

N° 736

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes  
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 20  
Outre-mer

*Rapporteurs spéciaux : MM. Stéphane FOUASSIN et Georges PATIENT*

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE CONSOMMATION TROP FAIBLE DES CRÉDITS FINANÇANT LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT .....</b>	<b>7</b>
<b>A. UNE SOUS-EXÉCUTION IMPORTANTE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT .....</b>	<b>8</b>
1. <i>Une forte sous-consommation des autorisations d'engagement .....</i>	<i>8</i>
2. <i>Des mouvements de gestion limités en 2025.....</i>	<i>10</i>
<b>B. UNE STABILISATION DES MOYENS DE LA MISSION .....</b>	<b>11</b>
<b>C. DES RESTES À PAYER TRÈS ÉLEVÉS ET EN HAUSSE.....</b>	<b>12</b>
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>15</b>
<b>A. DES DÉPENSES DU PROGRAMME 123 REDÉPLOYÉES VERS LE SOUTIEN À MAYOTTE ET À LA RÉUNION .....</b>	<b>15</b>
1. <i>Une sous-exécution élevée des crédits consacrés au logement.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Une diminution de 40 % des dépenses au titre du fonds exceptionnel d'investissement.....</i>	<i>16</i>
3. <i>Un redéploiement des crédits au bénéfice de Mayotte et de la Réunion.....</i>	<i>18</i>
4. <i>Une situation financière de LADOM inquiétante.....</i>	<i>20</i>
<b>B. UNE AMÉLIORATION DE LA PRÉVISION DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DITES « LODEOM » .....</b>	<b>20</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- 1. Les crédits exécutés sur la mission « Outre-mer » se sont élevés en 2025 à 3,36 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3,04 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une baisse de 7,9 % en AE et de 4,3 % en CP par rapport à l'exécution des crédits de la mission en 2024.**
- 2. Malgré des opérations de retraits d'engagements d'années antérieures pour 65 millions d'euros, la mission compte 2,77 milliards d'euros de restes à payer, en hausse de 13,1 %, qui constituent donc un risque important pour la mission.** Les rapporteurs spéciaux préconisent de programmer les crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements.
- 3. Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui rassemble la majeure partie des dépenses pilotables de la mission, est marqué, en 2024, par une sous-exécution de 12,8 % en AE.**
- 4. Les rapporteurs spéciaux regrettent notamment la sous-consommation de la ligne budgétaire unique (LBU), de 64,5 millions d'euros en AE et de 57,4 millions d'euros en CP, et du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), de 45,9 millions d'euros en AE et de 29,5 millions d'euros en CP.** Une partie des crédits a ainsi été redéployé pour financer les dépenses imprévues suite aux catastrophes des cyclones Chido et Garance à Mayotte et La Réunion respectivement. **Financer la réponse aux crises en diminuant le soutien au logement et aux dépenses d'investissements des collectivités territoriales est très insatisfaisante, au vu des besoins structurellement élevés en infrastructures des territoires ultramarins.**
- 5. Le programme 138 « Emploi outre-mer », constitué principalement de dépenses non-manœuvrables dites « de guichet », enregistre une exécution de 99,2 %.** Les rapporteurs spéciaux saluent l'amélioration de la prévision des dépenses de compensation des exonérations sociales dites « LODEOM ».



## I. UNE CONSOMMATION TROP FAIBLE DES CRÉDITS FINANÇANT LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

La mission « Outre-mer » regroupe une partie des moyens budgétaires alloués aux territoires ultramarins :

- **le programme 138 « Emploi outre-mer »** porte les crédits relatifs au développement économique local et à la création d'emplois en outre-mer, à travers notamment des exonérations spécifiques de cotisations sociales patronales, des aides directes et des actions en faveur de l'insertion, de l'amélioration de l'employabilité et de la qualification professionnelle des jeunes ultramarins ;

- **le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »** porte les crédits destinés à réduire les écarts de niveaux de vie et d'équipements constatés entre les territoires d'outre-mer et la métropole à travers notamment des aides en faveur du logement social et un soutien aux collectivités dans leur politique d'investissements structurants.

La mission « Outre-mer » ne permet toutefois pas d'appréhender globalement la politique de l'État en faveur des outre-mer.

En effet, selon le document de politique transversale « Outre-mer »<sup>1</sup>, **le montant total des contributions budgétaires de l'État en faveur des outre-mer s'élève à 22,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 23,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en projet de loi de finances initiale (LFI) pour 2025<sup>2</sup> (contre 22,6 milliards d'euros en AE et 23,8 milliards d'euros en CP en LFI 2024<sup>3</sup>).**

**La mission « Outre-mer » concentre ainsi, en 2025, 15,1 % de l'effort budgétaire de l'État en faveur de ces territoires en AE et 12,9% en CP.**

De surcroît, des **dépenses fiscales** rattachées aux deux programmes de la mission viennent compléter les crédits budgétaires afin de dynamiser l'économie et l'attractivité des territoires d'outre-mer d'une part, et de contribuer à l'effort général de rattrapage de l'écart de niveau socio-économique entre l'outre-mer et l'hexagone, d'autre part. **Ces dépenses fiscales sont chiffrées en LFI 2025 à 4,626 milliards d'euros pour celles rattachées au programme 123 et à 330 millions d'euros pour celles rattachées au programme 138, soit un total de 4,956 milliards d'euros, ce qui représente pratiquement le même montant de dépenses fiscales qu'en 2024.**

---

<sup>1</sup> Document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2025.

<sup>2</sup> Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

<sup>3</sup> Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

## A. UNE SOUS-EXÉCUTION IMPORTANTE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

### 1. Une forte sous-consommation des autorisations d'engagement

Les crédits exécutés sur la mission « Outre-mer » se sont élevés en 2025 à 3,36 milliards d'euros en AE et à 3,04 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 7,9 % en AE et de 4,3 % en CP par rapport à l'exécution des crédits de la mission en 2024.

Les crédits de la mission « Outre-mer » ont été fortement sous-exécutés par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (LFI) pour 2025 en AE, à hauteur de 214,5 millions d'euros. Ils ont toutefois été sur-exécutés en CP de 20,7 millions d'euros, en raison des crises à Mayotte et à La Réunion ayant nécessité de débloquer des fonds d'urgence. L'exécution est donc de 94 % des crédits en AE et de 99,3 % en CP.

Les rapporteurs spéciaux regrettent la forte sous-exécution en AE, qui se traduira dans les années à venir par une baisse des montants réellement dépensés en outre-mer.

#### Évolution de l'exécution des crédits de la mission « Outre-mer » entre 2024 et 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

Intitulé du programme		2024		2025		Écart LFI 2025 / LFI 2024	Écart exécution 2025 / exécution 2024	Écart exécution 2025 / LFI 2025
		prévision en loi de finances initiale	exécution	prévision en loi de finances initiale	exécution			
123 - Conditions de vie outre-mer	AE	1 282,0	1 119,2	1 372,85	1 196,67	7,1%	6,9%	-12,8%
	CP	920,1	937,6	839,09	878,18	-8,8%	-6,3%	4,7%
138 - Emploi outre-mer	AE	1 939,5	1 997,4	2 204,97	2 166,63	13,7%	8,5%	-1,7%
	CP	1 924,7	1 979,4	2 181,37	2 162,98	13,3%	9,3%	-0,8%
Total	AE	3 221,4	3 116,7	3 577,8	3 363,3	11,1%	7,9%	-6,0%
	CP	2 844,8	2 917,0	3 020,5	3 041,2	6,2%	4,3%	0,7%

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : données issues des lois de finances initiales, hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans les projets de loi de règlement.

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

En effet, jusqu'en 2021, la mission « Outre-mer » enregistrait des consommations très inférieures aux crédits ouverts en LFI, posant ainsi la question du respect du vote des parlementaires lors des projets de loi de finances successifs.

Cette situation avait d'ailleurs amené la commission des finances à demander un rapport à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sur

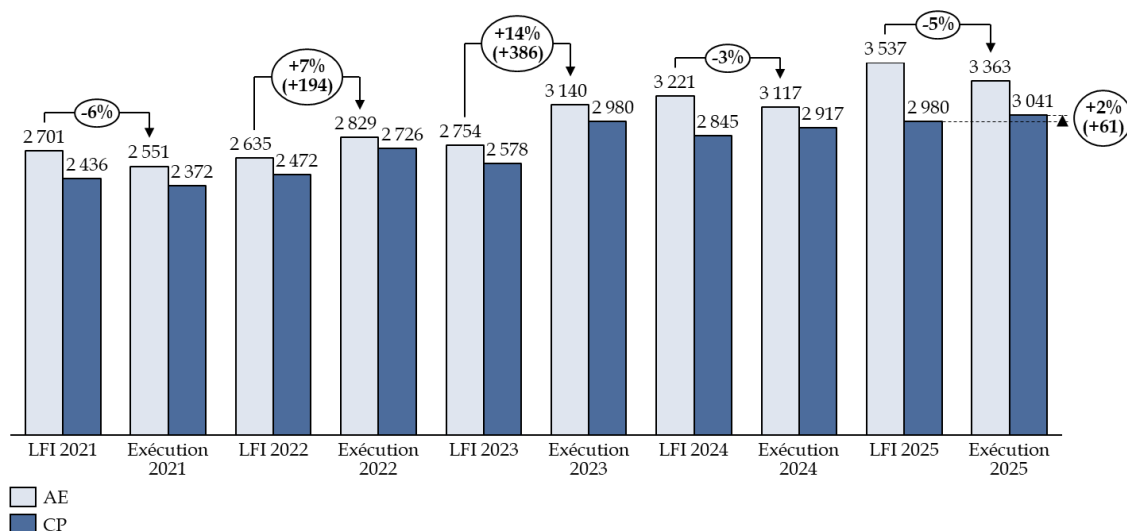
« l'exécution et la présentation des crédits de la mission Outre-mer » qui a fait l'objet d'un rapport d'information<sup>1</sup>. Les causes récurrentes de cette sous-consommation y sont mises en exergue :

- des opérations d'apurement importantes sur des engagements au titre d'années antérieures ;
- un manque structurel d'ingénierie ;
- un suivi des contrats parfois lacunaire.

La tendance observée jusqu'en 2021 s'était toutefois inversée en 2022 et 2023. Les autorisations d'engagement de la mission « Outre-mer » ont ainsi été sur-exécutées de 7 % en 2022 et de 14 % en 2023. Il est très regrettable que cette tendance s'inverse à nouveau en 2024 et 2025.

### Évolution de la prévision et de l'exécution des crédits entre 2021 et 2025

(en millions d'euros, en AE et CP)



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

Dans le détail, le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui rassemble la majeure partie des dépenses pilotables de la mission, est marqué, en 2025, par une sous-exécution à hauteur 176,2 millions d'euros en AE par rapport à la LFI, mais par une sur-exécution de 39 millions d'euros en CP, représentant 4,7 % des CP.

Ce programme avait déjà enregistré une sur-exécution en CP en 2024 à hauteur de 2 %.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 637 (2021-2022) de MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 mai 2022.

**Le programme 138 « Emploi outre-mer », constitué principalement de dépenses non-manœuvrables dites « de guichet » enregistre une sous-consommation de 38,3 millions d’euros en AE et de 18,4 millions d’euros en CP, soit une sous-exécution de 1,7 % en AE et de 0,8 % en CP. La prévision budgétaire du programme 138 s’est améliorée par rapport à 2024, quand le taux de consommation s’élevait à 105 % des crédits du programme.**

La consommation des crédits de la mission dépend également de la **nature de la dépense**. La mission « Outre-mer » est ainsi composée à 88,2 % de dépenses d’intervention (titre 6), difficilement pilotables et à 6,6 % de dépenses de personnels, composés exclusivement des volontaires et cadres civils et militaires du plan SMA (Service militaire adapté) 2025 +. Les dépenses de fonctionnement ne représentent que 4 % des crédits de paiement de la mission « Outre-mer ».

**Les dépenses de fonctionnement sont cependant largement sur-exécutées par rapport aux prévisions de la LFI 2024**, à hauteur de 26,1 % en AE et de 28,5 % en CP. Cette hausse s’explique essentiellement par la gestion des déchets et de la démolition des squats à Mayotte, selon la Cour des comptes<sup>1</sup>.

## **2. Des mouvements de gestion limités en 2025**

Sur le programme 123, la loi de finances de fin de gestion pour 2025<sup>2</sup> a annulé 31,2 millions d’euros d’AE, correspondant à la réserve de précaution, mais a ouvert 45,3 millions d’euros de CP, au titre du contrat d’engagement entre l’État et le Conseil départemental de Mayotte.

Toutefois, les reports de l’année 2024 et les fonds de concours et attributions de produits ont permis de compenser partiellement les annulations sur le programme 123. **Ainsi, 6,6 millions d’euros en AE et 91,7 millions d’euros en CP supplémentaires ont pu être ouverts.**

Sur le programme 138, la loi de finances de fin de gestion a entraîné l’annulation de 18,8 millions d’euros en AE et de 17,4 millions d’euros en CP. Au total, ce sont 60,7 millions d’euros en AE et 83,2 millions d’euros en CP qui ont été ouverts en plus sur le programme 138 grâce aux reports de l’année précédente et aux fonds de concours et attributions de produits.

**Ainsi, les crédits de paiement ouverts ont été supérieurs de 5,9 %, représentant 175 millions d’euros, par rapport à la prévision en LFI 2025.**

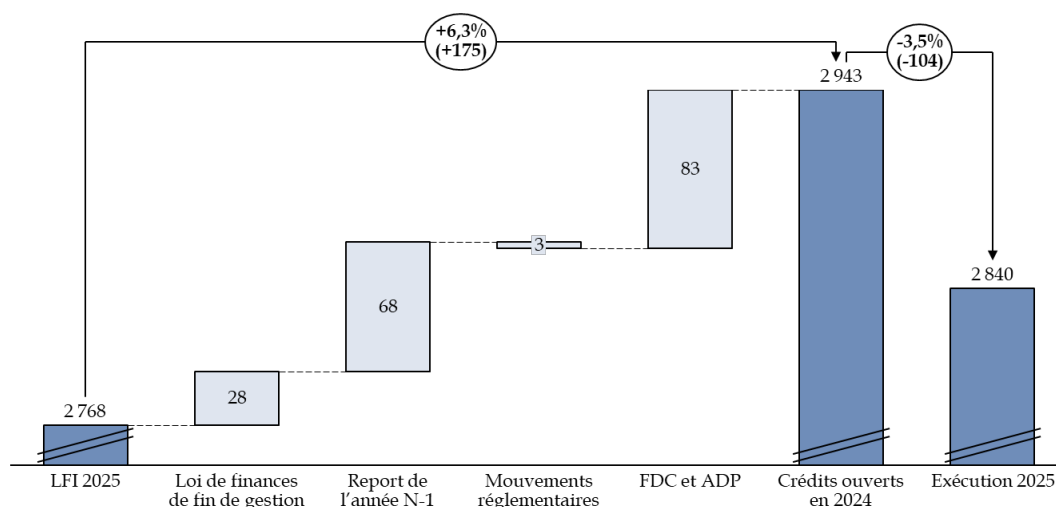
---

<sup>1</sup> Note d’exécution budgétaire, « mission Outre-mer », Cour des comptes, avril 2026.

<sup>2</sup> Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

### Mouvements de crédits en gestion sur la mission « Outre-mer » en 2025

(en millions d'euros et en CP)



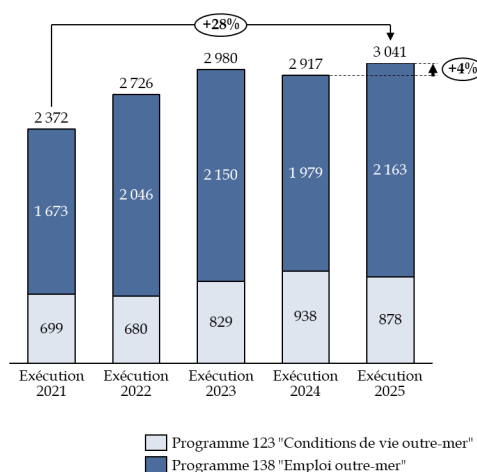
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

### B. UNE STABILISATION DES MOYENS DE LA MISSION

Les crédits exécutés sur la mission « Outre-mer » en 2025 augmentent de 7,9 % en AE et de 4,3 % en CP, représentant 246,6 millions d'euros et 63 millions d'euros respectivement, par rapport à 2024. **Il s'agit d'une stabilisation des moyens de la mission**, revenus pratiquement à leur niveau de 2023, mais qui ont augmenté significativement depuis 2021, à hauteur de 28 %.

### Évolution des crédits exécutés sur la mission « outre-mer » entre 2021 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



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

À noter toutefois que **nette de l'inflation, la hausse des crédits entre 2021 et 2025 n'est que de 12,4 %, représentant 336 millions d'euros.**

Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », d'un montant de 61,3 millions d'euros, les dépenses de la mission « Outre-mer » s'élèvent à 3,3 milliards d'euros en AE et à 2,98 milliards d'euros en CP, soit un montant supérieur à celui prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027<sup>1</sup>. En effet, les dépenses de la mission « Outre-mer » devaient être de 2,6 milliards d'euros en 2025.

**Les rapporteurs spéciaux rappellent toutefois l'importance des crédits de la mission « Outre-mer » pour permettre un rattrapage économique véritable des populations ultramarines par rapport à l'hexagone.** Les territoires d'outre-mer continuent de subir un retard de développement, qui ne pourra être comblé que grâce à une politique volontariste du Gouvernement dans ces territoires. Les crises récentes, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, à La Réunion ou encore en Guadeloupe ont illustré la nécessité d'un engagement fort.

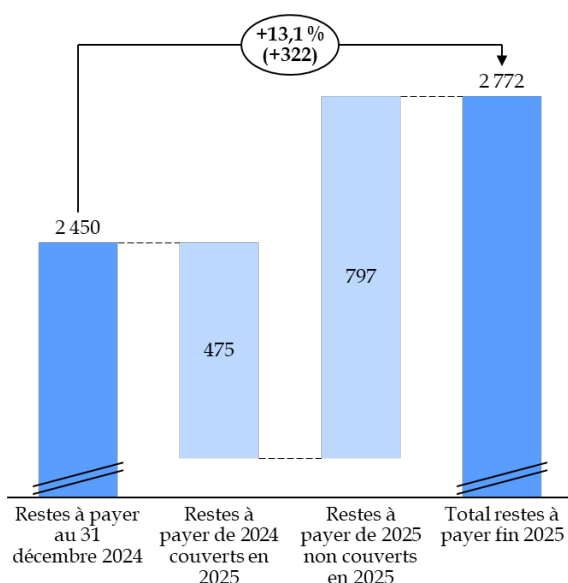
### ***C. DES RESTES À PAYER TRÈS ÉLEVÉS ET EN HAUSSE***

La mission « Outre-mer » est marquée par l'importance **des restes à payer**, qui correspondent souvent à des dispositifs ayant vocation à être consommés pendant plusieurs années. Ils s'élèvent en 2025 à 2,77 milliards d'euros, en hausse de 13,1 %, représentant 322 millions d'euros, par rapport à 2024. En effet, si près de 475 millions d'euros des restes à payer des années précédentes ont été exécutés, ce sont 797 millions d'euros de nouveaux restes à payer qui ont été générés cette année.

---

<sup>1</sup>Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

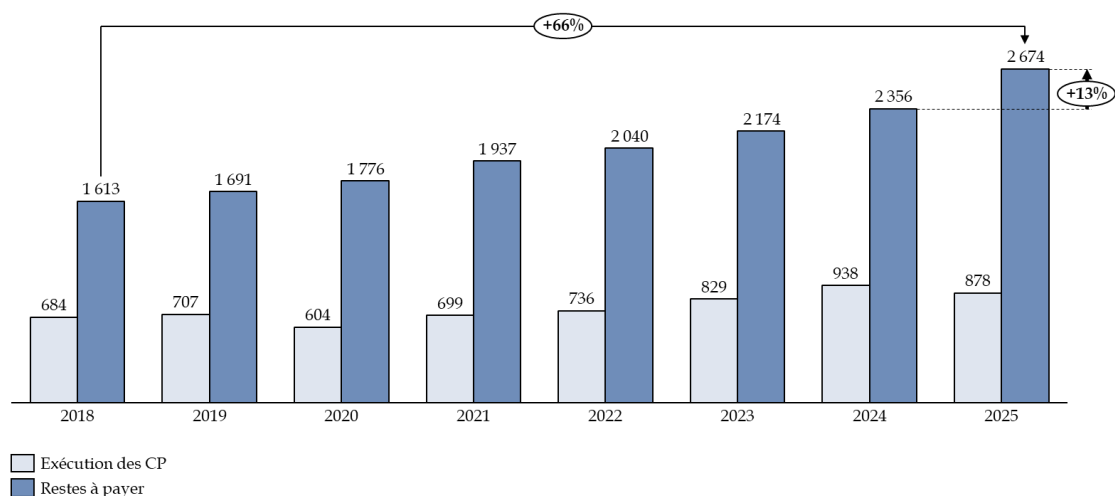
### Évolution des restes à payer entre 2024 et 2025 sur la mission « Outre-mer » (en euros)



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

Ils sont essentiellement le fait du programme 123, pour lequel ils s'élèvent à 2,67 milliards d'euros en 2025, contre 2,36 milliards d'euros au 31 décembre 2024, soit une hausse de 13 % en un an. **Entre 2018 et 2025, les restes à payer ont augmenté de 66 % sur les crédits du programme 123**, malgré les opérations d'apurement mises en œuvre par la direction générale des outre-mer (DGOM) depuis 2019.

### Comparaison entre les consommations de CP et les restes à payer entre 2018 et 2025 sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » (en millions d'euros)



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

La hausse des restes à payer, de 322 millions d'euros, porte essentiellement sur la ligne budgétaire unique, à hauteur de 69 millions d'euros, sur les dotations aux collectivités territoriales portées par l'action 6, pour un montant de 173 millions d'euros, et sur les contrats de convergence et de transformation, à hauteur de 46 millions d'euros. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses permettant de soutenir l'investissement dans les infrastructures, dans le logement ainsi que le budget des collectivités locales ultramarines, en très grande difficulté en particulier à Mayotte ou encore en Nouvelle-Calédonie.

**Il est souhaitable que l'État prévoit une budgétisation en crédits de paiement permettant de couvrir les engagements annuels et passés, promis aux territoires ultramarins et indispensables à leur développement.** Le différentiel entre les AE et les CP votés en LFI 2025, de 533,76 millions d'euros, explique en effet partiellement une telle hausse des restes à payer.

**Les opérations d'apurement doivent également être poursuivies à un rythme accéléré.** Les caractéristiques du programme 123, avec de nombreuses opérations pluriannuelles (logements, contrats, fonds exceptionnel d'investissement) ne peuvent justifier à elles seules un tel niveau de restes à payer.

En 2025, la DGOM a poursuivi les opérations d'apurement des restes à payer initiées en 2019, pour lesquels il n'y a plus lieu de prévoir un financement. Ainsi, les campagnes de finalisation d'engagements juridiques réalisées auprès des comptables budgétaires régionaux (CBR), avec l'appui des services du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et de la direction du budget, ont permis d'enregistrer des opérations de retraits d'engagements d'années antérieures pour 91,5 millions d'euros, soit une hausse de 42 % par rapport à celles réalisées en 2024.

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### A. DES DÉPENSES DU PROGRAMME 123 REDÉPLOYÉES VERS LE SOUTIEN À MAYOTTE ET À LA RÉUNION

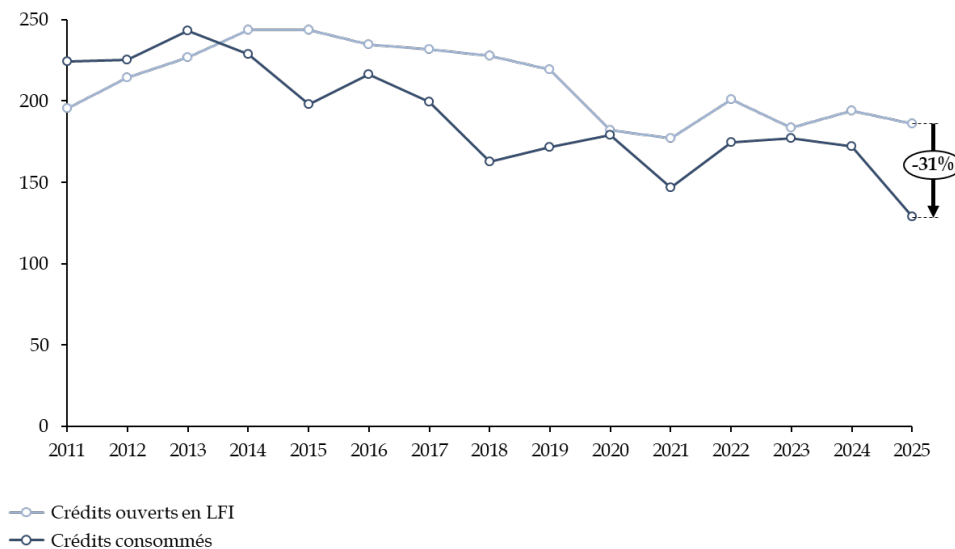
#### 1. Une sous-exécution élevée des crédits consacrés au logement

Les rapporteurs spéciaux regrettent en premier lieu la sous-consommation de l'action 1 « Logement », qui comprend la **Ligne budgétaire unique**, à hauteur de 25 % en AE et de 30,1 % en CP, soit 64,5 millions d'euros et 57,3 millions d'euros respectivement. Cette évolution confirme la tendance à sous-consommer les crédits déjà observée à des multiples reprises ces dernières années, à l'exception de 2023.

Il s'agit toutefois des **niveaux les plus bas de consommation des crédits prévus en LFI sur la LBU depuis 2011. Une telle évolution est inacceptable au vu des besoins des territoires ultramarins en termes de construction de logements.** Celle-ci risque de s'accroître en 2026, au vu des notifications de LBU reçues dans les départements et régions d'outre-mer.

#### Évolution des crédits ouverts et consommés de la ligne budgétaire unique entre 2011 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



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

Après une hausse des crédits en 2022, dans une tentative de rattrapage suivant la forte diminution des subventions entamée en 2013 et jusqu'en 2021, les dépenses en termes de crédits de paiement consacrées à cette action sont en **baisse nette** entre 2022 et 2025. **Les rapporteurs spéciaux regrettent une telle évolution, incompréhensible aux regards des besoins en termes de**

**logements sociaux.** Ainsi, entre 2017 et 2024, au total dans les DROM, 79 365 logements ont été construits grâce à une aide de l'État, dont 45,6 % grâce aux dispositifs fiscaux. **En sept ans, la cible fixée par la loi<sup>1</sup> du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) de 130 000 logements construits et subventionnés par l'État sur 10 ans n'a été atteinte qu'à 61 %.**

## **2. Une diminution de 40 % des dépenses au titre du fonds exceptionnel d'investissement**

La consommation des crédits du FEI demeure trop faible : près de 45,9 millions d'euros en AE et de 29,5 millions d'euros en CP n'ont pas été consommés, alors que 87,3 millions d'euros en AE et 62,9 millions d'euros en CP étaient prévus en LFI. Une telle sous-exécution est regrettable, et témoigne probablement à la fois d'un manque d'ingénierie dans les collectivités, d'une maturité insuffisante des projets présentés mais aussi potentiellement d'une volonté de l'État de maîtrise des dépenses.

Dans le rapport sur le FEI<sup>2</sup> des rapporteurs spéciaux, il avait été souligné que *« le choix était régulièrement fait de redéployer des crédits ouverts au titre du FEI sur d'autres dépenses d'investissements structurants. Ainsi, 7 millions d'euros ont été mobilisés chaque année depuis 2019, pour le financement du volet « sport » des CCT »*. Ce constat est toujours vérifié aujourd'hui. De même, **3,3 millions d'euros en provenance du FEI ont été mobilisés au titre du plan eau-Mayotte, 5,7 millions d'euros pour le dispositif « cas par cas » bénéficiant aux entreprises en Nouvelle-Calédonie et 3 millions d'euros sur la continuité territoriale.**

**Dans ce contexte, les rapporteurs spéciaux réaffirment que le FEI ne peut être considéré comme une variable d'ajustement lors des arbitrages ministériels et recommandent de mettre fin aux redéploiements récurrents en cours de gestion.**

Ainsi sur les 8 dernières années, 838,6 millions d'euros d'AE ont été ouvertes et seuls 569,6 millions d'euros ont été engagés.

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.](#)

<sup>2</sup> <sup>2</sup>Rapport d'information n° 727 (2021-2022) du 22 juin 2022 des sénateurs Georges Patient et Teva Rohfritsch : *« Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) : un outil souple et utile dont la gouvernance doit être améliorée »*.

### Évolution de la consommation des crédits FEI ouverts en LFI entre 2018 et 2025

(en millions d'euros)

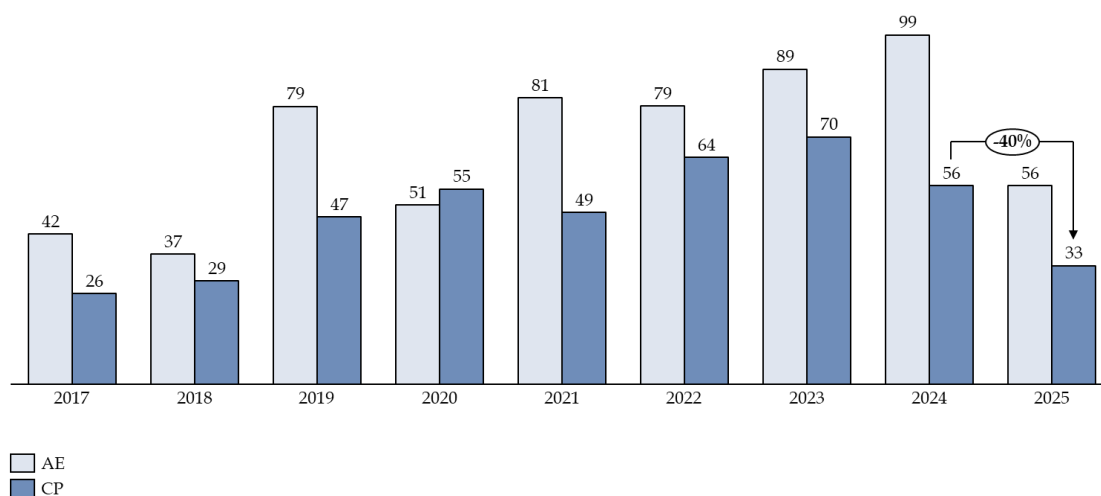
	total des crédits ouverts		dont crédits ouverts en LFI		dont mouvements en cours de gestion		exécution		crédits non consommés		taux de consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2018	40,0	36,0	40,0	36,0	0,0	0,0	36,7	29,2	3,3	6,8	91,8%	81,1%
2019	110,0	65,0	110,0	65,0	0,0	0,0	78,5	47,3	31,5	17,7	71,4%	72,8%
2020	110,0	60,0	110,0	60,0	0,0	0,0	50,7	55,2	59,3	4,8	46,1%	92,0%
2021	110,0	67,0	110,0	67,0	0,0	0,0	81,0	48,6	29,0	18,4	73,6%	72,5%
2022	110,0	63,3	110,0	63,3	0,0	0,0	78,7	64,1	31,3	-0,8	71,5%	101,3%
2023	110,0	66,1	110,0	66,1	0,0	0,0	89,1	69,9	20,9	-3,8	81,0%	105,7%
2024	146,6	73,9	160,0	87,3	-13,4	-13,4	98,8	56,1	47,8	17,7	67,4%	76,0%
2025	102,0	62,9	102,0	62,9	0,0	0,0	56,1	33,5	45,9	29,5	55,0%	53,2%
<b>Total depuis 2009</b>	<b>1187,4</b>	<b>753,8</b>	<b>1075,8</b>	<b>657,2</b>	<b>111,6</b>	<b>96,6</b>	<b>924,7</b>	<b>654,7</b>	<b>262,7</b>	<b>99,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>
<i>sur la période 2018/2025</i>	838,6	494,2	852,0	507,6	-13,4	-13,4	569,6	403,9	269,0	90,3	67,9%	81,7%

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

**Les dépenses du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) s'élèvent à 33,5 millions d'euros en CP en 2025, soit une baisse de 40 % des crédits exécutés depuis 2024. Le niveau consommé de crédits de paiement est le plus bas depuis 2019, soit une baisse du soutien à l'investissement local inacceptable. Les rapporteurs spéciaux regrettent une telle baisse des dépenses, et espèrent une stabilisation des crédits au niveau de 2022 et 2023 pour le prochain projet de loi de finances.**

### Évolution de la consommation des crédits du FEI entre 2017 et 2025

(en millions d'euros)



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

### **3. Un redéploiement des crédits au bénéfice de Mayotte et de la Réunion**

Ces sous-consommations s'expliquent, selon la Cour des comptes, par les **redéploiements des crédits dédiés à la LBU et au FEI**, ainsi qu'au fonds de reconstruction de la Nouvelle-Calédonie, **vers les dépenses imprévues en 2025 à Mayotte et à la Réunion**.

L'action 6 « dotations aux collectivités territoriales » a par exemple été sur-exécutée en CP à hauteur de 65,6 millions d'euros. Cette surconsommation en CP est largement due aux dotations qui sont venues s'ajouter pour Mayotte et La Réunion suite au passage des cyclones Garance et Chido.

Ainsi, 50 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP ont été dépensés au bénéfice de la reconstruction de l'île de La Réunion suite au passage du cyclone Garance, qui n'avaient évidemment pas été prévus en loi de finances initiale.

Au bénéfice de Mayotte, 100 millions d'euros de soutien au Conseil départemental ont été consommés.

Le **fonds de secours outre-mer** a été largement abondé, à hauteur de 51,32 millions d'euros en AE et de 53,22 millions d'euros en CP, contre 10 millions d'euros prévus. Ce sont 24,5 millions d'euros qui ont été déployés au bénéfice de la Réunion et 14,7 millions d'euros en AE et 24,5 millions d'euros en CP qui ont permis de soutenir la reconstruction de Mayotte.

Toutefois, le fonds de reconstruction pour Mayotte a consommé seulement 76,2 millions d'euros en AE et 20,62 millions d'euros en CP, sur les 100 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP prévus en LFI pour 2025. De même, la dotation spéciale de construction et d'équipements des établissements scolaires a été sous-consommée de 19 millions d'euros en AE et de 9,3 millions d'euros en CP, tout comme la dotation de soutien au syndicat Les eaux de Mayotte, à hauteur de 18,9 millions d'euros et 17,15 millions d'euros respectivement. Toutefois, au titre de l'action 2 « Aménagement du territoire », 36,1 millions d'euros en AE et 19,85 millions d'euros en CP ont été consommés au bénéfice du plan eau-Mayotte.

De même, le fonds de reconstruction pour la Nouvelle-Calédonie a été financé à hauteur de 102,8 millions d'euros en AE et 33,15 millions d'euros en CP, contre 200 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP prévus en LFI.

Un tel redéploiement interroge, car financer la réponse aux crises en diminuant le soutien au logement et aux dépenses d'investissements des collectivités territoriales est très insatisfaisante, au vu des besoins structurellement élevés en infrastructures des territoires ultramarins.

## Évolution des dotations aux collectivités portée par l'action 6 du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

(en millions d'euros)

		Exécution 2024	LFI 2025	Exécution 2025	PLF 2026	Différence entre l'exécution 2025 et la LFI 2025
Dotation spéciale de construction et d'équipements des établissements scolaires à Mayotte	AE	0	22,8	3,76	10,68	-19,04
	CP	8,48	12,5	3,19	8,9	-9,31
Subvention en faveur de la construction et de l'équipement scolaire en Guyane	AE	14,08	15	15,19	7,02	0,19
	CP	12,38	15	10,85	12,43	-4,15
Dotation spéciale de construction et d'équipements des établissements scolaires en Guyane	AE	31,64	65,5	45	30,64	-20,5
	CP	29,16	16,9	29,32	12,01	12,42
Dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie	AE	11,1	11,8	11,16	11,83	-0,64
	CP	11,1	11,8	11,16	11,83	-0,64
Lycée de Wallis-et-Futuna	AE	0		0,5	6,78	0,5
	CP	0		0,5	2,37	0,3
Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française	AE	7,62	7,3	7,26	7,26	-0,04
	CP	7,62	7,3	7,26	7,26	-0,04
Soutien du syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe	AE	27		18	14,5	18
	CP	24		18	14,5	18
Soutien du syndicat Les eaux de Mayotte	AE	12,3	21,7	2,85	2	-18,85
	CP	9,06	20	2,85	2	-17,15
Fonds de reconstruction Nouvelle-Calédonie - émeutes 2024	AE		200	102,76	0	-97,24
	CP		35	33,15	10	-1,85
Soutien exceptionnel au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie suite aux émeutes de 2024	AE	26,1				0
	CP	26,1				0
Fonds de reconstruction Mayotte - cyclone Chido	AE		100	76,22	200	-23,78
	CP		35	20,62	125	-14,38
Fonds de reconstruction La Réunion - cyclone Garance	AE			49,99	0	49,99
	CP			20	30	20
Dotation territoriale d'investissement des communes polynésiennes	AE	9,06	9	9,06	9,06	0,06
	CP	9,06	9	9,06	9,06	0,06
3ème instrument financier en Polynésie française	AE	51,3	51,31	51,31	51,31	0
	CP	40,3	45,17	31,29	45,17	-13,88
Soutien au Conseil départemental de Mayotte	AE	50	100	100	100	0
	CP	50	60	100	100	40
Soutien à la Collectivité territoriale de Guyane	AE	40		30	0	30
	CP	20		27,5	15	27,5
Îles Wallis-et-Futuna	AE	5,68	5,88	9,2	5,88	3,32
	CP	5,68	5,88	9,2	5,88	3,32
Terres australes et Antarctiques françaises	AE	4,5	4,5		4,5	-4,5
	CP	4,5	4,5		4,5	-4,5
Agence de développement économique de Nouvelle-Calédonie	AE	0,12	0,1	0,1	0,1	0
	CP	0,12	0,1	0,1	0,1	0
<b>Total</b>	AE	290,5	614,89	532,36	461,56	-82,53
	CP	257,56	278,15	333,85	416,01	55,7

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'action 2 « Aménagement du territoire » a également été sur-exécutée, à hauteur de 21,1 millions d'euros en AE et de 68,6 millions d'euros en CP.

L'enveloppe consacrée aux **contrats de convergence et de transformation** et aux contrats de développement a ainsi été plus élevée que prévue de **30,26 millions d'euros** en AE et de **55,73 millions d'euros** en CP, une bonne nouvelle au regard des enveloppes très faibles prévues à ce titre en LFI pour 2025. Le Sénat avait d'ailleurs adopté un amendement prévoyant une hausse de 77 millions d'euros en AE et de 30 millions d'euros en CP, conservé dans la copie finale du Gouvernement.

#### 4. Une situation financière de LADOM inquiétante

L'agence de la mobilité en outre-mer (LADOM) se trouve dans une situation financière fragile. Elle est en 2025 en déficit de **5,385 millions d'euros**, ce qui représente **6,4 %** de son budget.

Elle a pourtant engagé une réorganisation, conduisant à la suppression de postes et au départ volontaires d'agents, passant ainsi de 150 emplois sous plafond réalisés en 2024 à 135 en 2025. Un arrêté de restructuration a ainsi été signé le 14 mai 2025, avec pour objectif une réflexion globale sur l'évolution des métiers de LADOM.

Toutefois, une hausse des charges est induite notamment par la création par le décret<sup>1</sup> du 6 septembre 2025 du passeport pour la mobilité des salariés, du passeport pour la mobilité des entreprises innovantes, du passeport pour le retour et du passeport pour la mobilité de la formation en sites partagés, en application des articles 236 et 237 de la LFI pour 2024.

L'augmentation des subventions de la mission « Outre-mer », passée de 64,7 millions d'euros de CP en 2024 à 67,2 millions d'euros en 2025, n'a pas suffi à couvrir les besoins de LADOM. Or une baisse de la subvention pour LADOM a été votée en LFI 2026. Elle s'élèverait à 63,8 millions d'euros en CP. **Une meilleure prise en compte des charges réelles pesant sur LADOM est nécessaire afin d'éviter à l'agence un déficit budgétaire, malgré les efforts importants de rationalisation de son action.**

#### **B. UNE AMÉLIORATION DE LA PRÉVISION DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DITES « LODEOM »**

**L'exécution du programme 138 par rapport aux crédits ouverts en LFI s'établit à 2,17 milliards d'euros en AE et en CP, soit 98,3 % et 99,2 % respectivement des crédits ouverts.**

Les rapporteurs spéciaux saluent la **meilleure anticipation** des crédits nécessaires en LFI, qui tient davantage compte de l'aléa des prévisions de l'Urssaf sur les exonérations nécessaires de cotisations sociales pour les entreprises, spécifiques aux outre-mer et financées *via l'action 1* « **Soutien aux entreprises** » **du programme 138**. L'action 1 couvre notamment le renforcement des exonérations de charges patronales visant à compenser la suppression du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et pour l'emploi) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Pour rappel, en 2024, la LFI avait sous-estimé de **95 millions d'euros les crédits nécessaires à la compensation des exonérations sociales**.

---

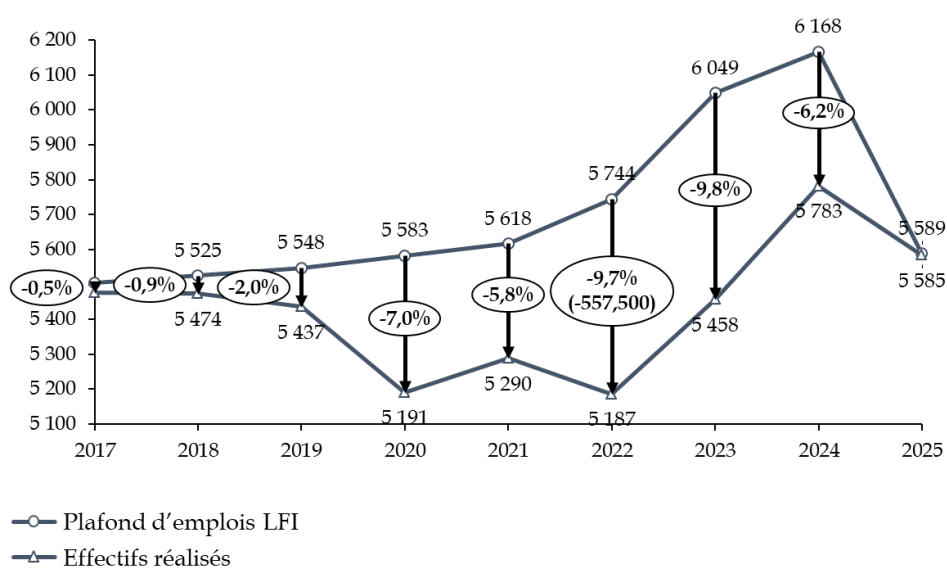
<sup>1</sup> Décret n° 2025-907 du 6 septembre 2025 pris pour application des articles 236 et 237 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 et portant diverses dispositions relatives à la continuité territoriale.

Les crédits de l'action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138 financent, à titre principal, le service militaire adapté (SMA) mais également la subvention pour charges de service public de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ainsi que des actions de formations en mobilité à destination des ressortissants des départements et collectivités outre-mer de 18 à 30 ans notamment via le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP) et enfin la subvention versée à l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

**La hausse des crédits, de 10,4 millions d'euros en CP, correspond à une progression des dépenses de formation professionnelle et des dépenses d'infrastructures au sein du SMA.** Les effectifs du SMA sont relativement stables. À noter, l'amélioration de la réalisation du plafond d'emplois par rapport aux années précédentes.

### Plafond d'emplois et effectifs réalisés au titre du SMA

(en ETPT)



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