 24 septembre 2025 de M. Christian Baptiste, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, d'après le rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales de novembre 2024

Au cours des dernières années, le coût du dispositif Lodéom n'a cessé d'augmenter. D'après un rapport de novembre 2024 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, il a ainsi progressé de 33,6 % entre 2019 et 2023, passant de 1,14 Md€ à 1,52 Md€. La direction générale des outre-mer estime la **dépense incontrôlée**.

Aussi le Gouvernement a-t-il prévu, à l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, de revoir le dispositif Lodéom afin de le recentrer sur les plus bas salaires (jusqu'à deux fois le SMIC), de réduire à deux le nombre des barèmes et d'aligner Saint-Barthélemy et Saint-Martin sur le droit commun.

Si le rapporteur juge nécessaire une réforme, elle ne souhaite pas encourager une « **smicardisation** » des économies ultramarines à l'heure où celles-ci ont besoin d'une main-d'œuvre qualifiée. Elle rappelle en outre que le dispositif Lodéom permet de **lutter utilement contre le travail informel**. Elle souligne enfin les écarts persistants de rentabilité financière entre les PME ultramarines et celles de la métropole, que mesure régulièrement l'Insee et qu'a exposés la Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom) lors de son audition.

La réforme proposée se traduirait par un effort de 340 M€ demandé dès 2026 aux entreprises ultramarines, ce qui n'apparaît pas soutenable. Un amendement de suppression de cette disposition a été adopté lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 en première lecture à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement s'est engagé à renvoyer à début 2026 la concertation sur l'évolution du dispositif Lodéom¹.

Dans la même perspective, il convient de signaler une autre réforme, non inscrite dans la mission, qui inquiète également les entreprises : il s'agit de la baisse importante, prévue à l'article 7 du projet de loi de finances pour 2026, du régime d'aide à l'investissement productif. La Fedom évalue à 30 à 40 % d'aides fiscales en moins pour les exploitants concernés, notamment dans le secteur de l'hôtellerie, les effets de la mesure proposée, que le rapporteur juge également **disproportionnée**, même s'il est favorable à l'instauration d'un contrôle plus rigoureux des demandes de défiscalisation.

C. LES INQUIÉTUDES DE LADOM

L'attention du rapporteur a encore été attirée, au sein du programme 138, sur la **situation de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom)**, qui est un établissement public administratif et bénéficie d'une subvention pour charges de service public. Celle-ci devrait diminuer de 2,5 M€ en AE et en CP en 2026, passant de 10,245 M€ en 2025 à 7,745 M€.

Dans le même temps, Ladom, qui poursuit sa modernisation selon le plan « Horizon 2027 », est appelée à **fournir de nouvelles prestations**, importantes pour la continuité territoriale, comme les différents passeports pour la mobilité (pour les étudiants, les actifs ou encore les entreprises innovantes) prévus par la loi de finances pour 2024 et qui devraient être disponibles pendant l'année 2026. **Des difficultés de trésorerie sont ainsi à craindre pour Ladom en cours d'exercice.**

2. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : MOBILISER D'AUTRES LEVIERS QUE LES SEULS CRÉDITS BUDGÉTAIRES

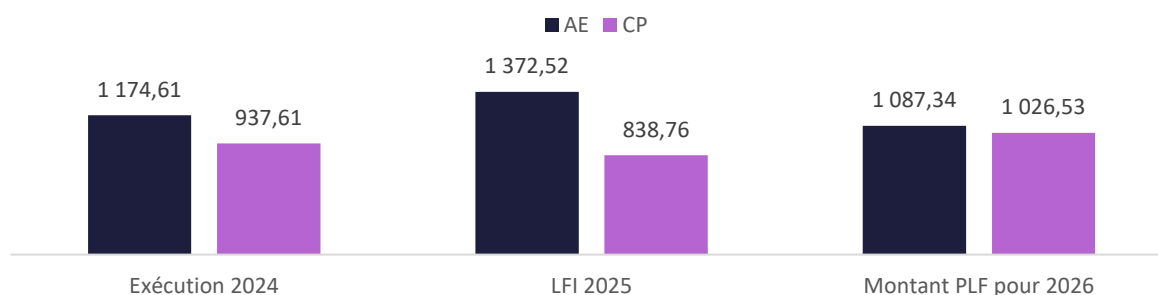
Selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026, le programme 123 « Conditions de vie en outre-mer », composé de huit actions, « *permet au ministère des outre-mer de conduire des politiques spécifiques et adaptées aux territoires ultramarins, ne relevant pas des crédits de droit commun portés par les autres ministères* ».

A. UNE BAISSSE DE 21 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET UNE HAUSSE DE 22 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Le budget de ce programme est proposé, pour 2026, à hauteur de **1 087 M€ en AE**, et **1 026 M€ en CP**.

¹ Séance du 7 novembre 2025 à l'Assemblée nationale.

Comparaison pluriannuelle du programme 123 (en million d'euros)



Source : commission des affaires économiques,
d'après les réponses reçues au questionnaire budgétaire

Les **AE** sont en **baisse de 20,78 %** (- 285 M€) par rapport à la loi de finances initiale pour 2025. Toutes les actions ne sont cependant pas en baisse. Ainsi, l'action 03 « Continuité territoriale » augmente de 2,67 %. Les actions 04 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » et 07 « Insertion économique et coopération régionales », quant à elles, conservent les mêmes montants qu'en 2025.

Les **CP** de la mission sont eux en **hausse de 22,39 %** (+ 188 M€) par rapport à la LFI pour 2025. Tous les CP des actions du programme ne sont cependant pas en hausse : les crédits de l'action 07 « Insertion économique et coopération régionales » sont identiques à ceux de la LFI pour 2025 ; deux actions connaissent une baisse des CP : l'action 09 « Appui à l'accès aux financements bancaires » (- 10,88 %) et l'action 08 « **Fonds exceptionnel d'investissement** » (FEI) (- 49,10 %).

Selon la direction générale des outre-mer (DGOM), le rééquilibrage des montants en AE et en CP a pour objet « *de stabiliser, voire de diminuer sensiblement les restes à payer en 2026 et d'améliorer la soutenabilité du programme. Il s'agit de réduire les engagements en hausse continue depuis plusieurs années sur les dispositifs historiques spécifiques aux outre-mer, généralement pluriannuels, pour mieux maîtriser les décaissements à venir, sans mettre en péril les engagements pluriannuels forts tel celui de la loi de programmation et de refondation de Mayotte* ».

Le plan Logement outre-mer 3 (Plom 3)

Depuis 2015, plusieurs plans Logement outre-mer (Plom) se sont succédé. Ils constituent la feuille de route de l'État et de ses partenaires dans le domaine du logement.

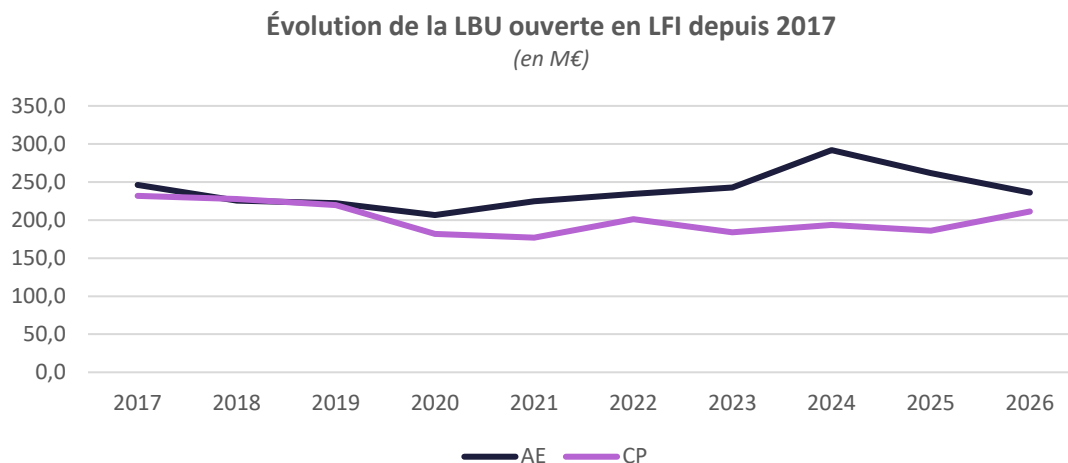
Le Plom 3, qui était attendu pour la fin 2024, s'organise autour de deux axes :

- un **axe « territorial »** vise à élaborer une stratégie et à définir les priorités dans chaque territoire en fonction de sa spécificité. La DGOM a indiqué que les Plom territoriaux ont été finalisés dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer (Drom), celui de la Guadeloupe devrait être validé avant fin 2025 ;
- un **axe « transversal »** dont l'objet est d'intégrer les mesures arbitrées du comité interministériel des outre-mer (Ciom). Selon la DGOM, il prend également en considération les propositions formulées dans différents rapports (Sénat, Cour des comptes, etc.). L'axe transversal du Plom serait en phase de validation finale avec pour objectif de disposer d'un Plom 3 complet, axe transversal et axe territorial validés et signés, d'ici la fin de l'année.

Les personnes auditionnées, associées à l'élaboration de ce Plom, ont dans leur ensemble souligné **l'aspect positif de l'axe territorial**.

B. L'ACTION EN FAVEUR DU LOGEMENT : LA NÉCESSITÉ D'ORIENTATIONS SUR LE LONG TERME ET DE MISE EN PLACE D'ÉQUIVALENCES POUR LE MARQUAGE RUP

Les territoires ultramarins sont confrontés à une problématique structurelle de manque de logements. En outre, 150 000 logements indignes étaient recensés en 2022 dans les cinq Drom (dont une large part de logements informels)¹. Les politiques en faveur du logement sont donc primordiales. Elles sont portées par l'action 01 et sa ligne budgétaire unique (LBU). Les crédits ouverts pour la LBU par le PLF pour 2026 (21 % du programme) s'élèvent à **236,25 M€ en AE** (- 9,81 % par rapport au PLF pour 2025) et à **211,27 M€ en CP** (+ 13,51 %).



Source : commission des affaires économiques,
d'après les données de la DGOM²

Certains des acteurs entendus par le rapporteur ont jugé la **baisse des AE de la LBU tenable, si elle reste dans la limite de la part non consommée** chaque année. L'Union sociale pour l'habitat (USH) estime cependant qu'il s'agit d'un **mauvais signal** envoyé **aux bailleurs sociaux** qui risquent de privilégier la maintenance à la rénovation et aux constructions neuves.

Le rapporteur a souhaité étudier des leviers, autres que budgétaires, permettant de favoriser le logement en outre-mer :

- **Le marquage « régions ultrapériphériques » (RUP)**

L'article 2 de la loi n° 2025-534 du 13 juin 2025 expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer prévoit que le « *représentant de l'État dans le bassin géographique met en place des "comités référentiels construction" compétents sur des zones géographiques précisées par le décret mentionné au premier alinéa afin de contribuer à la mise en œuvre de cette exemption et à la définition de référentiels de construction, en tenant compte des besoins de la production locale ainsi que des spécificités et des contraintes locales* ».

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) travaille actuellement à la rédaction des textes d'application de cet article 2 :

- le décret définira les principes généraux du dispositif : composition et fonctionnement des comités référentiels construction dans les Antilles et l'Océan Indien, secrétariat technique, modalités d'établissement, de validation, de suspension et de retrait des attestations d'évaluation des performances des produits de construction qui souhaiteraient ne pas faire l'objet d'un marquage CE, délais de traitement ;
- un premier arrêté précisera la liste nominative des membres de ces comités et les dispositions particulières attachées à leur fonctionnement (règles de vote, etc.) ;

¹ Évaluation de la DGOM au printemps 2022.

² Les montants indiqués sont ceux du PLFI, sauf pour l'année 2026 où il s'agit du montant du PLF pour 2026.

- un second arrêté définira la liste des familles de produits qui pourront bénéficier de ce dispositif.

Le rapporteur, qui estime que le **marquage « régions ultrapériphériques »** (RUP) constitue un **véritable levier pour diminuer le coût de la construction**, propose que ce marquage **repose**, plutôt que sur une norme, **sur des équivalences territoire par territoire** (approvisionnement, technique et adaptation du bâti à la réalité du territoire), avec le développement de laboratoires au sein des universités ultramarines, en liaison avec les laboratoires de leur bassin régional respectif. Ce système d'équivalences **prendrait en compte la garantie de l'assurabilité de ces matériaux**, ainsi que le **retraitement des déchets de construction sur place**.

Ce système d'équivalences et le retraitement des déchets par les territoires ultramarins auraient en outre des **effets positifs sur l'économie et l'ingénierie**. Il contribuerait également à la **transition écologique** des territoires ultramarins en privilégiant des circuits courts.

Recommandation n° 1 : Pour les matériaux de construction, mettre en place un système d'équivalences RUP, prenant en compte l'assurabilité des matériaux et le retraitement des déchets, en s'appuyant notamment sur les universités ultramarines.

- **Des orientations claires et sur le long terme**

Les acteurs entendus ont très majoritairement indiqué que le secteur du logement nécessitait des **orientations claires et sur le long terme**. Ils ont également fait part de leurs **difficultés** dues au **gel des crédits**. La Caisse des dépôts et consignations Habitat (CDC Habitat) a ainsi chiffré à 500 logements neufs et 600 logements réhabilités le nombre de logements qui auraient pu être agréés en 2025 et ne l'ont pas été à la suite de ce gel.

Recommandation n° 2 : Donner aux acteurs de la visibilité à long terme quant aux engagements de l'État.

Quels moyens pour la reconstruction de Mayotte ?

Plusieurs des **acteurs** entendus ont fait part de leurs **inquiétudes sur le montant des crédits alloués à la reconstruction de Mayotte**. Certains ont notamment indiqué que plusieurs centaines de logements auraient pu être lancés avec un financement complémentaire en 2025.

La CDC Habitat a également précisé que selon elle, « *la construction classique [se heurterait] au moins pour les deux ans à venir à l'engorgement des travaux post Chido dans tous les autres domaines que le logement (équipements publics et établissements médicaux, tertiaire...) ; la concurrence ne [pourra pas] jouer si les moyens de production sont saturés* ».

Selon la DGOM, « *le PLF pour 2026 prévoit une enveloppe de 200 M€ d'AE et de 125 M€ de CP. Le niveau de CP doit permettre de couvrir l'intégralité des AE engagées en 2025 pour 65 M€. Le niveau d'AE et de CP pour 2026 est donc suffisant. Au-delà du fonds de reconstruction, le territoire de Mayotte va pouvoir bénéficier des crédits du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) à hauteur de 89 M€* ».

Le rapporteur sera particulièrement attentif au respect de ces engagements envers Mayotte, ainsi que de ceux pris en faveur de la Nouvelle-Calédonie et de La Réunion.

C. POUR UN RECOURS EFFICIENT AUX FONDS EUROPÉENS

Le projet annuel de performance (PAP) 2026 indique que le ministère des outre-mer déploie des actions visant à une meilleure mobilisation des fonds européens structurels et d'investissement (Fesi) dans les régions ultrapériphériques.

En outre, depuis sa transformation en établissement public administratif, Ladom est en partie financée par des fonds européens, notamment le Fonds social européen (FSE). Il en va de même pour le programme du service militaire adapté (SMA), qui permet à quelque 5 800 jeunes de bénéficier d'une formation professionnelle.

Lors de son audition, la DGOM a indiqué être **particulièrement préoccupée** cette année **par l'application de la règle du « dégageement d'office »**. Les crédits d'un cadre financier pluriannuel européens sont en effet répartis en tranches annuelles, qui doivent être engagés à temps sous peine de leur annulation par l'Union européenne. La DGOM craint que soient **définitivement perdus**, au **31 décembre 2025**, un nombre important des **fonds alloués**, pour un montant estimé à **plusieurs dizaines de millions d'euros**.

Ladom a quant à elle indiqué qu'elle pourrait souffrir d'un **décalage dans le temps du versement de ces fonds**.

Dans un contexte budgétaire toujours plus tendu, une **meilleure utilisation de ces fonds se révèle donc indispensable**. En s'appuyant sur les travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2028-2034), lancés en novembre 2025, le rapporteur souhaite voir dans quelle mesure ces **fonds** pourraient être **gérés par l'Agence française de développement (AFD)**. Celle-ci pourrait ainsi intervenir à tous les stades d'utilisation de ces fonds, garantir chaque étape, éviter les dégagements d'office et parer au problème de décalage de versement dans le temps de ces fonds.



**Dominique Estrosi
Sassone**

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(*Les Républicains*)



Micheline Jacques

Rapporteur
Président de la délégation
sénatoriale aux outre-mer
Sénateur
de Saint-Barthélemy
(*Les Républicains*)

[Commission
des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)

