

N° 1998

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2025

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

sur l'évaluation de l'application du principe de continuité territoriale

ET PRÉSENTÉ PAR

M. OLIVIER SERVA ET MME ANNIE VIDAL
Députés

SOMMAIRE

	Pages
RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS	7
SYNTHÈSE.....	11
INTRODUCTION	29
I. DES OUTRE-MER A L'HEXAGONE, DES DISCONTINUITES DIVERSES AUX CONSEQUENCES NOMBREUSES	31
A. LES COUTS DIRECTS ET INDIRECTS DE LA DISCONTINuite	33
1. Les effets immédiats de l'insularité et de l'éloignement	33
a. À l'échelle des territoires, des contraintes souvent indépassables.....	33
i. Des collectivités cumulant isolement et contraintes	33
ii. Des enclavements enchâssés : l'exemple guyanais	36
b. Des Outre-mer à l'Hexagone, des mobilités physiques entravées.....	38
i. Une desserte aérienne de qualité variable.....	38
ii. Le coût du billet d'avion, indicateur décisif de la (dis)continuité.....	42
2. Des contrecoups indirects : une indiscutable pénalité Outre-mer.....	46
a. Des vulnérabilités socio-économiques accentuées par la discontinuité	47
i. Le cumul de fragilités socio-économiques durables.....	47
ii. Une inégalité des chances plus marquée que dans l'Hexagone	49
b. Un recours aux services publics considérablement complexifié	50
i. Des difficultés d'accès aux services publics essentiels	50
ii. Un accès entravé à l'enseignement supérieur et aux formations	51
c. La vie chère, répercussion quotidienne de la discontinuité.....	54
B. UNE DISCONTINuite AGGRAVEE PAR DE PREGNANTES VULNERABILITES.....	56
1. Des infrastructures confrontées au défi de la modernisation	56
a. La rénovation contrastée des plateformes aériennes.....	56
b. Des investissements urgents pour moderniser l'architecture portuaire	59
2. Des territoires inégalement armés face aux fractures numériques.....	60

a. Malgré de nettes améliorations, des disparités qui persistent.....	61
b. Une fracture numérique toujours vivace.....	63
II. UNE POLITIQUE D'AIDE AUX MOBILITES INDIVIDUELLES DYNAMIQUE, MAIS QUI DOIT ENCORE GAGNER EN EFFICACITE	66
A. L'EXTENSION SUBSTANTIELLE, MAIS INACHEVEE, DES AIDES AUX MOBILITES	67
1. Un élargissement décisif, mais incomplet, du soutien aux mobilités	67
a. Une montée en puissance effective.....	67
b. Une politique qui doit encore gagner en moyens et en cohérence	70
2. Le progrès remarquable de la portée des aides versées par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom)	72
a. Une augmentation symptomatique du nombre de bénéficiaires.....	72
i. La spécialisation poussée des aides à la vie étudiante	72
ii. Le succès croissant des aides à la vie active	74
iii. La diversification accrue des aides à la vie quotidienne	75
iv. L'affermissement du volet consacré aux urgences de la vie	76
b. L'efficience accrue des interventions de Ladom.....	77
3. Au-delà de Ladom, des dispositifs régionaux qui ont gagné en efficacité	84
a. Dans les collectivités d'Outre-mer, la rationalisation des aides aux mobilités gérées par les services préfectoraux.....	84
i. En Nouvelle-Calédonie, la coexistence de deux aides individuelles	84
ii. En Polynésie française, une hausse sensible des décisions d'attribution	86
b. En parallèle, la pérennisation d'aides versées par les collectivités et adaptées aux spécificités régionales	86
B. AFFERMIR LE DROIT DES RESIDENTS ULTRAMARINS A LA MOBILITE : UN IMPERATIF REPUBLICAIN.....	89
1. Garantir les conditions d'un véritable droit à la continuité territoriale.....	89
a. Définir juridiquement un droit à la continuité territoriale.....	89
b. Soutenir une trajectoire financière conforme aux besoins des résidents	90
c. Amplifier la portée des aides existantes.....	91
i. Relever les seuils d'éligibilité des dispositifs de continuité territoriale	91
ii. Réduire les barrières à l'accès aux formations en mobilité.....	92
2. Optimiser l'efficience du processus d'attribution des aides	94
a. Moderniser la procédure d'instruction pour réduire les délais.....	94
b. Élargir les compétences de Ladom à la problématique du logement	95
c. Harmoniser l'attribution des congés bonifiés.....	96
d. Améliorer l'évaluation des aides à la mobilité ultramarine	100

III. RENOVER LES CONNEXIONS TERRITORIALES, UNE EXIGENCE AU SERVICE DE L'INDIVISIBILITE REPUBLICAINE	103
A. REDUIRE L'ENCLAVEMENT : UNE INDISPENSABLE GAGEURE	103
1. Une politique de continuité qui peine à répondre à des besoins extensifs.....	103
a. Une régulation économique insuffisante pour réduire le coût de la vie.....	103
i. L'aide au fret, un outil inadapté pour compenser l'éloignement	103
ii. Le bouclier qualité-prix, une efficacité circonscrite	107
b. Un désenclavement mieux accompagné, mais encore lacunaire	108
i. Des dispositifs trop inconstants pour favoriser le désenclavement	108
ii. L'amplitude limitée du soutien aux compagnies aériennes	112
c. Le modèle corse : un service public qui corrige la discontinuité	114
i. Une continuité opérationnelle sous le régime de la gestion directe.....	114
ii. Une réduction effective des contraintes liées à l'insularité.....	116
iii. Des contrôles intensifiés pour un suivi tangible de la qualité de service	117
2. Atténuer l'enclavement aérien et maritime.....	118
a. Consolider les dessertes pour des mobilités à un coût abordable	119
i. Renforcer la stabilité, la complétude et l'accessibilité des liaisons.....	119
ii. Poursuivre et systématiser la modernisation des infrastructures.....	122
b. Intensifier le soutien à des tarifs supportables en matière de fret.....	124
B. AMPLIFIER LES CONNEXIONS NUMERIQUES DES TERRITOIRES	126
1. Une lutte déjà affirmée contre la discontinuité numérique.....	126
2. Multiplier les solutions numériques d'accès aux services publics.....	128
CONCLUSION.....	133
EXAMEN PAR LE COMITÉ	135
ANNEXE N° 1 : ARCHITECTURE BUDGETAIRE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE CONTINUITE TERRITORIALE.....	137
ANNEXE N° 2 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS.....	138
ANNEXE N° 3 : CONTRIBUTIONS REÇUES PAR LES RAPPORTEURS	139

RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

AXE n° 1 : Affermir le droit des résidents ultramarins et insulaires à la mobilité : un impératif républicain.

Recommandation n° 1 : Sur le modèle des dispositions législatives en vigueur pour la Collectivité de Corse, modifier le code des transports pour établir un droit opposable à la continuité territoriale au bénéfice de l'ensemble des résidents ultramarins, en élargissant la compétence de l'État à l'accompagnement des mobilités internes et régionales.

Recommandation n° 2 : Rehausser l'effort budgétaire en faveur de l'application du principe de continuité territoriale, *via* l'augmentation sensible des crédits budgétaires alloués à l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom) : augmentation du montant global des aides versées pour les mobilités ultramarines et sécurisation des ressources affectées au fonctionnement de l'opérateur.

Recommandation n° 3 : Accroître significativement l'éligibilité des résidents ultramarins aux aides financées par le fonds de continuité territoriale : relèvement généralisé du plafond de ressources, suppression de seuils ciblés pour l'aide à la continuité territoriale (ACT) spécifique, réduction du délai de carence, revalorisation des montants versés aux bénéficiaires.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un guichet unique d'information numérique sur l'ensemble des dispositifs de mobilité étudiante et professionnelle, réunissant Ladom, les Crous, les régions et les établissements d'enseignement supérieur, et comprenant une plateforme de simulation des aides et des possibilités de cumul d'aides.

Recommandation n° 5 : Renforcer la coordination entre Ladom et les collectivités d'Outre-mer (COM) pour améliorer l'efficacité et l'égalité de traitement dans l'instruction des dossiers, *via* le déploiement de l'outil DROM'Connect au sein des COM et la promotion d'un réseau unifié des services gestionnaires des aides à la mobilité ultramarine.

Recommandation n° 6 : Confier à Ladom la compétence pour accompagner les étudiants ultramarins en mobilité dans la recherche d'un logement, au nom d'une application complète du principe de continuité territoriale.

Recommandation n° 7 : Harmoniser l’instruction des demandes de congés bonifiés entre les différentes administrations et les trois branches de la fonction publique, pour affiner la définition du centre des intérêts matériels et moraux et limiter les risques d’arbitraire.

Recommandation n° 8 : Assortir les programmes budgétaires 123 *Conditions de vie Outre-mer* et 138 *Emploi Outre-mer* d’indicateurs de performance adéquats et exhaustifs pour évaluer de manière ciblée et précise l’incidence réelle des aides du fonds de continuité territoriale sur l’atténuation des contraintes de l’insularité et de l’éloignement : installation professionnelle, accès aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication.

Recommandation n° 9 : Créer un observatoire national de la continuité territoriale pour mesurer et évaluer de manière régulière les effets de la discontinuité que subissent les territoires insulaires et ultramarins, ainsi que les besoins qui existent en matière de mobilités.

*

AXE n° 2 : Amplifier les capacités de connexion des territoires insulaires et ultramarins : transports, formations, communications.

Recommandation n° 10 : Affermir le soutien de l’État (défiscalisations, plans de sauvetage) aux compagnies aériennes locales, acteurs vitaux de la desserte régionale, en favorisant des perspectives de coopération, voire de regroupement, entre les compagnies concernées.

Recommandation n° 11 : Expérimenter la mise en place d’un tarif-plafond sur le prix des billets d’avion au bénéfice des résidents ultramarins, afin de lutter contre les surcoûts liés à la saisonnalité et accroître l’accessibilité financière de la desserte aérienne.

Recommandation n° 12 : Renforcer la connexion régionale des territoires ultramarins en accompagnant, pour chaque bassin régional, le développement de liaisons inter-Outre-mer et avec l’environnement géographique de proximité, afin de stimuler la mobilité régionale et d’inscrire la continuité dans une stratégie de bassins géographiques.

Recommandation n° 13 : Affermir la connectivité des territoires insulaires et ultramarins en multipliant les investissements en faveur de la mise à niveau de leurs infrastructures aéroportuaires, condition *sine qua non* de leur continuité aérienne, et en renforçant les crédits alloués aux contrats de convergence et de transformation.

Recommandation n° 14 : Faire de la mise à niveau et de la rénovation des plateformes portuaires insulaires et ultramarines une priorité stratégique pour le développement de la connectivité maritime de ces territoires et l’affirmation de leur compétitivité en tant que hubs régionaux.

Recommandation n° 15 : Étendre significativement l’aide au fret pour les territoires ultramarins, afin d’en faire un véritable dispositif de lutte contre la vie chère : abondement de l’enveloppe budgétaire pour compenser le plus largement possible les coûts d’acheminement, découplage à l’égard de l’aide européenne, simplification administrative, ciblage sur les produits de première nécessité, élargissement du bénéfice aux collectivités du Pacifique.

Recommandation n° 16 : Renforcer la portée du bouclier qualité-prix, en systématisant son extension aux produits de première nécessité, en harmonisant sa mise en œuvre dans l’ensemble des territoires ultramarins et en prévoyant des sanctions contraignantes afin de garantir l’application d’une pleine et entière continuité économique.

Recommandation n° 17 : Renforcer le soutien de l’État à la mise en place de solutions de continuité numérique, afin d’améliorer l’accès aux services publics dans les territoires insulaires et ultramarins, et de réduire la portée de la fracture numérique.

*

* *

SYNTHÈSE



ASSEMBLÉE
NATIONALE

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Évaluation de l'application du principe de continuité territoriale

M. Olivier Serva et Mme Annie Vidal,
rapporteurs

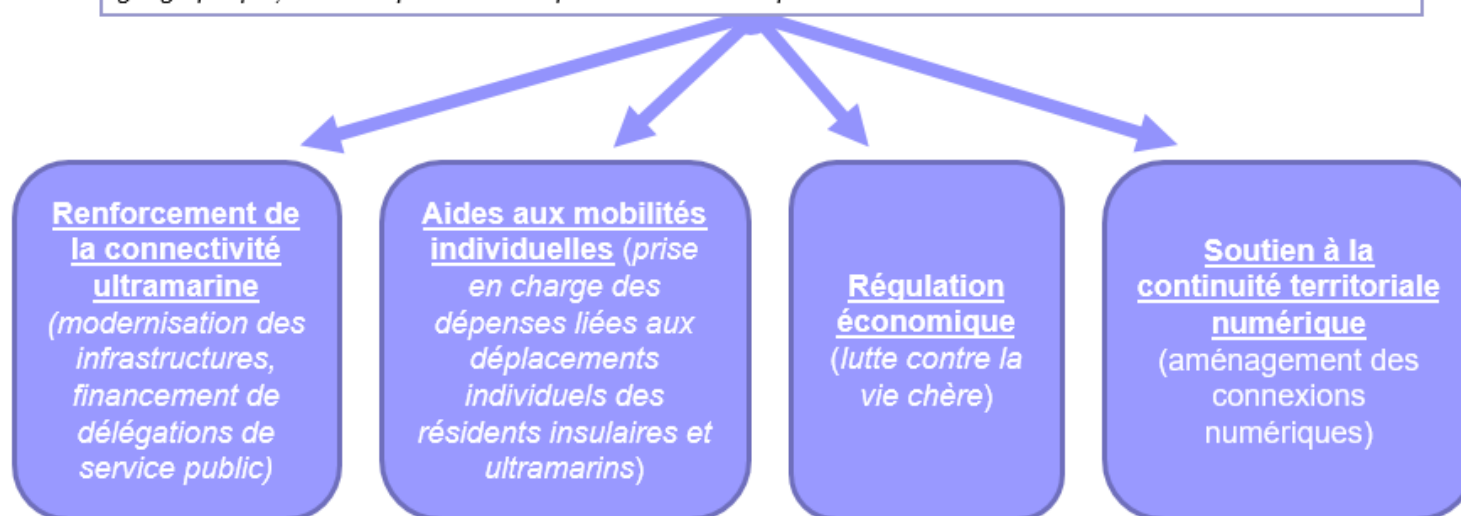
Jeudi 23 octobre 2025



I - DES OUTRE-MER À L'HEXAGONE, DES DISCONTINUITÉS DIVERSES AUX CONSÉQUENCES NOMBREUSES

Le principe de continuité territoriale : définition

En vertu de l'**article L. 1803-1** du code des transports, « les pouvoirs publics mettent en œuvre, au profit des personnes physiques régulièrement établies en France et des personnes morales de droit privé domiciliées outre-mer, **une politique nationale de continuité territoriale** au départ ou à destination de l'outre-mer. Cette politique repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République. Elle tend à **atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement**, notamment en matière d'installation professionnelle, et à **rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics** de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer ».





COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Volet de la PNCT	Nature des dépenses	Périmètre	Exécution 2024
Aides à la mobilité des personnes	Fonds de continuité territoriale (P123 Conditions de vie Outre-mer)	Périmètre Ladom	<u>49,00 M€</u>
		Périmètre hors Ladom (services instructeurs de l'État dans les COM)	<u>10,37 M€</u>
	Dispositifs spécifiques d'aide à la formation professionnelle en mobilité (P138 Emploi Outre-mer)	Passeport mobilité pour la formation professionnelle	<u>5,80 M€</u>
	Dispositifs locaux de formation à destination des cadres (P138 Emploi Outre-mer)	Cadres d'avenir	<u>0,33 M€</u>
	Subvention pour charges de service public de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (P138 Emploi Outre-mer)	SCSP Ladom	<u>9,76 M€</u>
	Dispositifs régionaux de continuité territoriale	« Continuité pays » (Nouvelle-Calédonie)	<u>5,3 M€</u>
		Dispositif d'ACT régional de La Réunion	N.C.
	Congés bonifiés	Fonction publique d'État	<u>26 M€</u>
		Fonction publique territoriale	N.C.
Renforcement de la connectivité ultramarine	Désenclavement des dessertes (P123 Conditions de vie Outre-mer)	Desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon	<u>12,23 M€</u>
		Desserte aérienne des îles Wallis et Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon	<u>1,93 M€</u>
	Désenclavement de la Guyane	Dispositif d'aides à caractère social (DACS) – Part financée par l'État	<u>4,5 M€</u>
	Régime d'aides à l'investissement productif Outre-mer (P138 Emploi Outre-mer)	Achat d'aéronefs par les compagnies participant à la desserte ultramarine	<u>Entre 50 et 100 M€</u>
	Plans de sauvetage de compagnies ultramarines		N.C.
	Dotation de continuité territoriale pour la Corse (P119 Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements)	Financement de la continuité territoriale aérienne et maritime avec la Corse	<u>187 M€</u>
	Modernisation des infrastructures ultramarines (P203 Infrastructures et services de transport)	Contrats de convergence et de transformation ultramarin	N.C. (engagements pluriannuels)
Régulation économique	Aide au fret (P138 Emploi Outre-mer)	Aide d'État	<u>6,75 M€</u>
Continuité territoriale numérique	Programmes de connectivité numérique dans les Outre-mer	Volet Outre-mer du Plan France Très Haut Débit	N.C.
TOTAL des crédits budgétaires	369 M€ (appréciation minimale)		

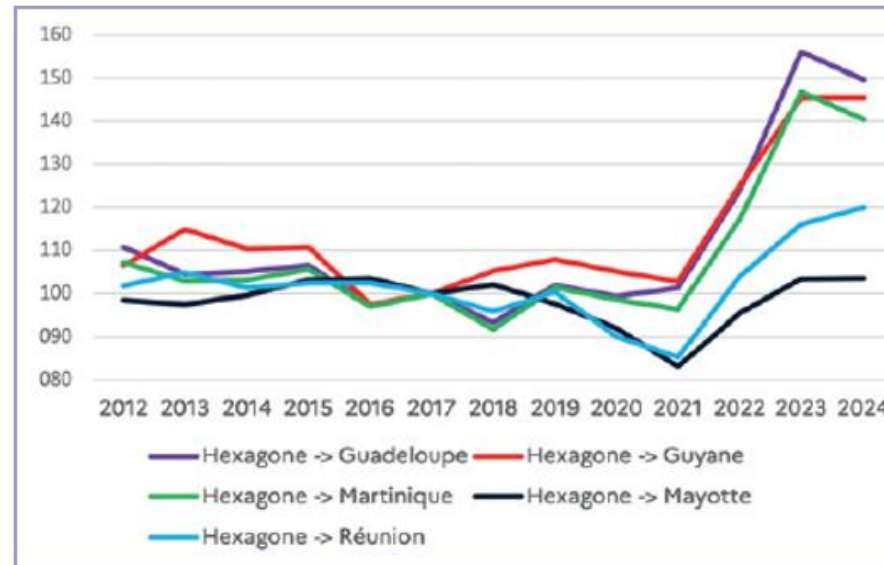


1. La discontinuité territoriale : des surcoûts directs et indirects pour les territoires insulaires et ultramarins

a. L'insularité et l'éloignement provoquent des effets immédiats sur la continuité entre les territoires

- À l'échelle des territoires, **des contraintes géographiques souvent indépassables** : isolement structurel, dispersion archipélagique, discontinuités intérieures, enclavements enchâssés.
- Entre les Outre-mer et l'Hexagone, **des mobilités physiques entravées** : une desserte aérienne de qualité variable et un coût des billets d'avion particulièrement élevé.

Évolution des tarifs aériens au départ des DOM



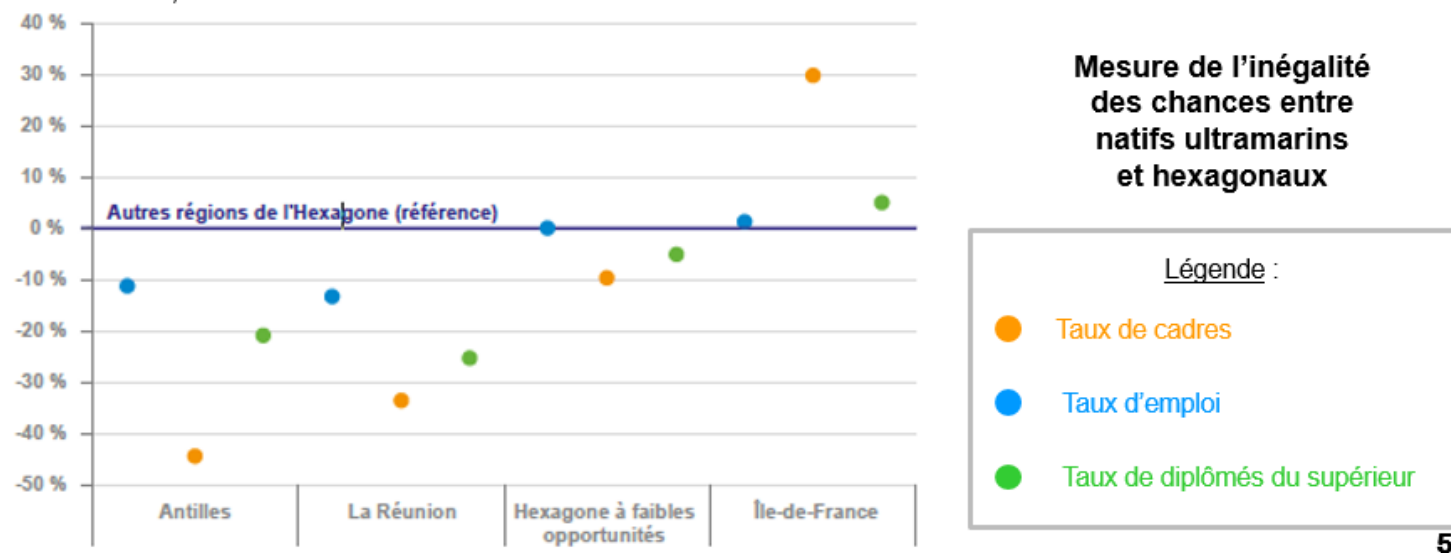
Source : CESECE de Guyane, La continuité territoriale en Guyane, octobre 2024, p. 19.

- Un exemple : **le coût des trajets aériens**, entre poids de la saisonnalité et hausse des tarifs.



b. Des vulnérabilités socio-économiques accentuées par la discontinuité

- **Une précarité plus fréquente** : taux de pauvreté de 36 % à La Réunion, 34 % en Guadeloupe, 52 % en Guyane, 77 % à Mayotte et 26 % en Martinique, contre un niveau moyen de 14,9 % pour l'ensemble de la France.
- **Un chômage structurellement haut** : 12 % en Martinique, 16 % en Guyane, 17 % en Guadeloupe, 19 % à La Réunion, 34 % à Mayotte.
- **Une inégalité des chances** plus marquée que dans l'Hexagone : une « *pénalité Outre-mer* » significative pour l'accès aux formations et aux diplômes.
- **Un recours aux services publics** considérablement complexifié : offres locales lacunaires, difficultés d'accès, freins nombreux aux mobilités.



Source : France Stratégie, note d'analyse 2024/7 n° 137, p. 6.



c. *La cherté de la vie, une répercussion quotidienne de la discontinuité territoriale*

Écarts de prix entre les Outre-mer et l'Hexagone

D'après l'Insee, les prix à la consommation sont plus élevés dans les DOM que dans l'Hexagone :

- **+ 9 %** pour La Réunion
- **+ 16 %** en Guadeloupe



Source : Comité interministériel des Outre-mer, 10 juillet 2025, dossier de presse, p. 22.

Département d'outre-mer	Écart moyen (Fisher)	Écart sur la base du panier de consommation métropolitain	Écart sur la base du panier de consommation du DOM
Guadeloupe	15,8	19,2	12,6
Martinique	13,8	17,1	10,6
Guyane	13,7	17,6	10,0
La Réunion	8,9	12,3	5,5
Mayotte (hors loyers)	10,3	17,7	3,4

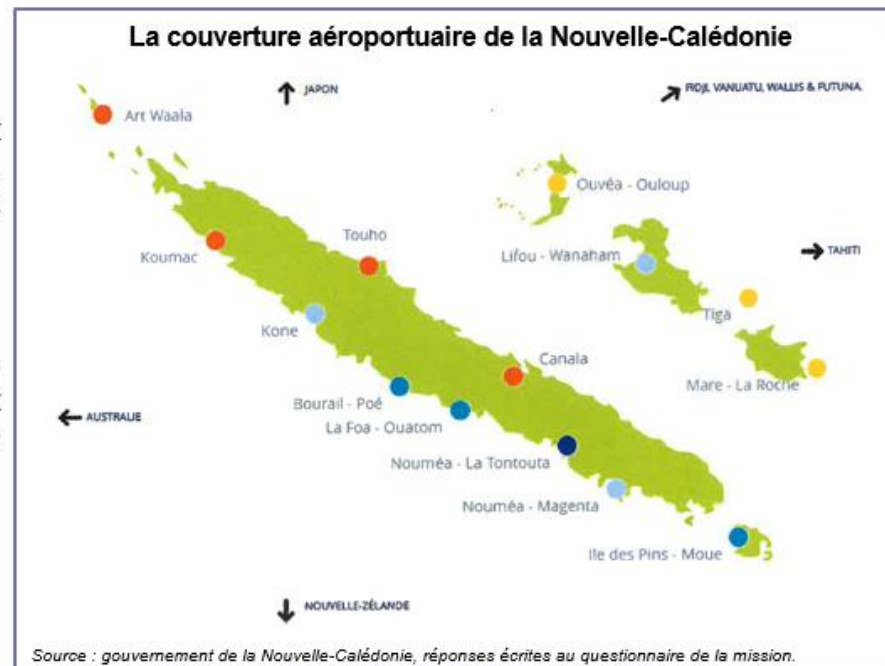
Source : Insee, enquête de comparaison spatiale des prix 2022.



2. Des discontinuités aggravées par de prégnantes vulnérabilités : état des infrastructures et fracture numérique

a. Des infrastructures portuaires et aéroportuaires au défi de la modernisation

- **En Guadeloupe**, la situation de l'aéroport Maryse-Condé est préoccupante, en l'absence de financements suffisants pour effectuer les travaux de modernisation nécessaires à la rénovation de l'infrastructure.
- **À Mayotte**, la piste de l'aéroport Marcel-Henry, situé en Petite-Terre, est fragilisée par la montée des eaux et la subsidence de l'île.
- **En Nouvelle-Calédonie**, des infrastructures nombreuses et nécessaires pour assurer le désenclavement des différentes îles.





b. Une fracture numérique persistante et vivace

Connectivité fixe

- Un taux de locaux ayant accès au très haut débit filaire de l'ordre de **79 %** dans les Outre-mer, contre **90 %** dans l'ensemble de la France

Des lacunes numériques majeures

- **26,3 %** des résidents ultramarins déclarent n'avoir aucune compétence numérique (contre **19,6 %** dans l'Hexagone)
- **6 %** des foyers néo-calédoniens ne bénéficient d'aucun équipement numérique

Indice de fragilité numérique : l'exemple mahorais



Source : Indice de fragilité numérique (IFN), La Médium, cartographie consultée en ligne le 18/09/2025.



II – DES AIDES AUX MOBILITÉS INDIVIDUELLES DYNAMIQUES, MAIS QUI DOIVENT ENCORE GAGNER EN EFFICACITÉ

Répartition des compétences entre Ladom et les services instructeurs de la continuité territoriale dans les Outre-mer

Volet
Agence de
l'Outre-
mer pour
la mobilité
(Ladom)



Volet
services de
l'État dans
les
Collectivités
d'Outre-mer
(COM)

Source : DGOM, réponses écrites au questionnaire de la mission.

Les aides individuelles à la mobilité ultramarine :
une compétence de l'État (article L. 1803-1 du code des transports)



1. L'extension substantielle des aides à la mobilité

a. Le progrès remarquable de la portée des aides versées par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom)

Vie étudiante

(passeport mobilité études, passeport mobilité stage professionnel, cadres d'avenir, oraux de concours)

Vie quotidienne

(aide à la continuité territoriale « grand public » et « talents »)

Vie active

(passeport mobilité formation professionnelle, prise de poste, certification VAE)

Urgences de la vie

(transport de corps, obsèques, accompagnement d'un enfant évacué sanitaire)

L'évolution du nombre de bénéficiaires des aides versées par Ladom

Volet	Aide	2024	2023	Evolution 2024/2023
Vie étudiante		12 034	10 575	+ 14 %
	PME	11 388	10 018	+ 14 %
	PMSP	501	445	+ 13 %
	Cadres d'avenir	145	112	+ 30 %
Vie active		2 847	2 788	+ 2 %
	PMFP	1 768	1 726	+ 2 %
	Prise de poste	370	401	- 8 %
	Oraux de concours	704	657	+ 7 %
Vie quotidienne		67 986	59 555	+ 14 %
	ACT classique	67 841	59 421	+ 14 %
	ACT spécifique	145	150	- 5 %
Urgences de la vie		456	375	+ 22 %
	Aide aux obsèques	430	369	+ 17 %
	Transport de corps	3	6	- 50 %
	Accompagnant enfant évacué sanitaire	23		
Total		83 323	73 293	+ 14 %

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les données transmises par Ladom.



Source : Ladom, réponses au questionnaire de la mission.

Une efficience accrue des interventions de l'opérateur

- **Une stratégie d'adaptation** au nouveau volume des aides de continuité territoriale, caractérisée par une rationalisation administrative (redéfinition du maillage de l'agence) et un renforcement des démarches partenariales (avec France Travail et avec les collectivités ultramarines).
- **Une digitalisation des processus**, avec une dématérialisation intégrale du dépôt des dossiers, la mise en fonction de l'outil informatique DROM'Connect pour le traitement des dossiers, et le renforcement de la visibilité numérique de l'opérateur.
- **Une confirmation de la qualité de service auprès des usagers** : des enquêtes de satisfaction positives, une démarche évaluative renforcée.

**b. Au-delà de Lodom, des dispositifs régionaux qui ont gagné en efficacité****Montants et bénéficiaires des aides du fonds de continuité territoriale dans les COM**

Aide concernée	Aide à la continuité territoriale (ACT) (+ volet funéraire)		Passeport mobilité formation professionnelle (PMFP) (+ stage professionnel)		Passeport mobilité études (PME)		Consommation totale de crédits 2024
	Bénéficiaires	CP	Bénéficiaires	CP	Bénéficiaires	CP	CP
Saint-Pierre-et-Miquelon	4 bons de 960 €	N.C.	6 dossiers	N.C.	162 dossiers instruits, dont 81 décisions favorables	N.C.	N.C.
Nouvelle-Calédonie	2 640 bons de 980 €	2,37 M€	223 (+ 64)	(Inclus dans les crédits PME)	812	2,6 M€	2 487 016 €
Polynésie française	2 600 décisions d'attribution au profit de 3 338 bénéficiaires	N.C.	962 bénéficiaires des passeports mobilité études, concours, stage et formation professionnelle				4,06 M€
Wallis-et-Futuna	416 (+ 33)	554 085 €	71 (+ 1)	78 393 €	426	460 631 €	1,09 M€
TOTAL							10,37 M€

Source : Comité d'évaluation et de contrôle, d'après le RAP du P123 Conditions de vie Outre-mer, annexé au PRLG 2024.

- Dans les Collectivités d'Outre-mer, **la rationalisation des aides** de l'État gérées par les services préfectoraux : mise en place de guichets uniques, lancement de campagnes régulières d'information à l'attention des bénéficiaires potentiels, mise en place de procédures dématérialisées, ...



2. Face à des inégalités persistantes, la nécessité d'affermir le droit des résidents ultramarins à la mobilité

Une politique qui doit encore gagner en moyens, en cohérence et en efficacité

- Des difficultés de trésorerie de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom) : une situation financière fragile, des dépenses de fonctionnement contraintes. L'opérateur, qui disposait de 16 millions d'euros de trésorerie au 31 décembre 2024, ne possédera plus que 5 millions d'euros au 31 décembre 2025, somme qui ne lui permettra de fonctionner en autonomie à partir du 1^{er} janvier 2026 que pendant une durée d'un mois. Dans ce contexte, **un rebasage de la subvention pour charges de service public de Ladom est indispensable.**
- Des inégalités criantes entre les territoires : un effort budgétaire de l'État par habitant 16 fois supérieur pour la continuité avec la Corse que pour celle avec les Outre-mer. Dans ce contexte, **un renforcement considérable des moyens financiers alloués à l'application du principe de continuité territoriale apparaît nécessaire.**

Effort budgétaire par habitant pour la continuité territoriale aérienne en 2022 (en euros)

	Corse	Outre-mer
Effort budgétaire par habitant pour la continuité territoriale aérienne en 2022 (en euros)	257	16

Source : Sénat, rapport d'information n° 488, p. 59.



Préconisations de la mission pour affermir la portée des aides individuelles aux mobilités à l'attention des résidents ultramarins

- **Garantir les conditions d'un véritable droit à la continuité territoriale**, *via* la définition juridique précise du droit à la continuité des résidents ultramarins et le renforcement de la trajectoire financière des aides aux mobilités individuelles.
- **Réduire les barrières à l'accès aux formations en mobilité**, *via* une continuité institutionnelle, académique et financière renforcée et adaptée aux spécificités des territoires.
- **Optimiser le processus d'attribution des aides**, en modernisant la procédure d'instruction, en réduisant les délais, et en harmonisant les conditions d'attribution du dispositif spécifique des congés bonifiés.
- **Améliorer l'évaluation des aides à la mobilité ultramarine**, en assortissant les programmes budgétaires 123 et 138 d'indicateurs de performance adéquats et exhaustifs pour mesurer l'incidence de l'ensemble des aides financées par le fonds de continuité territoriale sur l'atténuation des contraintes de l'insularité et de l'éloignement (installation professionnelle, accès aux services publics de transport, de formation, de santé, de communication).



III – RÉNOVER LES CONNEXIONS TERRITORIALES, UNE EXIGENCE AU SERVICE DE L'INDIVISIBILITÉ RÉPUBLICAINE

1. Des dispositifs qui peinent à répondre à des besoins extensifs

Crédits budgétaires de l'aide au fret et nombre d'entreprises subventionnées en 2024

Territoires	AE	CP	Nombre d'entreprises subventionnées
Guadeloupe	1 339 003	3 345 554	15
Guyane	2 100 000	2 372 509	46
La Réunion	535 000	71 764	22
Martinique	567 250	350 205	4
Saint-Martin	295 242	327 830	8
Saint-Pierre-et-Miquelon	27 847	27 847	2
Mayotte	213 841	85 536	2
Wallis-et-Futuna	199 855	165 418	8
Total	5 278 567	6 746 662	107

Source : RAP du P138 Emploi Outre-mer, annexé au PLRG 2024.

- **L'aide au fret** : une régulation économique insuffisante pour réduire le coût de la vie (complexité rédhibitoire, modalités de fonctionnement trop complexes, incidence économique réduite).
- **Un désenclavement mieux accompagné**, mais encore lacunaire : des infrastructures portuaires et aéroportuaires confrontées à de multiples défis.
- **Une lutte inégale** contre la fracture numérique, alors que persistent de nombreuses inégalités territoriales en matière de connectivité.



2. Rénover les connexions territoriales, une exigence au service de l'indivisibilité républicaine

- **Réduire l'enclavement aérien et maritime** : consolider les dessertes pour des mobilités à un coût abordable ; soutenir la concurrence, préalable à la baisse des tarifs ; affermir le soutien de l'État aux compagnies aériennes locales, acteurs vitaux de la desserte régionale ; lutter contre les effets de la saisonnalité.
- **Lever les freins à l'insertion régionale des Outre-mer** : des connexions régionales à renforcer, en accompagnant le développement de liaisons entre les territoires et leur environnement géographique de proximité.
- **Accélérer la modernisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires** : affermir la connectivité des territoires insulaires et ultramarins en multipliant les investissements en faveur de la mise à niveau de leurs infrastructures.
- **Intensifier le soutien à des tarifs supportables**, en étendant significativement la portée de l'aide au fret pour les territoires ultramarins, afin d'en faire un véritable dispositif de lutte contre la vie chère.
- **Multiplier les solutions numériques d'accès aux services publics** dans les territoires insulaires et ultramarins, en renforçant le soutien de l'État à la mise en place d'une continuité territoriale numérique.

INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 5 décembre 2024, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a inscrit à son programme de travail, à l'initiative du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires (LIOT), une évaluation de l'application du principe de continuité territoriale, et a désigné comme rapporteurs Mme Annie Vidal (Ensemble pour la République) et M. Michel Castellani (LIOT), lequel, à sa demande, a été remplacé le 22 mai 2025 par M. Olivier Serva.

Éloignés de l'Hexagone à des degrés divers, les territoires insulaires et ultramarins subissent quotidiennement les contraintes de leur positionnement géographique, qu'elles se manifestent en matière de mobilités ou d'accès aux services publics, qu'elles soient sociales ou économiques. À ces contraintes s'ajoutent les effets de vulnérabilités qui entachent l'indivisibilité de la République et restreignent ce droit fondamental que constitue la liberté d'aller et venir.

Comme l'ont indiqué, dans un rapport de 2023, les sénateurs M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne ⁽¹⁾, la discontinuité commence, pour nos concitoyens insulaires et ultramarins, à la porte du domicile : les facteurs multipliant les coûts s'accumulent ; les infrastructures ne sont pas toujours suffisamment adaptées pour répondre aux besoins de la desserte ; la cherté de la vie représente une répercussion quotidienne de l'éloignement.

Reposant sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République, essentielle pour garantir la cohésion entre les territoires et destinée à limiter les contraintes de l'insularité et de l'éloignement ⁽²⁾, la politique de continuité territoriale ne parvient que bien difficilement à résorber les difficultés de tous ordres que rencontrent, quotidiennement, nos compatriotes insulaires et ultramarins. Déficit d'accès aux services publics de transport, de formation, de santé, de communication ; égalité des chances souvent limitée ; connexion restreinte à l'Hexagone et aux divers bassins géographiques : telle est l'étendue de cette iniquité à laquelle les pouvoirs publics accordent une attention bien trop faible.

Par conséquent, si la politique nationale de continuité territoriale (PNCT) a connu, au fil des années, de multiples aménagements qui en ont amplifié la portée, le nombre de bénéficiaires et l'efficience générale, vos rapporteurs jugent qu'elle

(1) *Sénat, rapport d'information n° 488 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la continuité territoriale outre-mer, par M. Guillaume Chevrollier, sénateur, et Mme Catherine Conconne, sénatrice, enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mars 2023.*

(2) *Art. L. 1803-1 du code des transports.*

demeure lacunaire. Ainsi se croient-ils fondés à porter un terrible constat : **la continuité territoriale, promesse républicaine, n'existe pas dans les faits.**

Au terme de leurs travaux, qui les auront conduits à auditionner une proportion importante des responsables de la mise en œuvre de cette politique, il apparaît à vos rapporteurs que, au-delà même de l'insuffisance des moyens financiers alloués aux opérateurs de la continuité territoriale, de nombreuses réformes sont possibles pour rendre effective l'application de ce principe.

Aussi vos rapporteurs ont-ils souhaité dans un premier temps dresser un état des lieux des discontinuités subies par les territoires insulaires et ultramarins. Dans un second temps, ils prennent position en faveur d'une rénovation substantielle de la PNCT, en proposant une vingtaine de pistes d'amélioration.

Méthode évaluative de la mission

Afin d'évaluer l'application du principe de continuité territoriale entre l'Hexagone et les territoires insulaires et ultramarins, la mission a mis en œuvre une méthode d'analyse qualitative, qui s'est appuyée d'une part sur une revue de la littérature administrative, scientifique et technique relative au sujet ; d'autre part sur la réalisation de plusieurs entretiens, sous la forme d'auditions, avec les principaux acteurs de cette politique publique ; enfin, sur l'analyse d'une cinquantaine de contributions écrites émises sur la sollicitation du Comité d'évaluation et de contrôle.

Les indicateurs évaluatifs retenus par vos rapporteurs afin de mener à son terme leur travail d'évaluation ont visé à apprécier trois volets distincts de la politique de continuité :

- **indicateurs d'efficience** : accessibilité financière de la continuité territoriale à destination des résidents insulaires et ultramarins, coût des transports entre les territoires et l'Hexagone, coût du fret de l'approvisionnement en marchandises, nombre de vols, état des dessertes intérieures, respect des obligations de service public par les compagnies délégataires le cas échéant, nombre de bénéficiaires des aides à la mobilité ;
- **indicateurs socio-économiques** : effets des aides à la mobilité sur l'accès à l'emploi ou à la formation, taux d'insertion professionnelle post-formation en mobilité, effets de la politique de continuité territoriale sur l'attractivité du territoire, accessibilité aux services publics essentiels, reste à charge pour les résidents, taux de non-recours ;
- **indicateurs d'appréciation qualitatifs** : retours des usagers, témoignages des collectivités impliquées.

Au cours de la mission, vos rapporteurs ont centré leur analyse sur les questions évaluatives suivantes :

- 1°) Les dispositifs associés à la mise en œuvre du principe de continuité territoriale garantissent-ils une équité suffisante entre les territoires ?
- 2°) Ladom, opérateur de l'État, assure-t-elle une gestion et un pilotage suffisamment cohérents des aides individuelles à la mobilité ?
- 3°) Les spécificités du modèle corse en matière de continuité territoriale gagneraient-elles à être étendues aux territoires ultramarins (délégations de service public, tarif résident) ?
- 4°) Comment améliorer l'efficience des dispositifs de continuité territoriale en France ?

I. DES OUTRE-MER À L'HEXAGONE, DES DISCONTINUITÉS DIVERSES AUX CONSÉQUENCES NOMBREUSES

Afin de remédier aux facteurs de discontinuité qui affectent la vie quotidienne de nos concitoyens insulaires et ultramarins, l'État a mis en place une politique de continuité territoriale. Initialement conçue en 1976 pour apporter des solutions aux problématiques relatives à la desserte de la Corse, ce dispositif a fait au début des années 2000 l'objet d'une extension aux territoires ultramarins, puis d'un renforcement significatif au cours de la décennie passée. Cette politique nourrit l'objectif, par l'atténuation des contraintes de l'insularité et de l'éloignement, de favoriser l'accès des 2,7 millions de résidents ultramarins et des 343 700 habitants de la Corse aux transports, à la formation, à la santé et aux communications, dans les mêmes conditions que celles qui existent dans l'Hexagone ⁽¹⁾.

Initialement limitée à la compensation financière des obstacles liés à l'éloignement, la politique nationale de continuité territoriale (PNCT) s'est étendue à de larges pans de l'action publique (mobilités, insertion régionale, aménagement des infrastructures, soutien aux liaisons), pour répondre à des besoins extensifs. De fait, aux termes de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, « *la mise en place et le maintien de liaisons territoriales continues entre les différentes composantes du territoire de la République constituent un enjeu de souveraineté et une priorité de l'action de l'État. La continuité territoriale s'entend du renforcement de la cohésion entre les différents territoires de la République, notamment les territoires d'outre-mer, et de la mise en place ou du maintien d'une offre de transports continus et réguliers à l'intérieur de ces territoires et entre ces territoires et la France hexagonale.* » ⁽²⁾

Dans la pratique, la PNCT se décline en quatre volets distincts, impliquant l'intervention de nombreux acteurs issus de divers champs de l'action publique : **les aides aux mobilités des personnes**, qui participent à la prise en charge de dépenses liées aux déplacements individuels des résidents insulaires et ultramarins ; **le renforcement de la connectivité ultramarine**, via l'aménagement et la modernisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires, le financement de délégations de service public et le soutien financier aux entreprises ; **la régulation économique et la lutte contre la vie chère**, au moyen d'une aide au fret financée par l'État et par l'Union européenne et destinée à compenser les écarts de prix sur les marchandises entre les Outre-mer et l'Hexagone ; enfin, **le soutien à la continuité territoriale numérique**, dernier-né de la politique de continuité.

(1) Art. L. 1803-1 du code des transports : « [...] les pouvoirs publics mettent en œuvre, au profit des personnes physiques régulièrement établies en France et des personnes morales de droit privé domiciliées outre-mer, une politique nationale de continuité territoriale au départ ou à destination de l'outre-mer. Cette politique repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République. Elle tend à atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement, notamment en matière d'installation professionnelle, et à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer. »

(2) Art. 2 de la 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.

Historique de l'application du principe de continuité territoriale

À la suite de la mise en œuvre d'un service public de continuité territoriale entre la Corse et l'Hexagone le 1^{er} janvier 1976, la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'Outre-mer a porté création d'une dotation de continuité territoriale, versée par l'État à chaque collectivité ultramarine et destinée à « *faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain* » par le financement d'une aide au transport aérien des résidents ⁽¹⁾.

En 2009, la loi n° 2009-594, dite « *loi LODEOM* », inaugure l'existence d'une **politique nationale de continuité territoriale (PNCT)** relevant de la compétence de l'État ⁽²⁾ et au profit des personnes régulièrement établies dans les Outre-mer. À ce titre, la loi procède à la création d'un **fonds de continuité territoriale (FCT)**, dont la gestion est confiée à l'opérateur de l'État intervenant dans le domaine de la mobilité ultramarine (**l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité – Ladom** ⁽³⁾) et dont les ressources sont fixées chaque année par la loi de finances ; ce fonds finance des aides à la continuité, dont peuvent bénéficier, sous conditions de ressources, les résidents ultramarins ⁽⁴⁾.

En 2017, la loi n° 2017-256, reconnaissant « *aux populations des outre-mer le droit à l'égalité réelle au sein du peuple français* », et afin de « *résorber les écarts [...] d'accès aux soins, à l'éducation, à la formation professionnelle, à la culture, aux services publics, aux nouvelles technologies et à l'audiovisuel public entre le territoire hexagonal et leur territoire* » ⁽⁵⁾, a poursuivi le développement de ces dispositifs d'aide aux personnes ⁽⁶⁾.

Depuis 2020, de nouvelles réformes sont entrées en vigueur et ont cherché à améliorer la portée de ces mécanismes de continuité : création de nouvelles aides, augmentation des crédits alloués au FCT, réforme du fonctionnement de Ladom, etc. ⁽⁷⁾

Avant d'évaluer l'efficience, l'efficacité, la pertinence et la cohérence de la PNCT, **vos rapporteurs entendent détailler l'état des discontinuités nombreuses que subissent les territoires insulaires et ultramarins**. En effet, leur situation géographique se caractérise systématiquement par un isolement, un éloignement et un enclavement plus ou moins forts, qui justifient l'existence de cette politique publique.

(1) Art. 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'Outre-mer.

(2) Art. 49 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer, abrogé par l'art. 7 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

(3) Opérateur qui s'est substitué en 2006 à l'ancienne Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs de l'Outre-mer, créée en 1982.

(4) Art. 50 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer, abrogé par l'art. 7 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

(5) Art. 1^{er} de la 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.

(6) Art. 47 à 50 de la 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.

(7) Dans sa décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 relative à la loi de programme pour l'outre-mer, le Conseil constitutionnel considère néanmoins que « le principe dit de continuité territoriale n'a de valeur constitutionnelle ni en lui-même ni comme corollaire du principe d'indivisibilité de la République ».

A. LES COÛTS DIRECTS ET INDIRECTS DE LA DISCONTINUITÉ

1. Les effets immédiats de l'insularité et de l'éloignement

a. À l'échelle des territoires, des contraintes souvent indépasseables

i. Des collectivités cumulant isolement et contraintes

– **Spécificités territoriales : un isolement structurel, facteur de dépendances.** Symptôme même de la distance géographique et justification première de l'existence d'une politique de continuité territoriale, les collectivités insulaires et ultramarines sont caractérisées par un isolement géographique aux incidences complexes. Au cours de leurs travaux, vos rapporteurs ont pu constater la diversité de ces particularités régionales structurelles. Ainsi de l'exemple martiniquais : avec ses 1 130 km² et ses 350 000 habitants, l'île se situe à une distance d'environ 7 000 kilomètres de l'Hexagone ; aux termes de la préfecture de la région, elle constitue « *un marché exigu et fortement dépendant des liaisons aériennes et maritimes avec l'Europe et le bassin caribéen* » ⁽¹⁾. En outre, sa situation géographique l'expose à des risques sismiques et cycloniques majeurs.

Souvent, ces contraintes géographiques se cumulent sur plusieurs échelles. Ainsi du département mahorais, qui souligne bien la réalité de cette accumulation de discontinuités : « *isolement géographique extrême (à 8 000 kilomètres de Paris) ; surcoût du transport (personnes, marchandises, numérique) ; inégalités d'accès à la santé, l'enseignement supérieur, l'emploi (mobilité restreinte vers La Réunion et l'Hexagone) ; déficit d'infrastructures internes (routes, barrages inter-îles, numérique)* » ⁽²⁾. Dans ce territoire, la politique de continuité entend apporter des solutions vitales aux conséquences d'un double isolement : à l'égard de l'Hexagone et de La Réunion d'une part ; à l'échelle interne, entre les communes et les deux îles principales, Grande-Terre et Petite-Terre, d'autre part.

Cet isolement accentue des phénomènes de dépendance économique. Ainsi de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. La première de ces deux collectivités voit son économie entièrement fondée sur le tourisme de luxe ; les surcoûts corrélés à l'isolement complexifient le fonctionnement des services publics ainsi que l'approvisionnement en eau, en énergie et en produits alimentaires. Dans le second cas, si l'activité économique de la partie française de l'île binationale dépend presque exclusivement du tourisme, dans les faits, celle-ci « *reste surtout dépendante de la partie néerlandaise pour l'accès à l'aéroport international et du port en eaux profondes* » ⁽³⁾. À ces problématiques d'accès aux infrastructures aériennes et maritimes s'ajoute une contrainte en matière de transports terrestres, avec un déficit important d'infrastructures routières ⁽⁴⁾.

(1) Réponses écrites de la préfecture de la Martinique au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du département de Mayotte au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

(4) Selon la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, un schéma des transports et des mobilités est actuellement en cours d'élaboration depuis le début de l'année 2024.

La Réunion : exemple emblématique des effets de la discontinuité territoriale

- **Situation géographique.** Région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne, l'île de La Réunion, située à environ 9 452 km de Paris, s'étend sur 2 712 km² ; ce positionnement insulaire l'expose à une dépendance constante aux transports aériens.
- **Démographie.** Estimée à environ 896 175 habitants (avec une projection d'environ un million d'habitants en 2040), la population réunionnaise se caractérise par un âge moyen de 39 ans ; près d'un quart de celle-ci est âgée de moins de 20 ans, proportion qui signale l'émergence de besoins croissants en matière d'accès à l'enseignement supérieur.
- **Contexte socio-économique.** D'après la préfecture, « *La Réunion se caractérise par un taux de croissance annuel relativement élevé, une création d'emploi net relativement importante, mais aussi un fort taux de chômage (17 %), une part très importante de sa population en dessous du seuil de pauvreté (36,1 % en 2021), et une insuffisance tant de l'offre que de la construction de logements neufs* » ⁽¹⁾. Le revenu médian des bénéficiaires d'aides sociales s'élève à 800 euros par mois.
- **Accès aux études et à l'enseignement supérieur.** Le territoire réunionnais est marqué par un faible nombre moyen d'années d'études et un décrochage scolaire important (environ 3 100 jeunes par an, selon l'Université de La Réunion). Le taux de scolarisation à 19 ans dans l'enseignement supérieur y est cinq fois inférieur à la moyenne hexagonale.

– **Une dispersion archipélagique synonyme de discontinuités intérieures.** Au-delà de l'isolement géographique à l'égard de l'Hexagone, certains territoires connaissent des difficultés en matière de continuité intérieure.

● La Polynésie française : un territoire dispersé aussi vaste que l'Europe. Isolé (à une distance de 6 600 kilomètres de Los Angeles et de 15 900 kilomètres de Paris), dispersé (118 îles, dont 72 habitées, s'étendant sur plus de 5,5 millions de km² pour une surface de 4 167 km² de terres émergées ⁽²⁾), marqué par une forte concentration des populations, des emplois et des activités dans les îles du Vent (75 % des 281 800 résidents polynésiens, en particulier à Tahiti et à Moorea), l'archipel polynésien se trouve confronté à d'importants défis en matière de continuité intérieure. Cette dispersion archipélagique rend particulièrement complexes, sinon parfois impossibles, les mobilités au sein même du territoire.

● La Nouvelle-Calédonie et les défis de la continuité intérieure. Marquée par un éloignement géographique extrême à l'égard de la France hexagonale (environ 17 000 kilomètres) qui contraint toute mobilité à emprunter la voie aérienne ⁽³⁾, la Nouvelle-Calédonie connaît également divers phénomènes d'enclavements internes. Ainsi, « *la discontinuité géographique entre la Grande Terre, les îles Loyauté (Lifou, Maré, Ouvéa, Tiga), l'archipel des Bélep et l'île des Pins engendre des défis sur les organisations et la multiplication des*

(1) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

(2) Soit la moitié de la superficie de la Corse au milieu d'une mer aussi vaste que l'Europe, comme le relève le Haut-commissariat en Polynésie française dans les réponses écrites au questionnaire de la mission.

(3) Comme le souligne le Haut-commissariat en Nouvelle-Calédonie, « le schéma de continuité par voie maritime implique un coût et une durée du transport rendant impossible, en ce qui concerne la rentabilité, toute exploitation commerciale par un opérateur ».

infrastructures. Cette situation implique des coûts d'équipements et de fonctionnement élevés. À titre de comparaison, la desserte des îles Loyauté implique de gérer des enjeux en termes d'éloignement (e.g. durée à la mer) et de sécurité (e.g. hauteurs de vagues rencontrées) comparables à ceux de la ligne qui relie la France continentale à la Corse » ⁽¹⁾. Conséquence de cette série de discontinuités géographiques internes, les résidents des différentes îles font face à d'inacceptables coûts de transport afin d'avoir accès aux services de l'État (administratifs, hospitaliers, éducatifs), souvent concentrés à Nouméa.

● La problématique du transport inter-îles en Guadeloupe. Bien que l'essentiel de sa population (97 %), de ses activités économiques locales et de ses services publics soient regroupés sur les îles de Basse-Terre et de Grande-Terre (communément appelées « Guadeloupe continentale »), la Guadeloupe connaît elle aussi les problématiques d'enclavement propres aux territoires archipélagiques. En effet, les populations des îles de la Désirade, de Marie-Galante et des Saintes subissent « une situation de double insularité » ⁽²⁾, à l'égard à la fois de la France hexagonale et du centre de l'archipel (distances respectivement de 56, 30 et 66 kilomètres avec la Guadeloupe continentale). Marie-Galante, forte de 10 000 habitants, dispose ainsi d'une économie principalement appuyée sur son succès touristique. Or, les enjeux du transport maritime intérieur ne sont pas minces, alors que « le trafic annuel inter-îles, en constante augmentation depuis 20 ans, dépasse désormais le million de passagers par an » ⁽³⁾. Toutefois, vos rapporteurs constatent que l'organisation des services maritimes inter-îles guadeloupéens ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune obligation de service public, malgré les différences qui existent en termes de fréquence et de prix de la desserte entre les différentes îles.

EN GUADELOUPE, UNE DESSERTE MARITIME INTERNE INEGALEMENT ACCESSIBLE

Caractéristiques de la desserte	Marie-Galante	La Désirade
Rotations en basse saison (avril à juin)	26 rotations depuis Pointe-à-Pitre et 6 rotations depuis Saint-François	12 rotations depuis Saint-François
Taux de remplissage moyen	73 % sur la ligne Pointe-à-Pitre - Marie-Galante	24 % sur la ligne Saint-François – La Désirade
Prix moyen d'un billet aller-retour (adulte)	86 € entre Pointe-à-Pitre et Marie-Galante	37 € entre Saint-François et La Désirade

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(1) Réponses écrites du Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission. La distance parcourue par les lignes maritimes Nouméa-Lifou et Nouméa-Ouvéa est respectivement de 188 et de 191 kilomètres, soit environ la distance qui sépare l'Italie de la Corse (197 kilomètres).

(2) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(3) Ibid. Il est précisé que « le Conseil régional est identifié comme le chef de file de l'organisation des transports, y compris les dessertes maritimes. Il met en place des aides pour les Guadeloupéens, sous réserve de justificatifs, de 15 € pour Marie-Galante, 14 € pour la Désirade ou 13 € pour les Saintes, ce qui peut représenter, selon les tarifs jusqu'à 68 % de réduction sur les lignes maritimes concernées ».

Au-delà de ces variations, d’autres problèmes se posent. Ainsi, les rotations maritimes entre Marie-Galante et la Guadeloupe continentale connaissent une concentration horaire source de complications nombreuses : entre 7h45 et 8h15 le matin et entre 17h00 et 17h15 le soir ; aucune rotation n’a lieu au cours de la journée – concentration qui, « *consécutive à la rentabilité recherchée par les compagnies, oblige des îliens à passer la journée sur la Guadeloupe continentale pour des rendez-vous médicaux ou administratifs de quelques heures* » ⁽¹⁾. En outre, en matière de desserte aérienne inter-îles, la préfecture de Guadeloupe indique que, « *même si les trois îles de Marie-Galante, de la Désirade et des Saintes disposent d’un aéroport, les liaisons sont très faibles. Un aller-retour entre Pointe-à-Pitre et Marie-Galante est de l’ordre de 220 €, de 167 € pour la Désirade et de 104 € pour les Saintes, avec peu de vols et une quasi-absence de concurrence.* » ⁽²⁾

ii. Des enclavements enchâssés : l’exemple guyanais

En outre, vos rapporteurs ont relevé les spécificités qui caractérisaient la situation géographique de la Guyane, seul territoire continental parmi les Outre-mer français, qui se caractérise par un « *triple enclavement* » ⁽³⁾.

– **À l’échelle nationale, un isolement à l’égard de la France hexagonale.** Comme le relève la préfecture de Guyane, « *la desserte aérienne de la Guyane est, comparativement aux Antilles, très limitée, avec deux vols quotidiens vers Paris* » ⁽⁴⁾. Interrogés par vos rapporteurs, les représentants du groupe Air France-KLM ont souligné à cet égard le fait que Cayenne était une destination moins prisée en raison de l’absence d’un trafic touristique significatif ⁽⁵⁾. De fait, la ligne Paris-Guyane a fait transiter en 2024 320 000 passagers (contre 1,52 million pour la ligne Paris-La Réunion et 1,36 million pour la ligne Paris-Guadeloupe), mus essentiellement par des motifs professionnels. De surcroît, cette liaison a connu entre 2023 et 2024 un taux de croissance annuel moyen de – 1,6 % (contre 5,1 % pour la ligne Paris-Mayotte) ⁽⁶⁾. Comme le relève encore la direction générale de l’aviation civile (DGAC), « *la fréquence des vols avec Paris varie selon les DOM : les DOM “millionnaires” ⁽⁷⁾ enregistrent en moyenne 5 vols quotidiens en 2024, contre 1,6 pour la Guyane et 0,4 pour Mayotte* » ⁽⁸⁾. Cette faiblesse de la desserte accentue l’enclavement, alors même que la liaison Paris-Cayenne constitue le seul axe de communication externe du territoire avec l’Hexagone.

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l’éducation (CESECE) de Guyane, La continuité territoriale en Guyane, commission développement économique, emploi, insertion, éducation, formation, apprentissage, jeunesse, octobre 2024, p. 5.

(4) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(5) Audition du groupe Air France-KLM, 10 juillet 2025.

(6) Direction générale de l’aviation civile (DGAC), direction du transport aérien (DTA), La desserte aérienne Paris-DOM. Actualisation de l’étude 2012-2022 avec les données 2023 et 2024, 2025, p. 4.

(7) Les trois lignes Paris-La Réunion, Paris-Guadeloupe et Paris-Martinique sont qualifiées par la DGAC de « marchés millionnaires » en termes de trafic (plus d’un million de passagers par an).

(8) Ibid. p. 8.

– **À l'échelle régionale, un isolement accentué.** « *Malgré sa position géographique favorisant les interactions, majoritairement informelles, avec les pays voisins* » ⁽¹⁾, la collectivité territoriale guyanaise ne connaît qu'un faible degré de connexion à son bassin régional, à savoir le sud des Antilles et le continent sud-américain. D'après le CESECE guyanais, « *les données de 2019 et 2020 révèlent que seules huit collectivités guyanaises sont engagées dans des coopérations à l'étranger, ce qui est un nombre très limité* » ⁽²⁾. Cet isolement régional s'avère hautement problématique pour les liaisons routières, fluviales et aériennes.

D'une part, dans son avis consacré à la connexion des Outre-mer, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) signale les entraves qui restreignent toute connexion durable de l'ouest guyanais à ses voisins proches, à l'image du Brésil et du Suriname ; cette difficulté résulterait de barrières à la fois physiques (des lacunes en matière d'infrastructures routières et fluviales pour relier la Guyane française au reste du continent) et virtuelles (d'importantes barrières douanières, tarifaires et normatives) ⁽³⁾. Auditionnés par la mission, les rapporteurs de cet avis, Mme Danielle Dubrac et M. Pierre Marie-Joseph, établissent le constat suivant lequel « *la construction d'un pont entre la Guyane et le Suriname permettrait de développer et de formaliser les échanges commerciaux avec cet État voisin* » ⁽⁴⁾.

D'autre part, les liaisons aériennes entre la Guyane et son environnement régional proche sont réduites à « *un vol quotidien vers les Antilles et deux vols hebdomadaires vers le Brésil* » ⁽⁵⁾. Le groupe Air France-KLM indique en effet opérer deux liaisons hebdomadaires directes entre Cayenne et le Brésil : une première, depuis 2023, à destination de Belém, et une seconde, depuis le 15 avril 2025, à destination de Fortaleza, « *permettant l'ouverture vers le continent sud-américain et visant à favoriser les échanges touristiques et économiques* » ⁽⁶⁾ ; en outre, la desserte à destination de Fortaleza offre aux voyageurs des opportunités de correspondances vers les principales villes brésiliennes.

– **À l'échelle intérieure, un enclavement supplémentaire.** Le territoire guyanais est confronté à un troisième enclavement : assurées pour environ 90 % de la population par les axes RN1 et RN2, les liaisons routières à partir de Cayenne s'avèrent très insuffisantes. Ainsi, sept communes (« *Maripasoula, Papaïchton, Grand-Santi sur la frontière surinamaïse ; Saül, Saint-Élie au centre du territoire ;*

(1) CESECE de Guyane, *La continuité territoriale en Guyane*, octobre 2024, p. 5.

(2) Ibid. p. 5.

(3) La préfecture de Guyane signale à ce titre que « le caractère continental de la Guyane ne se traduit pas par une intégration régionale économique réelle. En effet, la triple contrainte logistique, douanière et réglementaire réduit pour l'instant les importations en provenance du Suriname, et surtout du Brésil, qui représentent environ 1 % des importations totales de la Guyane en valeur ».

(4) Conseil économique, social et environnemental (CESE), avis 2024-016, *Mieux connecter les Outre-mer*, par Mme Danielle Dubrac et M. Pierre Marie-Joseph, rapporteurs, octobre 2024, p. 43.

(5) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(6) Audition du groupe Air France-KLM, 10 juillet 2025.

Camopi et Ouanary sur la frontière brésilienne »⁽¹⁾, représentant au total 27 000 habitants, soit 10 % de la population guyanaise) ne sont pas desservies par un axe routier ; les seules liaisons qui existent sont alors effectuées par voie fluviale ou aérienne. En conséquence, comme l'observe la préfecture de Guyane, « *la politique d'aide à la continuité territoriale en Guyane doit répondre à un double éloignement, à la fois externe vis-à-vis de l'hexagone, mais aussi interne entre le littoral et les communes non reliées par voie routière* »⁽²⁾.

b. Des Outre-mer à l'Hexagone, des mobilités physiques entravées

i. Une desserte aérienne de qualité variable

Alors même qu'elle répond à un besoin fondamental, celui de la liberté d'aller et de venir, dans des territoires pour lesquels le transport aérien constitue souvent la seule porte d'entrée et de sortie, l'offre de mobilités entre les Outre-mer et l'Hexagone demeure de qualité inégale. En dépit d'une nette amélioration depuis vingt ans de la fréquence et de la variété de la desserte⁽³⁾, les tarifs rendent cette modalité de transport inaccessible à la plupart des résidents.

– **La desserte aérienne des Outre-mer : un marché globalement concurrentiel.** Comme l'a rappelé la DGAC, nombreuses sont, parmi les quatre-vingt-quinze compagnies aériennes françaises, celles qui assurent une desserte des Outre-mer : Air France, Corsair, Air Caraïbes, French Bee, Air Austral, Air Saint-Pierre, Air Tahiti Nui, Air Calédonie International⁽⁴⁾. Comme le confirme l'analyse de trois indicateurs structurants, le niveau concurrentiel des liaisons entre les territoires insulaires et l'Hexagone est aujourd'hui singulièrement élevé.

● La comparaison entre le nombre d'opérateurs exploitant les liaisons ultramarines et celui des opérateurs positionnés sur le faisceau international long-courrier à niveau de trafic équivalent. Vos rapporteurs constatent qu'« *un nombre d'opérateurs comparable, voire supérieur, se positionne sur les liaisons Paris-DROM par rapport aux liaisons long-courriers internationales, avec des niveaux de trafics équivalents* »⁽⁵⁾ : quatre opérateurs de/vers La Réunion et trois de/vers les Antilles, soit une densité comparable à celle des liaisons Paris-New York ou Paris-Montréal ; deux opérateurs de/vers la Guyane, « *situation comparable aux liaisons long-courriers enregistrant entre trois cent mille et quatre cent mille passagers, telles que Paris-Détroit et Paris-Singapour* »⁽⁶⁾ ; et un de/vers Mayotte, étant précisé que « *la plupart des liaisons internationales équivalentes sont exploitées directement par un seul transporteur* »⁽⁷⁾.

(1) CESECE de Guyane, *La continuité territoriale en Guyane*, octobre 2024, p. 5.

(2) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(3) Sénat, rapport d'information n° 488 précit.

(4) Audition de la direction du transport aérien (DTA-DGAC), 3 juillet 2025.

(5) Direction générale de l'aviation civile (DGAC), *La desserte aérienne Paris-DOM. Actualisation de l'étude 2012-2022 avec les données 2023 et 2024, 2025*, p. 5.

(6) Audition de la direction du transport aérien (DTA-DGAC), 3 juillet 2025.

(7) Ibid.

De fait, la desserte des DROM occupe une part importante de l'activité totale des transporteurs, comme en témoignent les données transmises par la DGAC.

PART DU TRAFIC PARIS-DOM DANS L'ACTIVITE TOTALE DES TRANSPORTEURS

Compagnie aérienne	2019	2022	2023	2024
AIR AUSTRAL	37,1%	49,3%	42,6%	41,1%
AIR CARAIBES	63,6%	65,1%	62,8%	60,3%
AIR FRANCE	3,1%	5,0%	4,3%	4,2%
CORSAIR	65,0%	59,7%	59,7%	57,4%
FRENCH BEE	69,5%	43,2%	35,7%	38,1%
XL AIRWAYS FRANCE	27,9%	-	-	-
LEVEL (OPENSKIES)	59,7%	-	-	-

Source : DGAC/DTA/SDE2, La desserte aérienne Paris-DOM, 2025, p. 9.

● L'indice de concentration du marché (indice de Herfindahl-Hirschmann, IHH) ⁽¹⁾. Dans ce second cas, vos rapporteurs relèvent que, « *de manière pérenne, cet indice est plus faible pour les DOM (0,07 en 2023) que pour les liaisons long-courriers internationales (0,53 en 2023)* » ⁽²⁾, ce qui signale un niveau de concurrence plus élevé sur les liaisons Paris-DOM. Au-delà du nombre de transporteurs présents, il est à noter que l'une des raisons expliquant le caractère particulièrement fort de cette concurrence est que les différents opérateurs desservant les Outre-mer n'appartiennent pas aux mêmes alliances ou mêmes groupements de compagnies. Comme l'ont noté les représentants de la DGAC, « *si, sur la liaison Paris-New York cohabitent légèrement plus de transporteurs que sur la liaison Paris-La Réunion, Air France et Delta Air Lines appartiennent à la même alliance et partagent leurs recettes et leurs coûts au travers d'une joint-venture. Au contraire, sur les liaisons Paris-DROM, les transporteurs n'ont pas engagé de coopération commerciale de ce type* » ⁽³⁾.

ÉVOLUTION COMPARATIVE DE L'INDICE DE CONCENTRATION DU MARCHE AERIEN

	2012		2019		2022		2023	
	IHH Alliance normé	Nombre moyen de transporteurs	IHH Alliance normé	Nombre moyen de transporteurs	IHH Alliance normé	Nombre moyen de transporteurs	IHH Alliance normé	Nombre moyen de transporteurs
Liaisons Paris-DOM	0,06	2,9	0,08	4,2	0,07	3,2	0,05	3,2
Liaisons long-courriers (hors OM) au départ de Paris	0,5	2,1	0,51	2,3	0,55	2,1	0,53	2,3

Source : DGAC/DTA/SDE2, La desserte aérienne Paris-DOM, 2025, p. 12.

(1) Comme l'ont expliqué les représentants de la DGAC auditionnés par vos rapporteurs, « L'indice varie entre 0 et 1 pour mesurer le niveau de concurrence. Plus il est proche de 0, plus la concurrence s'approche d'un niveau parfait ; plus l'indice se trouve proche de 1, plus la situation s'apparente à celle d'un monopole et moins le marché est concurrentiel. Sur les liaisons ultramarines, le résultat de cet indice est, sur les dernières années, toujours plus faible pour l'Outre-mer que pour l'ensemble des long-courriers internationaux. Ainsi, en 2024, l'indice se situait ainsi à 0,05 pour les liaisons Paris-DOM, contre 0,152 pour l'ensemble des liaisons long-courriers internationales. » (Audition de la direction du transport aérien, 3 juillet 2025).

(2) Réponses écrites de la direction générale de l'aviation civile au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

● L'indicateur du prix moyen par passager au kilomètre parcouru. Il ressort des auditions de la mission que le prix payé par passager au kilomètre parcouru est inférieur de 23 % pour les liaisons Paris-DOM par rapport aux vols long-courriers internationaux au départ de Charles-de-Gaulle. Les représentants du groupe Air France-KLM rappellent que « *cet environnement très concurrentiel a un effet sur le niveau de prix proposé sur le marché ultramarin : le prix moyen d'un billet vers les Antilles est ainsi, corrigé de la distance, parmi les plus faibles de notre réseau. Sur les 12 derniers mois, ce prix moyen est supérieur de 5 % à celui d'un Paris-New York, pour une distance parcourue supérieure de 17 %. Sur le 1^{er} semestre 2025, le prix moyen sur les lignes Paris-Pointe-à-Pitre/Fort-de-France est inférieur à celui de nos lignes vers Cancun ou La Havane* » ⁽¹⁾.

COMPARAISON DU PRIX MOYEN (EN EUROS) AU KILOMETRE PARCOURU

	Hexagone -DOM	Hexagone - Long-courrier
Classe Eco	6,3	7,7
Classe Affaires	22,4	30,3
TOTAL	6,8	9,7

Source : DGAC/DTA/SDE3, La desserte aérienne Paris-DOM, 2025, p. 17.

– **Une pesante hétérogénéité en termes de complétude, de fréquence et de régularité.** Si les liaisons entre les cinq DOM et la France hexagonale sont considérées comme faisant partie de l'espace communautaire, et réalisées dans le cadre du marché du transport aérien libéralisé depuis le 1^{er} avril 1997 (liberté en matière d'accès au marché ⁽²⁾, de fixation des tarifs ⁽³⁾ et de capacités) ⁽⁴⁾, la qualité des liaisons aériennes n'en demeure pas moins hautement hétérogène.

● Dans les DOM, une connexion aérienne intense mais inégale. La plupart des départements d'Outre-mer ne souffrent pas d'une connexion aérienne lacunaire en termes de complétude et de fréquence. Comme l'indique la préfecture de La Réunion, « *le territoire est très correctement connecté sur le plan aérien ; trois compagnies assurent des liaisons avec l'Hexagone et la compagnie régionale Air Austral assure également des liaisons régionales notamment vers Maurice, l'Asie, Mayotte et Madagascar. Les acteurs locaux considèrent toutefois que de nouvelles liaisons pourraient être ouvertes* » ⁽⁵⁾. La situation est similaire à la Martinique où, aux termes de la préfecture, « *c'est précisément pour faire face à la*

(1) Audition du groupe Air France-KLM, 10 juillet 2025.

(2) Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires.

(3) Règlement (CEE) n° 2049/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens.

(4) Art. 15 et 22 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

(5) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

diversité des risques et garantir une connexion constante au reste du monde que le territoire bénéficie d'une très bonne qualité de ses dessertes aérienne et maritime ainsi que des infrastructures associées (aéroport international Aimé Césaire et grand port maritime), dont l'amélioration est un souci constant » ⁽¹⁾.

L'archipel mahorais, quant à lui, est desservi en ce qui concerne la voie aérienne par les compagnies Air Austral, Ewa Air (filiale d'Air Austral), Corsair et French Bee. Deuxième compagnie aérienne française spécialisée dans le long-courrier, forte de 1,5 million de passagers transportés par an, la compagnie Corsair assure jusqu'à quatre vols hebdomadaires à destination de Mayotte ⁽²⁾. D'après le conseil départemental de Mayotte, deux facteurs cumulatifs relatifs à la desserte aérienne constituent néanmoins une barrière au développement économique et touristique de l'archipel. D'une part, le tarif des billets vers Paris est nettement plus cher que pour d'autres lignes (ainsi, le billet représente un coût supérieur à 1 200 euros en haute saison, contre 689 euros pour un trajet La Réunion-Paris). D'autre part, les fréquences de la desserte sont très largement réduites en basse saison, avec « *des vols suspendus ou tronqués* » ⁽³⁾.

● En Nouvelle-Calédonie, une desserte limitée et régulièrement sous tension. Si cinq compagnies aériennes néo-calédoniennes assurent la desserte aérienne du territoire (Aircalin ⁽⁴⁾, Air Calédonie ⁽⁵⁾, Air Alizé, Air Loyauté/Air Océania, Hélicocéan), la mobilité physique vers l'Hexagone apparaît particulièrement restreinte pour trois raisons principales. Premièrement, « *le marché aérien est restreint, avec une offre concentrée autour de la compagnie locale Air Calédonie International (Aircalin), quasi exclusive pour les sorties du territoire* » ⁽⁶⁾, les autres compagnies assurant essentiellement une desserte locale. Ensuite, les compagnies locales sont confrontées à des difficultés économiques diverses et ne disposent pas toujours d'une forte solidité financière. Comme le précise le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, « *la crise de mai 2024 a eu raison de la compagnie Hélisud, qui proposait des vols de transport publics par hélicoptère entre les différents archipels* » ⁽⁷⁾. Face aux défaillances régulières des compagnies aériennes locales (seuls deux des quatre appareils d'Air Calédonie sont

(1) Réponses écrites de la préfecture de la Martinique au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la compagnie Corsair au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites du département de Mayotte au questionnaire de la mission.

(4) La compagnie Air Calédonie International (Aircalin) offre des vols réguliers internationaux vers Singapour, Bangkok, Sydney, Brisbane, Auckland, Nandi, Port-Vila, Papeete, Wallis au départ de l'aéroport international de Nouméa-La Tontouta ; selon le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, elle n'opère cependant aucun vol domestique au sein du territoire.

(5) D'après les réponses écrites du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission, la compagnie Air Calédonie assure « la majorité des vols domestiques commerciaux réguliers avec quatre ATR72 (70 sièges). Elle est basée à l'aéroport de Nouméa-Magenta, et opère chaque jour des vols vers les trois îles Loyauté (Lifou, Maré, Ouvéa) et l'île des Pins. Elle propose depuis fin septembre 2024 des vols vers Port-Vila, au Vanuatu, deux fois par semaine ».

(6) Réponses écrites du Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission. Il est précisé que « depuis fin 2024, une ligne directe vers Paris est assurée [par la compagnie Aircalin] deux fois par semaine, et à partir de novembre 2025 trois fois par semaine ».

(7) Réponses écrites du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

aujourd'hui en exploitation), la mobilité maritime inter-îles constitue souvent une solution ⁽¹⁾. Enfin, les deux seules compagnies proposant des vols réguliers, Aircalin et Air Calédonie, ont été contraintes, à la suite des émeutes de mai 2024, de réduire drastiquement leur offre de vols, respectivement de - 40 % et de - 52 % entre 2024 et 2025 ⁽²⁾. La fréquence actuelle des vols n'apparaît donc plus adaptée à la réalité du trafic, à la fois pour les vols domestiques et pour les liaisons internationales, restreignant ainsi l'application du principe de continuité territoriale.

● Dans certains territoires, une nette carence de l'initiative privée. Certains territoires insulaires et ultramarins sont également frappés par **une carence de l'initiative privée**, à l'image de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la population s'élève à environ 5 800 habitants. D'après la collectivité territoriale, « *dans le champ du transport maritime comme du transport aérien, les services de transport n'existent sur le territoire ou vers/depuis celui-ci qu'en raison de l'action de la puissance publique : collectivité et commune de Saint-Pierre pour les liaisons intra-territoriales, collectivité et État pour les liaisons avec Fortune (Terre-Neuve) et Halifax (Nouvelle-Écosse)* » ⁽³⁾. La carence de l'initiative privée a, dans ce cas, nécessité et justifié la mise en place d'une délégation de service public.

La liaison entre l'Hexagone et certains territoires peut en outre être marquée par **une accumulation de difficultés connexes**, liées à des facteurs administratifs et douaniers, lorsqu'un trajet direct n'est pas réalisable. Il en va ainsi de la Polynésie française : comme l'observe le Haut-commissariat, « *les voyageurs français ou étrangers partant du territoire polynésien pour se rendre en métropole passent quasi exclusivement par les États-Unis en transit, et doivent à ce titre disposer d'une autorisation de voyage aux États-Unis valide pour passer le contrôle du service américain des douanes et de la protection des frontières. Ce transit peut représenter une contrainte, notamment lors d'évacuations sanitaires* » ⁽⁴⁾.

ii. Le coût du billet d'avion, indicateur décisif de la (dis)continuité

Alors même, comme le souligne le CESE, que « *le transport aérien est indispensable pour permettre aux habitants des Outre-mer de se déplacer hors de leur territoire* » ⁽⁵⁾, les prix des billets d'avion dont doivent s'acquitter nos concitoyens ultramarins pour se rendre dans l'Hexagone demeurent particulièrement élevés.

(1) D'après le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, « la desserte maritime constitue une alternative au transport aérien vers les îles, aujourd'hui marquée par les défaillances régulières de la compagnie aérienne Air Calédonie. Cette desserte maritime permet ainsi d'assurer le maintien des liens économiques, sociaux, en matière d'enseignement supérieur et garantir la continuité des soins à Nouméa. La desserte maritime de passagers entre Nouméa, l'Île des Pins et les Îles Loyauté est ainsi assurée, depuis 2009, par le navire BETICO II, qui appartient à une société d'économie mixte de la province des Îles Loyauté ».

(2) Réponses écrites du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

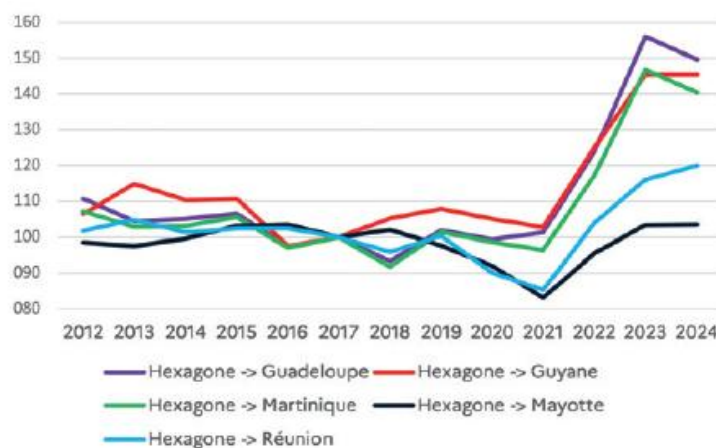
(3) Réponses écrites de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites du Haut-commissariat de la République en Polynésie française au questionnaire de la mission.

(5) CESE, avis 2023-023, *Dix préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer*, par Mmes Ghislaine Arlie et Véronique Biarnaix-Troche, rapporteuses, octobre 2023, p. 84.

Selon l'indice des prix du transport aérien de passagers (IPTAP) établi par la DGAC, le coût des billets d'avion au départ des territoires ultramarins a connu, entre 2022 et 2023, une hausse moyenne de 36,2 % (contre 23,6 % toutes destinations confondues au départ de l'Hexagone) ; la Martinique et la Guadeloupe étaient particulièrement marquées par cette hausse, avec respectivement + 57,5 % et + 56 %. Après plusieurs années de forte augmentation, les tarifs de/vers les territoires ultramarins « *font l'objet d'une modération tarifaire depuis le début de l'année 2024* » ⁽¹⁾, indique la DGAC. Le groupe Air France-KLM signale également que, en 2025, « *le taux moyen coupon – prix moyen hors taxes payé par passager – sur les vols entre Paris et l'Outre-mer (Pointe-à-Pitre, Fort-de-France, Cayenne, Réunion) s'est globalement stabilisé, voire a légèrement baissé par rapport à 2024 et 2023* » ⁽²⁾.

ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX DU TRANSPORT AÉRIEN ENTRE 2021 ET 2024



Source : DGAC/DTA/SDE3, La desserte aérienne Paris-DOM, 2025, p. 17.

Trajectoire de l'IPTAP entre 2024 et 2025

En 2024, les tarifs ont évolué de manière plus favorable pour les liaisons depuis/vers les territoires ultramarins (- 0,7 % pour les trajets entre l'Hexagone et les Outre-mer et + 0,2 % pour les trajets au départ des DOM) que pour l'ensemble des liaisons internationales au départ de la France hexagonale (+ 1,6 % au total).

Les situations diffèrent cependant selon les départements considérés. Ainsi, « *les prix des vols au départ des Antilles françaises baissent (- 2,1 % pour la Guadeloupe et - 2,4 % pour la Martinique) tandis qu'ils augmentent au départ pour les autres DOM (La Réunion + 2,7 %, la Guyane + 0,7 % et Mayotte + 1,8 %)* » ⁽³⁾.

Au cours du 1^{er} semestre 2025, les prix ont globalement continué à baisser, une nouvelle fois de façon plus accentuée pour les territoires ultramarins (« *- 6,5 % pour les trajets Métropole-Outre-mer et - 7,1 % pour les trajets au départ des DOM* » ⁽⁴⁾) que pour l'ensemble des liaisons internationales au départ de l'Hexagone (- 0,2 % au total).

(1) Audition de la direction du transport aérien (DTA-DGAC), 3 juillet 2025.

(2) Audition du groupe Air France-KLM, 10 juillet 2025.

(3) Réponses écrites de la direction générale de l'aviation civile au questionnaire de la mission.

(4) Ibid.

– **D’inépuisables pressions sur les prix : des facteurs exogènes structurants.** À la suite d’une baisse tendancielle des prix sur dix ans, le contexte inflationniste mondial et l’explosion des coûts des carburants ont provoqué « *une hausse brutale des prix depuis l’été 2022* » ⁽¹⁾, comme le souligne le rapport sénatorial d’information n° 488 précité. Le ralentissement, voire l’enraiment, de cette tendance haussière depuis le début de l’année 2024 n’a cependant rien de structurel. De fait, des facteurs exogènes contribuent et continueront de contribuer à la hausse structurelle des prix sur les liaisons avec les Outre-mer.

● La variation du prix du kérosène. Après une forte hausse du prix du kérosène en 2022 et en 2023, la trajectoire tend en 2025 à revenir vers les niveaux de 2019. De fait, les représentants du groupe Air France-KLM ont signalé à vos rapporteurs que « *la proportion du poste carburant dans les coûts totaux est ainsi passée sur la période de 15 % à plus de 30 %* » ⁽²⁾.

● Les coûts de la transition environnementale. Composante déterminante du paquet de mesures européennes « *Ajustement à l’objectif 55* », le règlement européen « *ReFuelEU Aviation* » d’octobre 2023 instaure l’obligation pour les fournisseurs de carburants d’aviation de prévoir une part minimale de carburants d’aviation synthétiques (CAD) dans les mélanges de carburants d’aviation qui sont placés à la disposition des transporteurs dans les aéroports sur les vols au départ des pays de l’Union européenne ; il établit ainsi une trajectoire haussière du pourcentage de CAD dans le mélange, de 2 % en 2025 à 70 % en 2050 ⁽³⁾. Or, dans la mesure où le coût des CAD est actuellement supérieur de 3 à 5 fois au coût du kérosène fossile ⁽⁴⁾, cette nouvelle réglementation risque à court terme de prolonger le mouvement de hausse du coût des liaisons aériennes ; inéluctablement, celle-ci se déclinera sur les tarifs à destination des Outre-mer, de sorte que nos concitoyens ultramarins paieront davantage le prix de la discontinuité territoriale.

● La hausse de la taxe de solidarité sur les billets d’avion (TSBA). Représentant un montant total de recettes de 1,33 milliard d’euros, cette taxe a connu une augmentation significative dans le cadre de la loi de finances pour 2025, avec une hausse du barème de 2,63 à 7,40 euros pour un billet en classe économique sur une destination en France ou en Europe ⁽⁵⁾. Interrogée par vos rapporteurs, la compagnie Corsair indique « *n’être pas en mesure d’absorber cette hausse sur le segment Outre-mer, en raison de marges structurellement faibles* » ⁽⁶⁾. En conséquence, cette hausse se voit répercutée sur le prix des billets à l’achat, avec les risques d’une baisse de compétitivité et d’une baisse de l’offre globale de sièges.

(1) Sénat, rapport d’information n° 488 précit., p. 24.

(2) Audition du groupe Air France-KLM, 10 juillet 2025.

(3) Règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l’instauration d’une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable, dit règlement « ReFuelEU Aviation ».

(4) Réponses écrites de la compagnie Corsair au questionnaire de la mission.

(5) Art. 30 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025, portant modification des art. L. 422-15 sq. du code des impositions sur les biens et services.

(6) Réponses écrites de la compagnie Corsair au questionnaire de la mission.

● Une situation de monopole dans l’approvisionnement local en carburants.
En outre, les situations de monopole ou d’oligopole auxquelles font face les compagnies qui desservent les Outre-mer accentuent ces surcoûts structurels. Ainsi de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles (SARA), qui détient un monopole sur la distribution des carburants dans la région, alors même que « *le prix du kérosène est plus cher aux Antilles françaises que dans les autres aéroports des îles de la Caraïbe* » ⁽¹⁾.

Dans une question écrite en date du 21 mai 2024 adressée au ministère des transports, le député de la troisième circonscription de Guadeloupe Max Mathiasin dénonçait le niveau anormalement élevé du prix du kérosène aux Antilles, cause principale selon lui de « *la hausse du prix des billets d’avion qui met à mal le principe de continuité territoriale* » ⁽²⁾ ; la mise en place en juin 2022 par la SARA d’une nouvelle ligne tarifaire, appelée « *différentiel* », aurait selon lui alimenté un surcoût massif du prix du kérosène, qui « *se chiffrerait en plusieurs dizaines de millions d’euros pour les compagnies aériennes* » ⁽³⁾.

De même, la compagnie Corsair signale que cette situation de monopole « *empêche toute mise en concurrence et conduit à des tarifs de carburant jugés excessifs, contre lesquels l’ensemble des compagnies aériennes opérant dans la zone se sont élevées à plusieurs reprises. Ce type de contrainte locale contribue directement à alourdir le coût unitaire par vol* » ⁽⁴⁾.

Les représentants du groupe Air France-KLM ont également confirmé que la décision de la SARA d’augmenter le prix du kérosène sur les aéroports de Fort-de-France, Pointe-à-Pitre et Cayenne représentait pour la compagnie « *plusieurs centaines de milliers d’euros de surcoûts* » ⁽⁵⁾ ; selon eux, cette décision constitue la contrepartie de l’absence de hausse du prix des essences pour les particuliers, obtenue par l’autorité préfectorale en échange d’un report du manque à gagner sur le prix du kérosène.

À ces facteurs de hausse s’ajoutent d’autres coûts opérationnels, à l’image de l’inflation sur les redevances aéroportuaires ⁽⁶⁾ et sur d’autres postes de dépenses (coûts salariaux, coûts d’assistance en escale), ou bien des investissements nécessaires à la modernisation et au verdissement de la flotte.

(1) CESE, avis 2024-016 précit., p. 85.

(2) Question écrite n° 17944, *Prix du kérosène aux Antilles et hausse du prix des billets d’avion*, 16^e législature, M. Max Mathiasin, Guadeloupe (3^e circonscription), groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires.

(3) Ibid.

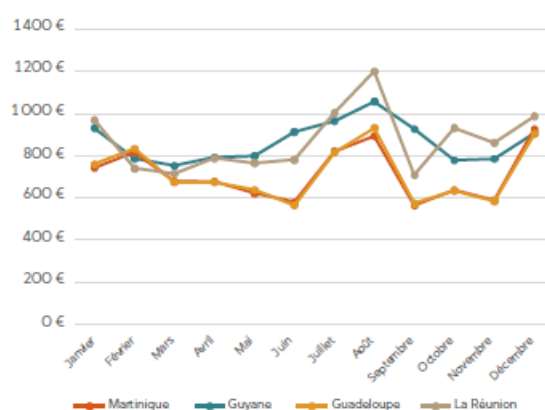
(4) Réponses écrites de la compagnie Corsair au questionnaire de la mission.

(5) Audition du groupe Air France-KLM, 10 juillet 2025.

(6) Selon le groupe Air France-KLM, auditionné par vos rapporteurs, ces augmentations sont, pour l’année 2025, de l’ordre de : « à La Réunion, + 2,2 % d’augmentation générale ; en Guadeloupe, + 7% sur la redevance de digitalisation (passagers), qui s’ajoutent aux augmentations de 2024, et + 4,5 % pour l’ensemble des redevances ; à la Martinique, + 4,9 % sur la redevance passagers ».

– **La saisonnalité, une réalité insupportable pour les résidents ultramarins.** De surcroît, le poids de la saisonnalité est particulièrement lourd à supporter. Dans la mesure où les tarifs aériens ne peuvent faire l’objet d’aucune régulation dans la zone européenne ⁽¹⁾, les lignes Hexagone-Outre-mer sont frappées par des pics de demande massifs au moment des congés, qui provoquent une forte augmentation des prix. Ainsi, pour les DOM, les prix des billets d’avion sont plus élevés de 25 % en juillet-août par rapport aux moyennes annuelles ; inversement, les prix connaissent une vive chute en basse saison, de l’ordre de – 15 % ⁽²⁾.

ÉVOLUTION DES PRIX MOYENS SUR LES LIAISONS PARIS-DOM SELON LA SAISON



Source : CESECE, *La continuité territoriale en Guyane*, octobre 2024, p. 20.

À titre d’illustration, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie indique que « *les tarifs peuvent varier du simple au triple ; à certaines périodes de haute saison, ils deviennent inaccessibles, notamment pendant les vacances scolaires de l’Hexagone* » ⁽³⁾. De même, à Saint-Martin, les prix peuvent varier du simple au double en raison de l’effet tarifaire de la saisonnalité : le prix aller-retour moyen entre Saint-Martin et la Guadeloupe oscille ainsi, au cours de l’année, entre 180 et 350 euros ⁽⁴⁾.

2. Des contrecoûts indirects : une indiscutable pénalité Outre-mer

Au-delà des mobilités, les effets de la discontinuité territoriale se manifestent indirectement dans tous les champs de la vie quotidienne : niveau social, accès aux formations et à l’emploi, accès aux services publics ou cherté de la vie – autant de facteurs d’une vive et indiscutable « *pénalité Outre-mer* » ⁽⁵⁾. Comme le souligne l’enquête « *Migrations, Famille et Vieillesse 2* » menée par l’Institut national d’études démographiques (Ined) en 2023, 25 % des natifs de Guyane, 15 % des natifs de La Réunion et 11 % des natifs des Antilles de 18 à

(1) Art. 22 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l’exploitation de services aériens dans la Communauté.

(2) CESECE de Guyane, *La continuité territoriale en Guyane*, octobre 2024, p. 25.

(3) Réponses écrites du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de la collectivité territoriale de Saint-Martin au questionnaire de la mission.

(5) France Stratégie (C. Dherbécourt et C. Peruyero), *Naître en outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions de France*, La note d’analyse de France Stratégie, 2024/7 n° 137, pp. 1-12.

79 ans n'ont jamais quitté leur territoire, y compris pour un court séjour ⁽¹⁾. Ces natifs, qualifiés de « *sédentaires* », cumulent les difficultés socio-économiques ⁽²⁾ : en Guyane, 43 % d'entre eux ne disposent d'aucun diplôme, 31 % se trouvent au chômage, et leur niveau de vie mensuel médian s'élève à 726 euros, contre 1 120 pour les natifs ayant effectué de courts séjours hors du territoire et 1 750 pour ceux qui reviennent en Guyane après un séjour de 6 mois ou plus dans l'Hexagone.

a. Des vulnérabilités socio-économiques accentuées par la discontinuité

i. Le cumul de fragilités socio-économiques durables

– **Une précarité plus fréquente que dans l'Hexagone.** Le taux de pauvreté s'élève à 36 % à La Réunion, 34 % en Guadeloupe, 52 % en Guyane, 77 % à Mayotte et 26 % en Martinique, par rapport à une moyenne de 14,9 % pour l'ensemble de la France ⁽³⁾. D'après l'Insee, en juillet 2022, la grande pauvreté ⁽⁴⁾ était, dans les DROM, 5 à 15 fois plus fréquente que dans l'Hexagone. Par ailleurs, en 2021, le niveau de vie médian à La Réunion s'élevait à 17 070 euros annuels ; il était alors inférieur de 14 % à celui de la France hexagonale ⁽⁵⁾. D'autres indicateurs signalent une précarité sociale accentuée : entre 26 % et 55 % de la population ultramarine se trouve en situation d'illettrisme, contre 7 % pour la France entière ; les taux d'illectronisme s'élèvent respectivement à 20 % contre 15 % ⁽⁶⁾.

Par ailleurs, ces vulnérabilités sont aussi présentes dans le champ familial. Ainsi, « *parmi les familles comptant au moins un enfant mineur, la part de familles monoparentales est deux fois plus importante dans les DROM que dans l'Hexagone (46 % contre 23 % en 2021). [...] Plus d'une famille sur deux est monoparentale aux Antilles (54 % en Martinique, 52 % en Guadeloupe).* » ⁽⁷⁾

– **Un chômage structurellement haut.** Les territoires d'Outre-mer sont caractérisés par la coexistence de taux de chômage élevés (entre 12 % pour la Martinique et 34 % pour Mayotte, avec une surexposition des jeunes entre 16 et 25 ans et des personnes non-diplômées) et de l'existence d'importantes difficultés de recrutement pour les entreprises ⁽⁸⁾. Ainsi, en Martinique, près de 63,8 % des employeurs soulignaient en 2023 le caractère difficile des recrutements, contre 50,7 % en Guyane, 47,9 % en Guadeloupe et 41,6 % à La Réunion ⁽⁹⁾.

(1) Institut national d'études démographiques (INED), enquête « Migrations, Famille et Vieillesse 2 », 2023.

(2) CESECE de Guyane, *La continuité territoriale en Guyane*, octobre 2024, p. 9.

(3) Réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission (données 2025).

(4) D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la grande pauvreté se définit par un niveau de vie inférieur à 50 % du niveau de vie médian de la population française, avec en outre l'existence d'importantes privations matérielles et sociales.

(5) France Stratégie, note d'analyse 2024/7 n° 137, p. 1.

(6) Réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission (données 2025).

(7) Arnaud Régnier-Loilier, *Devenir parent sans vivre en couple : une situation fréquente en outre-mer*, *Population & Sociétés*, n° 634, juin 2025.

(8) Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2025 (n° 324), tome X Outre-mer, rapporteur : M. Philippe Naillat.

(9) France Travail, *Enquête Besoins de main-d'œuvre (BMO)*, 2024.

Difficultés d'accès à l'emploi dans les Outre-mer : précisions ⁽¹⁾

Accentuées par les effets de l'isolement, les vulnérabilités socio-économiques des territoires ultramarins sont particulièrement fortes, en particulier pour l'accès à l'emploi :

– un taux de chômage moyen situé entre 12 % et 34 % : 12 % en Martinique, 16 % en Guyane, 17 % en Guadeloupe, 19 % à La Réunion, 34 % à Mayotte ; au sein de ces ensembles, respectivement 18 % en Guyane, 11 % en Guadeloupe et en Martinique, et 14 % à La Réunion sont des jeunes de moins de 25 ans ;

– entre 13 % et 22 % des demandeurs d'emploi ABC ultramarins sont des jeunes de moins de 26 ans, contre 15 % dans la France entière ;

– entre 58 % et 66 % des inscrits à France Travail sont des femmes, à l'exception de La Réunion (52 %) ; en France hexagonale, cette proportion est de 51 % ;

– 21 % des inscrits à France Travail dans les DROM sont des seniors, contre 18 % dans la France hexagonale ; à Mayotte et en Guyane, ce taux est de 9 % et de 13 %.

– **Un appariement non-optimal sur le marché du travail.** Cette paradoxale corrélation entre taux de chômage et difficultés de recrutement résulte d'un fonctionnement non-optimal de l'appariement sur le marché du travail. D'une part, comme le souligne la Cour des comptes, l'inadéquation des qualifications résultant du système éducatif ultramarin rend difficile l'appariement entre la demande et l'offre de travail ⁽²⁾. À ce titre, les Outre-mer souffrent d'un taux de décrochage scolaire supérieur à la moyenne nationale, qui s'élève à 5,7 % (contre 5,9 % en Guadeloupe, 6,8 % en Martinique, 7,5 % à La Réunion et 9,3 % à Mayotte). En particulier, en Martinique, « *un quart des jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation* » ⁽³⁾. D'autre part, les Outre-mer sont marqués par l'existence de freins périphériques et structurels à l'accès à l'emploi : précarité, mobilités restreintes, accès difficile au logement. Comme le soulignait une analyse de l'Insee de juillet 2023, le coût de la vie demeurerait ainsi structurellement plus élevé dans les territoires ultramarins que dans l'Hexagone au cours de l'année 2023 ⁽⁴⁾, facteur complexifiant la mobilité des travailleurs.

Le cas de Mayotte illustre bien ces difficultés d'appariement. Sur les 6 300 projets de recrutement pour l'année 2024, 64,1 % étaient considérés comme difficiles ⁽⁵⁾. Comme le relève France Travail, les raisons en sont multiples : inadéquation entre l'offre et la demande de compétences (« *les secteurs en croissance comme le BTP, le commerce ou les services publics nécessitent des qualifications spécifiques [...] que la population locale ne possède pas systématiquement. La main d'œuvre locale n'est pas suffisamment formée pour*

(1) Encadré réalisé d'après les réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission (chiffres actualisés pour le premier semestre 2025).

(2) Cour des comptes, *Le système éducatif dans les académies ultramarines*, décembre 2020.

(3) Anaïs Allan, Zinaïda Salibekyan-Rosain, « En Martinique, un quart des jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation », *Insee Analyses Martinique*, n° 62, mars 2023.

(4) Maurice Bilonière, Zinaïda Salibekyan-Rosain, « En Martinique, les produits alimentaires sont 40 % plus chers qu'en France métropolitaine », *Insee Analyses Martinique*, n° 63, juillet 2023.

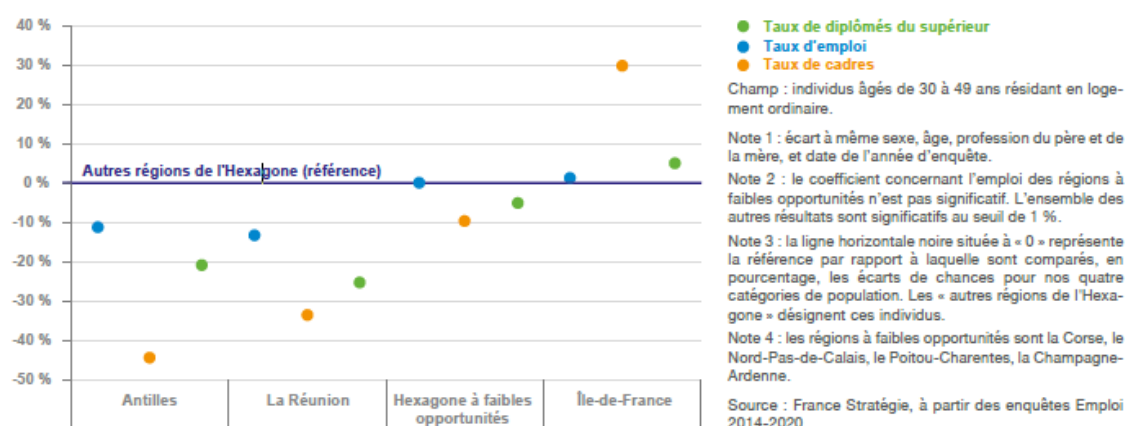
(5) France Travail, *Enquête Besoins de main-d'œuvre (BMO)*, 2024.

répondre aux offres d'emploi disponibles ») ; faible niveau de qualification (« un système de formation insuffisant pour répondre à la demande d'emploi ») ; barrières à la mobilité et au transport ; caractère peu attractif des conditions de travail et de rémunération ; faiblesse du tissu entrepreneurial local (« les petites entreprises locales peuvent manquer de moyens pour former et embaucher des travailleurs moins qualifiés, et les grands investisseurs sont encore rares ») ⁽¹⁾. Enfin, à ces facteurs s'ajoutent d'autres spécificités locales : entre autres, l'étroitesse du marché du travail dans l'archipel, la prégnance du travail informel, la persistance des crises, la pénurie d'eau ou l'insécurité chronique.

ii. Une inégalité des chances plus marquée que dans l'Hexagone

– **Une pénalité significative dans l'accès aux formations et aux diplômes.** Les écarts de réussite éducative et professionnelle entre natifs ultramarins et natifs de l'Hexagone sont particulièrement marqués. Il apparaît en effet que *« les personnes nées dans les Antilles ou à La Réunion ont en moyenne des perspectives beaucoup plus faibles de réussite éducative et professionnelle que celles nées en métropole [...]. Elles sont environ 35 % à 50 % moins nombreuses à obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur, ont un taux d'emploi de 15 à 20 % inférieur, et ont 60 % de chances en moins de devenir cadre que les métropolitains »* ⁽²⁾.

MESURE DE L'INEGALITE DES CHANCES ENTRE NATIFS ULTRAMARINS ET HEXAGONAUX



Source : France Stratégie, note d'analyse 2024/7 n° 137, p. 6.

En conséquence, le niveau de diplôme obtenu par les natifs ultramarins demeure relativement faible par rapport à la France entière : ainsi, à La Réunion, seuls 7 % des jeunes de moins de 26 ans ont un niveau d'études supérieur ou égal à une deuxième année post-bac, contre 13 % pour l'ensemble de la France. Alors que 41,3 % des individus nés dans l'Hexagone étaient, en 2024, diplômés du supérieur, cette proportion n'est que de 31,8 % chez les natifs des Antilles. Cette situation est encore plus accentuée quand l'on effectue une comparaison entre le niveau de diplôme de l'ensemble des natifs ultramarins, tous âges confondus, avec celui de l'ensemble de la population française, comme en témoigne le tableau suivant.

(1) Réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission.

(2) France Stratégie, note d'analyse 2024/7 n° 137, pp. 3-4.

REPARTITION DES JEUNES ULTRAMARINS PAR NIVEAU DE FORMATION (2024)

Jeunes (moins de 26 ans) – Répartition par niveau de formation – Juin 2024

	1. Sup bac +2	2. bac +2	3. bac	4. BEP/CAP	5. Inf BEP/CAP
Guadeloupe	11%	19%	40%	16%	14%
Martinique	12%	16%	40%	16%	17%
Guyane	4%	6%	36%	26%	28%
La Réunion	7%	11%	38%	23%	22%
Mayotte	3%	8%	40%	19%	29%
Total DROM	7%	12%	38%	21%	21%
France entière	13%	11%	35%	18%	22%

Tous âges confondus – Répartition par niveau de formation – Juin 2024

	1. Sup bac +2	2. bac +2	3. bac	4. BEP/CAP	5. Inf BEP/CAP
Guadeloupe	11%	13%	23%	30%	23%
Martinique	13%	13%	23%	30%	22%
Guyane	7%	6%	19%	22%	45%
La Réunion	8%	9%	22%	31%	30%
Mayotte	4%	6%	19%	14%	57%
Total DROM	9%	10%	22%	29%	31%
France entière	18%	12%	22%	26%	21%

Source : France Travail, réponses écrites au questionnaire de la mission.

– **Des mobilités qui réduisent la portée de l'inégalité des chances.** Vos rapporteurs observent que les écarts de réussite éducative et professionnelle sont accentués, au sein même des territoires insulaires et ultramarins, par un phénomène de « *différentiel d'opportunités* » entre « *ceux qui restent* » et « *ceux qui partent* » ⁽¹⁾. Il apparaît ainsi que les natifs ultramarins dits « *de retour* », soit après avoir vécu pendant six mois ou plus dans l'Hexagone, bénéficient de plus grandes opportunités en termes de formation et d'emploi que les natifs dits « *sédentaires* » ⁽²⁾. À La Réunion, 39,8 % des natifs de retour sont diplômés du supérieur (contre 23,9 % pour les natifs sédentaires), et 13 % d'entre eux accèdent à un emploi de cadres (contre 6,8 %). Ce différentiel d'opportunités est encore plus prégnant pour la troisième catégorie de population, dite « *natifs émigrés* » ⁽³⁾, dont le taux de diplomation du supérieur est presque égal à celui des natifs hexagonaux.

b. Un recours aux services publics considérablement complexifié

Outre cette pénalité socio-économique, les résidents ultramarins sont confrontés à une redoutable complexité d'accès aux services publics. À titre d'illustration, l'insuffisant maillage du réseau routier guyanais accentue « *les difficultés pour se déplacer et accéder aux services publics (santé, éducation, logement, formation, emploi, etc.)* », engendrant par suite « *des inégalités territoriales particulièrement marquées au sein des communes enclavées de l'intérieur* » et « *des phénomènes de non-recours importants* » ⁽⁴⁾.

i. Des difficultés d'accès aux services publics essentiels

Au cours des travaux qu'ils ont menés, vos rapporteurs ont constaté que les territoires ultramarins ne bénéficiaient, trop souvent, que d'une offre locale de soins réduite, et faisaient face à l'absence récurrente de services publics essentiels.

(1) France Stratégie, note d'analyse 2024/7 n° 137, p. 7.

(2) Ibid.

(3) Ibid. p. 8, catégorie désignant les « individus nés dans les Antilles ou à La Réunion et résidant dans une région métropolitaine ».

(4) CESECE de Guyane, La continuité territoriale en Guyane, octobre 2024, p. 9.

- En Guadeloupe, un accès contrasté aux services publics. Comme le signale la préfecture, la complexité de l'accès aux services publics ne touche pas seulement les îles du Sud, mais également la Guadeloupe continentale. D'après le diagnostic territorial effectué en 2021 dans le cadre du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, plusieurs facteurs se cumulent : « *une offre accessible dans l'ensemble, mais inégalement répartie* » ; « *une faible densité médicale (86 médecins pour 100 000 habitants)* » ; « *des problèmes d'accessibilité numérique persistants* » ; enfin, « *le déficit d'effectifs dans certaines administrations, les rotations importantes des agents et les difficultés à fidéliser les cadres* » ⁽¹⁾, sans parler du sous-dimensionnement des infrastructures d'accueil ou du vieillissement des bâtiments administratifs.

- En Guyane, pour résorber les difficultés d'accès aux services publics essentiels, l'État a mis en œuvre une stratégie dite de « *l'aller vers* », par la création récente de quatre antennes France Services (à Papaïchton, Grand Santi, Camopi et Maripasoula), ainsi que d'une pirogue France Services dans l'est du territoire, afin d'assurer une continuité des services publics au profit des administrés des villages bordant l'Oyapock. À titre de comparaison, la préfecture de Martinique a organisé le déploiement de deux bus mobiles, en plus des 22 antennes France Services.

- L'offre locale de services publics à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy demeure considérablement lacunaire. Dans le champ de la santé, en dépit de l'existence de deux établissements hospitaliers (le centre hospitalier Louis-Constant-Fleming à Saint-Martin et l'hôpital de Bruyn à Saint-Barthélemy), il apparaît que « *les cas [sanitaires] complexes nécessitent des évacuations sanitaires principalement vers la Guadeloupe, qui représentent un volume annuel supérieur à 400 mouvements* » ⁽²⁾ ; ces lacunes sont d'autant plus marquées dans le cas des traitements spécialisés, à l'image de l'oncologie.

Dans le champ de la justice, si Saint-Martin dispose d'un tribunal de proximité, Saint-Barthélemy ne possède pas encore de tribunal judiciaire ; aucune des deux îles ne dispose d'une maison d'arrêt, de sorte que les transferts et les incarcérations nécessitent systématiquement d'organiser un déplacement vers la Guadeloupe, « *éloignant les détenus de leur environnement familial et social* » ⁽³⁾. Il en va de même pour les infrastructures d'eau, d'électricité et de gestion des déchets dans les deux îles, encore aujourd'hui vétustes et fragiles.

ii. Un accès entravé à l'enseignement supérieur et aux formations

Ces carences, comme l'ont constaté vos rapporteurs, sont particulièrement sensibles dans les domaines de l'enseignement supérieur et des formations professionnelles où, d'une part, les offres de formation sont lacunaires dans l'ensemble des territoires ultramarins, et, d'autre part, les mobilités complexifiées par une accumulation de barrières.

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

– **Une offre de formations pas toujours exhaustive.** Malgré l'excellence des universités locales qui, confrontées à de significatives restrictions budgétaires, proposent des catalogues de formations variés, les étudiants et les actifs ultramarins font face à un faisceau de contraintes, au premier rang desquelles figure l'insuffisance des formations disponibles localement ⁽¹⁾.

• À titre d'illustration, l'Université des Antilles, implantée à la fois en Guadeloupe et à la Martinique, indique entretenir une complémentarité dans les formations proposées sur ses deux sites ; cette caractéristique « *oblige parfois [les] étudiants à changer d'île de résidence, ce qui engendre des frais importants, principalement en termes de logement, mais également en termes de transport, compte tenu du coût élevé des billets d'avion entre les deux îles de Guadeloupe et de la Martinique* » ⁽²⁾. Par ailleurs, certaines filières ne sont pas disponibles localement, ce qui contraint les étudiants à quitter le territoire, soit après l'obtention du baccalauréat, soit après l'obtention de la licence.

• De même, l'Université de la Polynésie française (UPF), située à Tahiti et seule université de la collectivité, explique ne pas pouvoir répondre à l'ensemble des besoins en matière de formation au sein du territoire. De fait, « *Le tissu économique local est dominé par le secteur tertiaire (administration, tourisme, commerce), avec une faible industrialisation et une dépendance à l'importation. Cette structure limite les débouchés pour certains diplômés, et complexifie l'alignement entre l'offre de formation et les opportunités d'emploi.* » ⁽³⁾

Les facteurs restreignant l'accès à la formation professionnelle dans les DOM

- L'éloignement géographique : la distance par rapport à l'Hexagone complexifie l'accès à certaines opportunités de formation et d'emploi, ainsi qu'aux réseaux professionnels.
- La moindre diversification des économies locales dans les DOM, qui les rend plus vulnérables aux crises économiques.
- Les lacunes de la mobilité intra-régionale. D'après le baromètre des mobilités du quotidien produit par Wimoov, prestataire de France Travail ⁽⁴⁾, pour prendre l'exemple de la Guadeloupe, 47 % de la population guadeloupéenne se trouve en situation de précarité de mobilité, contre 21 % au niveau national.
- Les carences dans l'accès aux technologies de l'information et de la communication, parfois limité dans certaines régions : ce facteur est susceptible de constituer une barrière à l'accès aux formations en ligne ou hybrides.

Dans le champ de la formation professionnelle, les résidents ultramarins rencontrent en outre une série de difficultés spécifiques, alors même que l'offre de

(1) L'Université de La Réunion (avec un effectif de 19 149 étudiants pour l'année universitaire 2024-2025) a ainsi signalé à vos rapporteurs disposer de 200 formations au stade de la formation initiale et continue, depuis l'apprentissage jusqu'au doctorat.

(2) Réponses écrites de l'Université des Antilles au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'Université de la Polynésie française au questionnaire de la mission.

(4) D'après les réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission.

formation sur place est moins importante, et l'accès à des plateaux techniques plus difficile que dans l'Hexagone. France Travail a ainsi indiqué à la mission que *« le passage des certifications était plus difficile dans les DOM, car obligeant parfois à un déplacement dans l'Hexagone dans des conditions complexes à organiser »* ⁽¹⁾.

● Cette situation s'avère particulièrement aggravée dans certains territoires, à l'image de Saint-Barthélemy, où n'existe en tout et pour tout qu'un centre de formation d'apprentis (CFA) académique sur l'île, en l'absence de tout dispositif de formation initiale après la classe de 3^e. Ce dispositif, jugé flexible et adapté au contexte local, *« entraîne néanmoins le départ de la grande majorité de la jeunesse de l'île vers d'autres territoires pour poursuivre leurs études. L'un des enjeux stratégiques majeurs reste donc le retour de cette jeunesse qualifiée sur le territoire »* ⁽²⁾. En outre, si la chambre économique multiprofessionnelle (CEM) de l'île dispose depuis 2010 d'un centre de formation qui propose aux entreprises locales un choix de formations relativement large, le développement de la formation professionnelle *« est directement contraint par la volumétrie. Sur une île de 12 000 habitants, organiser une session de formation est complexe : un faible nombre de participants conduit soit à proposer la formation à un coût élevé, soit à l'annuler. La CEM s'efforce de réduire au maximum cette contrainte, mais celle-ci est aggravée par les frais de déplacement élevés. »* ⁽³⁾

– **Des mobilités en proie à une accumulation de barrières.** Confrontés à ces lacunes, les étudiants ultramarins se voient régulièrement forcés, pour poursuivre leurs études, d'engager une mobilité à destination de l'Hexagone ou d'un autre Outre-mer. L'exemple de La Réunion souligne bien l'accumulation de barrières qu'ils doivent à ce titre affronter.

● Des freins matériels, économiques et financiers. Aux étudiants réunionnais qui souhaitent partir en mobilité se présentent tout d'abord des freins d'ordre matériel, économique et financier, liés à la complexité des démarches et au coût de la mobilité. La distance avec l'Hexagone ainsi que l'isolement à l'égard des grands centres universitaires induisent un ensemble de coûts extrêmement élevés, alors même que la population étudiante de l'île est composée à 65 % de boursiers.

● Des obstacles académiques et scientifiques. Comme l'indique l'Université de La Réunion, *« il faut noter à La Réunion une faible maîtrise des langues vivantes étrangères, dont notamment l'anglais, qui constitue un frein important à la mobilité. Si le nombre de certifiés en langue vivante étrangère progresse (5 619 étudiants en L1, 2 330 en L2, 1 916 en L3 et 913 en BUT grâce à la mise en place d'une certification interne), le niveau de certification reste faible à la fin de la licence (B2) »* ⁽⁴⁾.

(1) Réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la chambre économique multiprofessionnelle de Saint-Barthélemy au questionnaire de la mission.

(3) Ibid. La CEM précise que, chaque année, 1 000 personnes reçoivent une formation sur l'île, soit 20 % de la population active du territoire, taux qualifié d'exceptionnel au regard du contexte démographique.

(4) Réponses écrites de l'Université de La Réunion au questionnaire de la mission.

Il en va de même en Polynésie française, où les contraintes auxquelles font face les étudiants sont nombreuses : *« éloignement extrême, obligeant à des déplacements longs, chers, et logiquement peu fréquents ; surcoûts importants pour les billets d’avion, les frais d’installation, et la vie courante en métropole ; choc culturel et isolement social, notamment pour les étudiants issus des îles éloignées ; manque de structures d’accompagnement en métropole »*⁽¹⁾, notamment en l’absence d’un Crous sur le territoire.

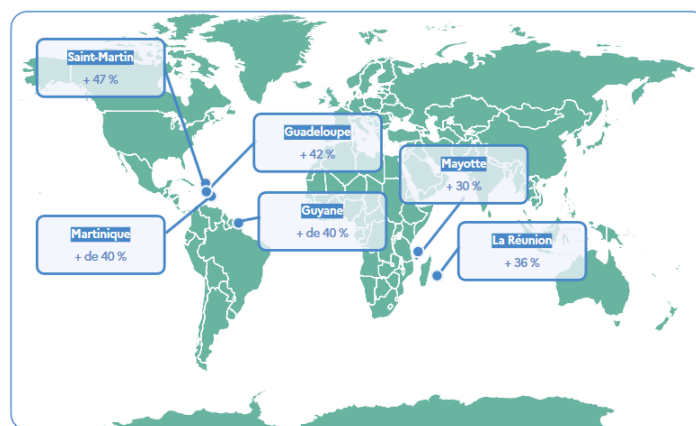
De même, dans le champ de la formation professionnelle, les contraintes qui restreignent l’accès à des formations en mobilité constituent une barrière à l’emploi. Faute de solution de mobilité, près d’un résident ultramarin sur trois a dû renoncer à un emploi ou à une formation⁽²⁾. Comme le rappelle France Travail, l’existence de barrières à la mobilité entretient un dysfonctionnement structurel du marché du travail ; l’opérateur relève ainsi le besoin d’*« actions concertées pour améliorer la formation professionnelle, encourager la mobilité et adapter les politiques de recrutement aux réalités locales »*⁽³⁾.

c. La vie chère, répercussion quotidienne de la discontinuité

La vie chère constitue, dans les Outre-mer, une répercussion quotidienne des effets de la discontinuité. Sur ce sujet largement documenté, vos rapporteurs partagent les constats des récents travaux effectués à l’Assemblée nationale et au Sénat, dans un contexte marqué par l’examen à venir du projet de loi de lutte contre la vie chère dans les Outre-mer, déposé le 30 juillet dernier devant le Parlement.

D’après la dernière enquête de comparaison spatiale des niveaux de prix à la consommation entre territoires français, effectuée par l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en 2023, les prix à la consommation sont ainsi considérablement plus élevés dans les DOM qu’en France hexagonale, de l’ordre de + 9 % pour La Réunion jusqu’à + 16 % pour la Guadeloupe.

LES ECARTS DE PRIX ENTRE LES OUTRE-MER ET L’HEXAGONE (DONNEES 2022)



Source : Comité interministériel des Outre-mer, 10 juillet 2025, dossier de presse, p. 22.

(1) Réponses écrites de l’Université de la Polynésie française au questionnaire de la mission.

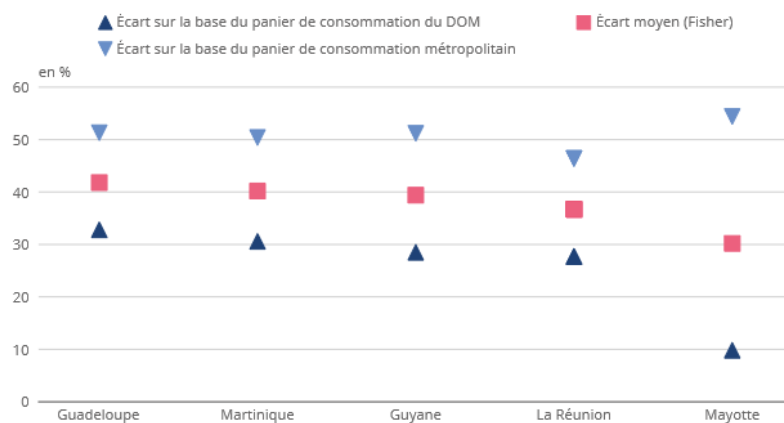
(2) Réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

– **Une situation spécifiquement accentuée dans certains secteurs.** Dans les faits, tous les secteurs sont touchés par le problème du coût de la vie. Certains le sont cependant plus que d'autres : « *la distribution alimentaire est le domaine dans lequel il se manifeste de la façon la plus éclatante* » ⁽¹⁾ ; mais n'échappent à cette réalité ni les transports, ni le logement, ni la téléphonie, ni les assurances.

D'après l'Insee, le phénomène est principalement lié au coût des produits alimentaires. Ainsi, « *les écarts de prix entre les départements d'outre-mer et la France métropolitaine sont en grande partie imputables aux biens (plutôt qu'aux services), et en particulier aux produits alimentaires. Cet écart de prix pour les biens s'explique probablement par les coûts liés à l'importation de ces biens ; environ 60 % proviennent de France métropolitaine. En 2022, les écarts de prix (indice de Fischer ⁽²⁾) pour les produits alimentaires sont de + 42 % entre la Guadeloupe et la France métropolitaine, + 40 % pour la Martinique, + 39 % pour la Guyane, + 37 % pour La Réunion et + 30 % pour Mayotte.* » ⁽³⁾

ÉCARTS DE PRIX SPECIFIQUES SUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES AVEC L'HEXAGONE



Source : Insee Première, n° 1958, p. 3, d'après l'enquête de comparaison spatiale des prix 2022.

Les conséquences socio-économiques de ces écarts de prix revêtent un caractère particulièrement vif. Comme le rappelle la rapporteure de la proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence contre la vie chère adoptée en 2025 en première lecture à l'Assemblée nationale, « *cette situation contraint de nombreux ménages [...] à consacrer une part disproportionnée de leurs revenus aux produits de première nécessité, renforçant les inégalités socio-économiques et limitant la satisfaction de besoins essentiels tels que le logement, la santé, l'accès aux transports ou encore à une alimentation de qualité.* » ⁽⁴⁾

(1) Assemblée nationale, rapport n° 1549 fait au nom de la commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, par M. Guillaume Vuilletet, président, et M. Johnny Hajjar, rapporteur, députés, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2023, p. 36.

(2) L'indice de Fisher permet de mesurer les écarts de prix sur la base des habitudes de consommation des ménages hexagonaux et des ménages du DOM considéré.

(3) Insee Première, n° 1958, « En 2022, les prix restent plus élevés dans les DOM qu'en France métropolitaine, en particulier pour les produits alimentaires », juillet 2023, p. 2.

(4) Assemblée nationale, rapport n° 698 fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence contre la vie chère et à réguler la concentration

– **Pour les entreprises, une myriade de surcoûts corrélés à l'éloignement et à l'étroitesse des marchés.** Les interlocuteurs de la mission ont relevé l'existence d'une pluralité d'effets de la vie chère, que subissent les entreprises ultramarines alors même qu'elles « *ne bénéficient pas de dispositifs propres visant à lutter contre la vie chère* » ⁽¹⁾. Ces différents facteurs concernent la hausse des coûts d'exploitation (avec des intrants au coût plus élevé qui alourdissent les charges fixes), les surcoûts logistiques corrélés à l'éloignement et à l'étroitesse des marchés (transport, stockage, approvisionnement), la perte de compétitivité (difficultés pour les entreprises locales de rivaliser avec les produits importés à bas prix), ou encore la baisse de la consommation locale, provoquant une rétractation de la demande intérieure (en raison des limitations qui affectent le pouvoir d'achat des ménages).

B. UNE DISCONTINUITÉ AGGRAVÉE PAR DE PRÉGNANTES VULNÉRABILITÉS

1. Des infrastructures confrontées au défi de la modernisation

La qualité des infrastructures portuaires, aéroportuaires et routières dans les territoires ultramarins et insulaires constitue un atout décisif pour la mise en œuvre d'une véritable et effective continuité territoriale avec l'Hexagone. Cependant, la modernisation de ces plateformes présente des situations contrastées.

a. La rénovation contrastée des plateformes aériennes

– **Dans les collectivités ultramarines, des aéroports globalement satisfaisants.** À l'exception des difficultés rencontrées à Mayotte, « *l'état des infrastructures aéroportuaires en Outre-mer, qui sont essentiellement des aéroports étatiques, est satisfaisant* » ⁽²⁾, constate la DGAC. Le CESE, quant à lui, observe que les aéroports permettent aujourd'hui une bonne desserte des territoires ultramarins, avec une activité aérienne qui retrouve progressivement depuis 2023 un niveau semblable à la période antérieure à la pandémie ⁽³⁾. À titre d'illustration, le territoire néo-calédonien connaît une couverture relativement dense en plateformes aéroportuaires, avec quatorze aérodromes : un aéroport international, Nouméa-La Tontouta, aéroport d'État géré par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la collectivité ; trois aérodromes gérés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, situés dans les chefs-lieux des trois provinces (Sud : Nouméa-Magenta ; Nord : Koné ; îles Loyauté : Lifou-Wanaham) ; enfin, neuf aérodromes provinciaux ⁽⁴⁾.

des acteurs économiques dans les territoires d'outre-mer, par Mme Béatrice Bellay, députée, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 décembre 2024, p. 7.

(1) *Réponses écrites de la chambre de commerce et d'industrie des Îles de Guadeloupe au questionnaire de la mission.*

(2) *Audition de la direction du transport aérien (DTA-DGAC), 3 juillet 2025.*

(3) *CESE, avis 2024-016 précit., p. 74.*

(4) *D'après le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie : « île des Pins-Moué, Bourail-Poé et la Foa-Oua gérés par la province Sud ; Koumac, Touho et Belep-île Art Waala gérés par la province Nord et Maré-La-Roche, Tiga et Ouvéa-Ouloup gérés par la province des îles Loyauté ».*

De même, le territoire polynésien est caractérisé par un dense maillage aéroportuaire. Le Haut-commissariat de la République en Polynésie française signale la présence de quarante-six aérodrômes et d'un aéroport international, tous « *nécessaires à la desserte aérienne inter-île et entretenus par la collectivité de Polynésie française, avec le soutien financier de l'État* » ⁽¹⁾. À la suite d'une délibération d'application de la loi du pays du 25 février 2016 ⁽²⁾, adoptée par le conseil de la collectivité en juillet 2020, ces infrastructures ont été classées en deux catégories. D'une part, trente-quatre d'entre elles sont qualifiées d'« *aérodrômes de désenclavement* » ; leur exploitation donne lieu à une délégation de service public, confiée à la compagnie Air Tahiti et financée par la collectivité pour compenser le caractère déficitaire de la liaison. D'autre part, les douze autres aérodrômes disposent d'une desserte ouverte à la concurrence.

– **Des contrastes territoriaux préoccupants.** La modernisation des infrastructures insulaires et ultramarines apparaît extrêmement inégale, alors même que l'acquisition d'équipements déterminants pour le développement de marchés concurrentiels (capacités d'accueil, attractivité, hubs régionaux) et efficaces (faculté à opérer aux meilleurs coûts, aéronefs les plus adaptés et les plus rentables) conditionne l'application effective du principe de continuité territoriale.

• En Guadeloupe, la situation de l'aéroport Maryse-Condé est préoccupante. Comme le signale la préfecture, une extension de l'infrastructure est prévue afin d'agrandir le terminal pour accueillir 3 millions de passagers annuels : « *le contrat de convergence et transformation (CCT) 2024-2027 inclut la rénovation et l'extension de l'aéroport Maryse Condé, contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité de desserte des liaisons domestiques en augmentant la capacité d'accueil et le traitement pour les passagers, et en améliorant le service par la digitalisation des processus de traitement des passagers* » ⁽³⁾. Toutefois, celui-ci ne dispose pas à l'heure actuelle de financements suffisants, ce qui empêche à ce stade tout démarrage des travaux. D'après les interlocuteurs de la mission, aucune évolution ne pourra se produire avant 2030, « *ce qui limite fortement les perspectives de développement et constitue un point d'inquiétude* » ⁽⁴⁾ majeur.

• À Mayotte, un aéroport international, détenu par l'État et situé en Petite-Terre, est géré par la société EDEIS depuis fin 2016 dans le cadre d'un contrat de concession, dont la prolongation doit être demandée à la suite de l'impact du cyclone Chido. Or, cette infrastructure est aujourd'hui fragilisée par la montée des eaux et la subsidence de l'île. En effet, « *la piste existante est trop courte pour que les appareils gros porteurs d'une capacité de plus de 350 passagers effectuent des liaisons directes entre Mayotte et l'hexagone à pleine charge. L'allongement de la piste à 2 310 mètres fait l'objet d'un débat public depuis 2011* » ⁽⁵⁾, avec deux

(1) Réponses écrites du gouvernement de Polynésie française au questionnaire de la mission.

(2) Loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016 relative à l'organisation du transport intérieur maritime et aérien.

(3) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites du groupe Air France-KLM au questionnaire de la mission.

(5) CESE, avis 2024-016 précit., p. 75.

solutions envisagées : soit un allongement de la piste existante, soit la construction d'un nouvel aéroport en Grande-Terre.

La DGAC, qui réalise un suivi approfondi de l'état de la piste mahoraise, indique que la première solution *« revêt une immense complexité technique, dans la mesure où elle exige de creuser dans la lagune, où se trouvent des espèces protégées, d'acheminer des matériaux et d'araser une montagne »*⁽¹⁾ ; quant au second projet, qui semble être la voie privilégiée, il *« représenterait une somme colossale pour l'État. Pour l'instant, nous nous contentons donc de demander à des avions moins lourds de se poser sur la piste existante : Air Austral ne fait plus atterrir ses Boeing 777, mais ses Boeing 787, qui sont des avions plus légers »*⁽²⁾.

La modernisation inégale des aéroports ultramarins

– **La Réunion** (aéroport Roland-Garros, localisé sur le territoire de la commune de Sainte-Marie, dans le nord de l'île). En charge de la gestion de l'infrastructure dans le cadre d'une concession en vigueur depuis 2011, la société Aéroport de La Réunion Roland-Garros s'est fixé l'objectif d'accueillir 3 millions de passagers par an d'ici 2030 (contre 2,7 millions en 2024).

Dans ce contexte, une nouvelle aérogare bioclimatique a été inaugurée le 26 mars 2024. Comme le souligne le groupe Air France-KLM, plusieurs chantiers structurants sont actuellement en cours : *« agrandissement de la salle d'embarquement (+ 1 000 m²), modernisation des aires de trafic (32 millions d'euros), avec notamment l'alimentation électrique des avions en porte, la réhabilitation des taxiways et du balisage, ainsi que l'installation d'une centrale photovoltaïque »*⁽³⁾.

Cependant, d'importantes limites subsistent : ainsi, *« les trieurs de bagages, récemment renouvelés, sont à l'origine d'un tiers des retards au départ. La zone d'enregistrement, toujours non climatisée, nuit à la qualité de service et aux conditions de travail du personnel. En matière de digitalisation, la situation est également préoccupante : les bornes mutualisées imposées par l'aéroport sont peu fiables, faisant chuter le taux d'enregistrement en libre-service de 50 % à 25 % »*⁽⁴⁾.

– **La Martinique** (aéroport Aimé-Césaire). L'exploitation de l'aéroport international martiniquais est confiée à la société Martinique Aimé-Césaire, détenue par l'État, la CCI et des collectivités locales. En 2023, 1,7 million de personnes ont transité par cet aéroport.

D'importants travaux de rénovation ont été engagés entre 2015 et 2023, qui ont conduit à un doublement des capacités d'accueil et à la mise aux normes des équipements en termes de sûreté et de sécurité. Cependant, les interlocuteurs de la mission soulignent les lacunes persistantes en matière de digitalisation du parcours passager (dépose-bagages automatiques, *eGates*) et les systèmes de réduction des émissions côté piste, encore non déployés.

(1) Audition de la direction du transport aérien (DTA-DGAC), 3 juillet 2025.

(2) Ibid.

(3) Réponses écrites du groupe Air France-KLM au questionnaire de la mission.

(4) Ibid.

b. Des investissements urgents pour moderniser l'architecture portuaire

Au regard de la situation géographique des territoires insulaires et ultramarins, les infrastructures portuaires constituent des acteurs économiques décisifs pour l'acheminement des marchandises ; 13,9 millions de tonnes de marchandises transitent chaque année dans les ports ultramarins ⁽¹⁾.

– **Un réseau indispensable pour le désenclavement des territoires.** Il apparaît que l'état global des infrastructures portuaires ultramarines est satisfaisant, par comparaison avec celles des pays voisins ; comme le rappelle la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), *« les dernières crises ont montré leurs capacités de résilience et la continuité d'approvisionnement des territoires a systématiquement été assurée »* ⁽²⁾. En particulier, les quatre grands ports maritimes (GPM) ⁽³⁾ ultramarins (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion) constituent un atout décisif. Aux termes de la DGITM, qui en assure la tutelle technique et financière, *« les GPM d'outre-mer contribuent à l'affirmation du positionnement stratégique de la France et constituent la porte d'entrée essentielle des échanges de fret pour chacun de ces territoires, que ce soit à l'import ou à l'export. Ils jouent ainsi un rôle essentiel pour l'approvisionnement en produits de consommation à destination de l'économie domestique, majoritairement en provenance de la métropole. »* ⁽⁴⁾

– **Des difficultés persistantes, goulots d'étranglement pour la continuité maritime.** Toutefois, les ports ultramarins sont, pour la plupart, confrontés à des limites techniques persistantes. Un exemple frappant en est la non-adaptation des tirants d'eau à des navires de grande taille. Comme l'observe la compagnie CMA-CGM, le tirant d'eau du port Dégrad des Cannes (GPM de Guyane) est limité à 6,5 mètres (ce qui contraint la compagnie à faire construire des navires sur mesure pour desservir ce port *via* le service NEFGUI – itinéraire reliant le nord de l'Europe à la Guyane française et à Saint-Martin). Dans le port de Pointe-à-Pitre, le tirant d'eau ne s'élève qu'à 12,5 mètres, ce qui limite le remplissage des navires du service de l'itinéraire Méditerranée-Caraïbes (MEDCARIB) ; en outre, la taille du chenal limite la longueur des navires à 270 mètres, ce qui serait susceptible de constituer une difficulté si les navires du service MEDCARIB devaient avoir une taille plus importante. Dans le port de Fort-de-France, le tirant d'eau est jugé trop court (13,5 mètres) et la longueur des quais limite la taille des navires à 450 mètres ⁽⁵⁾. Avec un tirant d'eau de 14,5 mètres, la compagnie estime qu'il serait possible d'obtenir, sur le service MEDCARIB, un tonnage additionnel de 4 000 tonnes ⁽⁶⁾.

(1) CESE, avis 2024-016 précit., p. 48 (chiffres de mars 2023).

(2) Audition de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, 16 juillet 2025

(3) Art. R. 5312-1 sq. du code des transports.

(4) Réponses écrites de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités au questionnaire de la mission.

(5) La compagnie CMA-CGM a signalé à vos rapporteurs que, à titre de comparaison, l'un des hubs dans lesquels elle opérait dans la Caraïbe, à Kingston, en Jamaïque, présentait une longueur de quai cumulée de 2 390 mètres – ce qui constitue une différence notable.

(6) Réponses écrites de la compagnie CMA-CGM au questionnaire de la mission.

Ces pertes d'emport, caractéristiques des ports français, constituent par suite autant de limites pour la compétitivité des infrastructures ultramarines. La compagnie CMA-CGM indique ainsi que « *les capacités d'accueil des navires à fort tirant d'eau restent les facteurs les plus limitants pour être en compétition avec d'autres hub de plus grande ampleur (Panama, Cartagena, Kingston) opérant des navires de plus grandes capacités. Une longueur de quai supplémentaire de 100 m pourrait également permettre d'accroître la capacité de nos terminaux* » ⁽¹⁾.

Les infrastructures portuaires à Saint-Pierre-et-Miquelon

À Saint-Pierre-et-Miquelon, l'état des infrastructures fait l'objet d'études régulières. Infrastructure jugée « *vétuste* » par le CESE ⁽²⁾, le port de commerce de Saint-Pierre, qui ne bénéficie pas du statut de GPM mais est considéré comme un port d'intérêt national, requiert des investissements de grande ampleur ⁽³⁾. Des travaux de rénovation du quai Avel Mad sont déjà en cours pour un montant correspondant à 10 millions d'euros financés sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports*.

Cependant, la rénovation des quais du commerce et la réhabilitation de la digue de protection apparaissent également comme des opérations prioritaires ; la DGITM chiffre le montant des investissements structurels à réaliser à hauteur respectivement de 19 et de 32 millions d'euros. La direction signale que « *les dégradations constatées ont donné lieu à plusieurs interventions d'urgence. Conscient de ces difficultés, le ministère des transports a augmenté à 13 millions d'euros l'enveloppe consacrée aux ports de Saint-Pierre et Miquelon dans le cadre du CCT sur la période 2024-2027* » ⁽⁴⁾.

2. Des territoires inégalement armés face aux fractures numériques

Vos rapporteurs constatent que les territoires insulaires et ultramarins subissent, outre une discontinuité physique, un phénomène de discontinuité numérique. Comme le signale l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), « *les territoires ultramarins sont marqués par un retard persistant en matière de numérique par rapport à l'Hexagone, retard qui se manifeste tant au niveau des infrastructures que des usages et compétences numériques. Des facteurs d'équipement, de formation, de caractéristiques socio-démographiques et de mobilité rendent l'accès au numérique et ses usages plus complexes dans ces territoires* » ⁽⁵⁾. Or, le déploiement des usages numériques constitue un atout décisif, au service de l'intérêt général, comme levier de transformation et de renforcement de la continuité territoriale, ainsi que l'estimait, en octobre 2023, le rapport de la mission « *Territoires connectés et durables* » ⁽⁶⁾.

(1) Ibid.

(2) CESE, avis 2024-016 précit., p. 53.

(3) Sur la période 2019-2024, le montant cumulé des subventions d'investissement s'est élevé à 18,3 millions d'euros pour le port de Saint-Pierre, d'après les informations transmises par la DGITM.

(4) Audition de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, 16 juillet 2025.

(5) Réponses écrites de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au questionnaire de la mission.

(6) Rapport de la mission « Les territoires connectés et durables », par Mme Valérie Nouvel, présidente de la mission sur les territoires connectés et durables, avec la collaboration du service de l'économie numérique de la direction générale des entreprises, octobre 2023.

a. Malgré de nettes améliorations, des disparités qui persistent

– **Une trajectoire de progression de la connectivité, malgré des disparités.** Entre les Outre-mer et l’Hexagone, les écarts de connectivité sont en voie de diminution, bien qu’ils demeurent prononcés dans plusieurs territoires.

• **Connectivité fixe.** L’on assiste à une nette trajectoire d’augmentation de la couverture très haut débit ultramarine, avec une progression de 7 points et le raccordement de plus de 90 000 locaux supplémentaires au FttH (débit supérieur à 30 Mbit/s) en 2024 ⁽¹⁾. Malgré cette amélioration, au 31 décembre 2024, le taux de locaux ayant accès au très haut débit filaire atteignait seulement 79 % dans les Outre-mer, contre 90 % dans l’ensemble de la France (+ 5 points en un an) ⁽²⁾.

VARIATIONS DE LA CONNECTIVITE FIXE DANS LES OUTRE-MER AU 31 DECEMBRE 2024

Territoire	Meilleure estimation du nombre de locaux (source opérateurs)	Lignes en fibre optique jusqu’à l’abonné	Taux de locaux ayant accès au très haut débit filaire	
		Locaux raccordables	Au moins 30 Mbit/s	Au moins 100 Mbit/s
DOM-COM	1 241 000	988 000	83 %	79 %
Guadeloupe	296 000	257 000	85 %	84 %
Martinique	242 000	149 000	71 %	65 %
Guyane	107 000	85 000	71 %	69 %
Saint-Barthélemy	7 400	5 400	78 %	73 %
Saint-Martin	24 000	14 000	61 %	56 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	3 000	0	0 %	0 %
La Réunion	500 000 ⁴	477 000 ⁴	95 %	94 %
Mayotte	60 000	0	41 % ⁵	0 %
France entière (Toutes zones)	44,65 M	40,59 M	92 %	90 %

Source : Arcep, rapport d’activité 2025 précit., p. 132.

Il n’en demeure pas moins que la situation en matière de connectivité fixe demeure contrastée d’un territoire à l’autre : dans certains territoires, le taux de locaux ayant accès au très haut débit filaire reste significativement inférieur à la moyenne nationale. Ainsi, alors que La Réunion se distingue avec un taux de couverture de 94 %, à l’inverse, Mayotte demeure le territoire le moins bien couvert. De même, la collectivité de Saint-Martin est frappée par une qualité de service inégale selon les quartiers (débits, interruptions, latence), en raison de la topographie de l’île, de l’urbanisme, et de la vétusté des équipements ⁽³⁾.

En outre, dans certains territoires, **de saillantes vulnérabilités structurelles** restreignent les possibilités de déploiement de la connectivité fixe, à l’image des difficultés d’accès de certaines zones (comme la forêt amazonienne en Guyane) ou certains événements climatiques (cyclone Chido à Mayotte). La direction générale des entreprises (DGE) estime que ces disparités sont principalement liées à des caractéristiques géographiques, démographiques et

(1) Réponses écrites de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse au questionnaire de la mission.

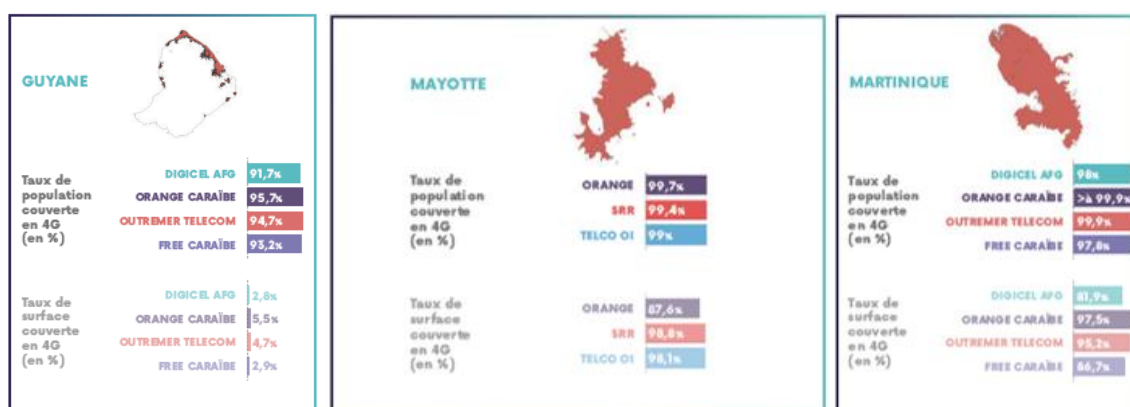
(2) Arcep, rapport d’activité, édition 2025, « La régulation de l’Arcep au service des territoires connectés », juin 2025, pp. 14-15.

(3) Réponses écrites de la collectivité territoriale de Saint-Martin au questionnaire de la mission.

économiques : « si le territoire de La Réunion présente une couverture numérique très satisfaisante, meilleure en certains points que celle de l'Hexagone, cela peut être expliqué par la forte densité de population (352 habitants par km²) et le dynamisme du marché local des télécommunications. A contrario, la Guyane, caractérisée par une très faible densité (3,5 habitants par km²) et une concentration des zones de peuplement dans les zones côtières, présente une couverture numérique plus faible » ⁽¹⁾.

● Connectivité mobile. D'après l'Observatoire du marché des communications électroniques, publié par l'Arcep en avril 2025 ⁽²⁾, la situation en matière de couverture mobile des Outre-mer est contrastée. Ainsi, « la Guyane demeure le territoire le moins bien couvert avec 91 % de la population couverte par quatre opérateurs, et des taux de couverture de la population en 4G variant de 91,8 % à 95,7 %. La Réunion est le territoire le mieux couvert avec 99 % de la population et quatre opérateurs. » ⁽³⁾

COUVERTURE 4G DE LA GUYANE, DE MAYOTTE ET DE LA MARTINIQUE PAR OPERATEUR



Source : Arcep, rapport d'activité 2025 précit., p. 136.

Outre ces disparités locales dans la complétude de l'offre, les offres mobiles demeurent plus coûteuses dans les territoires ultramarins que dans l'Hexagone, ce qui les rend parfois inaccessibles aux résidents. L'Arcep relève ainsi que « le tarif moyen d'un forfait disposant d'au moins 100 Go est de 9 euros TTC en métropole, et atteint 14 euros TTC à Mayotte. Six opérateurs proposent des offres de services mobiles dans la zone Antilles-Guyane ⁽⁴⁾, tandis que quatre opérateurs sont présents à La Réunion ⁽⁵⁾ et trois à Mayotte ⁽⁶⁾ » ⁽⁷⁾. Ces tarifs moyens s'élèvent en outre à 11 euros TTC dans la zone Antilles/Guyane, et à 10 euros à La Réunion.

(1) Réponses écrites du service de l'économie numérique de la direction générale des entreprises au questionnaire de la mission.

(2) Données en date du 31 décembre 2024.

(3) Réponses écrites de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse au questionnaire de la mission.

(4) Dauphin, Digicel, Free, La Poste Mobile, Orange, SFR.

(5) Orange, SFR, Telco OI, Zeop.

(6) Orange, SFR, Telco OI.

(7) Réponses écrites de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse au questionnaire de la mission.

Un exemple : la faible connectivité numérique de Mayotte ⁽¹⁾

Comme l'indique le département de Mayotte, « le territoire mahorais a bénéficié tardivement d'un accès au haut débit, l'ADSL n'étant disponible que depuis 2012, grâce à la mise en service du premier câble sous-marin LION II. Celui-ci constitue encore aujourd'hui la seule liaison principale vers l'extérieur, créant une forte dépendance technologique et une fragilité structurelle en cas de rupture ou saturation » ⁽²⁾.

Malgré l'amélioration de la connectivité numérique, celle-ci demeure particulièrement faible sur l'ensemble du département :

- **une offre ADSL** qui couvre environ 30 000 lignes, soit une couverture très partielle au regard d'une population de plus de 250 000 habitants ;
- **un taux d'équipement des foyers en fibre optique** qui reste très faible, avec environ 36 % selon l'Arcep en 2024 ;
- **un taux de couverture théorique en fibre** du territoire qui était de 62 % en 2024, mais qui, selon le département, « ne tient pas compte de l'absence de raccordement effectif dans de nombreux quartiers, notamment informels » ⁽³⁾ ;
- **un réseau mobile** qui couvre environ 99 % du territoire, grâce à quatre opérateurs : SFR, Orange, Only, et STOI ; cependant, près de 75 % du réseau aérien, incluant le réseau électrique, a été endommagé lors du passage du cyclone Chido en décembre 2024, qui a provoqué de nombreuses chutes de poteaux et de câbles ;
- **un déploiement progressif de la 5G** par l'opérateur Orange, mais le réseau est confronté à une saturation due à un nombre très élevé d'abonnés en l'absence d'alternative filaire généralisée.

b. Une fracture numérique toujours vivace

– **Une discontinuité numérique tenace.** Encore aujourd'hui, la fracture numérique demeure plus développée dans les territoires ultramarins.

MESURES DE L'INDICE DE FRAGILITE NUMERIQUE (IFN) : COMPARAISONS



Source : Indice de fragilité numérique (IFN), La Mednum, cartographie consultée en ligne le 18/09/2025.

(1) Encadré réalisé d'après les réponses écrites du département de Mayotte au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

Mesurer la discontinuité numérique : indicateurs évaluatifs ⁽¹⁾

Plusieurs outils permettent de mesurer objectivement l'ampleur quantitative et qualitative de la discontinuité numérique que subissent les territoires ultramarins.

– **L'indice de fragilité numérique (IFN)**, développé par la coopérative Mednum, permet de mesurer la fragilité numérique des territoires. Cet indicateur composite est fondé sur l'agrégation de critères structurels relatifs à la qualité de la couverture réseau (taux de non-couverture THD ; taux de non-couverture 4G) et de critères socio-démographiques d'éloignement numérique de la population (taux de pauvreté ; part des personnes âgées de 65 ans et plus ; part des personnes peu ou pas diplômées) ; enfin, il prend en compte des critères contextuels (distances aux services publics, taux de chômage, part des ménages monoparentaux). Chaque territoire reçoit un score de fragilité numérique relative, reporté sur une échelle allant de 1 (risque faible) à 10 (risque fort).

La lecture de cet indicateur confirme l'existence d'un phénomène d'exclusion numérique dans les Outre-mer. Ainsi, tous les territoires ultramarins obtiennent un score dépassant la moyenne hexagonale de 5,8 : 6,2 en Guadeloupe, 7,3 en Guyane, 7,6 en Martinique et 7,8 à Mayotte. L'ANCT observe que *« cette dernière présente l'indice le plus préoccupant, reflétant le cumul de fragilités infrastructurelles et socio-économiques »* ⁽²⁾.

– **Les indicateurs d'usage du numérique** (régularité des connexions, non-utilisation) révèlent une vulnérabilité ultramarine forte, associée à des fractures générationnelles et éducatives amplifiées. D'après l'ANCT, *« en Guadeloupe, territoire le mieux documenté, 23 % des personnes déclarent ne s'être jamais connectées à internet, contre 16 % en France métropolitaine. Cette inégalité se creuse particulièrement chez les populations âgées et peu diplômées : le taux de non-utilisation chez les 60 ans ou plus passe de 66 % chez les non-diplômés à moins de 2 % chez les titulaires d'un master ou doctorat »* ⁽³⁾.

● Des déficits marqués en matière d'usages. Encore aujourd'hui, les inégalités dans les usages du numérique révèlent des écarts préoccupants entre les Outre-mer et l'Hexagone. De fait, d'après les résultats de l'enquête *« TIC-Ménages »* réalisée en 2019 par l'Insee, la fréquence d'utilisation d'internet était, à ce stade, nettement plus faible dans les territoires ultramarins. En effet, la part des individus connectés au cours des trois derniers mois s'établissait à 68 % en Guadeloupe, 71 % en Martinique, 79 % en Guyane et 72 % à La Réunion, contre 81 % en France métropolitaine ⁽⁴⁾.

● Des lacunes flagrantes en matière d'équipements et de compétences. De surcroît, les compétences numériques accusent des déficits marqués dans les Outre-mer. Comme le relève l'ANCT, *« si la proportion de personnes déclarant des compétences faibles ou basiques reste proche de la moyenne nationale (un Domien sur deux, contre 53 % en métropole), 26,3 % déclarent n'avoir aucune compétence numérique, soit 6,7 points de plus qu'en France hexagonale*

(1) Encadré établi d'après les réponses écrites de l'Agence nationale de la cohésion des territoires au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'Agence nationale de la cohésion des territoires au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

(4) Insee, « Accès et usages des ménages des DOM aux technologies de l'information et de la communication en 2017 », juin 2019.

(19,6 %) » ⁽¹⁾. À cet égard, de fortes inégalités territoriales persistent : ainsi, la part des individus disposant de compétences numériques avancées varie de 18 % en Martinique à 23 % en Guyane, contre 27 % en France métropolitaine ⁽²⁾.

● Des facteurs d'inégalité supplémentaires. En outre, d'autres facteurs d'inégalité, combinant déterminants sociaux classiques et spécificités structurelles, influencent cette discontinuité numérique : âge, moyens financiers, niveau de formation. En premier lieu, l'âge constitue, encore plus que dans l'Hexagone, un facteur discriminant dans les Outre-mer. En effet, si le taux d'équipement (ordinateur fixe, portable, netbook ou tablette) des 15-44 ans est proche de celui de l'Hexagone, *« l'écart se creuse fortement aux âges élevés : moins de la moitié des 60 ans ou plus dans les DOM disposent d'un ordinateur à domicile, contre près des deux tiers en métropole »* ⁽³⁾. L'exemple calédonien est à cet égard particulièrement révélateur : 58 % des Calédoniens en difficulté numérique ont plus de 60 ans ; de plus, les moyens financiers constituent un facteur notable d'aggravation de la fracture numérique, *« 6 % des foyers calédoniens [étant] sans connexion par manque de moyens »* ⁽⁴⁾. Enfin, le niveau de formation possède lui aussi des incidences sur les inégalités numériques, 54 % des résidents qui connaissent des difficultés dans les usages numériques ayant arrêté leur scolarité après le collège.

– **Des contraintes structurelles liées à la géographie et à l'isolement.** Dans certains territoires, des contraintes structurelles expliquent le retard de déploiement des connexions filaires ou mobiles. L'ANCT rappelle que *« la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée reste limitée, contraignant parfois les opérateurs à faire appel à des techniciens étrangers. La formation aux métiers du déploiement et de la maintenance peine à se développer localement, aggravant la pénurie d'effectifs »* ⁽⁵⁾. De plus, la vulnérabilité climatique constitue un facteur de risque supplémentaire, comme l'a montré le cyclone Chido qui a détruit une grande partie des équipements de Mayotte en 2024. Enfin, l'éloignement des centres urbains et les problématiques de transport viennent encore accentuer ces difficultés d'accès au numérique : ainsi, en Martinique, *« l'isolement géographique de certaines communes et quartiers, combiné au vieillissement de la population, accentue les difficultés d'accès aux lieux de médiation numérique »* ⁽⁶⁾.

(1) Réponses écrites de l'Agence nationale de la cohésion des territoires au questionnaire de la mission.

(2) Insee (L. Audoux, C. Mallemanche), « L'accès au numérique pour les ménages des DOM : les jeunes bien connectés », juin 2019.

(3) Labo Société Numérique (Agence nationale de la cohésion des territoires), « Départements d'Outre-mer : encore plus qu'en métropole, l'âge est un facteur discriminant pour les usages numériques », septembre 2022.

(4) Réponses écrites de l'Agence nationale de la cohésion des territoires au questionnaire de la mission.

(5) Ibid.

(6) Ibid.

II. UNE POLITIQUE D'AIDE AUX MOBILITÉS INDIVIDUELLES DYNAMIQUE, MAIS QUI DOIT ENCORE GAGNER EN EFFICACITÉ

Pour résorber les contraintes de l'éloignement géographique et les difficultés d'accès au transport des personnes, l'État a mis en place une politique d'aide aux mobilités individuelles, qui constitue le premier volet de la PNCT. Financées par le fonds de continuité territoriale (FCT), ces aides assurent une prise en charge de tout ou partie des titres de transport aérien, dans la classe tarifaire la plus économique du vol emprunté ⁽¹⁾, à l'attention de certains publics spécifiques et sous conditions d'éligibilité.

- Dans les départements d'Outre-mer, l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom), dont la tutelle est conjointement exercée par la direction générale des Outre-mer (DGOM) et la direction du Budget (DB), assure l'examen des dossiers et le versement des aides, classées en quatre catégories : aides à la vie étudiante, aides à vie active, aides à la vie quotidienne, et aides pour les urgences de la vie. Acteur majeur de la mobilité des résidents ultramarins, Ladom déploie une action qui « *repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République* », comme l'ont précisé ses représentants ⁽²⁾.

- Dans les collectivités d'Outre-mer, dans lesquelles l'agence n'exerce pas sa compétence, le versement des aides est réalisé par les services de l'État.

L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité : missions et moyens

Établissement public administratif (EPA) ⁽³⁾, Ladom a pour principales missions :

- de « *contribuer à l'insertion professionnelle des personnes résidant habituellement en outre-mer, en particulier les jeunes, en favorisant leur formation initiale et professionnelle hors de leur collectivité de résidence ainsi que leur accès à l'emploi* » ;
- de « *mettre en œuvre les actions relatives à la continuité territoriale et à la mobilité internationale au titre de l'intégration régionale des collectivités d'outre-mer au sein de leur bassin géographique* » ⁽⁴⁾.

Articulée autour d'un siège à Paris et d'un réseau territorial comprenant des unités dans chaque département et chaque région d'Outre-mer, mais aussi dans l'Hexagone, l'agence dispose d'un plafond d'emplois fixé à 139 ETPT. Au 31 décembre 2024, l'agence comptait en moyenne annuelle 137,5 ETPT répartis entre le siège et les unités territoriales. À ce volume s'ajoutent 15 ETPT hors plafond, correspondant notamment à des apprentis, des volontaires du service civique et des personnels en contrat aidé, mobilisés en particulier dans les territoires confrontés à des difficultés d'attractivité, comme la Guyane ou Mayotte. Enfin, 10 agents sont mis à disposition de l'Agence par les collectivités territoriales de La Réunion et de Mayotte. » ⁽⁵⁾

(1) Art. D.1803-1 al. 1^{er} du code des transports.

(2) Audition de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, 10 juillet 2025.

(3) Art. 4 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

(4) Art. L. 1803-10 du code des transports.

(5) Réponses écrites de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité au questionnaire de la mission.

A. L'EXTENSION SUBSTANTIELLE, MAIS INACHEVÉE, DES AIDES AUX MOBILITÉS

1. Un élargissement décisif, mais incomplet, du soutien aux mobilités

a. Une montée en puissance effective

– **Les mesures du CIOM de 2023.** Le 18 juillet 2023, le Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) a retenu un ensemble de seize mesures nouvelles relatives au volet mobilités de la PNCT, qui visaient à simplifier le dispositif général et à accompagner la création de valeur dans les territoires ultramarins.

- Une réévaluation des aides à la mobilité. Le comité interministériel a, dans un premier temps, procédé à l'augmentation du seuil du quotient familial déterminant l'éligibilité aux aides (passage de 11 991 euros à 18 000 euros), permettant ainsi à 77 % de la population des cinq DROM de prétendre à l'éligibilité à l'aide à la continuité territoriale (ACT), contre 62 % auparavant.

- Des mesures ciblées sur des publics particuliers. Destinées à accompagner la création de valeur dans les territoires, des mesures ont eu pour objectif de renforcer les **aides au déplacement des étudiants** (extension de 26 à 28 ans du critère d'âge permettant d'accéder au passeport mobilité études ⁽¹⁾ ; prise en charge à 100 % d'un aller-retour par an jusqu'à 28 ans et d'un aller-retour supplémentaire la première année suivant le baccalauréat pour tous les étudiants dont le quotient familial se trouve inférieur à 26 631 euros ⁽²⁾ ; création d'un dispositif de mentorat ⁽³⁾ ; élargissement à tous les étudiants des filières de l'enseignement supérieur de l'aide pour effectuer un stage professionnel en mobilité – passeport pour la mobilité de la formation en sites partagés ⁽⁴⁾), d'améliorer la portée des **aides pour les demandeurs d'emploi et l'accès à la formation professionnelle** (élargissement du périmètre du passeport pour la mobilité de la formation professionnelle et prise en compte des formations hybrides sur le territoire d'origine et celles réalisées dans des États membres de l'Union européenne ⁽⁵⁾), et de **favoriser l'installation des porteurs de projets professionnels** dans les Outre-mer ainsi que la mobilité des actifs salariés et des entreprises innovantes.

(1) Décret n° 2024-458 du 22 mai 2024 portant modification des critères d'accès au dispositif de l'article L. 1803-5 du code des transports.

(2) Arrêté du 14 décembre 2023 permettant la prise en charge à 100 % du transport pour tous les étudiants éligibles au PME, y compris les non-boursiers dont la prise en charge était limitée à 50 % jusqu'alors.

(3) Art. 2 du 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.

(4) Art. 237 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, portant modification de l'art. L. 1803-5-1 du code des transports.

(5) Art. 4-5 du 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.

Répondant à un souhait ancien et largement partagé dans les Outre-mer, le CIOM a ainsi porté création de trois nouvelles aides, dont l'existence a été consacrée au sein du code des transports par la loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾ : le **passaport pour le retour** (qui a pour objet « *le financement de tout ou partie du coût des titres de transport nécessités par [l']installation [professionnelle dans une collectivité ultramarine] ainsi que le versement d'une allocation d'installation* » ⁽²⁾), le **passaport pour la mobilité des actifs salariés** (« *attribué lorsque la formation professionnelle est assurée en dehors de la collectivité de résidence du salarié, faute qu'existe dans celle-ci la filière de formation correspondant au projet de formation* » ⁽³⁾) et le **passaport pour la mobilité des entreprises innovantes** (dont l'objet est « *le financement au profit d'une entreprise innovante [...] de tout ou partie du coût des titres de transport liés à certains déplacements professionnels nécessaires au développement de son activité* » ⁽⁴⁾). Leur création a été finalisée par le très récent décret n° 2025-907 du 6 septembre 2025 ⁽⁵⁾, qui précise les critères d'éligibilité et la nature de l'assistance fournie pour ces trois nouveaux dispositifs.

● Bilan de l'adoption des mesures du CIOM. Conséquence des mesures du CIOM, la consommation des aides est, depuis 2024, en nette augmentation. D'après la DGOM, cette accélération signale le fait que les mesures répondent effectivement aux attentes de la population ultramarine. Si, dans leur grande majorité, elles ont été transcrites par voie réglementaire, certaines d'entre elles demeurent en cours d'élaboration : l'élargissement de l'accompagnement des talents du monde de la culture et du sport, l'accompagnement des mobilités dans des situations d'urgence pour les victimes de violences intrafamiliales ou encore l'amélioration des modalités de la continuité funéraire par la mise en place d'un système d'avance.

– **Un rehaussement consistant de la trajectoire budgétaire.** Déjà en 2022, la loi n° 2022-1726 de finances pour 2023 ⁽⁶⁾ et le décret n° 2023-1043 du 17 novembre 2023 relatif à la politique nationale de continuité territoriale en faveur des accompagnants familiaux de mineurs de moins de 16 ans évacués sanitaires avaient prévu une revalorisation des crédits accordés au FCT à hauteur de 6 millions d'euros (afin d'améliorer la prise en charge des billets pour les bénéficiaires de l'ACT), la création d'une ACT à destination du deuxième accompagnateur familial d'enfants évacués sanitaires, et une extension du programme Cadres d'avenir à la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin. Par ailleurs, pour accompagner la mise en œuvre des mesures du CIOM, les crédits du périmètre d'intervention de Ladom ont connu une montée en puissance significative. Ainsi, les dépenses supplémentaires impliquées par le CIOM de 2023 représentent un surcoût d'environ 14,5 millions d'euros.

(1) Art. 236 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) Art. L. 1803-6-1 du code des transports.

(3) Art. L. 1803-7 du code des transports.

(4) Art. L. 1803-7-1 du code des transports.

(5) Art. 9 du 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.

(6) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023

LE REHAUSSEMENT DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DES AIDES AUX MOBILITES

Aide concernée	Mesure décidée par le CIOM	Dépenses supplémentaires
Aide à la continuité territoriale (ACT)	Relèvement du seuil du quotient familial (de 11 991 à 18 000 €)	+ 6,4 millions d'euros
Passeport pour la mobilité des études (PME)	Prise en charge intégrale (100 %) des frais de transport pour les étudiants non-boursiers (contre 50 % auparavant)	+ 1,2 million d'euros
	Relèvement du critère d'âge de 26 à 28 ans	+ 83 000 euros
	Allocation d'un aller-retour supplémentaire la première année avec modulation selon le quotient familial	+ 1,4 million d'euros
Cadres d'avenir	Extension du dispositif à la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin, la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon	+ 52 000 euros
Passeport mobilité pour la formation professionnelle (PMFP)	Élargissement des actions de formation éligibles et des modalités d'accompagnement	+ 1,5 million d'euros
Passeport pour le retour	Aides au retour et à l'installation	+ 2 millions d'euros (P123 et P138)
Passeport pour la mobilité des actifs salariés	Accompagnement de formations des salariés en complément des financements des OPCO	N.C.
Passeport pour la mobilité des entreprises innovantes	Accompagnement des entreprises innovantes pour certains déplacements liés à leur développement	+ 780 000 euros
Autres mesures	/	1 085 000 euros
TOTAL		+ 14,5 millions d'euros

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les documents budgétaires pour 2024 et 2025.

Dans ce contexte, les moyens mobilisés pour les aides aux mobilités, divisées entre les programmes 123 *Conditions de vie Outre-mer* et 138 *Emploi Outre-mer*, s'élèvent pour 2024 à environ **61 millions d'euros** (hors SCSP) dans le périmètre de Ladom, auxquels s'ajoutent **9,76 millions d'euros** de charges de service public et **10,30 millions d'euros** consacrés au financement des aides dans les COM (hors du périmètre de Ladom). Il en ressort que le volume total des crédits corrélés à la mise en œuvre des aides à la mobilité ultramarine s'élève à environ **83 millions d'euros** en 2024. Sur les 61 millions d'euros du périmètre de Ladom, d'après les chiffres fournis à vos rapporteurs par Ladom, 56,88 millions d'euros ont été effectivement versés en 2024 sous la forme d'aides à la continuité territoriale.

VENTILATION PAR AIDE DES CREDITS DE PAIEMENT DE LADOM EN 2024

Nom du dispositif	Type d'aide	K€
PMFP	Transport	3 508K€
	Allocation d'installation (AI)	983K€
	Allocation complémentaire de mobilité (ACM)	2 509K€
	Aide personnalisée post mobilité (APPM)	88K€
	Hébergement	90K€
	Frais pédagogiques	2 181K€
	Total PMFP	9 358K€
Cadres d'avenir	Transport	109K€
	Allocation d'installation (AI)	42K€
	Indemnité mensuelle	574K€
	Total cadres d'avenir	726K€
PMSP	Transport	772K€
PME	Transport	18 619K€
Aide au voyage	Transport - Grand public	27 110K€
	Transport - Talents	90K€
	Transport - Urgences de la vie	203K€
	Total aide au voyage	27 403K€
Total CP 2024 en K€		56 878K€

Source : Ladom, réponses écrites au questionnaire de la mission.

b. Une politique qui doit encore gagner en moyens et en cohérence

– **Les difficultés de trésorerie de l’opérateur de la continuité.** Interrogée par vos rapporteurs, Ladom souligne que sa situation financière reste fragile. Alors que ses dépenses de fonctionnement sont estimées par l’agence à environ 17,73 millions d’euros, le montant de la subvention pour charges de service public demeure peu ou prou identique, autour de 10 millions d’euros ⁽¹⁾. Dans ce contexte, précise le directeur général de Ladom, *« sans même prendre en compte la mise en œuvre des nouvelles aides créées par le CIOM de 2023, il nous manque 10 millions d’euros pour finir l’année 2025. »* ⁽²⁾ Cette situation alarmante résulte d’une particularité liée au financement de l’agence : contrairement aux autres opérateurs, l’État ne finance pas l’intégralité des dépenses de fonctionnement de l’agence, qui doit à cette fin puiser dans les ressources issues de sa trésorerie ainsi que dans les financements versés par les collectivités territoriales. De fait, l’opérateur, qui disposait de 16 millions d’euros de trésorerie au 31 décembre 2024, ne possédera plus que 5 millions d’euros au 31 décembre 2025. Cette somme ne lui permettra de fonctionner en autonomie à partir du 1^{er} janvier 2026 que pendant une durée d’un mois – alors même que, pour l’année 2025, les subventions de l’État n’ont été versées qu’en avril. Dans ce contexte, **un rebasage de la subvention pour charges de service public de Ladom est indispensable.**

– **Des inégalités criantes entre les territoires.** En matière d’aides aux mobilités, les inégalités de traitement sont frappantes. Que ce soit en comparaison avec la Corse, qui bénéficie d’un modèle stable de continuité, fondé sur la garantie d’un tarif fixe pour les résidents, identique toute l’année et sans conditions de ressources, ou bien avec d’autres régions ultrapériphériques (RUP) de l’espace européen, les politiques de continuité ne sont pas toutes dotées des mêmes moyens.

• Dans le cas de la continuité entre l’Hexagone et la Corse, pour ne retenir que le seul volet mobilités de la PNCT, l’effort budgétaire de l’État par habitant s’avère bien supérieur à celui entretenu à l’égard des Outre-mer. Cette réalité est étayée par les rapports nombreux qui, au cours des dernières années, ont entrepris d’évaluer l’efficience budgétaire de la politique de continuité. En 2023, Mme Catherine Conconne et M. Guillaume Chevrollier, sénateurs, soulignaient ainsi que les dépenses étatiques annuelles par habitant en faveur de la continuité territoriale avec la Corse (275 euros) étaient **16 fois supérieures à celles destinées aux habitants des Outre-mer** (16 euros). Ils relevaient en outre l’existence d’un fort sentiment d’injustice chez les résidents ultramarins, au regard de cette inégalité flagrante de traitement. Quoique les périmètres des dispositifs respectifs soient très différents, il n’en reste pas moins que **cette inégalité est fréquemment relevée par les collectivités territoriales ultramarines sollicitées par la mission**. Vos rapporteurs estiment qu’un effort budgétaire supplémentaire serait nécessaire pour résorber cette inacceptable inégalité.

(1) Cette subvention figure à l’action 02 du programme 138 (10 M€ en AE et en CP en LFI 2025 et près de 10 M€ en AE et en CP en exécution 2024).

(2) Audition de l’Agence de l’Outre-mer pour la mobilité, 10 juillet 2025.

● En outre, la portée des aides versées au titre de la continuité ultramarine en France présente des modalités différentes de celles qui existent dans les autres RUP européens. À titre de comparaison, les habitants des Canaries et des Baléares peuvent bénéficier sans délai de carence d'une remise de 75 euros du prix de billet en classe économique entre leur région et l'Espagne continentale. De plus, le dispositif portugais, créé au bénéfice des habitants des Açores et de Madère, prévoit l'existence d'un tarif plafonné pour les billets d'avion entre ces territoires et le continent, qui permet *via* une subvention étatique de limiter le coût du billet sans délai de carence pour l'ensemble des habitants.

Dans ce contexte, l'effort budgétaire par habitant fourni par l'Espagne au bénéfice de ses régions ultrapériphériques s'avère supérieur à celui versé par la France en faveur de ses Outre-mer. Comme le souligne le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le coût de la vie Outre-mer, « *certaines pays semblent avoir mieux compris la nécessité d'un réel effort budgétaire pour compenser l'éloignement [...]. Quand en France l'effort budgétaire de l'État est de 16 euros par habitant des Outre-mer, il est en Espagne de 223 euros par habitant des Baléares, des Canaries et de Ceuta* » ⁽¹⁾. Ce constat alarmant devrait justifier, estiment vos rapporteurs, **un renforcement considérable des moyens financiers alloués à l'application du principe de continuité territoriale** en France.

La continuité territoriale aux Açores, à Madère et aux îles Canaries ⁽²⁾

Le Portugal compte deux régions ultrapériphériques (RUP), les Açores et Madère, tandis que l'Espagne en compte une, les îles Canaries. Pour compenser l'éloignement de ces territoires, les gouvernements nationaux ont mis en place divers régimes d'aide.

– **Aux Açores**, la dotation spécifique du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur des RUP soutient les coûts des obligations de service public dans le domaine des transports, en renforçant les liens entre les zones rurales et urbaines et entre les îles. La dotation spécifique du Fonds social européen + (FSE +) soutient des mesures visant à lutter contre le décrochage scolaire.

– **À Madère**, la composante FEDER soutient la compensation des coûts opérationnels supplémentaires des entreprises régionales, y compris ceux liés aux services de transport de matières premières et de marchandises, à savoir ceux résultant de la distance, de l'insularité, de la taille du marché et de la topographie. Le volet FSE + est axé sur la diversification des programmes d'enseignement secondaire.

– **Aux îles Canaries**, la dotation spécifique des RUP du FEDER soutient deux priorités d'investissement : faciliter l'exercice des droits des citoyens et l'accès aux services publics de manière non physique ; compenser les surcoûts liés au secteur des transports qui ont une incidence sur les entreprises.

(1) Assemblée nationale, rapport n° 1549 précit., p. 319.

(2) Encadré établi d'après les réponses de la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) de la Commission européenne au questionnaire de la mission.

2. Le progrès remarquable de la portée des aides versées par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom)

a. Une augmentation symptomatique du nombre de bénéficiaires

En 2024, Ladom a accompagné 83 323 résidents ultramarins dans leurs projets de mobilités, soit 10 030 de plus qu'en 2023 et 22 500 de plus qu'en 2022. Chaque dispositif est encadré par des règles d'éligibilité ⁽¹⁾ : une résidence habituelle en Outre-mer, un plafond de ressources (11 991 euros par part fiscale pour l'aide au transport de corps ; 18 000 euros par part fiscale pour l'ACT ; 26 631 euros par part fiscale pour les autres dispositifs), des critères liés à l'action en mobilité accompagnée et un encadrement du cumul des aides.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DES AIDES VERSEES PAR LADOM

Volet	Aide	2024	2023	Évolution 2024/2023
Vie étudiante		12 034	10 575	+ 14 %
	PME	11 388	10 018	+ 14 %
	PMSP	501	445	+ 13 %
	Cadres d'avenir	145	112	+ 30 %
Vie active		2 847	2 788	+ 2 %
	PMFP	1 768	1 726	+ 2 %
	Prise de poste	370	401	- 8 %
	Oraux de concours	704	657	+ 7 %
Vie quotidienne		67 986	59 555	+ 14 %
	ACT classique	67 841	59 421	+ 14 %
	ACT spécifique	145	150	- 5 %
Urgences de la vie		456	375	+ 22 %
	Aide aux obsèques	430	369	+ 17 %
	Transport de corps	3	6	- 50 %
	Accompagnant enfant évacué sanitaire	23		
Total		83 323	73 293	+ 14 %

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les données transmises par Ladom.

À titre d'illustration, la préfecture de Guyane souligne que, en 2024, « ces dispositifs ont permis d'envoyer 744 étudiants guyanais en mobilité études, 77 en mobilité stages professionnels, et 142 en mobilité formation professionnelle ; le programme "Cadres d'avenir" est en forte progression, avec 21 dossiers en 2024 pour le lancement et 147 en 2025 pour la deuxième campagne » ⁽²⁾.

i. La spécialisation poussée des aides à la vie étudiante

En 2024, **12 034 résidents ultramarins** ont bénéficié des aides à la vie étudiante versées par Ladom, contre 10 575 en 2023.

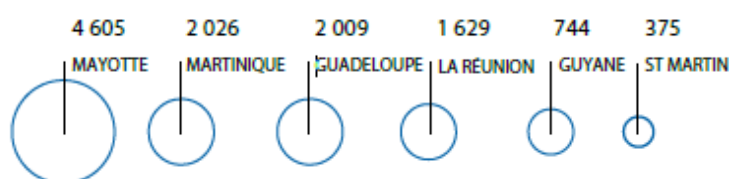
● **Le passeport pour la mobilité des études** (PME : 11 388 bénéficiaires en 2024, contre 10 018 en 2023 et 9 276 en 2022) a pour objet le financement des titres de transports des étudiants ultramarins, lorsqu'ils sont inscrits dans un

(1) Art. D. 1803-1 sq. du code des transports.

(2) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

établissement d'enseignement supérieur situé hors de leur collectivité ultramarine de résidence, et si l'inscription dans cet établissement est justifiée par l'impossibilité de suivre un cursus universitaire pour la filière choisie dans la collectivité en question ⁽¹⁾. Il consiste en une prise en charge à 100 % du coût du transport, depuis l'aéroport jusqu'au lieu de résidence, pour toute la durée des études et dans la limite d'un aller-retour par an. Comme l'indique le rapport annuel de l'agence, « *la mise en place du PME+ fin 2023 a permis en 2024 à 1 389 jeunes de bénéficier de la prise en charge d'un deuxième billet aller-retour* » la première année ⁽²⁾.

REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES BENEFICIAIRES DU PME



Source : Rapport annuel Lodom 2025 (pour l'année 2024), p. 8.

- **Le passeport pour la mobilité en stage professionnel (PMSP :** 501 bénéficiaires en 2024, contre 445 en 2023 et 392 en 2022), renommé « *passeport pour la mobilité en sites partagés* » ⁽³⁾, est une aide destinée aux élèves et aux étudiants inscrits en classe de terminale professionnelle ou en institut universitaire de technologie (IUT) qui doivent effectuer un stage dont le référentiel de formation impose une mobilité hors du territoire ultramarin. Cette aide concourt au financement des titres de transport dans le cadre du stage prévu par la formation.

- **Le dispositif Cadres d'avenir** (145 bénéficiaires en 2024, contre 112 en 2023 et 88 en 2022 : 96 à Mayotte, 23 en Guadeloupe, 10 à Saint-Martin, 8 en Martinique et 8 en Guyane) consiste en un accompagnement des étudiants pour favoriser le retour de futurs cadres dans les territoires ultramarins ; les bénéficiaires doivent ainsi s'engager à revenir exercer leur métier dans leur département ou leur collectivité d'origine. Le dispositif s'adresse aux étudiants à bac+2 ou bac+3, sous conditions de ressources, et est composé d'aides variables selon les territoires concernés : aide aux démarches administratives, accompagnement pédagogique, allocation mensuelle forfaitaire de 808 euros, allocation d'installation de 800 euros, accompagnement à l'insertion professionnelle et prise en charge intégrale du billet de transport aller-retour vers le lieu d'études. Mis en place initialement à Mayotte en 2018, le programme a été étendu en 2023 à la Guadeloupe et à la collectivité de Saint-Martin ; il a ensuite fait l'objet d'une extension à la Martinique et à la Guyane à partir de la rentrée universitaire de septembre 2024 ⁽⁴⁾.

(1) Art. L. 1803-5 du code des transports.

(2) Rapport annuel 2025 de Lodom, p. 8.

(3) Art. 3 du 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.

(4) Décret n° 2024-778 du 9 juillet 2024 : extension de l'expérimentation Cadres d'avenir pour la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin, la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon.

ii. Le succès croissant des aides à la vie active

En 2024, 2 847 résidents ultramarins ont bénéficié des aides à la vie active versées par Ladom, contre 2 788 en 2023, soit une hausse de 2 %.

● **Le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP :** 1 768 bénéficiaires en 2024, contre 1 726 en 2023 et 1 654 en 2022) consiste en une aide attribuée aux résidents ultramarins demandeurs d'emploi et poursuivant une formation professionnelle prescrite par France Travail qui est indisponible dans leur territoire de résidence. Il se décline en une aide au transport (avec la prise en charge par Ladom à 100 % du billet aller et retour jusqu'au lieu de formation), un soutien financier (comprenant une allocation à la mobilité, une allocation d'installation dont le montant maximum est de 800 euros, et une allocation personnalisée post-mobilité d'un montant maximum de 1 400 euros), une aide pour la recherche d'un hébergement sur le lieu de la formation et un accompagnement personnalisé pour la construction du parcours en mobilité ⁽¹⁾. Au cours du premier semestre 2023, Ladom a ouvert le PMFP aux demandeurs d'emploi engagés dans un parcours de validation des acquis de l'expérience (VAE).

La mesure de l'efficacité du PMFP

Ciblée sur l'accompagnement à la formation professionnelle en mobilité, l'efficacité du PMFP est évaluée par les services de l'État au moyen de l'indicateur 2.2 du P138, qui mesure le « *taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure* ».

D'après les calculs effectués par Ladom à partir d'enquêtes réalisées auprès des bénéficiaires du PMFP, « *sur les 1 768 demandeurs d'emploi accompagnés [en 2024], 87 % ont obtenu leur diplôme et 66 % étaient insérés 6 mois après leur formation en mobilité* » ⁽²⁾ ; l'écart entre les données de 2022 et de 2023 s'explique, d'après le PAP du P138, par un retour à la normale après « *un bond en 2022 dans la suite de la sortie de crise sanitaire liée à la Covid-19* » ⁽³⁾.

MESURE DE L'INDICATEUR 2.2 – TAUX D'INSERTION PROFESSIONNELLE APRES UNE MESURE DE FORMATION PROFESSIONNELLE EN MOBILITE

	Unité	2022	2023	2024 (Cible PAP 2024)	2025 (Cible)	2026 (Cible)	2027 (Cible)
Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure.	%	73	67,2	70	71	72	73
Taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires féminines d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure	%	73,7	70	71	72	73	74

Source : PAP du P138 Emploi Outre-mer, annexe au projet de loi de finances pour 2025, p. 8.

(1) Art. L. 1803-6 du code des transports.

(2) Ladom, rapport annuel 2025, p. 9.

(3) PAP du P138 Emploi Outre-mer, annexe au projet de loi de finances pour 2025, p. 9.

● En outre, Ladom assure le versement de deux autres aides spécifiques : les dispositifs **Oraux de concours** (704 bénéficiaires en 2024, contre 657 en 2023 et 527 en 2022, avec 339 originaires de La Réunion, 204 de la Guadeloupe, 102 de la Martinique, 38 de Mayotte, 15 de la Guyane, 5 de Saint-Martin et 1 de Saint-Barthélemy), qui consiste en une prise en charge par Ladom du billet d’avion aller et retour des résidents ultramarins admissibles à un concours administratif, dont la liste est fixée par un arrêté ministériel ⁽¹⁾ ; et **Prise de poste** (370 bénéficiaires en 2024, contre 401 en 2023 et 138 en 2022, avec 143 originaires de La Réunion, 78 de la Guadeloupe, 54 de la Martinique, 51 de Mayotte, 18 de la Guyane et 26 de Saint-Martin), qui consiste en la prise en charge du billet d’avion des résidents ultramarins retenus pour un emploi en France hexagonale.

iii. La diversification accrue des aides à la vie quotidienne

En 2024, **67 986 résidents ultramarins** ont bénéficié des aides à la vie quotidienne versées par Ladom contre 59 555 en 2023, soit une hausse de 14 % ; cette notable augmentation a été rendue possible par le rehaussement précité du plafond de ressources, qui est passé de 12 000 à 18 000 euros.

● **L’aide à la continuité territoriale (ACT)**, dite « *ACT classique* », dont le nombre de bénéficiaires n’a cessé d’augmenter au cours des dernières années (67 841 en 2024, contre 59 421 en 2023, 48 035 en 2022, 15 042 en 2021 et 20 363 en 2020), constitue la plus volumineuse des aides à la continuité. Elle prend la forme d’un concours au financement des titres de transport des résidents ultramarins qui, sous réserve d’éligibilité, effectuent un trajet entre la collectivité de résidence et le territoire hexagonal ⁽²⁾. En pratique, ce concours se matérialise par l’octroi d’un bon forfaitaire, qui vient en déduction du prix du billet d’avion aller-retour en classe économique et doit être présenté auprès d’une compagnie aérienne ou d’une agence de voyage partenaire. Un délai de carence de trois années pleines est observé entre deux demandes.

MONTANT DES BONS ACT PAR COLLECTIVITE ULTRAMARINE (2025)

GUADELOUPE 340 €	MARTINIQUE 340 €	ST-MARTIN - ST-BARTHELEMY 495 €
GUYANE 390 €	LA REUNION 475 €	MAYOTTE 535 €

Source : Ladom, réponses écrites au questionnaire de la mission.

(1) Arrêté du 13 décembre 2010 pris en application du troisième alinéa de l’article L. 1803-6 du code des transports définissant la liste des concours auxquels les personnes admissibles peuvent bénéficier du passeport-mobilité formation professionnelle.

(2) Art. L. 1803-4 et L. 1803-4-1 du code des transports.

● **L'aide à la continuité territoriale spécifique**, dite aide au voyage Talents et créée par le décret n° 2021-845 du 28 juin 2021 ⁽¹⁾ (145 bénéficiaires en 2024, contre 150 en 2023 et 21 en 2022), s'adresse spécifiquement aux jeunes espoirs sportifs, aux artistes et aux autres acteurs culturels, ainsi qu'aux doctorants et aux post-doctorants, dont le quotient familial du foyer de rattachement est inférieur ou égal à 18 000 euros. Elle permet, par dérogation au principe de droit quadriennal régissant l'octroi de l'ACT, une prise en charge une fois par an pour les doctorants et les post-doctorants, deux fois par an pour les artistes et les acteurs culturels, et quatre fois par an pour les jeunes espoirs sportifs ⁽²⁾.

iv. L'affermissement du volet consacré aux urgences de la vie

En 2024, **456 résidents ultramarins** ont bénéficié des aides de Ladom pour les urgences de la vie, contre 375 en 2023, soit une hausse de 22 % ⁽³⁾.

● **L'aide à la continuité territoriale obsèques** (430 bénéficiaires en 2024, contre 369 en 2023 et 358 en 2022, dont 189 pour La Réunion, 125 pour la Guadeloupe, 69 pour la Martinique, 34 pour la Guyane, 8 pour Mayotte et 5 pour Saint-Martin) constitue une déclinaison de l'ACT classique ; elle est attribuée sous la forme d'un remboursement aux résidents ultramarins effectuant une dernière visite à un parent ou se rendant aux obsèques d'un parent.

● **L'aide à la continuité territoriale pour le transport de corps** (3 bénéficiaires en 2024, contre 6 en 2023 et 5 en 2022) assure le financement, sous conditions de ressources, d'une partie de la dépense liée au transport d'un corps engagée par une personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles du défunt, que le transport ait lieu vers le territoire métropolitain ou vers l'Outre-mer ⁽⁴⁾.

● En 2024 est entrée en vigueur **une nouvelle aide destinée aux accompagnants familiaux d'enfants évacués sanitaires** (23 bénéficiaires en 2024, 14 en Martinique, 5 en Guadeloupe, 5 en Guyane, 1 à La Réunion). Créée en novembre 2023 ⁽⁵⁾, cette aide s'adresse aux parents qui accompagnent un enfant mineur évacué sanitaire et consiste en une prise en charge intégrale par Ladom, sous conditions de ressources (quotient familial inférieur ou égal à 26 631 euros), du coût du titre de transport aérien pour un second accompagnant familial ⁽⁶⁾. L'aide est accordée dès lors qu'un premier accompagnant familial bénéficie déjà, sur décision de la sécurité sociale, d'une prise en charge des frais de transport pour le même déplacement, dans les conditions prévues par le code de la sécurité sociale ⁽⁷⁾.

(1) Art. 1^{er}-VI du décret n° 2021-845 du 28 juin 2021 modifiant le code des transports en matière de continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et le territoire métropolitain.

(2) Art. D. 1803-12-II du code des transports.

(3) Ladom, rapport annuel 2025, p. 11.

(4) Art. L. 1803-4-2 du code des transports.

(5) Décret n° 2023-1043 du 17 novembre 2023 relatif à la politique nationale de continuité territoriale en faveur des accompagnants familiaux de mineurs de moins de 16 ans évacués sanitaires.

(6) Art. D. 1803-2-1 du code des transports.

(7) Art. R. 322-10 à R. 322-10-9, code de la sécurité sociale.

b. L'efficience accrue des interventions de Lodom

Pour donner suite aux critiques formulées par la Cour des comptes ⁽¹⁾, Lodom a entrepris un vaste processus de refonte de ses implantations, de modernisation de son fonctionnement et d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Son nouveau plan stratégique, intitulé Horizon 2027, vise à faire évoluer son action depuis « *une logique de guichet vers une approche plus proactive d'accueil et de conseil pour les candidats à la mobilité* » ⁽²⁾.

Appréciation de la réalisation des objectifs du contrat d'objectifs et de performance (COP) de Lodom

Il ressort des données transmises par l'opérateur que l'état de réalisation des objectifs du COP de Lodom est globalement satisfaisant, avec un taux de complétude moyen de l'ordre de **78 % en mars 2024, contre 68 % en 2023**.

– **Gouvernance et pilotage stratégique.** Ont été entièrement atteints (100 %), indique l'opérateur, les deux objectifs afférents fixés par le COP, à savoir le renforcement des acquis en matière de gouvernance, mesuré par le taux d'ordres du jour du conseil d'administration proposant au moins un sujet relatif aux enjeux stratégiques de l'agence (dans les faits, les trois réunions du conseil d'administration de 2023 ont mis à l'ordre du jour des sujets stratégiques), et la poursuite du renforcement de la communication externe, mesurée par le degré de fréquentation du site en nombre de visiteurs (225 000 connexions pour la cible 2023, 660 000 effectivement réalisées pour 2024).

– **Métiers et politiques publiques de mobilité.** Ont été atteints à 51 % les objectifs relatifs au renforcement de la PNCT, qui visent notamment à améliorer les politiques de mobilité ainsi que la satisfaction des usagers. Les indicateurs signalent une trajectoire inégale, par rapport aux objectifs fixés, de la performance de l'agence : le taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité 6 mois après la sortie de la mesure s'inscrit sur une trajectoire positive (67,2 % en 2024), mais reste inférieur à la cible (70 % en 2023) ; de même, le délai de versement de l'aide à l'installation attribuée aux personnes en formation demeure inférieur à la cible fixée (26 jours en moyenne, contre 15 pour l'objectif-cible 2023).

– **Pilotage budgétaire et financier.** Les objectifs corrélés à cet axe du COP avaient, en 2024, été réalisés à hauteur de 88 % en moyenne. Leur mise en œuvre est notamment mesurée à partir de plusieurs indicateurs spécifiques : la mise en place, presque complète, d'une cartographie des risques en matière de contrôle budgétaire et comptable (81 %) ; la fusion des instances de représentation du personnel (100 %) ; la mise en place opérationnelle de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (50 %) ; ou encore le renforcement de l'efficience des systèmes d'information de l'agence (83 %), avec la refonte des outils de gestion des ressources humaines ou le développement d'API (interfaces numériques automatisées).

(1) Cour des comptes, référé du 9 janvier 2019, « La situation et les perspectives de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Lodom) – la nécessité d'un rapprochement avec Pôle emploi », réf. S2018-3859. Dans son référé, la Cour contrôle les comptes et la gestion de Lodom pour les années 2011-2017, et souligne que, « malgré une amélioration relative depuis 2015, la situation financière de Lodom reste encore particulièrement fragile et l'expose à des risques d'isolement et de déclassement, alors même que les relations de l'agence avec Pôle emploi [aujourd'hui France Travail] sont encore trop distendues ».

(2) Audition de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité, 10 juillet 2025.

– **Une importante stratégie d’adaptation.** Pour assurer l’adaptation du processus de versement des aides à la hausse en volumétrie des demandes acceptées, la stratégie de Ladom a reposé sur plusieurs leviers.

- **Rationalisation administrative.** D’une part, une réflexion sur le maillage territorial de l’agence a été menée, visant, selon son directeur général, M. Saïd Ahamada, à « *ajuster son implantation et ses activités à l’évolution de la demande, afin d’assurer une meilleure efficacité* » ⁽¹⁾. En conséquence, le nombre d’implantations de l’agence a été réduit de plus d’une vingtaine à 19 sites, dont 9 en Outre-mer et 10 dans l’Hexagone, en plus du siège situé à Paris. Cette restructuration des bureaux de l’opérateur aux emplacements dans lesquels la demande est la plus forte permet d’améliorer la performance financière de l’agence, avec une diminution des dépenses afférentes.

Par ailleurs, en matière de lieux d’accueil, Ladom a entrepris un renforcement de ses partenariats de proximité avec les maisons France Services. D’après les interlocuteurs de la mission, « *cette collaboration permet de relayer l’information et d’assurer un accompagnement de premier niveau auprès des usagers, en complément des sites d’accueil propres à Ladom* » ⁽²⁾.

REPARTITION DES IMPLANTATIONS DE LADOM (2025)



Source : Ladom, réponses écrites au questionnaire de la mission.

D’autre part, la réorganisation en 2023 des équipes de l’opérateur a permis d’obtenir une meilleure coordination des tâches entre les agents sur les aspects métiers ; cette réorganisation du personnel a été accompagnée du recrutement d’un agent spécifiquement chargé de sécuriser et de fiabiliser la conformité des données et des pièces produites au titre du dépôt des dossiers. Enfin, pour améliorer la qualité du traitement des dossiers et l’analyse des demandes, Ladom a engagé une démarche de formation systématique de l’intégralité de ses agents aux dispositifs de continuité territoriale. Il a été précisé à vos rapporteurs que ce plan de formation avait induit une nette « *montée en compétences, qui permet désormais d’instruire les demandes des bénéficiaires, y compris à distance depuis l’Hexagone* » ⁽³⁾.

(1) Audition de l’Agence de l’Outre-mer pour la mobilité, 10 juillet 2025.

(2) Réponses écrites de l’Agence de l’Outre-mer pour la mobilité au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

- Renforcement des démarches partenariales. Le plan de transformation de l'agence répond également à un enjeu interne de coordination avec les autres acteurs de la PNCT, en particulier France Travail et les collectivités ultramarines.

En premier lieu, afin de mieux répartir les responsabilités respectives et d'optimiser les ressources, Ladom a procédé le 25 mai 2024 à la signature d'un accord-cadre avec France Travail. Couvrant la période 2024-2026, celui-ci s'appuie sur le retour d'expérience du précédent partenariat et établit le principe d'un recentrage des deux organismes sur leur cœur de métier respectif : France Travail sur la prescription de la formation professionnelle, et Ladom sur l'accompagnement de la mobilité pour la formation prescrite. Dans les faits, *« depuis le 1^{er} janvier 2024, le conseiller France Travail est, pour les demandeurs d'emploi ultramarins, le seul prescripteur de la formation en mobilité, afin de simplifier leur parcours. Il assure les actes de conseil associés au projet professionnel, tandis que le conseiller Ladom assure la validation du droit aux aides du PMFP et l'accompagnement à la mobilité »*⁽¹⁾. De surcroît, les candidats ultramarins bénéficient désormais d'un accès complet à l'ensemble des formations achetées par France Travail, ainsi que de la possibilité de conventionnements individuels avec des organismes de formation sur le territoire hexagonal. Enfin, les interlocuteurs de la mission signalent le renforcement de l'interconnexion entre les systèmes d'information, *« nécessaire à l'élaboration des projets de formation en mobilité et au pilotage des dossiers de mobilité et des aides afférentes »*⁽²⁾.

Les premiers résultats de ce partenariat signalent déjà une amélioration de la cohérence du dispositif. D'après Ladom, *« le bilan de la première année de mise en œuvre de l'accord est en cours de réalisation. Les données seront disponibles à compter de septembre 2025. Toutefois, on peut d'ores et déjà constater une meilleure articulation entre les deux opérateurs »*⁽³⁾. D'après France Travail, *« avec 533 orientations de France Travail vers Ladom en 2024, ce sont environ 22 % des 2 374 demandeurs d'emploi ultramarins qui sont venus se former dans l'Hexagone en 2024 et qui ont été pris en charge par Ladom »*⁽⁴⁾.

France Travail signale également **une nette amélioration de la visibilité de l'offre de services de Ladom** auprès des demandeurs d'emploi ultramarins. En témoignent, au cours du premier semestre de l'année 2025, l'aménagement de la visibilité de l'offre de services de Ladom sur les plateformes DORA (acteurs du réseau pour l'emploi) depuis le 13 février 2025 et Mes Aides depuis le 20 mars 2025 ; l'intégration des aides régionales versées spécifiquement par les DOM (finalisée pour la Guadeloupe et La Réunion, en cours pour la Martinique et la Guyane) à la plateforme Mes Aides ; enfin, le début de la collaboration entre Ladom et l'Académie France Travail, avec la mise en ligne d'un premier module de présentation de l'agence à l'attention des agents de France Travail.

(1) Réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Réponses écrites de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission.

Des marges de manœuvre restent néanmoins envisageables, à court comme à moyen terme. Il ressort en particulier d'une session du « Lab France Travail », organisée le 20 mars 2025, que certaines mesures prioritaires pourraient être rapidement mises en œuvre pour accélérer l'optimisation de la coopération entre les deux opérateurs. Ainsi : « *supprimer les fiches de liaison papier et automatiser les flux d'information entre France Travail et Ladom* » ; « *créer un tableau de bord partagé et intégré du territorial au national* » ; « *développer une application interactive qui permettrait le suivi du parcours de l'utilisateur bénéficiaire des services de Ladom, notamment le parcours post-formation et le retour au pays* » ; « *sécuriser les données des demandeurs d'emploi* » ; enfin, « *proposer, après la formation, un accompagnement du retour pour ceux qui le souhaitent avec un outil d'identification des entreprises qui recrutent localement* » ⁽¹⁾. Il apparaît de plus que les travaux sur l'interopérabilité des systèmes informatiques des deux structures connaissent, à la demande de Ladom, un temps d'arrêt depuis le début du mois de juillet 2025 ; il importe que cette interruption ne dure que temporairement. La poursuite de cette démarche de coopération constitue, pour vos rapporteurs, une voie indispensable pour affermir la fluidification des parcours des demandeurs d'emploi ultramarins à la recherche d'une formation en mobilité.

Le renforcement des partenariats avec les collectivités ultramarines

La coopération entre Ladom et les collectivités ultramarines se fonde sur l'élaboration de conventions partenariales, destinées à adapter les aides individuelles à la continuité territoriale aux besoins de chaque territoire. Récemment, ont été conclues ou se trouvent en cours de renouvellement les conventions suivantes :

- **une convention avec la région Réunion** permettant à la collectivité de bonifier les aides de Ladom pour les publics aux revenus les plus modestes ;
- **des conventions avec la région Guadeloupe et la collectivité de Saint-Martin** relatives à la mobilité des demandeurs d'emploi souhaitant suivre une formation professionnelle hors du territoire ;
- **une convention avec la collectivité de Martinique**, en cours de renouvellement, portant sur l'accompagnement à la formation professionnelle en mobilité ;
- **une convention en cours d'élaboration avec la collectivité de Guyane**, également centrée sur la mobilité des demandeurs d'emploi en parcours de formation ;
- **une convention tripartite entre le gouvernement polynésien**, le Haut-commissariat en Polynésie française et Ladom, pour soutenir la formation professionnelle en mobilité.

En second lieu, l'agence a renforcé les partenariats qu'elle entretient avec les territoires d'Outre-mer, auprès desquels elle est « *largement reconnue comme un opérateur de confiance et un partenaire stratégique agissant au service des ultramarins* » ⁽²⁾. Avec la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin et Mayotte, Ladom a ainsi conclu des conventions partenariales destinées à assurer un cofinancement de formations professionnelles en mobilité des demandeurs

(1) Réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité au questionnaire de la mission.

d'emploi. Vos rapporteurs relèvent que l'action de Ladam est élaborée en lien étroit avec ces territoires, *« afin d'assurer un accompagnement adapté à la mise en œuvre des parcours de formation professionnelle en mobilité. L'un des enjeux majeurs est de maintenir une logique de droit commun, tout en ajustant l'action de l'agence aux priorités spécifiques de chaque territoire. Chaque intervention doit ainsi être pensée en cohérence avec les attentes des populations et en étroite coordination avec les collectivités. »* ⁽¹⁾

Un point d'attention reste, à cet égard, vivace : cette complémentarité entre Ladam et les collectivités sera d'autant plus efficace que les mobilités s'effectueront non seulement vers l'Hexagone, mais encore au sein de chaque bassin géographique, dans l'objectif de favoriser l'intégration régionale des territoires.

● Digitalisation des processus : numérisation et dématérialisation.
Troisième volet de ce plan de transformation, Ladam a entrepris une dématérialisation de ses processus, qui se manifeste par une numérisation de ses activités et une dématérialisation intégrale des démarches des bénéficiaires.

En matière de **dépôt des dossiers**, depuis mars-avril 2023, les dossiers de demande des aides sont entièrement dématérialisés sur un portail unique accessible depuis le site internet de Ladam. En outre, les éventuels bénéficiaires disposent depuis 2023 d'un simulateur d'éligibilité en ligne, qui leur permet de vérifier, à titre informatif, *« l'éligibilité de leur demande de mobilité puis de les aiguiller vers les dispositifs adaptés »* ⁽²⁾. À ce titre, la démarche de l'opérateur apparaît avoir gagné en efficience à plusieurs égards : simplification du dépôt des dossiers, amélioration de la traçabilité des demandes, réduction manifeste du délai de traitement et facilitation de l'accès à l'information. Comme le signalent les représentants de l'agence, *« la possibilité pour un bénéficiaire des aides de Ladam de disposer d'un portail unique constitue un réel atout en matière de qualité de service, de lisibilité des parcours et d'accompagnement personnalisé »* ⁽³⁾. En outre, le simulateur en ligne s'illustre par la simplicité et l'accessibilité de son interface.

LE SIMULATEUR D'ELIGIBILITE, UN ATOUT POUR LA SIMPLIFICATION DES DEMARCHES

Votre simulateur LADOM

Quel est votre quotient familial ?

Le quotient familial correspond au revenu fiscal de référence figurant sur votre dernier avis d'imposition divisé par le nombre de parts du foyer fiscal. (exemple d'avis d'imposition)

En savoir plus sur le quotient familial : [economie.gouv.fr - Quotient familial et impôt sur le revenu](https://economie.gouv.fr/Quotient-familial-et-impot-sur-le-revenu)

Choisir parmi :

☐ Inférieur ou égal à 26 631 euros

☐ Supérieur à 26 631 euros

☐ Je ne sais pas

[< Précédent](#) [→ Suivant](#)

Votre simulateur LADOM

Résultat de votre simulation

Vous pouvez être éligible au dispositif "Passeport pour la Mobilité de la Formation Professionnelle". Ce simulateur est à titre informatif, l'accord de LADOM ne sera donné qu'après dépôt et instruction de votre dossier.

Ce simulateur est désormais arrivé à la fin. Toute l'équipe LADOM reste à votre disposition. Faites votre demande d'aide en suivant les étapes ci-dessous et un agent LADOM vous contactera dans les plus brefs délais, sinon, contactez-nous.

[< Précédent](#)

Dispositif Découvrez le dispositif "Passeport pour la Mobilité de la Formation Professionnelle (PMFP)" Découvrez le dispositif	Formulaire Cliquez non dossier avec mes pièces justificatives en cliquant sur Créer mon dossier Liste des documents	Contact Si vous avez des questions contactez nous via Nous contacter
--	--	--

Source : extrait du « simulateur Ladam », site internet de Ladam, onglet « Tester mon éligibilité », consulté le 22/09/2025.

(1) Ibid.

(2) Ladam, rapport annuel 2025, p. 7.

(3) Réponses écrites de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité au questionnaire de la mission.

En matière de **traitement des dossiers**, l'opérateur a finalisé dans le courant de l'année 2024 la mise en fonction de l'outil informatique DROM'Connect. Cette interface de gestion destinée aux agents de Ladom, facilite le traitement des dossiers en ligne et a permis d'améliorer de façon nette les performances de l'opérateur en matière d'instruction des demandes : à titre d'illustration, *« le déploiement de l'outil DROM'Connect permet désormais de ne mobiliser qu'une vingtaine d'agents sur le dispositif (au siège et dans les unités territoriales), soit moins de 15 % des effectifs, alors que les volumes financiers en jeu sont conséquents »* ⁽¹⁾. Cette digitalisation des procédures est donc synonyme d'une **efficience accrue**, mesurée en l'espèce par la hausse du nombre moyen de dossiers traités par agent.

INDICATEURS RELATIFS A LA PRODUCTIVITE DE LADOM

	2023	2024	août 2025
Nombre de dispositifs opérés	73 293	83 323	51 894
ETPT (sous plafond)	122,3	137,5	134,5
Nombre moyen de dossiers traités par ETPT	599	606	386

Source : réponses écrites de Ladom au questionnaire de la mission.

Si, d'après Ladom, les chiffres disponibles ne mettent pas encore en évidence une évolution significative de la productivité entre 2023 et août 2025, cependant, les perspectives d'amélioration sont importantes : *« une fois les interfaces pleinement opérationnelles avec les applicatifs de la DGFIP et de France Travail, nous tablons sur des gains de productivité notables. Ces évolutions permettront notamment la simplification des connexions via France Connect et la récupération automatisée de données depuis les bases "impôts particuliers" et celles de France Travail, ce qui contribuera à fiabiliser et accélérer le traitement des dossiers. »* ⁽²⁾

De surcroît, indique Ladom, cet outil informatique sera complété par *« une digitalisation complète en 2025, permettant d'interfacer Ladom avec d'autres systèmes d'informations via des API, facilitant les échanges de données et l'efficacité des processus »* ⁽³⁾. Vos rapporteurs considèrent que le recours aux API constitue, à cet égard, une opportunité stratégique pour Ladom, en termes à la fois de gestion pratique et de renforcement des contrôles : il permettra de faciliter le partage des données entre administrations (en particulier avec la direction générale des finances publiques), d'automatiser les vérifications (quotient familial, facteurs d'éligibilité) et de limiter les erreurs, tout en allouant aux agents le temps nécessaire pour traiter les situations qui nécessitent une instruction approfondie. Cette dynamique s'inscrit dans une évolution manifeste de la culture administrative interne de l'opérateur, marquée par le souhait d'une simplification des procédures.

(1) Audition de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité, 10 juillet 2025.

(2) Réponses écrites de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

Enfin, en matière de **visibilité numérique**, l'agence a fait, en janvier 2023, son entrée sur les réseaux sociaux, avec l'ouverture de comptes sur les plateformes Instagram, Facebook, X et LinkedIn. De surcroît, elle a organisé la diffusion périodique de spots à la télévision et à la radio. Témoignent de l'accroissement de la visibilité en ligne des aides à la mobilité plusieurs indicateurs de consultation numérique. D'une part, le compte de Ladom sur les réseaux sociaux a connu, en 2024, une fréquentation de 2,2 millions de vues. D'autre part, son site internet a connu, en 2024, un total d'environ 660 000 connexions, pour une cible annuelle fixée par le COP, en 2023, à 225 000 connexions. Enfin, le simulateur d'éligibilité a été utilisé la même année par 75 000 personnes.

– **La confirmation de la qualité du service auprès des usagers.** La modernisation des interventions de l'opérateur a eu pour conséquence directe de renforcer la satisfaction des bénéficiaires.

● **Confirmation du degré de satisfaction des usagers.** L'agence indique mesurer « *régulièrement la satisfaction des bénéficiaires du PMFP. En 2024, une évaluation a été confiée à l'institut IPSOS, afin d'objectiver les retours des usagers et d'identifier des pistes d'amélioration concrètes* » ⁽¹⁾. Alors qu'il ressortait de l'enquête de satisfaction menée en 2022 que le taux de satisfaction des bénéficiaires des dispositifs PME, PMFP et ACT s'élevait à 84 %, l'enquête de 2024 indique, pour le seul PMFP, un seul taux de satisfaction globale de 86 %. Pour prendre l'exemple de Mayotte, le conseil départemental a conduit, en 2024, une enquête de satisfaction des bénéficiaires de l'ACT et du PME, dont il ressort que 54 % se disent « *satisfaits* » ou « *plutôt satisfaits* » ⁽²⁾ ; les critères d'insatisfaction apparaissent cependant nombreux, signalant sur ce point une diversité des circonstances locales.

À Mayotte, une enquête de satisfaction édifiante auprès des bénéficiaires de l'ACT et du PME

– **Critères qualitatifs retenus.** D'un point de vue méthodologique, les critères retenus pour cette enquête, menée en 2024 par le conseil départemental, sont : la complétude du besoin (taux de rejet des dossiers) ; l'accessibilité (portée de la barrière linguistique et fracture numérique) ; la satisfaction des usagers ; l'efficacité budgétaire (ratio coût par bénéficiaire) ; enfin, l'intégration territoriale (lien entre mobilité et retour local).

– **Motifs d'insatisfaction.** D'après les bénéficiaires, les motifs d'insatisfaction sont principalement liés aux délais de traitement (susceptibles de s'élever jusqu'à 3 mois), à la disponibilité limitée des vols subventionnés et à l'absence de guichet permanent de Ladom à Dzaoudzi. En outre, les bénéficiaires signalent que, d'un point de vue interne au territoire, la continuité apparaît inexistante, en l'absence de tout mécanisme prenant en charge le transport scolaire intercommunal et les liaisons médicales inter-îles. Ces lacunes diminuent grandement la satisfaction des résidents mahorais à l'égard des dispositifs de continuité territoriale.

(1) Réponses écrites de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité au questionnaire.

(2) Réponses écrites du département de Mayotte au questionnaire de la mission.

En particulier, facteur qui influence la satisfaction des usagers, le délai moyen de traitement d'un dossier s'élève en 2025, tous dispositifs confondus et hors complications potentielles, à **19 jours entre la transmission du dossier et la décision**. À titre de comparaison, le délai moyen d'instruction des dossiers par les services du Haut-commissariat de la République en Polynésie française était, au premier trimestre 2025 et en dehors des pics d'activité, d'environ 16 jours ; en période de pic d'activité estival, ce délai s'élève à 30 jours.

● L'accentuation de la démarche évaluative de l'opérateur. Afin d'améliorer la qualité de ses interventions, Ladom entretient un suivi rigoureux de plusieurs indicateurs : taux de réussite au diplôme par rapport à la certification visée, taux d'abandon en cours de formation, taux d'insertion professionnelle, lieu d'insertion des bénéficiaires. Dans cette même dynamique, le futur contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2025-2027, actuellement en cours de finalisation, doit intégrer une série d'indicateurs permettant de mieux cibler la satisfaction des usagers et la performance des dispositifs. Cependant, trois lacunes apparaissent à cet égard. D'une part, l'agence ne dispose **pas de moyens pour mesurer le non-recours aux aides** ; elle ne peut donc pas identifier la part des publics susceptibles de bénéficier de ces dispositifs, mais qui n'y recourent pas faute d'une information suffisante. D'autre part, aucun indicateur ne permet de **mesurer le potentiel effet d'aubaine** provoqué par cette politique et, partant, d'évaluer l'incidence réelle de l'ACT sur la propension des bénéficiaires à entreprendre une mobilité personnelle à destination de l'Hexagone. Enfin, les aides individuelles **ne couvrent pas tous les besoins exprimés par les acteurs locaux**, en particulier en ce qui concerne le soutien aux mobilités internes.

3. Au-delà de Ladom, des dispositifs régionaux qui ont gagné en efficacité

a. Dans les collectivités d'Outre-mer, la rationalisation des aides aux mobilités gérées par les services préfectoraux

Dans les COM, où Ladom ne dispose pas d'implantations, des dispositifs de continuité territoriale sont financés et gérés par l'État, sur les crédits alloués au titre du fonds de continuité territoriale, pour un montant de 10,30 millions d'euros en AE et 10,37 millions d'euros en CP sur l'exécution budgétaire 2024. Ces chiffres traduisent une augmentation significative des moyens de la PNCT dans les COM, avec une hausse de 52 % en AE et de 55 % en CP entre 2023 et 2024 ⁽¹⁾.

i. En Nouvelle-Calédonie, la coexistence de deux aides individuelles

En Nouvelle-Calédonie, le FCT finance deux dispositifs spécifiques : **l'aide à la continuité territoriale**, uniquement attribuée pour des déplacements au départ du territoire vers la France hexagonale, sur la base d'un montant forfaitaire réévalué en 2023, et incluant un volet d'aide au rapatriement de corps ; et les

(1) RAP du P123 Conditions de vie Outre-mer, annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG 2024), pp. 55-56.

passesports pour la mobilité (études, stage professionnel, formation professionnelle et concours) ; ces aides sont gérées par le service de continuité territoriale du Haut-commissariat de la République.

– **Une évolution à la hausse du montant des aides.** Octroyée par l'État pour faciliter les déplacements des résidents calédoniens vers l'Hexagone, l'ACT néo-calédonienne a été revalorisée en décembre 2023 à un bon forfaitaire de 980 €. Ont été élargis à cette date les critères d'éligibilité, avec une augmentation du seuil de ressources, qui a entraîné une augmentation du nombre de bénéficiaires : 2 300 en 2023 et 2 640 en 2024, pour une enveloppe budgétaire de 2,4 millions d'euros. En outre, divisé en plusieurs volets regroupant chaque année entre 1 100 et 1 200 bénéficiaires (en 2024, 223 bénéficiaires pour le passeport mobilité pour la formation professionnelle, 64 pour l'aide au stage professionnel en mobilité et 812 pour le passeport mobilité études), le dispositif des passesports mobilité consiste, depuis décembre 2023, en une prise en charge à hauteur de 100 % des frais de transport des personnes, sous conditions de ressources, pour une enveloppe budgétaire de 2,6 millions d'euros.

En termes de complétude de l'aide, le Haut-commissariat observe que, *« pour l'ACT, l'objectif affiché de couvrir 40 % de la dépense en matière de transport paraît atteint en moyenne globale »* ⁽¹⁾ : en effet, la prise en charge, évolutive selon la saison, peut consister en une aide située de 20 à 30 % du coût du billet en haute saison, et jusqu'à 60 % en basse saison. En l'état, les interlocuteurs de la mission indiquent que le dispositif est proportionné aux besoins du territoire.

– **La mise en place d'un guichet unique.** En février 2020, la cellule compétente du Haut-commissariat a mis en place un guichet unique, destiné à *« regrouper en un même lieu l'ensemble des aides du fonds de continuité territoriale prévues par le code des transports. Ce guichet comprend une cellule dédiée au passeport mobilité, composée de six ETP contractuels, et d'un ETP dédié à la mise en œuvre de l'ACT »* ⁽²⁾. En outre, le Haut-commissariat a indiqué à vos rapporteurs mener *« une campagne d'information régulière à destination des bénéficiaires potentiels, notamment en lien avec les collectivités du territoire. Par exemple, pour les mesures relevant des passesports mobilité, le GIP Formation Cadres Avenir participe à différentes promotions, telles que des carrefours des métiers et des rencontres directement en établissement ou interventions au niveau des classes préparatoires du territoire »* ⁽³⁾. Enfin, est également en cours de réflexion la mise en place d'une procédure dématérialisée de demande des aides, pour les usagers ne pouvant se rendre au guichet physique situé à Nouméa. À ce titre, la délivrance des bons s'appuie depuis 2022 sur un progiciel de gestion qui est en mesure de délivrer des bons en moins de 24 heures, ce qui constitue un point très positif.

(1) Réponses écrites du Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

ii. En Polynésie française, une hausse sensible des décisions d'attribution

En Polynésie française, la mission de délivrance des aides est également confiée aux agents du pôle de continuité territoriale du Haut-commissariat. Plusieurs réformes successives ont accru l'éligibilité aux aides personnelles à la mobilité : d'une part, la revalorisation du forfait de l'aide à la continuité territoriale polynésienne, en mars 2023, et, d'autre part, l'augmentation du plafond de ressources (18 000 euros) en janvier 2024.

Conséquence de ces mesures, le nombre de bénéficiaires a connu un sensible accroissement. Comme l'observent les services du Haut-commissariat, *« entre 2021 et 2024, le nombre de décisions d'attribution d'aide à la continuité territoriale a été multiplié par 5, passant de 530 décisions en 2021 à 2 600 en 2024. Cette hausse du nombre de décisions s'est traduite par une augmentation de la consommation des crédits du fonds de continuité territoriale »* ⁽¹⁾.

Ainsi, en 2024, l'enveloppe totale dédiée à la continuité dans l'archipel polynésien, qui s'élevait à 4 064 210 € (augmentation de 136 % par rapport à 2023) a été intégralement consommée ; elle s'élevait à seulement 674 000 euros en 2021 et a donc, sur la période, été multipliée par six. De plus, *« ces mesures ont amplifié l'attractivité de ces dispositifs. Désormais dotée d'un budget de 5 millions d'euros pour l'exercice budgétaire 2025, l'enveloppe du fonds de continuité sera également consommée dans son intégralité »* ⁽²⁾ ; en effet, 3,5 millions d'euros, soit 70 % du montant total de cette enveloppe, avaient déjà été consommés au 11 août 2025.

b. En parallèle, la pérennisation d'aides versées par les collectivités et adaptées aux spécificités régionales

Sur la compétence de l'État en matière de continuité territoriale

En principe, dans la mesure où la mise en œuvre de la politique de continuité territoriale *« repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République »* ⁽³⁾, dont l'État constitue le principal garant, celui-ci exerce une compétence exclusive pour l'aménagement de la continuité territoriale.

En conséquence, **les collectivités territoriales ne peuvent se substituer à l'État** pour la mise en œuvre de cette politique, comme l'a relevé en décembre 2022 la cour administrative d'appel de Bordeaux ⁽⁴⁾. En l'espèce, la cour juge illégale pour motif d'incompétence l'existence d'une aide à la continuité territoriale instaurée de manière autonome par la région. Par suite, la participation des collectivités au financement de la continuité, dès lors que ce partenariat se trouve organisé dans le cadre d'une convention avec l'État ou ses opérateurs, demeure légale.

(1) Réponses écrites du Haut-commissariat de la République en Polynésie française au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Art. L. 1803-1 al. 1^{er} du code des transports.

(4) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3^{ème} chambre, 21 décembre 2022, 20BX02224.

En parallèle du périmètre d'intervention de Ledom, dans les DROM, et des services de l'État, dans les COM, les collectivités ultramarines ont pérennisé l'existence d'aides spécifiques à la mobilité ultramarine, dans un esprit de complémentarité avec la compétence exercée par l'État.

● En Nouvelle-Calédonie, le gouvernement régional a instauré en 2012 un dispositif dit de « *Continuité pays* », qui prend la forme de coupons destinés à financer, au titre de la continuité interne, une partie du billet d'avion des résidents des îles Loyauté, des îles des Pins, ainsi que de Bélep et de Koumac, dans la province Nord, à destination de la Grande-Terre. Signe de l'accroissement de la portée de ce dispositif, le nombre de coupons consommés et le nombre de bénéficiaires se trouvent en constante augmentation : 125 357 coupons pour 24 235 bénéficiaires en 2023, contre 94 419 coupons pour 17 141 bénéficiaires en 2019, soit une augmentation respective, sur quatre ans, de 32,7 % et de 41,4 %.

Ces chiffres signalent une correspondance entre le besoin observé et l'aide accordée : de fait, « *les îles Loyauté, des Pins et Bélep comptaient en 2019 21 257 habitants. On peut donc estimer que les besoins de la population sont couverts, dans la mesure où le nombre de bénéficiaires dépasse celui des résidents et que le taux de consommation (moins de 50 % des droits ouverts) reste très faible* » ⁽¹⁾. À la fois cause et conséquence de cette hausse sensible du nombre de bénéficiaires, les financements afférents au dispositif de « *Continuité pays* » par voie aérienne sont passés de 461 MF CFP (3 863 178 €) en 2019 à 637 MF CFP (5 338 058 €) en 2023.

La modernisation du dispositif régional calédonien de « *Continuité pays* »

L'augmentation des coûts et du nombre de bénéficiaires de la « *Continuité pays* » a conduit le gouvernement calédonien à engager une réforme, qui s'est traduite par :

- d'une part, **une révision administrative** : les pouvoirs publics régionaux ont attribué la délivrance de la « *carte transport* » (l'autorisation administrative garantissant aux résidents l'éligibilité à l'aide) à l'EPA en charge du budget dédié à la continuité territoriale intérieure de la Nouvelle-Calédonie. Auparavant, cette « *carte transport* » était attribuée directement par la compagnie aérienne Air Calédonie, qui assurait la gestion administrative des dossiers. Cette nouvelle configuration administrative répond à l'objectif d'une optimisation et d'une harmonisation de l'instruction des demandes ;
- d'autre part, **un très récent recentrage de l'aide sur les besoins prioritaires** des personnes résidant dans les îles secondaires. Comme l'a signalé le gouvernement néo-calédonien, « *la Nouvelle-Calédonie a adopté le 30 juillet 2025 une réforme du dispositif d'aide à la continuité pays, en recentrant l'aide sur les personnes résidant dans les îles secondaires, afin de leur permettre de rejoindre l'île principale plusieurs fois par an avec une réduction sur les prix des billets d'avion et de bateau* » ⁽²⁾. L'ajout d'un critère de revenus fait partie des pistes envisagées pour la prochaine refonte du dispositif « *Continuité pays* », prévue en 2026.

(1) Réponses écrites du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

● À La Réunion, le dispositif d'ACT régional existant avant 2022 ayant été déclaré illégal par la cour d'appel de Bordeaux, un mécanisme a été réélaboré par la région en coordination avec Lodom à partir de 2023. Le conseil régional a ainsi procédé à la création d'un nouveau volet d'aides, gérées par les services de la région et qui se cumulent aux aides de l'État. Reconduit en 2025, ce dispositif régional s'inscrit, aux termes de la région, « *dans le cadre du partenariat instauré avec Lodom afin d'offrir aux familles réunionnaises les plus modestes un dispositif d'ensemble plus équitable et plus harmonieux* » ⁽¹⁾.

À La Réunion, un complément dynamique aux aides de Lodom

À la suite de la signature d'un partenariat avec Lodom, la région de La Réunion a porté création de trois mesures visant à renforcer les aides versés par l'agence.

– **Volet grand public.** D'une part, la région a instauré une mesure dite « *grand public* », qui consiste, pour l'année 2025, en un abondement de 100 euros en complément de l'ACT pour les résidents réunionnais dont le quotient familial se situe entre 0 et 6 000 euros, et en un bon de 200 euros pour les résidents réunionnais souhaitant entreprendre une mobilité personnelle vers l'Hexagone, dont le quotient familial est situé entre 18 001 et 26 030 euros, et qui à ce titre ne sont pas éligibles au bénéfice de l'ACT.

Ce premier volet du dispositif régional vise d'un côté à compléter l'ACT pour les ménages aux revenus les plus modestes, et de l'autre à allouer un versement en lieu et place de l'ACT pour les résidents réunionnais dont le quotient familial se situe légèrement au-dessus du seuil d'éligibilité.

– **Volet mobilités étudiantes.** D'autre part, un dispositif régional pour les étudiants réunionnais en mobilité, appelé « *bon ressourcement étudiant* », d'un montant de 400 ou 800 euros, sous conditions de revenus, complète le versement du PME. En 2022, près de 2 500 bons de ressourcement pour le trajet Hexagone-La Réunion ont ainsi été versés.

– **Volet continuité funéraire.** Enfin, un dispositif de continuité funéraire complète le dispositif depuis 2023. Cette aide se décline en un numéro d'appel unique région-département permettant de fournir une assistance rapide sur la base d'une convention de partenariat entre la région et le conseil départemental, et une participation financière de la région à hauteur de 860 euros dans le cadre d'une aide au déplacement pour des obsèques dans l'Hexagone ou le transport d'un corps.

● De même, sollicité par la mission, le département de Mayotte a indiqué à vos rapporteurs avoir maintenu, en parallèle des aides de Lodom, l'existence de deux dispositifs complémentaires constitués, d'une part, d'une aide exceptionnelle pour les déplacements médicaux, et, d'autre part, d'une aide de soutien logistique aux étudiants (conventions avec les CROUS, transport de valises). Le premier de ces deux dispositifs, dit « *Aide CDM Santé* », permet aux résidents mahorais atteints d'affections de longue durée de se déplacer d'une île à l'autre de l'archipel pour bénéficier de prestations de santé ; 640 personnes en ont profité sur l'année 2023 ⁽²⁾.

(1) Site internet du conseil régional de La Réunion, onglet « La Continuité territoriale 2025 », consulté le 22 septembre 2025.

(2) Réponses écrites du département de Mayotte au questionnaire de la mission.

B. AFFERMIR LE DROIT DES RÉSIDENTS ULTRAMARINS À LA MOBILITÉ : UN IMPÉRATIF RÉPUBLICAIN

Au cours des travaux qu'ils ont menés, vos rapporteurs ont pu constater que la continuité territoriale demeurerait une réalité fragile et contestable dans la plupart des territoires ultramarins. L'état actuel des mécanismes exposés s'avère trop souvent inadapté à la réalité des déplacements et des besoins. Si rien ne peut effacer la distance, qui résulte de l'éloignement géographique, cette politique peut cependant contribuer davantage à assurer l'égalité entre les territoires et à rapprocher les conditions d'accès de la population ultramarine aux mobilités et aux services publics de celles de l'Hexagone.

Multiplier les mobilités insulaires et ultramarines, à la fois en termes juridiques, structurels et informationnels : tel doit donc être le prérequis pour renforcer l'application du principe de continuité territoriale – qui constitue, selon vos rapporteurs, un authentique impératif républicain.

À La Réunion, des besoins prioritaires pour une continuité renouvelée

Comme l'indique la préfecture, « à La Réunion, la continuité territoriale est une nécessité. Elle concerne les individus, les familles, les scolaires, les stagiaires, les étudiants, les chercheurs d'emploi, les accueils collectifs de mineurs, mais aussi les associations, principalement celles relevant de la jeunesse et de l'éducation populaire, du secteur social, ou encore de la culture. Le secteur sportif réclame davantage d'aides et d'attributions spécifiques dédiées aux compétitions sportives en dehors de l'île. » ⁽¹⁾

Les besoins prioritaires, identifiés par la mission, portent ainsi sur les points suivants :

- **volet informationnel** : centraliser toutes les informations relatives à la continuité territoriale et à ses dispositifs, alors qu'il reste parfois difficile d'identifier les informations et les droits à la mobilité ;
- **volet administratif** : faciliter les démarches administratives liées à tous les supports de continuité territoriale ; engager plus rapidement les financements quand ceux-ci sont accordés ; permettre, pour les associations notamment, la recherche de co-financements via d'autres dispositifs de mobilité ;
- **volet financier** : renforcer le soutien financier ; apporter plus de moyens pour les mobilités relatives aux compétitions sportives.

1. Garantir les conditions d'un véritable droit à la continuité territoriale

a. Définir juridiquement un droit à la continuité territoriale

La PNCT souffre aujourd'hui d'une approche cloisonnée. Limitées, pour le champ de la compétence de l'État, aux déplacements entre l'Hexagone et les Outre-mer, les aides aux mobilités individuelles ne prennent pas en compte la réalité géographique des territoires, ouverts sur leurs bassins géographiques respectifs et confrontés aux défis de leur continuité intérieure.

(1) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

Interrogés par la mission, les représentants du CESE relèvent **trois freins à l'existence d'un véritable droit à la continuité**. D'une part, ces mécanismes sont parfois perçus comme une aide pour partir du territoire, et ne comprennent pas systématiquement de volet consacré au retour ; or, « *l'articulation entre la mise à disposition de services publics, l'aide à la mobilité et l'accompagnement du retour, doit être pensée à l'échelle de chaque territoire pour faire de la continuité un moyen d'émancipation et non de départ contraint* » ⁽¹⁾. D'autre part, l'architecture actuelle exclut toute approche de la continuité à l'échelle régionale, alors même qu'il s'agit là d'une condition essentielle pour le désenclavement des territoires. Enfin, les collectivités, qui assurent l'essentiel de la charge que représente l'aménagement des liaisons intérieures, devraient recevoir de l'État une dotation budgétaire spécifique de continuité interne.

Parmi les autres défauts relevés, les interlocuteurs de la mission signalent que la PNCT souffre d'**une vision trop hexagonale de la mobilité**. De fait, l'Université de la Polynésie française observe que les dispositifs de continuité font l'objet d'une centralisation excessive ; ainsi ne sont-ils pas suffisamment bien adaptés aux réalités locales et régionales ⁽²⁾.

Or, à la différence de la Corse, le code des transports ne prévoit pas l'existence d'un service public de la continuité territoriale dans les Outre-mer. Un cadre législatif adapté semble donc, d'après vos rapporteurs, nécessaire pour concrétiser l'application du principe de continuité territoriale : il est essentiel de définir, pour tous les ultramarins, **un droit complet à la continuité**, dont ceux-ci puissent se prévaloir, et qui englobe d'une part l'accompagnement aux mobilités internes, et d'autre part le soutien aux mobilités régionales, indispensables pour le renforcement de l'intégration des Outre-mer dans leur bassin géographique respectif. C'est à cette condition que la continuité pourra être conçue comme un véritable outil d'autonomie des territoires.

Recommandation n° 1 : Sur le modèle des dispositions législatives en vigueur pour la Collectivité de Corse, modifier le code des transports pour établir un droit opposable à la continuité territoriale au bénéfice de l'ensemble des résidents ultramarins, en élargissant la compétence de l'État à l'accompagnement des mobilités internes et régionales.

b. Soutenir une trajectoire financière conforme aux besoins des résidents

Pour assurer une continuité effective, vos rapporteurs estiment qu'il est urgent de renforcer la trajectoire financière de la PNCT, dont le volet consacré aux mobilités ne répond pas suffisamment aux attentes des résidents insulaires et ultramarins. En effet, les crédits alloués aux interventions de Ladom demeurent insuffisants. Ainsi les ambitions louables des réformes évoquées masquent-elles, à plus long terme, une réalité décevante : la continuité territoriale n'est toujours pas une réalité tangible, alors même que perdurent de multiples inégalités.

(1) Réponses écrites du Conseil économique, social et environnemental au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'Université de la Polynésie française au questionnaire de la mission.

S'il importe, dans un contexte de restrictions budgétaires, de veiller à une meilleure allocation de l'argent public, investir dans la mobilité ultramarine constitue, à maints égards, une priorité. En effet, l'accroissement de ces dépenses permettra d'amplifier la création de valeur dans ces territoires, et, de façon générale, l'attractivité des Outre-mer. C'est dans cette perspective que s'inscrit l'aide à l'installation professionnelle, dite aide au retour, dont la mise en œuvre réglementaire récente conclut presque la mise en œuvre des mesures du CIOM.

Au-delà de limitations budgétaires, d'autres freins plus structurels restreignent encore la complétude et l'efficacité de la PNCT, à l'image du poids de la saisonnalité. En effet, la plupart des aides versées par Ladom ne sont pas adaptées à la saisonnalité. Ainsi, la proportion du prix des billets qu'est censé couvrir le versement de l'ACT n'est calculée ni sur le fondement du prix réel, ni sur celui du prix moyen, mais sur la base de la moyenne du prix d'achat des billets d'avion par les bénéficiaires de l'aide. Or, il existe ici un biais, puisque les résidents éligibles, qui disposent en moyenne de revenus plus faibles que l'ensemble des résidents français, sont conduits de ce fait à ne rechercher que les tarifs les plus faibles.

Recommandation n° 2 : Rehausser l'effort budgétaire en faveur de l'application du principe de continuité territoriale, *via* l'augmentation sensible des crédits budgétaires alloués à l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom) : augmentation du montant global des aides versées pour les mobilités ultramarines et sécurisation des ressources affectées au fonctionnement de l'opérateur.

c. Amplifier la portée des aides existantes

i. Relever les seuils d'éligibilité des dispositifs de continuité territoriale

Comme le relèvent les auteurs du rapport sénatorial de 2023 précité, l'éligibilité aux dispositifs de continuité territoriale dépend d'« *une maille trop serrée* » et s'adresse à « *des publics très segmentés* » ⁽¹⁾. Vos rapporteurs partagent pleinement ce constat et déplorent l'absence, déjà signalée, de données relatives au taux de non-recours aux aides financées par le FCT (champ Ladom et hors-champ Ladom). Ils soulignent également l'importance de favoriser une éligibilité plus systématique des résidents ultramarins aux aides existantes.

● Un seuil d'éligibilité beaucoup trop faible et des délais de carence pénalisants. Interrogés par la mission, les représentants de la collectivité de Saint-Martin dénoncent « *une situation défavorable, injuste et inéquitable* » ⁽²⁾ ; selon eux, l'éligibilité à l'ACT s'avère beaucoup trop restreinte, « *dont ne peuvent bénéficier que les personnes dont le plafond de ressources est de 11 991 euros par an et ce tous les trois ans révolus. Cela sous-entend que sur un billet qui est parfois entre 1 200 et 1 300 euros, le bénéficiaire de l'ACT, qui ne perçoit souvent qu'un salaire mensuel à peu près équivalent au SMIC, n'obtient que 270 euros* » ⁽³⁾. Dès

(1) Sénat, rapport d'information n° 488 précit., p. 49.

(2) Réponses écrites du conseil territorial de Saint-Martin au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

lors, **il est urgent que soient revus à la hausse le plafond de ressources et le délai de carence pour l'accès aux aides.**

• Des aides à l'application inégale qui pourraient toucher un public plus large. Vos rapporteurs préconisent donc d'élargir encore les conditions d'accès aux différents dispositifs entrant dans le champ du volet mobilités de la PNCT. Ces aides pourraient en effet toucher un public plus large, à l'image des bénéficiaires de l'ACT spécifique (doctorants, sportifs) qui, lorsqu'ils sont issus des territoires ultramarins, subissent le poids de la discontinuité territoriale avec une acuité accrue.

Interrogée par vos rapporteurs, la collectivité de Saint-Martin préconise ainsi « *le renforcement des aides à la mobilité : révision des barèmes et élargissement des publics éligibles à l'aide au billet d'avion, notamment pour les déplacements inter-îles fréquents (étudiants, patients, familles, professionnels)* » ⁽¹⁾.

Recommandation n° 3 : Accroître significativement l'éligibilité des résidents ultramarins aux aides financées par le fonds de continuité territoriale : relèvement généralisé du plafond de ressources, suppression de seuils ciblés pour l'aide à la continuité territoriale (ACT) spécifique, réduction du délai de carence, revalorisation des montants versés aux bénéficiaires.

ii. Réduire les barrières à l'accès aux formations en mobilité

Malgré le renforcement des aides aux mobilités (PME, PMFP), de nombreuses barrières restreignent encore l'accès des étudiants et des demandeurs d'emploi ultramarins à la formation, universitaire ou professionnelle, lorsque celle-ci n'existe pas sur le territoire.

– **Des freins toujours vivaces.** À titre d'illustration, l'Université de La Réunion identifie plusieurs limites aux dispositifs existants de continuité, dans le champ de l'accès aux formations en mobilité : hétérogénéité et complexité des dispositifs d'aide ; manque de cohérence et de coordination entre les dispositifs ; existence de mobilités non éligibles (mobilités courtes, *summer schools*, colloques pour les doctorants) ou non diplômantes ; non-adaptation du calendrier des aides à l'enseignement supérieur ; délais d'instruction des dossiers trop longs et parfois pénalisants ; existence de dépenses non éligibles au titre de la continuité territoriale (pas de prise en charge de l'aide à l'installation, des frais de santé, des frais de transport autres qu'aériens, etc.) ⁽²⁾.

De même, l'Université des Antilles souligne que les dispositifs de continuité territoriale spécifiquement tournés vers l'accès aux formations et aux mobilités universitaires sont « *souvent mal connus ou peu lisibles, avec des critères d'éligibilité restrictifs ou des démarches administratives complexes* », et « *ne couvrent pas l'ensemble des besoins réels (comme le coût de la vie, les frais d'installation ou la durée totale des séjours)* » ⁽³⁾. Plusieurs limites structurelles

(1) Ibid.

(2) D'après les réponses écrites de l'Université de La Réunion au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'Université des Antilles au questionnaire de la mission.

sont, à ce titre, identifiables : l'absence d'une stratégie globale sur les mobilités universitaires des jeunes ultramarins, cohérente et pluriannuelle ; le manque d'anticipation sur les besoins réels de formation et de mobilité ; le faible soutien à la recherche collaborative, notamment dans l'espace caribéen, à cause de financements inadaptés aux réalités insulaires (existence de freins au développement de projets structurants et de réseaux inter-établissements) ; ou encore la sous-représentation, dans les appels à projets nationaux et européens, de projets portés par les enseignants-chercheurs des universités ultramarines.

– **Des axes de transformation concrète.** Appliquée aux Outre-mer, la continuité territoriale dans l'accès aux formations et aux mobilités professionnelles et universitaires doit indubitablement être élargie, à la fois pour améliorer la prise en compte par l'État des situations locales spécifiques, pour garantir un accès équitable aux formations, aux partenariats et aux réseaux universitaires, et pour améliorer le soutien direct accordé aux étudiants et aux demandeurs d'emploi.

● Une continuité institutionnelle ravivée. Forts de ces constats, vos rapporteurs préconisent en premier lieu de raviver la continuité institutionnelle, vecteur de l'accès aux formations en mobilité. Le renforcement de l'harmonisation entre les différents dispositifs en vigueur pourrait passer par **la mise en place d'un guichet unique d'information numérique** sur l'ensemble des dispositifs de mobilité étudiante et professionnelle (Ladom, Crous, régions, établissements d'enseignement supérieur), comprenant une plateforme de simulation des aides et des possibilités de cumul d'aides. À cet égard, l'Université de La Réunion propose d'« *étudier la faisabilité d'un guichet unique numérique des dispositifs de continuité territoriale* » ⁽¹⁾ à destination des étudiants et des demandeurs d'emploi ultramarins.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un guichet unique d'information numérique sur l'ensemble des dispositifs de mobilité étudiante et professionnelle, réunissant Ladom, les Crous, les régions et les établissements d'enseignement supérieur, et comprenant une plateforme de simulation des aides et des possibilités de cumul d'aides.

– **Une continuité académique réelle et effective.** De plus, il est impératif que soit garanti un accès équitable aux formations et aux partenariats scientifiques, au-delà des contraintes géographiques, pour une continuité académique réelle au bénéfice des territoires insulaires et ultramarins. D'autre part, il importe de favoriser la coopération des acteurs ultramarins avec des établissements partenaires dans leur environnement géographique proche. Dans le champ de la formation professionnelle, France Travail souligne ainsi l'importance de « *développer la mobilité internationale de proximité avec des pays indépendants limitrophes des DROM (e.g. former aux métiers du tourisme à l'île Maurice des demandeurs d'emploi de La Réunion), ce qui serait plus efficace en termes d'intégration post-formation dans l'écosystème économique régional au sens large.* » ⁽²⁾

(1) Réponses écrites de l'Université de La Réunion au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de France Travail au questionnaire de la mission.

– **Une continuité financière adaptée aux spécificités locales.** Enfin, vos rapporteurs considèrent qu’il est indispensable d’adapter les mécanismes de compensation de l’éloignement pour l’accès aux formations universitaires en fonction des spécificités du territoire : prise en charge diversifiée des déplacements intérieurs pour lutter contre les phénomènes d’enclavement, accompagnement pour la recherche du logement, frais d’installation, frais de stage et de séjour.

Comme le relève l’Université de La Réunion, « *l’instauration de moyens renforcés et pérennes visant à maintenir et développer la continuité territoriale est une priorité, qui inclut notamment une réflexion sur l’élargissement de son périmètre géographique, afin de prendre en compte les réalités actuelles des mobilités étudiantes, y compris au-delà du strict cadre hexagonal. Un financement accru et ciblé de la part de l’État est essentiel, qui puisse tenir compte des surcoûts spécifiques liés à l’ultra-périphérie du territoire de La Réunion.* » ⁽¹⁾

2. Optimiser l’efficience du processus d’attribution des aides

Dans la lignée de la réforme de Ladom, vos rapporteurs considèrent que **l’optimisation du processus d’attribution des aides** à la mobilité ultramarine constitue une piste privilégiée pour renforcer l’application du principe de continuité. Cette amélioration peut emprunter quatre voies complémentaires : la modernisation de l’instruction des dossiers ; l’élargissement des compétences de Ladom ; l’harmonisation des congés bonifiés ; et l’amélioration de l’évaluation des aides.

a. Moderniser la procédure d’instruction pour réduire les délais

– **Dans les DOM**, malgré les réformes engagées, les délais d’instruction des dossiers sont parfois trop longs, voire pénalisants pour les demandeurs. En témoigne un article récemment publié par France Info, qui présente la situation d’une centaine d’étudiants mahorais « *dans l’attente de billets d’avion pour faire leur rentrée universitaire* » ⁽²⁾, faute d’avoir obtenu dans les temps le billet financé par Ladom. Si les raisons alléguées pour ce retard sont multiples (dossiers incomplets, absence de transmission des attestations de la part des universités, absence de places dans les avions au départ de l’aéroport international Marcel-Henry), il n’en reste pas moins que cette problématique se présente à chaque rentrée universitaire pour les nouveaux bénéficiaires du PME.

– **Dans les COM**, la dématérialisation intégrale des dossiers constitue un objectif dont la mise en œuvre doit être finalisée : en effet, aujourd’hui, les services instructeurs des préfectures ne disposent pas systématiquement d’outils informatiques fiables pour traiter les demandes – limite susceptible de restreindre l’efficacité de l’instruction.

(1) Réponses écrites de l’Université de La Réunion au questionnaire de la mission.

(2) Julie Postollec, « Des étudiants mahorais dans l’attente de billets d’avion pour faire leur rentrée universitaire, Ladom réagit », *France Info*, 2 septembre 2025.

- Favoriser l’harmonisation du traitement des dossiers sous le pilotage de Ladom. Sollicités par la mission, les représentants du Haut-commissariat en Polynésie française indiquent qu’ils ne disposent pas « *d’outil informatique fiable pour recueillir, instruire et délivrer les décisions d’attribution des aides à la mobilité. À ce jour [septembre 2025], les demandes des usagers sont encore réceptionnées et instruites en format papier. Certains usagers transmettent leurs demandes par courriel, mais cela reste anecdotique et nécessite un suivi plus approfondi, car ces dossiers sont bien souvent incomplets.* »⁽¹⁾ Le Haut-commissariat préconise ainsi de déployer en Polynésie française, mais également dans les autres COM du Pacifique concernées par la même problématique, l’outil de gestion DROM’Connect, actuellement utilisé par les antennes de Ladom dans les DROM et qui permettrait aux services gestionnaires des aides du FCT de répondre de manière plus efficiente aux demandes des usagers.

Vos rapporteurs considèrent que cette demande de modernisation générale des outils de gestion est d’autant plus pertinente que le déploiement de DROM’Connect contribuerait, d’une part, à renforcer l’harmonisation des procédures de gestion des dossiers et, d’autre part, à améliorer l’uniformisation de l’accès aux aides dans l’ensemble des territoires ultramarins.

- Créer un réseau unifié des services gestionnaires des aides à la mobilité. Par ailleurs, les interlocuteurs de la mission ont relevé l’opportunité de mettre en place un réseau unifié des services gestionnaires des aides à la mobilité ultramarine. Comme l’observe le Haut-commissariat en Polynésie française, « *il est primordial que les nouvelles mesures à venir favorisant la mobilité des ultramarins fassent l’objet de consultation avec les services gestionnaires et les acteurs du territoire en vue de faciliter leur mise en œuvre opérationnelle et leur pérennité dans le temps. Au-delà de la coopération locale, un des axes d’amélioration serait de constituer un réseau des services gestionnaires des aides du FCT, qui permettrait d’échanger et d’ouvrir un dialogue constructif entre pairs, tout en partageant les bonnes pratiques et les solutions aux difficultés rencontrées.* »⁽²⁾

Recommandation n° 5 : Renforcer la coordination entre Ladom et les collectivités d’Outre-mer (COM) pour améliorer l’efficacité et l’égalité de traitement dans l’instruction des dossiers, *via* le déploiement de l’outil DROM’Connect au sein des COM et la promotion d’un réseau unifié des services gestionnaires des aides à la mobilité ultramarine.

b. Élargir les compétences de Ladom à la problématique du logement

Au-delà des compétences actuelles de l’Agence de l’Outre-mer pour la mobilité, vos rapporteurs ont identifié une lacune qu’ils jugent problématique en matière d’accompagnement des personnes aidées à la recherche d’un logement, en particulier pour les étudiants. Certes, comme l’a relevé le directeur général de

(1) Réponses écrites du Haut-commissariat de la République en Polynésie française au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du Haut-commissariat de la République en Polynésie française au questionnaire de la mission.

l'agence au cours de son audition, « *ce point ne relève pas, statutairement, de nos compétences : il ne nous a pas été confié par les textes d'aider les étudiants ultramarins en mobilité dans l'Hexagone à trouver un logement. De fait, la mission de Ladom est de limiter la discrimination liée à la distance, et non celle liée à l'accès au logement* » ⁽¹⁾. Cependant, un pareil accompagnement existe déjà aujourd'hui à destination des résidents ultramarins qui bénéficient du passeport mobilité pour la formation professionnelle (PMFP). Alors même, souligne Ladom, que la recherche d'un logement dans l'Hexagone est bien souvent, pour un étudiant ultramarin, une voie pavée de multiples difficultés, l'agence devrait bénéficier d'un mandat clair pour accompagner les étudiants ultramarins dans la recherche d'un logement, au nom de l'application complète du principe de continuité territoriale.

Recommandation n° 6 : Confier à Ladom la compétence pour accompagner les étudiants ultramarins en mobilité dans la recherche d'un logement, au nom d'une application complète du principe de continuité territoriale.

c. Harmoniser l'attribution des congés bonifiés

Cadre juridique des congés bonifiés

Établi au niveau législatif ⁽²⁾, le droit aux congés bonifiés des agents des trois branches de la fonction publique (agents de l'État ⁽³⁾, personnel des établissements médicaux ⁽⁴⁾, personnel hospitalier ⁽⁵⁾, fonctionnaires territoriaux ⁽⁶⁾) dont le centre des intérêts matériels et moraux (CIMM) est situé dans un territoire ultramarin et qui exercent leurs fonctions dans l'Hexagone, relève de la PNCT.

La récente modification réglementaire de ce dispositif ⁽⁷⁾ en a modernisé le cadre. Comme l'indique la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFFP), « *parmi les principales nouveautés, il permet désormais aux agents éligibles au dispositif de partir plus fréquemment qu'auparavant (tous les 24 mois contre 36 mois précédemment), pour une durée de séjour maximum de 31 jours consécutifs, afin de permettre aux employeurs de répondre aux impératifs de continuité du service public* » ⁽⁸⁾. Le décret ouvre également de nouveaux droits aux congés bonifiés dans la fonction publique de l'État (FPE), au bénéfice des agents publics en contrat à durée indéterminée et des agents ayant leur CIMM dans une collectivité du Pacifique.

(1) Audition de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité, 10 juillet 2025.

(2) Art. L. 651-1 du code général de la fonction publique.

(3) Décret n° 78-399 du 20 mars 1978 modifié relatif à la prise en charge des frais de voyage du congé bonifié accordé aux magistrats, aux fonctionnaires civils de l'État et aux agents publics de l'État recrutés en contrat à durée indéterminée.

(4) Décret n° 2002-8 du 4 janvier 2002 relatif aux congés annuels des agents des établissements mentionnés à l'article L. 5 du code général de la fonction publique.

(5) Décret n° 87-482 du 1^{er} juillet 1987 modifié relatif aux congés bonifiés des fonctionnaires hospitaliers.

(6) Décret n° 88-168 du 15 février 1988 modifié pris pour l'application des dispositions du deuxième alinéa du 1^{er} de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(7) Décret n° 2020-851 du 2 juillet 2020 portant réforme des congés bonifiés dans la fonction publique.

(8) Réponses écrites de la direction générale de l'administration et de la fonction publique au questionnaire de la mission.

– **Un dispositif éprouvé qui répond à un réel besoin.** Le dispositif des congés bonifiés, qui s’adresse spécifiquement aux agents des trois branches de la fonction publique, constitue indéniablement un volet important de la politique de continuité territoriale.

- Une amélioration récente des conditions d’indemnisation. À la suite du décret n° 2020-851 du 2 juillet 2020, qui élargit les modalités de durée et de périodicité du congé bonifié, ce dispositif répond désormais davantage aux attentes des fonctionnaires qui se trouvent dans le besoin d’y recourir. Il englobe deux facettes distinctes : d’une part, une majoration du traitement des fonctionnaires bénéficiaires, et, d’autre part, une prise en charge intégrale des frais de transport par l’administration, avec une prise en charge des frais de bagage dans la limite de 40 kilogrammes par personne.

- Une tendance à la hausse du nombre de bénéficiaires. Difficilement évaluable en raison des modalités d’attribution du congé bonifié (examen de la demande par chaque administration pour déterminer si l’agent remplit le critère de localisation de son centre des intérêts moraux et matériels – CIMM), le nombre estimé de bénéficiaires des congés bonifiés témoigne malgré tout d’une tendance à la hausse.

Ainsi, pour la fonction publique d’État (FPE), les données déclaratives des ministères indiquent que 18 087 personnes ont bénéficié d’une prise en charge des frais de transport en 2024 ; comme le précise la DGAFP, « *ces frais étant également octroyés aux familles des ayants droit, il n’est pas possible d’en déduire un nombre exact de bénéficiaires* » ⁽¹⁾. Le nombre de billets achetés se trouve cependant sur une trajectoire de légère hausse (avec 17 661 en 2023), soit une progression de + 6,49 % en un an. Dans ce contexte, le coût de ces frais de transport est estimé, pour la seule FPE, à un total de 20,3 millions d’euros. En outre, la direction générale estime que 6 972 fonctionnaires d’État auraient bénéficié en 2024 d’une majoration de traitement dans le cadre de ce dispositif, pour un montant de 5,7 millions d’euros (soit 817,55 euros par bénéficiaire). Pour le seul ministère de la justice, les données du ministère signalent 2 615 bénéficiaires (agents + ayants droit) en 2024.

La DGAFP observe toutefois que les informations concernant les bénéficiaires des congés bonifiés au sein de la fonction publique hospitalière (FPH) et de la fonction publique territoriale (FPT) sont lacunaires, « *en l’absence de centralisation des données. Ainsi, la direction générale des collectivités locales ne dispose pas de données sur les congés bonifiés, en l’absence d’indicateur dédié dans le rapport social unique de la FPT.* » ⁽²⁾ Pour le seul cas de la ville de Paris, les données transmises à vos rapporteurs signalent une hausse de 58 % des demandes de congés bonifiés entre les étés 2024 et 2025 (passage de 1 078 à 1 750).

(1) Réponses écrites de la direction générale de l’administration et de la fonction publique au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

REPARTITION PAR MINISTERE DES BENEFICIAIRES DE CONGES BONIFIES EN 2023

Ministères	Nombre de billets pendant l'année 2023
Ministère de l'éducation nationale	8 864
Ministère de l'intérieur	6 019
Ministère de la justice	5 301
Ministère de l'économie et des finances	2 029
Ministère de l'aménagement du territoire et de la transition écologique (DGAC incluse)	799
Ministère de l'agriculture	180
Ministère de la culture	163
Ministères sociaux	205
Services du Premier ministre	120

Source : DGAFP, réponses écrites au questionnaire de la mission.

– Renforcer l’harmonisation des décisions d’attribution du CIMM.

Dans les faits, la mise en œuvre des congés bonifiés, qui repose sur l’appréciation, au cas par cas, du CIMM des agents, a connu des difficultés nombreuses : l’application de ce dispositif est en réalité aléatoire en fonction des ministères.

Apprécié sur le fondement d’un faisceau d’indices de 16 critères progressivement dégagés par la jurisprudence administrative ⁽¹⁾, le CIMM repose sur une série d’indicateurs non exhaustifs, qui peuvent se combiner en fonction des circonstances propres à chaque cas particulier : domicile des parents, lieu d’implantation des biens fonciers, lieu d’inscription sur les listes électorales, etc. Ces critères sont dits réversibles, de sorte que la décision de l’administration accordant le bénéfice du CIMM est maintenue pendant une durée d’au moins six ans. Dans un souci d’harmonisation, la DGAFP a publié en 2021 un « *guide des congés bonifiés pour les agents des trois versants de la fonction publique* », outil de gestion fixant le champ d’application du régime ⁽²⁾. Vos rapporteurs considèrent que cette publication constitue une avancée significative au profit des bénéficiaires, pour assurer une meilleure cohérence des pratiques des employeurs publics.

En outre, la circulaire d’application du 2 août 2023 ⁽³⁾ a simplifié l’examen des demandes de reconnaissance de la localisation du CIMM. Elle porte création d’une catégorie de critères dits irréversibles (« *circonstances par nature non susceptibles d’évoluer dans le temps* » ⁽⁴⁾) : domicile avant l’entrée dans l’administration, lieu de naissance de l’agent et des enfants, lieu de sépulture des parents, études effectuées sur le territoire, lieu de naissance des ascendants), et établit que, dès lors qu’un CIMM a été reconnu au titre de trois critères irréversibles, l’agent est présumé conserver dans cette collectivité ou ce territoire son centre des intérêts matériels et moraux, de façon pérenne et sans limitation de durée.

(1) CE, n° 315612 du 22 février 2012 ; CE, n° 390415 du 27 juillet 2016.

(2) DGAFP, Outils de la GRH, Guide des congés bonifiés pour les agents des trois versants de la fonction publique, édition 2021.

(3) Circulaire du 2 août 2023 relative à la mise en œuvre des critères liés aux centres des intérêts matériels et moraux (CIMM) pour la prise en compte des congés bonifiés dans les trois fonctions publiques et pour la mobilité des fonctionnaires de l’État dans les territoires d’outre-mer (NOR : TFPF2320324C).

(4) Réponses écrites de la direction générale de l’administration et de la fonction publique au questionnaire de la mission.

Cependant, un récent arrêt de la justice administrative a déclaré illégale cette circulaire, en retenant que la création d'une nouvelle règle consistant en la prise en compte obligatoire de ces critères irréversibles sans limitation de durée constituait, pour les auteurs du texte, un excès de la compétence qui leur est dévolue en vertu de leur pouvoir d'organisation de leurs services respectifs ⁽¹⁾. Comme le signalait en conséquence M. Max Mathiasin, député, dans une question écrite adressée, en juin 2025, au ministre des Outre-mer, cet arrêt « *qui déclare illégale une circulaire prise il y a près de deux ans, risque de laisser la place à la subjectivité, à l'arbitraire et aux disparités dans les décisions des différentes administrations sur les congés bonifiés ou sur la mobilité ; [il] risque également de créer une insécurité juridique pour tous les agents originaires d'un territoire d'outre-mer* » ⁽²⁾.

Dans ce contexte, vos rapporteurs estiment qu'il est essentiel de **clarifier le cadre juridique d'attribution du CIMM**, en rétablissant les modalités d'appréciation relatives aux critères réversibles et en garantissant aux agents concernés le bénéfice de ce droit. La DGAFP relève ainsi que « *la notion de CIMM n'est pas réglementairement stabilisée, d'où des interprétations restrictives des employeurs et de très nombreux contentieux devant le juge administratif* » ⁽³⁾.

– **Améliorer l'efficacité du dispositif via une plateforme commune d'achat des billets.** Enfin, vos rapporteurs observent qu'il serait opportun de parachever la mise en place d'une plateforme commune d'achat des billets accordés par les administrations aux bénéficiaires des congés bonifiés au titre de la prise en charge de leurs frais de transport. À la suite de la signature d'un accord-cadre ministériel sous l'égide de la direction des achats de l'État (DAE) rassemblant huit ministères (services du Premier Ministre, ministère de la culture, ministères sociaux, ministère de l'aménagement du territoire et de la transition écologique, ministère de l'agriculture, ministère de la justice, ministère de l'éducation nationale et ministère de l'intérieur depuis juillet 2025), ces billets font l'objet d'un achat groupé par la DAE. Demeurent cependant en marge de ce système les ministères des armées et de l'Europe et des affaires étrangères, qui ont choisi de maintenir leurs marchés ministériels contractés avec leurs agences de voyage respectives.

Dans la mesure où la plupart des voyages sont effectués en période de haute saison, alors que la demande est la plus forte et que les disponibilités des billets sont les plus contraintes, il paraîtrait cohérent de finaliser la mise en commun de ces achats sous la coordination de la DAE et d'anticiper autant qu'il serait possible de le faire la commande de ces titres de transport.

Recommandation n° 7 : Harmoniser l'instruction des demandes de congés bonifiés entre les différentes administrations et les trois branches de la fonction publique, pour affiner la définition du centre des intérêts matériels et moraux et limiter les risques d'arbitraire.

(1) Tribunal administratif de Toulouse, 2^{ème} chambre, 19 mars 2025, n° 2205256.

(2) Assemblée nationale, question écrite n° 5385 : Illégalité de la circulaire du 2 août 2023 relative aux CIMM, M. Max Mathiasin, député, 17^e législature, 30 juin 2025.

(3) Réponses écrites de la direction générale de l'administration et de la fonction publique au questionnaire de la mission.

d. Améliorer l'évaluation des aides à la mobilité ultramarine

– Un impératif d'évaluation déjà intégré, mais qui doit être confirmé.

Dans l'objectif d'améliorer l'évaluation des incidences sociales et économiques des aides à la mobilité ultramarine, les différents acteurs du volet mobilités de la PNCT ont renforcé leur prise en compte d'indicateurs d'évaluation cohérents.

- À l'échelle de Ladom, s'il n'existe pas aujourd'hui d'indicateur permettant d'évaluer intégralement l'efficacité des dispositifs de continuité, deux points ont été soulignés par les représentants de la DGOM, autorité de tutelle métiers de l'agence. D'une part, « *la mise en œuvre d'une comptabilité analytique figure parmi les priorités de LADOM et ouvrira la voie au suivi de nouveaux indicateurs de performance* » ⁽¹⁾ ; d'autre part, « *le prochain COP 2025-2027, qui devrait être rapidement adopté par le conseil d'administration, mettra l'accent sur la qualité de service grâce à de nouveaux indicateurs* » ⁽²⁾.

- En outre, au titre de l'article D. 1803-16 du code des transports ⁽³⁾, les services instructeurs des demandes d'aide à la mobilité dans les COM ainsi que Ladom adressent chaque trimestre et chaque année à la DGOM des comptes rendus précisant le nombre de bénéficiaires, la consommation des crédits du FCT et les prévisions pour l'année en cours et la suivante. À ce titre, la DGOM indique donc « *s'intéresser à l'effectivité des mesures de continuité territoriale du point de vue métiers en transmettant des questionnaires ciblés aux cinq services instructeurs, constitués d'indicateurs d'activité* » ⁽⁴⁾. Vos rapporteurs ont pu relever que ces indicateurs permettaient de nourrir une analyse objective de la consommation des aides : typologie des publics bénéficiaires ; destination envisagée ; propension au retour ; prix d'achat du billet ; coût unitaire de chaque mesure. Sur le long terme, la DGOM a de plus précisé à vos rapporteurs vouloir « *développer un réflexe Outre-mer, avec des référents outre-mer désignés dans chaque ministère, et en faisant en sorte que la connaissance de ces territoires soit introduite dans la formation des cadres supérieurs et des dirigeants de l'État* » ⁽⁵⁾.

- Au-delà des services instructeurs, nombreux sont les autres acteurs qui, intervenant dans le champ de la PNCT, contribuent à mesurer l'efficacité directe et indirecte des aides. À titre d'illustration, interrogée par vos rapporteurs, l'Université de La Réunion évalue régulièrement l'efficacité des dispositifs de continuité territoriale pour identifier les besoins des étudiants. Au nombre de ses indicateurs quantitatifs, elle intègre notamment le nombre de mobilités étudiantes entrantes et sortantes, le nombre d'étudiants bénéficiant d'aides à la mobilité internationale, le nombre d'étudiants bénéficiant de financement dans le cadre d'une thèse hors du territoire, ou encore le taux de réussite des étudiants en mobilité.

(1) Audition de la direction générale des Outre-mer, 11 mars 2025.

(2) Ibid.

(3) Art. D. 1803-16 du code des transports.

(4) Réponses écrites de la direction générale des Outre-mer au questionnaire de la mission.

(5) Ibid.

INDICATEURS D'ÉVALUATION : TABLEAU DE BORD DE L'UNIVERSITÉ DE LA RÉUNION

Evaluation	Indicateurs
Mesure directe de l'activité de mobilité	Le nombre de conventions avec des partenaires internationaux est un indicateur clé de la stratégie d'internationalisation et des relations internationales.
	Le nombre de mobilités, en particulier sortantes, en constitue un autre.
	Le nombre de programmes de mobilité l'est également.
	Le nombre de financement de programmes internationaux de mobilité incluant les contrats doctoraux signés.
	Bilans d'activité et rapports de la vice-présidente relations et stratégies internationales, de la vice-présidence mobilités internationales et politique linguistique pour les échanges internationaux et de la DRI
Mesure indirecte de l'accès	La proportion d'étudiants boursiers bénéficiant de ces aides est une indication de leur rôle dans la démocratisation de l'accès à la mobilité pour les populations les plus précaires.
Mesure indirecte de de la réussite	Taux de réussite des étudiants bénéficiant de ces aides.
	Taux de réorientation des étudiants ayant bénéficié de ces aides
	Niveau de satisfaction de ces étudiants ayant bénéficié de ces aides
	Devenir de ces étudiants ayant bénéficié de ces aides

Source : Université de La Réunion, réponses écrites au questionnaire de la mission.

– **Des indicateurs lacunaires.** Toutefois, les programmes budgétaires afférents aux aides à la mobilité ultramarine (P123 et P138) ne présentent pas d'indicateur de performance explicitement dédié à la mesure de l'incidence de la PNCT – et cela alors même que l'action 5 du P123 est presque entièrement consacrée au financement du FCT. De même, certains interlocuteurs de la mission ont souligné qu'il n'existait pas d'indicateurs de performance structurés (taux de réussite en mobilité, taux de retour et d'insertion) pour évaluer l'efficacité des aides – au-delà de l'approche qualitative par le biais de questionnaires de satisfaction adressés aux bénéficiaires. Ainsi, l'Université de la Polynésie française observe que « *des études longitudinales seraient nécessaires pour mesurer l'impact réel de ces dispositifs sur les parcours de formation et d'insertion* » ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, vos rapporteurs préconisent de **créer dans les rapports annuels et les projets annuels de performance des indicateurs évaluatifs pour évaluer l'incidence réelle des aides de la politique de continuité territoriale** sur les parcours de mobilité, de formation et d'insertion dans les Outre-mer.

Recommandation n° 8 : Assortir les programmes budgétaires 123 *Conditions de vie Outre-mer* et 138 *Emploi Outre-mer* d'indicateurs de performance adéquats et exhaustifs pour évaluer de manière ciblée et précise l'incidence réelle des aides du fonds de continuité territoriale sur l'atténuation des contraintes de l'insularité et de l'éloignement : installation professionnelle, accès aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication.

– **Améliorer la connaissance des besoins en matière de continuité territoriale.** Par ailleurs, le développement d'outils ou d'instances de concertation à l'échelle régionale permettrait de soutenir cette démarche évaluative de la politique de continuité territoriale. Interrogée par vos rapporteurs, la préfecture de La Réunion précise que la région dispose depuis le 14 mars 2022 d'un Comité

(1) Réponses écrites de l'Université de la Polynésie française au questionnaire de la mission.

régional de la mobilité (COREMOB de La Réunion), piloté par le préfet, le recteur et la présidente du conseil régional. Cette instance connaît cependant une incidence très limitée : « *un apport financier permettrait ainsi de mettre en place des travaux dédiés à la continuité territoriale au départ de La Réunion et de renforcer la communication sur les dispositifs et les programmes associés.* » ⁽¹⁾

Dans cette perspective, vos rapporteurs recommandent de **concevoir un observatoire national de la continuité territoriale**, qui permette d'en étudier les limites, les besoins et les perspectives. C'est à cette condition qu'il deviendra possible d'identifier, au cas par cas, les moyens permettant de rendre la plus effective possible l'application du principe de continuité territoriale.

Recommandation n° 9 : Créer un observatoire national de la continuité territoriale pour mesurer et évaluer de manière régulière les effets de la discontinuité que subissent les territoires insulaires et ultramarins, ainsi que les besoins qui existent en matière de mobilités.

(1) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

III. RÉNOVER LES CONNEXIONS TERRITORIALES, UNE EXIGENCE AU SERVICE DE L'INDIVISIBILITÉ RÉPUBLICAINE

A. RÉDUIRE L'ENCLAVEMENT : UNE INDISPENSABLE GAGEURE

1. Une politique de continuité qui peine à répondre à des besoins extensifs

En dépit de la réelle amélioration des aides aux mobilités, la politique de continuité territoriale peine aujourd'hui à répondre à des besoins extensifs : régulation économique pour lutter contre la vie chère, accompagnement des connectivités, désenclavement des territoires, accès aux services publics. Les dispositifs existants échouent ainsi à assurer une égalité de traitement entre les territoires insulaires et ultramarins et l'Hexagone.

a. Une régulation économique insuffisante pour réduire le coût de la vie

i. L'aide au fret, un outil inadapté pour compenser l'éloignement

Dans le cadre du soutien à l'économie ultramarine, une aide au fret s'adresse aux entreprises situées en Guadeloupe, à Mayotte, à La Réunion, en Martinique, en Guyane, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Wallis-et-Futuna. Elle a pour vocation de compenser les surcoûts subis par les transporteurs de marchandises, tout en visant à « *encourager le développement endogène des collectivités concernées, favoriser la production locale et faire baisser les prix* » ⁽¹⁾.

L'aide au fret : principes et limites

Instaurée par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 ⁽²⁾, l'aide au fret vise à abaisser le coût du fret de plusieurs catégories de marchandises. La base éligible est égale « *au coût prévisionnel annuel hors taxes le plus économique des dépenses de transport* » ⁽³⁾ liées aux catégories de produits suivantes : matières premières importées dans les Outre-mer depuis l'Union européenne (UE) ou les pays tiers ; matières premières expédiées après un cycle de production locale vers l'UE ; déchets importés depuis l'UE ou les pays tiers ; déchets expédiés vers l'UE aux fins de traitement.

Réformé en 2017 pour étendre l'éligibilité aux importations en provenance des pays tiers et d'autres territoires ultramarins, ainsi qu'aux exportations vers ces territoires ⁽⁴⁾, ce dispositif souffre de plusieurs écueils qui en restreignent l'efficacité : longueur des délais, faiblesse de l'incidence économique, régulière sous-consommation des crédits ⁽⁵⁾. En conséquence, ses modalités de fonctionnement sont résolument inefficaces et il ne parvient pas à réellement compenser les surcoûts liés à l'éloignement géographique.

(1) PAP du P138 Emploi Outre-mer, annexé au projet de loi de finances pour 2025, p. 39.

(2) Art. 24 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, dite « loi LODÉOM ».

(3) PAP du P138 Emploi Outre-mer, annexé au projet de loi de finances pour 2025, p. 39.

(4) Art. 71 de la 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.

(5) Sénat, rapport d'information n° 488 précit., p. 58.

– **Une complexité rédhibitoire.** « *Supplice de Tantale* » ⁽¹⁾, « *maelstrom à démêler* » ⁽²⁾ : les expressions sont éloquentes. De fait, plusieurs rapports ont mis en avant la complexité de cette aide, sinon « *les graves défauts* » ⁽³⁾ qu'elle revêt.

● **Une dualité juridique problématique.** D'une part, l'appellation d'aide au fret cache en réalité l'existence de deux dispositifs : une aide au fret nationale, qui finance le transport de matières premières et de déchets en direction et en provenance de l'Union européenne vers et depuis les territoires ultramarins ; et une aide au fret européenne, qui s'inscrit dans le cadre de la politique de cohésion européenne destinée aux régions ultrapériphériques (RUP) ⁽⁴⁾.

Dans le cas de l'aide au fret européenne, l'allocation supplémentaire spécifique du Fonds européen de développement régional (FEDER) permet entre autres de compenser les surcoûts liés aux handicaps des RUP, via le financement des surcoûts opérationnels subis par les entreprises régionales en matière de fret. L'instruction des dossiers est effectuée par les services instructeurs de l'autorité de gestion du fonds, qui les transmet ensuite aux services déconcentrés de l'État. Comme le relève le rapport d'information élaboré en 2025 par la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur la lutte contre la vie chère dans les territoires ultramarins, le financement de cette allocation s'élevait « *au cours de la programmation 2007-2013 à 35 euros par habitant et par an, et s'est poursuivi pendant la période de programmation 2014-2020 à hauteur de 30 euros par habitant et par an (soit pour la période 2014-2020, un financement global de 1,08 milliard d'euros). Deux nouveaux territoires d'outre-mer ont pu en bénéficier : Mayotte et Saint-Martin. Parmi les RUP françaises, La Réunion a été la plus dotée au cours de la programmation 2014-2020 avec 190 millions d'euros (soit, en proportion, 16,8 % de l'enveloppe du FEDER allouée à la région).* » ⁽⁵⁾

● **Des modalités de fonctionnement trop complexes.** Or, le cumul de ce double niveau d'aides est la source de difficultés opérationnelles. D'une part, la proportion des surcoûts couverte par les deux dispositifs n'est pas équivalente : si le volet européen couvre, pour les RUP françaises, jusqu'à 100 % du coût du fret annuel, le volet national ne peut être porté au-delà de 50 % de la base éligible, précisée par le décret n° 2017-1476 du 16 octobre 2017. De surcroît, lorsque l'entreprise bénéficie déjà d'une aide financière dans le cadre de l'allocation supplémentaire spécifique du FEDER, le montant de l'aide d'État ne peut dépasser 25 % de la base éligible ⁽⁶⁾.

(1) Ibid. p. 56.

(2) Sénat, rapport d'information n° 514 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer relatif à la lutte contre la vie chère outre-mer, par Mmes Viviane Artigalas, Jocelyne Guidez, Micheline Jacques, Évelyne Perrot, MM. Teva Rohfritsch et Dominique Théophile, sénatrices et sénateurs, enregistré à la présidence du Sénat le 3 avril 2025, p. 72.

(3) Ibid. p. 72.

(4) Art. 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

(5) Sénat, rapport d'information n° 514 précit., p. 74.

(6) Art. 3-4 du décret n° 2017-1476 du 16 octobre 2017 relatif à l'aide au fret accordée aux entreprises des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Wallis-et-Futuna.

D'autre part, des difficultés en matière de fonctionnement sont régulièrement soulignées ; ainsi, « *les deux dispositifs sont perçus comme lourds et complexes [...]. Les délais sont très longs et son impact économique s'en trouve relativisé. [...] Toutes les importations ne sont pas éligibles, mais uniquement les produits entrant dans un cycle de production. Il en résulte une sous-consommation des crédits votés, alors même que ceux-ci sont déjà faibles* » ⁽¹⁾. En conséquence, vos rapporteurs jugent que cette aide peine à jouer le rôle d'un outil efficace pour diminuer la charge du fret sur le coût de la vie Outre-mer.

– **Des montants insuffisants.** Vos rapporteurs observent que les montants alloués à l'aide au fret sont fondamentalement insuffisants pour permettre une résorption efficace des surcoûts corrélés à l'éloignement géographique.

Montant de l'aide au fret en 2024

Au 31 décembre 2024, le mécanisme d'abaissement du coût du fret a représenté, pour l'année 2024, **une dépense de 5,28 millions d'euros** en AE et de 6,75 millions d'euros en CP, soit une dépense inférieure aux montants votés en autorisations d'engagement (7,80 millions d'euros en LFI 2024), mais supérieure en crédits de paiement (5,60 millions d'euros en LFI 2024), pour **un total de 107 entreprises subventionnées** dans l'ensemble des territoires ultramarins.

● Diminution des crédits budgétaires affectés. Dans sa version initiale, le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 prévoyait une nette diminution des crédits affectés à l'action 4 *Financement de l'économie* du P138 de - 71,15 % en AE et de - 75,47 % en CP ⁽²⁾, pour atteindre respectivement les valeurs de 10,12 (AE) et 8,09 (CP) millions d'euros, contre 35,09 (AE) et 32,99 (CP) dans la loi de finances initiale pour 2024. À ce titre, les crédits affectés à l'aide au fret ne devaient représenter pour l'année 2025 qu'une dépense de 4,37 millions d'euros en AE et 2,38 en CP (soit respectivement une baisse de – 44 % et de – 57 % des crédits par rapport à 2024) ⁽³⁾. Au cours des discussions budgétaires, un volume important de crédits supplémentaires (10 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP) a cependant été ajouté par amendement à cette action, finalement dotée d'un plafond de 20,1 (AE) et de 17,1 (CP) millions d'euros. Cette réévaluation *in extremis* bénéficie donc à l'aide au fret, dont les montants sont sauvegardés pour 2025 ⁽⁴⁾.

Dans ce contexte, vos rapporteurs souhaitent toutefois alerter les pouvoirs publics quant à **la nécessité de concevoir une trajectoire viable de ce dispositif**. Cette mesure, indispensable pour la diminution de la vie chère Outre-mer, doit faire partie des priorités de l'action de l'État en matière de continuité économique.

(1) Sénat, rapport d'information n° 514 précit., p. 75.

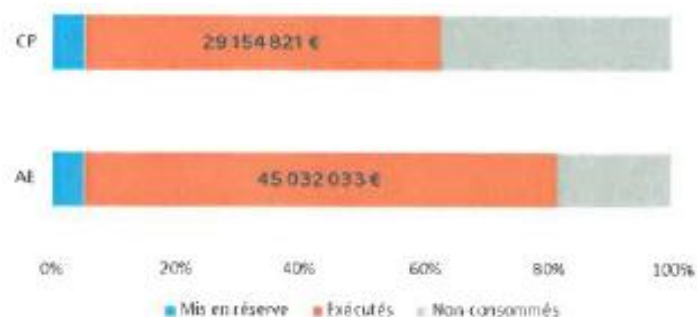
(2) Assemblée nationale, rapport n° 468 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2025, annexe n° 32, Outre-mer, rapporteur spécial : M. Christian Baptiste, député, p. 16.

(3) PAP du P138 Emploi Outre-mer, annexé au projet de loi de finances pour 2025.

(4) Crédits AE et CP votés (nomenclature par destination et nature), annexe à la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 ; 10,125 M€ en AE et 8,095 M€ en CP, HT2, pour l'aide au fret.

- Une régulière sous-consommation des crédits votés. Conséquence de la lourdeur du dispositif et des incertitudes affectant sa trajectoire budgétaire, les crédits de l'aide au fret font l'objet d'une constante sous-consommation.

CONSOMMATION DES CREDITS BUDGETAIRES CONSACRES A L'AIDE AU FRET (2014-2022)



Source : rapport d'information sénatorial n° 514 précit., 2025, p. 76, d'après des données Chorus transmises par la DGOM.

En outre, il apparaît que les montants de l'aide au fret nationale sont particulièrement faibles en comparaison avec le volume des paiements effectués au titre de l'aide au fret financée par les fonds européens. D'après la direction générale des Outre-mer, le montant total payé au titre du FEDER sur la période 2014-2022 s'élève ainsi à 90 127 365,55 euros ⁽¹⁾. Cette disproportion nuit, à plus d'un titre, à la clarté, à la visibilité et à la cohérence du dispositif national.

- Une incidence économique relative. L'incidence économique de cette aide ne peut, dans son état actuel, qu'être très relative. En témoigne d'une part le faible nombre d'entreprises qui bénéficient du mécanisme national : pour l'année 2024, il s'élève seulement à 107 pour les territoires ultramarins concernés ⁽²⁾. D'autre part, l'aide au fret n'englobe pas les importations de produits de consommation, mais répond plutôt à un objectif d'amélioration de la compétitivité de certaines activités de production prenant place dans les territoires ultramarins.

Dans ces circonstances, **ce dispositif ne peut véritablement pas constituer un moyen efficace de lutte contre la vie chère Outre-mer.** Or, l'inefficacité de cette aide s'inscrit dans un contexte où l'augmentation du taux de fret s'ajoute à des contraintes structurelles (marchés de taille limitée, éloignement, coûts d'approche) et opérationnelles (terminaux limitant la capacité des navires) pour relever le coût de l'acheminement des marchandises vers les territoires ultramarins. La mise en place d'une aide au fret renouvelée, modernisée et véritablement adaptée pour diminuer le coût de la vie apparaît donc indispensable.

(1) Sénat, rapport d'information n° 514 précit., p. 75.

(2) RAP du P138 Emploi Outre-mer, action 04 Financement de l'économie, annexe au PLRG 2024.

ii. Le bouclier qualité-prix, une efficacité circonscrite

« *Accord de modération du prix global d'une liste limitative de produits de consommation courante* »⁽¹⁾, mis en œuvre par la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012⁽²⁾, le bouclier qualité-prix (BQP) constitue une aide essentielle afin de réguler le coût de la vie dans les territoires ultramarins. Il est négocié chaque année, dans chacune des collectivités concernées, par les services préfectoraux avec les organisations professionnelles du secteur du commerce de détail et leurs fournisseurs, ainsi qu'avec les entreprises de fret maritime⁽³⁾.

– **Des limites bornant l'efficacité du BQP.** Toutefois, le dispositif connaît un certain nombre de limites. En premier lieu, il couvre seulement une liste limitative de produits, et ne s'étend pas aux services. De plus, son application manque de visibilité, de sorte que, comme le relève l'étude d'impact jointe au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer, déposé devant le Parlement le 30 juillet 2025, « *le choix des opérateurs économiques de participer ou pas au BQP n'est pas systématiquement connu des consommateurs* »⁽⁴⁾. De surcroît, le code de commerce ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect des engagements contractés. Enfin, la négociation n'associe pas les représentants de la collectivité ou des consommateurs. Dans ce contexte, « *la méconnaissance et l'insatisfaction vis-à-vis du dispositif* »⁽⁵⁾ sont régulièrement soulignées, alors même que celui-ci gagnerait à être davantage connu des consommateurs comme des établissements.

– **Un périmètre hétérogène.** Les produits, les plafonds et les établissements concernés par le BQP varient selon les territoires : chaque accord prévoit plusieurs listes de produits, établies en fonction de la taille des magasins concernés. Ainsi, dans le cas de la Guadeloupe, le nombre d'établissements partenaires s'élève à seulement 22, avec 4 listes différentes : « (i) 105 produits, dont 12 fruits ou légumes locaux, pour 314 euros TTC dans 4 magasins de plus de 2 000 m² ; (ii) 103 produits, dont 10 fruits ou légumes locaux pour 314 euros TTC dans 8 magasins compris entre 1 000 et 2 000 m² ; (iii) 69 produits, dont 8 fruits ou légumes locaux, pour 173 euros TTC dans 10 magasins inférieurs à 1 000 m² ; (iv) 6 produits, 5 produits multimédia et 1 produit auto, pour 60 euros TTC, exclusivement dans les magasins de plus de 2 000 m² ». ⁽⁶⁾

Inversement, à la Martinique, l'accord comprend 80 établissements partenaires. L'extension, en septembre 2025, du BQP martiniquais, pour répondre aux attentes locales, n'en reste pas moins une situation unique : tous les Outre-mer ne disposent pas d'un BQP, à l'image de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

(1) Décret n° 2012-1459 du 26 décembre 2012 relatif aux accords annuels de modération de prix de produits de grande consommation de l'article L. 410-5 du code de commerce.

(2) Art.15 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, dite « loi Lurel ».

(3) Art. L. 410-5 du code de commerce.

(4) Étude d'impact du projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer, 29 juillet 2025, p. 35.

(5) Assemblée nationale, rapport n° 698 précit., p. 28.

(6) Assemblée nationale, rapport n° 698 précit., p. 30.

L’extension du BQP martiniquais : un outil de lutte contre la vie chère

À la Martinique, où les négociations de l’accord pour 2025-2026 ont été conclues à la préfecture de Fort-de-France le 15 septembre 2025, le BQP pour les produits de consommation courante a été élargi de 134 (nombre de produits couverts dans l’accord du 4 juillet 2024) à 189. Le nouveau texte intègre des articles destinés aux jeunes enfants, des produits d’hygiène, des produits de bricolage et de papeterie, avec un objectif de 35 % de produits locaux. De plus, l’accord couvre l’ensemble du territoire insulaire, avec près de 80 établissements partenaires : des hypermarchés (panier de 134 produits pour un prix bloqué de 387 euros sur l’année) ; des supermarchés (72 produits pour 257 euros) ; et des supérettes (35 produits pour 107 euros) ; le prix-plafond du panier le plus large est passé de 390 à 387 euros entre 2023 et 2024 (contre 206 en 2022, avec la prise en compte de l’inflation et l’ajout de nouveaux produits).

– **La perspective d’une nouvelle réforme législative.** Dans ce contexte, le projet de loi précité de lutte contre la vie chère prévoit de renforcer la portée du BQP afin de réduire les écarts de prix entre les produits de la liste et les produits commercialisés dans l’Hexagone. Les principaux leviers en sont la clarification juridique des produits visés par le dispositif ; la prise en compte des impératifs de santé publique ; l’association aux négociations du président de la collectivité et des associations de défense des consommateurs ; la clarification de l’objectif de réduction de l’écart de prix ; la possibilité pour le représentant de l’État d’étendre l’accord aux services, et non plus seulement aux produits de consommation ; l’introduction d’une obligation pour les organisations professionnelles ou les entreprises n’ayant pas signé l’accord de rendre publique cette décision ; et la création d’une sanction administrative à l’égard des établissements en cas de défaut d’affichage de l’absence de signature ou en cas de non-respect du BQP.

b. Un désenclavement mieux accompagné, mais encore lacunaire

Au-delà des objectifs de régulation économique, l’État accompagne sur plusieurs volets les connectivités ultramarines : aménagement des dessertes, soutien aux compagnies, interventions en faveur de la continuité numérique – autant de dispositifs qui demeurent encore lacunaires à plusieurs égards.

i. Des dispositifs trop inconstants pour favoriser le désenclavement

MONTANTS INSCRITS DANS LES CCT 2024-2027 POUR LES PORTS ULTRAMARINS

Port	Montant total (en M€)	Part État (en M€)
GPM de Guadeloupe	125,8	16,8
GPM de Guyane	40	20
GPM de Martinique	101,75	17,1
GPM de La Réunion	32	18,1
Port de Saint-Pierre-et-Miquelon	13	13

Source : DGITM, réponses écrites au questionnaire de la mission.

– **Des défis en termes de modernisation.** L’État participe à la modernisation des infrastructures de transport à partir des crédits du P203 *Infrastructures et services de transport*, déclinés dans les contrats de convergence et de transformation (CCT) pour la période 2024-2027.

Ainsi, dans les grands ports maritimes (GPM), le montant cumulé des subventions d’investissement apportées sur la période 2019-2024 s’élève à 106,5 millions d’euros, dont 6 millions d’euros pour le GPM de Guyane, 40 pour celui de Guadeloupe, 53 pour celui de Martinique, et 7,5 pour celui de La Réunion. Les principales opérations de rénovation en cours sont l’extension du quai n° 12 du GPM de Guadeloupe, la modernisation du terminal conteneurs du GPM de la Martinique, ainsi que l’aménagement de la zone arrière portuaire du GPM de La Réunion.

Le « Hub Antilles », principal projet d’amélioration des infrastructures portuaires

Porté conjointement par les GPM de Guadeloupe et de Martinique, ce projet a pour objectif de permettre à ces plateformes d’accueillir une flotte de navires plus performants, qui répondent aux nouvelles politiques de décarbonation, et de renforcer les capacités logistiques régionales, via une amélioration conjointe de l’outillage et des infrastructures. Selon la DGITM, il entraînera « *une transformation des modes de manutention et d’organisation* » ⁽¹⁾. Dans ce cadre, la compagnie CMA-CGM a fait l’acquisition de 7 navires propulsés au gaz naturel liquéfié (GNL), qu’elle doit déployer dans ces deux GPM, et participe au financement des travaux d’adaptation des quais.

D’après le CESE, le montant total de ce projet d’aménagement s’élève à 336 millions d’euros, avec « *une mise en service opérationnelle progressive à partir de début 2025 pour un déploiement complet à l’automne* » ⁽²⁾. Comme l’a indiqué la CMA-CGM, « *la finalisation du projet permettra une augmentation de 300 000 équivalents vingt pieds (EVP) des capacités de traitement dans la zone* » ⁽³⁾.

En matière routière, deux territoires revêtent d’importantes spécificités : le département de Mayotte et la collectivité de Guyane, dont les réseaux, pourtant essentiels au désenclavement, se caractérisent par un maillage insuffisant (situation qui conduit, selon la DGITM, à « *la concentration des flux sur certains axes, et notamment à la saturation de certaines sections du réseau routier national aux heures de pointes dans les zones les plus densément peuplées (RN1 en entrée de Cayenne, RN1 et RN2 en traversée de Mamoudzou)* » ⁽⁴⁾ et l’insuffisante répartition des liaisons sur le territoire. Ainsi, en Guyane, les axes routiers sont essentiellement présents en bordure du littoral, en raison de la présence des grandes agglomérations et du manque d’accessibilité de la zone intérieure à la forêt amazonienne.

(1) Réponses écrites de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités au questionnaire de la mission.

(2) CESE, avis 2024-016 précit., pp. 49-50.

(3) Réponses écrites de la compagnie CMA-CGM au questionnaire de la mission.

(4) Audition de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, 16 juillet 2025.

La structuration des réseaux routiers mahorais et guyanais

L'État assure, *via* la DGITM, la gestion de 544 km de réseau routier ultramarin : 441 km en Guyane, 90 km à Mayotte et 13 km à Saint-Pierre-et-Miquelon.

– **À Mayotte**, le contrat de convergence et de transformation (CCT) 2024-2027 prévoit un montant total de 70 M€ pour l'amélioration des liaisons interurbaines : rectification des virages (« *dont la géométrie constitue aujourd'hui un obstacle pour les déplacements des poids lourds* »⁽¹⁾), opérations d'élargissement des ouvrages d'art, etc.

– **En Guyane**, le CCT pour la période 2024-2027 comporte également des opérations de modernisation des RN1 et RN2, qui relient Cayenne à sa périphérie ainsi qu'aux villes de Saint-Laurent-du-Maroni et Saint-Georges-de-l'Oyapock. Un montant total de 148 M€ est ainsi consacré à la rénovation du réseau routier guyanais, comprenant un programme de reconstruction des ouvrages d'art de la RN1 afin d'augmenter les charges maximales admissibles (22,5 M€), des travaux de suppression des virages sur la RN2, ou encore des travaux d'aménagement sur des voies situées hors du réseau routier national (9 M€ pour l'aménagement de la piste reliant Maripasoula à Papaïchton).

– **Les délégations, outil indispensable, mais fragile, de lutte contre l'enclavement.** Dans le cadre de sa politique de continuité territoriale, l'État finance le soutien aux liaisons aériennes et maritimes. À ce titre, des subventions sont accordées, *via* des délégations de service public (DSP), à des compagnies qui participent de la politique de désenclavement de ces territoires. Vos rapporteurs considèrent que ces délégations sont essentielles pour soutenir la complétude de la desserte ultramarine, alors même que la libre concurrence ne parvient pas à proposer un service à libre coût abordable pour les résidents.

• **À Saint-Pierre-et-Miquelon**, face à la carence de l'initiative privée, plusieurs DSP ont été mises en place par l'État pour remédier aux lacunes de la continuité territoriale. **Dans le champ maritime**, une première DSP a été mise en place pour favoriser le désenclavement du territoire et faciliter son approvisionnement, tout en permettant aux résidents de rejoindre les grandes villes de l'Est canadien. L'attributaire de la DSP assure un service public de transport maritime sur deux liaisons : la desserte entre Saint-Pierre et Halifax, en Nouvelle-Écosse, avec 50 rotations dans l'année ; et la desserte entre Saint-Pierre et l'île de Miquelon, afin d'assurer la continuité du transport de marchandises entre les deux îles, avec 70 rotations à l'année. Le montant total des crédits alloués au financement de cette desserte s'élève, pour l'exécution budgétaire 2024, à 12,38 millions d'euros en AE et 12,23 millions d'euros en CP⁽²⁾.

Cependant, plusieurs difficultés se manifestent : comme l'indique la préfecture, cette délégation « *demeure manifestement insuffisante et ne vise à satisfaire qu'un approvisionnement du territoire, malgré de nombreuses demandes de la collectivité afin que ce service évolue* »⁽³⁾ davantage vers un service de

(1) *Ibid.*

(2) *RAP du P123 Conditions de vie Outre-mer, annexe au PLRG 2024, p. 57.*

(3) *Réponses écrites de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon au questionnaire de la mission.*

transport des passagers. Pour résorber l'incomplétude de la desserte, la collectivité a donc mis en service deux navires, qu'elle exploite en régie, sur une liaison entre Saint-Pierre et le port de Fortune (port canadien le plus proche géographiquement), pour assurer le transport des passagers et des véhicules, sans que le périmètre de la délégation ait pour autant évolué. En outre, l'État n'intervient pas sur la liaison maritime France-Canada. En conséquence, le coût du transport ne fait l'objet d'un soutien financier que sur la partie Saint-Pierre-Canada, ce qui contribue à renforcer la cherté de la vie dans le territoire. Vos rapporteurs considèrent donc qu'il n'existe pas de réelle continuité maritime entre l'Hexagone et Saint-Pierre-et-Miquelon.

D'autre part, **dans le champ aérien**, la carence de l'initiative privée est également frappante : aucune société privée n'effectue de liaison entre la métropole et le territoire. Pour y remédier, l'État a mis en place une DSP confiant à la compagnie locale Air Saint-Pierre l'exploitation de quatre lignes reliant la collectivité aux aéroports de Saint-Jean-de-Terre-Neuve, Halifax, Montréal et des îles de la Madeleine ⁽¹⁾. En outre, il existe une liaison subventionnée directement à destination de l'Hexagone, avec 12 allers-retours par an en période estivale, bénéficiant à environ 2 500 passagers ⁽²⁾. Néanmoins, ce dernier service connaît également un certain nombre de limites ; la préfecture observe ainsi que *« c'est le seul service de transport qui peut être considéré comme remplissant l'obligation d'assurer la continuité territoriale, mais il demeure limité en nombre de places ainsi qu'en termes de coût du billet d'avion, et n'a lieu qu'à la saison estivale »* ⁽³⁾.

● À Wallis-et-Futuna, la signature en 2023 d'une nouvelle DSP a attribué à la compagnie Air Loyauté, pour la période 2024-2028, le transport quotidien de passagers entre les îles de Wallis et de Futuna (aéroports de Wallis-Hihifo et de Futuna Pointe Vele). Cette délégation est financée, pour assurer la continuité territoriale, par une subvention partagée entre l'État (55 % : 2,28 millions d'euros en AE et 1,88 million d'euros en CP en 2024 ⁽⁴⁾) et l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna (45 %), alors que la desserte aérienne constitue le seul moyen de relier les deux îles. En outre, en 2024, les services de la préfecture ont accordé un soutien financier ponctuel à la liaison aérienne entre Wallis et la Nouvelle-Calédonie, seule liaison aérienne du territoire vers l'extérieur, et qui se trouvait alors dans une situation déficitaire. Afin de garantir deux à trois vols hebdomadaires, le déficit d'exploitation du transporteur, ACI, a donc été compensé pour l'année 2024 à hauteur de 0,03 million d'euros.

(1) D'après la compagnie Air Saint-Pierre, sollicitée par la mission, 370 à 390 vols sont effectués annuellement vers ces destinations internationales, pour un total de 1 200 heures de vol : environ 75 à 80 vols vers Montréal pour un total moyen de 6 000 passagers ; environ 180 vols vers Halifax pour 10 000 passagers ; et environ 110 vols vers St-Johns pour un total moyen de 5 800 passagers.

(2) Cette délégation est financée sur les crédits du P203 (action 52 Transport aérien, sous-action 52-02 Financement de certaines liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire), parmi les autres liaisons d'aménagement du territoire (LAT).

(3) Réponses écrites de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon au questionnaire de la mission.

(4) RAP du P123 Conditions de vie Outre-mer, annexe au PLRG 2024.

● En Guyane, les liaisons aériennes desservant l'intérieur du territoire sont essentielles pour lutter contre l'enclavement ; cette situation a justifié une intervention de l'État au titre de l'article L. 1803-4 du code des transports.

Les DSP guyanaises : un outil de lutte vital contre l'enclavement

Pour résorber le phénomène de discontinuité intérieure, la collectivité territoriale de Guyane (CTG) déployait, avant 2021, un dispositif d'aides à caractère social (DACS) pour les résidents guyanais sur cinq liaisons aériennes placées sous obligations de service public (OSP) : Cayenne-Maripasoula, Cayenne-Saül, Cayenne-Grand-Santi, Saint-Laurent-du-Maroni-Grand-Santi et Saint-Laurent-du-Maroni-Maripasoula. À titre exceptionnel, l'État contribuait au financement de ce dispositif pour deux des cinq liaisons (Cayenne-Maripasoula et Cayenne-Saül), dans le cadre d'une convention conclue avec la CTG à hauteur de 4,5 millions d'euros, destinée à « *garantir la fréquence et la régularité* » des liaisons et financée à partir du P123 (3 millions d'euros) et du P203 (1,5 million d'euros) ⁽¹⁾.

À l'initiative de la CTG, le dispositif a été remplacé par une DSP en avril 2021 : « *dispositif moins coûteux, [qui] devait s'appliquer sur six liaisons aériennes soumises à OSP, avec une contribution de l'État à hauteur de 1,5 million d'euros par an* » ⁽²⁾, la CTG prenant en charge le complément. Néanmoins, après le placement en situation de liquidation judiciaire de la société délégataire (la compagnie CAIRE) par le tribunal mixte de commerce de Pointe-à-Pitre en octobre 2023, puis la mise en place en urgence d'une DSP entre décembre 2023 et juillet 2024 pour assurer la régularité des liaisons, la CTG a « *réactivé les dispositifs d'aide aux passagers et au fret antérieurs à 2021 et auxquels l'État participait* » ⁽³⁾. En conséquence, la loi de finances pour 2025 a prévu le renouvellement de la participation de l'État au financement de la desserte intérieure guyanaise pour payer les engagements conclus avec la CTG au titre des contrats en cours.

Cependant, dans une situation d'incertitude juridique et financière pour les dispositifs de continuité intérieure guyanais, vos rapporteurs rappellent **l'importance vitale de cette politique de désenclavement pour le territoire**, ainsi que la nécessité de sécuriser le financement des liaisons subventionnées.

ii. L'amplitude limitée du soutien aux compagnies aériennes

De plus, l'État intervient pour fournir une aide adaptée aux compagnies du secteur aérien. Comme le rappelle la DGOM, « *les compagnies aériennes sont connues pour leur exposition à la concurrence et pour leurs faibles bénéfices. Celles qui desservent les Outre-mer n'échappent pas à ces difficultés, en particulier en termes de trésorerie, et bien souvent n'ont plus les ressources suffisantes pour faire face à de nouveaux aléas tels qu'une crise sociale ou un alourdissement des charges. Ces entreprises sont suivies par les services de l'État et peuvent être soutenues par une série de mesures élaborées par le ministère de l'économie.* » ⁽⁴⁾

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la direction générale de l'aviation civile au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

(4) Audition de la direction générale des Outre-mer, 11 mars 2025.

– **Des aménagements fiscaux pour favoriser l’investissement.** Dans le cadre de la desserte ultramarine, les compagnies bénéficient d’un régime d’aide à l’investissement productif ⁽¹⁾ destiné à faciliter l’achat d’aéronefs ou la réalisation d’investissements affectés à l’activité de transport (*e.g.* la construction de hangars).

• Un régime d’aides à l’investissement productif. Ce soutien aux compagnies aériennes se traduit par la défiscalisation d’environ 30 % de l’achat d’un aéronef neuf destiné au transport aérien outre-mer. L’attribution de cette défiscalisation, qui contribue de manière effective à l’abaissement des coûts de production et au renforcement de la compétitivité des compagnies, « *représente un montant de plusieurs dizaines de millions d’euros. Quand Air Caraïbes achète un A350-1000, la compagnie bénéficie d’un chèque de l’ordre de 30 à 35 millions d’euros, ce qui représente environ un tiers du prix de l’achat. French Bee, Corsair, Air Antilles, ou Air Tahiti Nui profitent de ces défiscalisations* » ⁽²⁾.

• Une portée marginale et occasionnelle. Ce régime de défiscalisation soutient une recherche d’efficacité en matière technologique et environnementale. En effet, la direction du transport aérien (DTA) indique que les nouveaux avions achetés par les transporteurs ayant bénéficié de l’aide sont à la pointe de la technologie en matière de réduction du taux d’émission de gaz à effet de serre par passager. En conséquence, l’achat de ces avions favorise la consolidation de dessertes plus performantes ainsi que le renouvellement du parc aérien ultramarin ⁽³⁾. Néanmoins, **il est difficile, sinon impossible, d’évaluer l’efficacité réelle de ce dispositif.** De fait, celui-ci n’est attribué qu’au cas par cas au bénéfice des compagnies concernées. Financé par le P138, le montant du régime varie selon les années : « *les défiscalisations dépendent du choix d’un transporteur d’acheter un appareil dédié à la desserte ultramarine, occurrence qui se produit quelques fois par an, pour un montant annuel variable de 50 à 100 millions d’euros* » ⁽⁴⁾.

– **L’organisation de plans de sauvetage de compagnies locales.** En outre, l’aide de l’État aux compagnies aériennes ultramarines s’exprime au travers de plans de sauvetage, qui ont permis la survie de transporteurs essentiels à la configuration de la desserte ultramarine. Comme l’observe la DTA, « *Air France, Corsair, Air Austral et Air Saint-Pierre ont fait, chacune à leur tour, l’objet de mesures spécifiques, pour des montants qui dépassent plusieurs centaines de millions d’euros* » ⁽⁵⁾. Ainsi, en 2020, la compagnie Corsair a fait l’objet d’un plan de sauvetage via une défiscalisation de 35 millions d’euros et un prêt garanti par l’État (PGE) de 80 millions d’euros. De même, en janvier 2023, la DGAC a obtenu l’autorisation de la Commission européenne d’annuler 100 millions d’euros de la dette d’Air Austral, alors que l’entreprise se trouvait dans une situation de fort endettement et que la crise sanitaire avait encore accentué ses difficultés.

(1) Art. 199 undecies B I du code général des impôts.

(2) Audition de la direction du transport aérien (DTA-DGAC), 3 juillet 2025.

(3) Réponses écrites de la direction générale de l’aviation civile au questionnaire de la mission.

(4) Audition de la direction du transport aérien (DTA-DGAC), 3 juillet 2025.

(5) Ibid.

c. Le modèle corse : un service public qui corrige la discontinuité

Le dispositif corse de continuité territoriale est juridiquement défini, aux termes de l'article L. 1121-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), comme un service public portant sur l'exploitation de services aériens et maritimes réguliers entre l'Hexagone et la Corse. Inaugurée en 1976, cette politique a fait l'objet d'une gestion directe par l'État entre 1976 et 1991 ; à l'occasion de la création de la collectivité territoriale de Corse en 1991, celle-ci a obtenu la compétence relative à l'aménagement de la continuité territoriale ⁽¹⁾.

Compétence de la collectivité de Corse en matière de continuité territoriale

Aux termes de l'article L. 4424-18 du CGCT, « *la collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité et dans les conditions de l'article L. 4425-26, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs.* »

En pratique, le modèle corse de continuité se traduit **par la conclusion de délégations de service public (DSP)** avec des compagnies aériennes et maritimes, chargées de mettre en œuvre des obligations de service public (OSP) et d'exploiter certaines liaisons identifiées. En vertu de la loi n° 2002-92 ⁽²⁾, ces OSP ont pour objet la fourniture « *de services passagers ou fret suffisants en termes de continuité, régularité, fréquence, qualité et prix et, le cas échéant, de capacité, pour atténuer les contraintes liées à l'insularité et faciliter ainsi le développement économique de l'île, l'aménagement équilibré du territoire insulaire et le développement des échanges économiques et humains entre l'île et la France continentale* » ⁽³⁾. De plus, cette politique se traduit par la mise en œuvre d'un **tarif résident** au bénéfice des résidents corses, sur l'ensemble des lignes subventionnées.

Le dispositif demeure aujourd'hui intégralement financé par l'État, au moyen d'une dotation de continuité territoriale (DCT) ⁽⁴⁾, dont le montant, invariable, de 187 millions d'euros est alloué annuellement à la Collectivité de Corse (action 05 *Dotation générale de décentralisation des régions* du P119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*), afin de compenser les obligations de service public imposées aux transporteurs.

i. Une continuité opérationnelle sous le régime de la gestion directe

En pratique, la gestion du dispositif est assurée par l'Office des transports de la Corse (OTC), créé en 1992 par la collectivité en application de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 ⁽⁵⁾ sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et

(1) Art. 73 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

(2) Art. 3 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

(3) Art. L. 4424-19 al. 1^{er} du code général des collectivités territoriales.

(4) Art. L. 4425-26 du code général des collectivités territoriales.

(5) Art. 74 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

commercial (EPIC) ⁽¹⁾. Cet opérateur, placé sous la tutelle de la Collectivité et présidé par un conseiller exécutif de Corse, négocie les conventions de délégation de service public (CDSP) avec les compagnies, procède à la gestion de l'enveloppe de la DCT et assure le suivi, le contrôle et l'évaluation des délégations.

Des délégations pour assurer l'application du principe de continuité territoriale

– **Dans le domaine aérien**, l'exploitation de services aériens réguliers entre les quatre aéroports de Corse (Ajaccio Napoléon-Bonaparte ; Figari Sud Corse ; Bastia Poretta ; Sainte-Catherine de Calvi) et les aéroports de Paris (Orly), Marseille et Nice, repose sur deux DSP contractées avec les compagnies Air Corsica et Air France, pour un coût total annuel de 90 millions d'euros. Outre des exigences en termes de capacités et de fréquences, un tarif résident fixe permet aux résidents corses de bénéficier d'un tarif préférentiel lors de l'achat d'un billet d'avion à destination du continent.

– **Dans le domaine maritime**, la DSP, attribuée aux compagnies Corsica Linea et La Mériidionale, vise à assurer la desserte des cinq ports de l'île (Bastia, Ajaccio, Propriano, L'Île-Rousse, Porto-Vecchio) et fixe un tarif pour le transport de passagers et de marchandises. Comme le souligne Corsica Linea, délégataire sur les lignes Bastia-Marseille, Ajaccio-Marseille (lot partagé avec La Mériidionale), Île-Rousse-Marseille et Propriano-Marseille, « la DSP doit garantir un tarif d'accès au transport de marchandises suffisamment compétitif pour ne pas engendrer une hausse du prix des produits par rapport à leurs prix de vente sur le continent » ⁽²⁾.

En ce qui concerne la compagnie Corsica Linea, le périmètre de la DSP couvre principalement le transport de marchandises (hormis la ligne Propriano-Marseille, le transport de passagers est soumis à un marché libre). Chaque année, les navires de la compagnie transportent 1 500 000 mètres linéaires de fret vers la Corse (soit 85 000 remorques et près de 20 000 camions). En compensation financière des contraintes de la DSP, la compagnie reçoit une subvention de 591 974 986 euros pour le contrat 2023-2029 (sur un total de la DSP maritime équivalent à 871 203 440 euros).

● Une adaptation de l'offre capacitaire au rythme des remises en concurrence. Les DSP sont définies à partir de la délimitation d'un besoin de service public et au regard d'objectifs capacitaires clairement identifiés. Comme le relèvent les représentants de la Collectivité de Corse, « nous ne finançons aujourd'hui une ligne que dès lors que les besoins de service public sont objectivés par des études de marché, transmises à la Commission européenne et vérifiées par elle ; lorsqu'il est démontré que le marché ne permet pas de répondre à ce besoin, la compensation est mise en place, avec des mécanismes de suivi budgétaire permettant de vérifier que le moindre euro public est bien utilisé à sa plus juste rigueur. Nous avons en outre mis en place une notion prétorienne de profit raisonnable : nous calculons dans tous les contrats une marge très faible de bénéfices maximale pour le délégataire (1,5 %, et désormais 2,13 % du chiffre d'affaires global). Dès lors que

(1) À ce titre, l'OTC remplace l'office des transports de la région de Corse (ORTC), qui avait été créé en 1982, en application de l'art. 20 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse.

(2) Réponses écrites de la compagnie Corsica Linea au questionnaire de la mission.

cette marge excède ce chiffre, la clé de répartition conduit à reverser à la collectivité une partie des bénéfices ou bien à diminuer la compensation versée. » ⁽¹⁾

En 2022, l'attribution des cinq lots de la DSP maritime aux compagnies Corsica Linéa et La Méridionale pour la période 2023-2039 a fait l'objet d'une enquête de la Commission européenne, qui a analysé la compatibilité de la compensation aux règles communautaires sur les aides d'État. Le 26 novembre 2024, celle-ci a finalement jugé conformes les délégations attribuées par la Collectivité de Corse. Comme conclut la direction générale de la concurrence (DG COMP), *« cette compensation constitue une aide d'État au sens du TFUE, et est compatible avec l'article 106, paragraphe 2, du traité, ainsi qu'avec les règles spécifiques relatives à l'encadrement des services d'intérêt économique général (SIEG) »* ⁽²⁾. Ainsi la Commission considère-t-elle que les OSP répondent à un véritable besoin de service public et ne sont manifestement pas disproportionnées.

● Le suivi d'indicateurs précis. L'OTC dispose d'indicateurs pertinents permettant de suivre avec précision l'adéquation de l'offre capacitaire aux contrats, à l'image du **coefficient de remplissage**. Ainsi, pour l'année 2024, *« les résidents constituaient près de 60 % du nombre de passagers sur les liaisons entre la Corse et les aéroports de Marseille et de Nice »* ⁽³⁾. Ce coefficient évolue globalement entre 70 et 80 % : de 79,5 % en 2022 à 81,9 % en 2024 pour les liaisons Ajaccio-Orly ; de 72,7 % en 2022 à 76,4 % en 2024 pour les liaisons Bastia-Orly ; de 74 % en 2022 à 78,1 % en 2024 pour les liaisons Ajaccio-Marseille ; de 75,1 % en 2022 à 80,1 % en 2024 pour les liaisons Bastia-Marseille.

ii. Une réduction effective des contraintes liées à l'insularité

– **Une diminution sensible du tarif résident.** Le tarif résident a connu, au cours des dernières années, plusieurs évolutions. D'une part, depuis 2020, la notion d'habitation effective et principale a été réintroduite dans la définition du tarif, ce qui a pour conséquence d'en clarifier la portée d'éligibilité ⁽⁴⁾. D'autre part, le tarif résident aérien a connu une diminution sensible pour l'ensemble des liaisons. Après avoir atteint jusqu'à 90 euros pour la liaison Corse-Paris dans les DSP 2016-2020, il est désormais fixé à 66 euros dans le cadre des nouvelles DSP 2024-2027. De plus, le tarif résident pour les liaisons Corse-Marseille a chuté de 48 euros (DSP 2012-2016) à 23,50 euros. Enfin, pour les liaisons Corse-Nice, le tarif résident est désormais fixé à 23,50 euros, après avoir atteint la valeur de 42 euros.

Interrogé par vos rapporteurs, le Conseil exécutif de Corse souligne que *« ces éléments ont conduit à **sécuriser juridiquement les DSP** et à **organiser une diminution du prix du billet**. De plus, ont été exclues du bénéfice du tarif résident*

(1) Ibid.

(2) Réponses écrites de la direction générale de la concurrence (DG COMP) de la Commission européenne au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'Office des transports de la Corse au questionnaire de la mission.

(4) Depuis le renouvellement des DSP en 2020, sont considérés comme résidents corses les seuls voyageurs rattachés à un foyer fiscal domicilié dans la Collectivité de Corse.

des personnes n'ayant incontestablement pas vocation à en bénéficier. Le tarif répond aujourd'hui pleinement à l'objectif qui lui est assigné de réduire les contraintes liées à l'insularité » ⁽¹⁾. Pour cette raison, l'OTC considère que le fonctionnement et le niveau du tarif résident sont globalement satisfaisants.

ÉVOLUTION DU TARIF RESIDENT SUR LES DIFFERENTES LIAISONS DEPUIS 2002

PARIS/CORSE	HT et Hors Redev	Plein tarif (Y)	Tarif normal mini/maxi	Tarif Sociaux mini/maxi	Tarif Rdt	Tarif Rdt ss Cndt*
OSP 2002-2005	Tarif de base	115		74	74	
	Tarif Été (11s juin-sept)	135		92		
OSP 2005-2009 (*)	Tarif de base		136	75	68	
	Tarif Été (10s juin-sept)		167	86		
	juin-08 Modif Base (hausse carbu)		141	78	70,5	
	juin-08 Modif Été (hausse carbu)		172	89		
	août-08 Modif Base		146	81	73	
	août-08 Modif Été		177	92		
OSP 2009-2012	Tarif de base		186/216	91/102	78	
	avr-09		176/206	81/92	70,5	
	juin-10		179/209	84/95	73,5	
	oct-10		-	85/96	74,5	
	janv-11		201/235	92/105	80,5	
	? Tarif Été (10s juin-sept)		216	102		
OSP 2012-2016 (**)	Corse du Sud				78	
	Haute-Corse				78	
OSP 2016-2020 (***)	Corse du Sud				90	65
	Haute-Corse				90	65
OSP 2020-2023	Corse du Sud				61	
	Haute-Corse				61	
OSP 2024-2027	Corse du Sud				66	
	Haute-Corse				66	

Source : OTC, réponses écrites au questionnaire de la mission.

iii. Des contrôles intensifiés pour un suivi tangible de la qualité de service

Pour assurer la pérennité du modèle corse de continuité et répondre aux critiques émises par la Chambre régionale des comptes de la Corse sur les modalités antérieures de gestion des délégations ⁽²⁾, l'OTC s'est engagé dans une démarche de comitologie. Comme le souligne l'office, « la mise en place d'une comitologie renforcée pour un pilotage plus efficient des DSP sert l'objectif de maintenir en permanence le plus haut niveau de qualité de la continuité territoriale » ⁽³⁾.

• Dans le secteur aérien, les DSP prévoient l'existence d'un **comité de suivi environnemental, économique et juridique** (CSEJ) ⁽⁴⁾, destiné à « examiner les états statistiques mensuels, suivre la situation économique de la desserte aérienne, mesurer l'impact sur l'exécution du contrat des normes environnementales et de l'évolution de la réglementation en matière énergétique » ⁽⁵⁾ ; ainsi que d'un **comité**

(1) Audition du Conseil exécutif de Corse, 25 mars 2025.

(2) Chambre régionale des comptes de la Corse, rapport d'observations définitives, Office des transports de la Corse (OTC). La compétence d'organisation de la continuité territoriale dans le secteur aérien. Exercices 2017 et suivants, 15 novembre 2022.

(3) Réponses écrites de l'Office des transports de la Corse au questionnaire de la mission.

(4) Art. 26.1 des DSP aériennes.

(5) Ibid.

de suivi opérationnel ⁽¹⁾, qui a pour objet d'examiner l'ensemble des documents transmis par le délégataire à l'OTC afin de vérifier la qualité du service accompli. En outre, les contrats prévoient l'existence d'un **comité de présentation et d'analyse des programmes** ⁽²⁾, qui se réunit à un rythme biannuel pour examiner les programmes prévisionnels de chaque saison aéronautique et les conditions de réalisation du service au regard des obligations fixées. Enfin, les délégations disposent qu'un **comité d'analyse sur l'exécution de la convention** ⁽³⁾ se réunit annuellement pour examiner le rapport annuel d'exécution de l'année passée.

- Dans le secteur maritime, deux comités sont prévus par les délégations mentionnées : un **comité de suivi environnemental, économique et juridique** ⁽⁴⁾, chargé d'examiner les tableaux de bord mensuels fournis par les délégataires et de traiter les conséquences de l'entrée en vigueur de nouvelles normes environnementales sur les coûts à la charge des deux compagnies ; et un **comité de suivi technique** ⁽⁵⁾, réuni de façon hebdomadaire pour examiner les documents relatifs à l'exécution du service, transmis par le délégataire.

2. Atténuer l'enclavement aérien et maritime

Dans ce contexte, le renforcement des connexions constitue le meilleur moyen d'affermir l'application du principe de continuité territoriale. Nombreux sont à cet égard les travaux qui relèvent l'importance de ces connexions entre les Outre-mer et l'Hexagone pour le développement économique des territoires.

- À La Réunion, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) observe que, « *dans un contexte géopolitique instable voire dangereux, le renforcement des infrastructures ne sert plus seulement à faire circuler les personnes et les marchandises, mais à établir une stratégie de politiques publiques* » ⁽⁶⁾ ; soulignant l'importance de la filière aérienne pour le territoire, il regrette qu'il n'existe aucune stratégie claire de maillage, à la fois régional, national et européen, du territoire. Il constate ainsi que la principale compagnie aérienne régionale, Air Austral, fait face à « *des difficultés financières et a présenté son plan de restructuration en 2024 (l'État et la Conseil régional ont aidé la compagnie à hauteur respectivement de 110 et de 5 millions d'euros)* » ⁽⁷⁾, alors même que celle-ci constitue un acteur économique primordial de l'île. Partant, le CESER signale qu'« *une hausse du transport aérien permettrait une augmentation du PIB de l'ordre de + 0,5 %, des investissements directs extérieurs à l'étranger de + 4,7 %,*

(1) Art. 26.2 des DSP aériennes.

(2) Art. 26.3 des DSP aériennes.

(3) Art. 26.4 des DSP aériennes.

(4) Art. 10.1 des DSP maritimes.

(5) Art. 10.2 des DSP maritimes.

(6) Réponses écrites du Conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

(7) Ibid.

et des salaires de + 0,3 % » ⁽¹⁾. En conséquence, l'organisme préconise de **mettre en place une véritable péréquation de mobilité aérienne** pour garantir la connectivité, et de garantir la desserte aérienne par le soutien à la compagnie Air Austral et la maîtrise du prix des billets.

● En Guyane, le renforcement des connexions aériennes et maritimes apparaît indispensable pour affermir le développement économique du territoire. Comme l'indique la préfecture, « *les principales voies d'amélioration de la continuité territoriale concernent notamment le développement de la plateforme aéroportuaire, avec la perspective du raccordement de l'aéroport Félix-Éboué à un hub régional permettant une mobilité vers les États d'Amérique du Sud sans transiter par Paris ; ainsi que le renforcement des capacités portuaires afin de réduire les délais et les coûts d'approche* » ⁽²⁾.

● En Guadeloupe, s'agissant des liaisons inter-îles, la mise en place d'une OSP par le conseil régional permettrait de répondre aux difficultés en matière de desserte maritime intérieure. Cependant, cette possibilité se heurte à la multiplicité des intervenants et à la pluralité des compétences : « *si le conseil régional est le chef de file, les compétences s'avèrent partagées, avec les EPCI qui détiennent la compétence mobilités, et des difficultés liées à cette multiplicité d'acteurs (adéquation des moyens financiers, cohérence des actions menées par chaque autorité)* » ⁽³⁾. Dans ce contexte, la mise en place d'une autorité organisatrice unique de la mobilité (AOM) suite à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) du 31 mars 2021 n'est toujours pas opérationnelle : ainsi existe-t-il encore, selon la préfecture, six autorités organisatrices de la mobilité en Guadeloupe.

a. Consolider les dessertes pour des mobilités à un coût abordable

i. Renforcer la stabilité, la complétude et l'accessibilité des liaisons

En matière de desserte, aérienne comme maritime, les Outre-mer font face aux mêmes problématiques : renforcement de la stabilité, de la complétude, de la fréquence et de l'accessibilité, qu'il s'agisse des déplacements internes à la collectivité ou de ceux entre le territoire et l'Hexagone. Vos rapporteurs considèrent que la PNCT doit répondre à la nécessité de **fournir à tous les résidents insulaires et ultramarins un service aérien à un coût abordable**.

– **Soutenir la concurrence, préalable à la baisse des tarifs**. En matière aérienne comme maritime, la concurrence constitue le préalable indispensable à la baisse des prix : qu'il s'agisse du fret ou du transport de passagers, nos concitoyens doivent pouvoir bénéficier de tarifs abordables. Sur cet axe d'amélioration repose la garantie d'une meilleure application du principe de continuité territoriale.

(1) CESER de La Réunion, avis, *La Réunion dans un monde en mutation : enjeux de souveraineté de nos connectivités*, décembre 2021.

(2) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

● Comme le rappelle la collectivité territoriale de Saint-Martin, « le levier principal pour faire baisser les tarifs est la concurrence. Travailler sur d'autres pistes sans l'assurer est une perte de temps. L'objectif n'est pas seulement de limiter la hausse, mais bien de favoriser une baisse durable des prix, dans un environnement où les marges des entreprises opérant dans la zone sont supérieures à celles constatées en métropole. La collectivité a montré l'exemple en investissant dans Air Antilles, seul opérateur à même d'introduire une dynamique concurrentielle dans le ciel antillais. » ⁽¹⁾

À ce titre, la collectivité recommande notamment de stabiliser financièrement l'exploitation d'Air Antilles et de permettre aux compagnies françaises de se développer dans la Caraïbe, afin de mieux amortir leurs coûts fixes, tout en développant les coopérations inter-collectivités régionales en matière de coordination tarifaire et de maintenance aéronautique.

● De même, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie préconise d'œuvrer à la fusion entre deux compagnies locales, Aircalin et Air Calédonie : « la première étape de cette fusion serait le transfert de la base d'exploitation de la compagnie domestique de Nouméa-Magenta vers l'aéroport international Nouméa-La Tontouta, base d'exploitation de la compagnie Aircalin. Ce rapprochement permettra dans un deuxième temps le développement d'une synergie et d'une complémentarité entre les deux compagnies : optimisation des charges, mutualisation des outils, programme de vol concerté, audits croisés. Le troisième axe stratégique serait la création d'un pôle d'excellence aéronautique sur l'aéroport, permettant la formation aux métiers de l'aérien et la mise en place d'un simulateur de vol. » ⁽²⁾

Dans ce contexte, **l'accentuation du soutien de l'État, via des défiscalisations ou des plans de sauvetage, aux compagnies aériennes locales contribuant à la desserte des Outre-mer** doit constituer une priorité. Vos rapporteurs observent que c'est bien d'une dynamique concurrentielle vive que pourra émerger une trajectoire de baisse des tarifs. En particulier, l'État doit affermir son soutien aux perspectives de regroupement entre compagnies, qui constituent la condition *sine qua non* pour créer des groupes appuyés sur une solide assise financière et aptes à lutter contre l'enclavement des territoires ultramarins.

Recommandation n° 10 : Affermir le soutien de l'État (défiscalisations, plans de sauvetage) aux compagnies aériennes locales, acteurs vitaux de la desserte régionale, en favorisant des perspectives de coopération, voire de regroupement, entre les compagnies concernées.

– **Lutter contre les effets de la saisonnalité.** De surcroît, vos rapporteurs se prononcent en faveur de la création d'un tarif-plafond au bénéfice des résidents ultramarins. En effet, ni les aides aux mobilités ni l'aménagement des infrastructures ne permettent de lutter efficacement contre le poids de la

(1) Réponses écrites de la collectivité territoriale de Saint-Martin au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

saisonnalité, alors même que les financements de l'État ne s'adaptent pas au prix réel des billets. En conséquence, vos rapporteurs proposent d'expérimenter **la mise en place d'un tarif-plafond** sur le prix des billets d'avion, afin de lutter contre les surcoûts liés à la saisonnalité et d'accroître l'accessibilité financière de la continuité.

Recommandation n° 11 : Expérimenter la mise en place d'un tarif-plafond sur le prix des billets d'avion au bénéfice des résidents ultramarins, afin de lutter contre les surcoûts liés à la saisonnalité et accroître l'accessibilité financière de la desserte aérienne.

– **Lever les freins à l'insertion régionale des Outre-mer.** Les freins nombreux à l'insertion économique régionale des territoires insulaires et ultramarins renforcent indéniablement leur enclavement : en effet, *« il est souvent plus aisé de se rendre à Paris que de se déplacer dans les États ou les Outre-mer français proches »* ⁽¹⁾.

● La mise en œuvre du principe de continuité ignore trop souvent les spécificités géographiques. De fait, persistent des obstacles spécifiques à l'intégration régionale et au développement des échanges entre les Outre-mer et leur environnement géographique.

Comme l'observent les représentants de la DGAC, contrairement au trafic entre l'Hexagone et les Outre-mer, qui atteint 4,8 millions de passagers annuels et où se manifeste une forte concurrence, *« les liaisons régionales au sein des Outre-mer sont complexes à exploiter, moins concurrentielles et parfois plus chères. Le coût des procédures de sécurité, le coût du kérosène (aux Antilles à la suite de la décision d'augmentation prise par la SARA pour financer la modération du prix du gazole routier, à Mayotte en raison des difficultés d'approvisionnement) et la difficulté de la maintenance rendent les opérations aériennes difficiles. La rentabilité des réseaux en souffre. »* ⁽²⁾

Dans ce cadre, le Conseil interministériel des Outre-mer (CIOM) avait notamment recommandé, en juillet 2023, de définir une stratégie pour développer les échanges des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien avec leur environnement régional direct (mesure n° 9). Cette stratégie de désenclavement pouvait en particulier se traduire, dans la zone caraïbe, par la négociation d'un accord aérien inter-îles avec les pays concernés (mesure n° 13). Cette mesure rejoint l'une des recommandations du CESE dans son avis d'octobre 2024, lequel préconise de **mettre en place une stratégie aéroportuaire et de desserte aérienne globale** afin d'*« optimiser la desserte aérienne des départements d'Outre-mer »* ⁽³⁾.

● Dans ce contexte, pour améliorer la qualité des connexions régionales des Outre-mer et consciente que cette desserte souffre de nombreux défauts spécifiques

(1) Sénat, rapport d'information n° 488 précit., p. 101.

(2) Audition de la direction du transport aérien (DTA-DGAC), 3 juillet 2025.

(3) Pour reprendre le titre d'un rapport d'enquête conjoint de l'Inspection générale des Finances, l'Inspection générale de l'Administration et le Conseil général des Ponts et Chaussées daté de mai 2006 et intitulé : « L'optimisation de la desserte aérienne des départements d'Outre-mer »).

en raison d'un manque de liaisons des Outre-mer avec leur environnement direct, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) indique avoir engagé depuis 2021 une politique de négociation bilatérale, consistant à signer des arrangements administratifs avec les États de la Caraïbe pour mettre en place des liaisons aériennes directes avec les Outre-mer français de la région. Soulignant les premiers succès de cette politique, la DTA précise que « *cet effort de négociation, qui a déjà abouti avec Antigua, avec Saint-Christophe-et-Niévès, Aruba, Trinidad et Tobago et qui progresse avec la Barbade et Ste Lucie, permet de créer un environnement réglementaire plus ouvert qui devrait favoriser les opérations aériennes de compagnies y compris étrangères* » ⁽¹⁾.

Certains acteurs locaux du transport aérien ont, de plus, prolongé la densification de leur réseau régional dans l'objectif de renforcer la connectivité des Outre-mer avec leur environnement géographique proche. Peut être citée à cet effet l'action du groupe Air France-KLM, qui, en plus des 10 vols par semaine (avec des A320) qu'il affrète entre la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane française, ainsi que des 5 vols hebdomadaires reliant Pointe-à-Pitre à Miami, a ouvert depuis le 15 avril 2025 une liaison hebdomadaire directe entre Cayenne et Fortaleza, au Brésil. Le groupe souligne que la création de cette nouvelle liaison « *permet l'ouverture de ce territoire vers le continent sud-américain et vise à favoriser les échanges touristiques et économiques. Les clients de Guadeloupe et de Martinique bénéficient également de cette nouvelle liaison via notre réseau régional Caraïbes* » ⁽²⁾. Depuis l'hiver 2021-2022, il existe en outre une nouvelle liaison saisonnière (en hiver) directe entre Pointe-à-Pitre et Montréal avec jusqu'à 2 vols par semaine, contribuant ainsi activement à l'activité touristique ultramarine.

Dans cette perspective, vos rapporteurs considèrent que **le renforcement de la connexion régionale des territoires insulaires et ultramarins constitue un moyen décisif** pour lutter contre leur enclavement.

Recommandation n° 12 : Renforcer la connexion régionale des territoires ultramarins en accompagnant, pour chaque bassin régional, le développement de liaisons inter-Outre-mer et avec l'environnement géographique de proximité, afin de stimuler la mobilité régionale et d'inscrire la continuité dans une stratégie de bassins géographiques.

ii. Poursuivre et systématiser la modernisation des infrastructures

Face aux difficultés rencontrées par les aéroports insulaires et ultramarins (coûts fixes pénalisants, enjeux de la transition écologique, etc.), vos rapporteurs préconisent vivement de multiplier les investissements en faveur de la mise à niveau des infrastructures aéroportuaires.

En outre, il est primordial de poursuivre la trajectoire de modernisation des plateformes portuaires ultramarines, afin de réduire le désenclavement de ces territoires et de favoriser leur continuité non seulement avec l'Hexagone, mais

(1) Audition de la direction du transport aérien (DTA-DGAC), 3 juillet 2025.

(2) Audition du groupe Air France-KLM, 10 juillet 2025.

encore avec leur environnement régional. De fait, la modernisation globale de ces ports permettrait *« de constituer des plateformes de logistique et de stockage, pourvoyeuses d'emplois et de retombées économiques. Il faut que l'activité portuaire s'intègre dans une politique de cluster, associant les services portuaires, la réparation navale, la logistique, la formation »* ⁽¹⁾.

● L'urgence d'un plan de modernisation. Les infrastructures portuaires insulaires et ultramarines doivent aujourd'hui faire face à des coûts supplémentaires liés au verdissement des flottes et aux contraintes corrélées à l'adaptation des ports ; les règles environnementales contraignent en effet les opérateurs et les infrastructures à de nouvelles adaptations, alors que la décarbonation du transport maritime constitue, pour les politiques publiques, un impératif de long terme.

À ce titre, la DGOM souligne que, *« pour le secteur maritime, la décarbonation des transports figure parmi les politiques prioritaires du Gouvernement. Elle repose essentiellement sur deux piliers : le verdissement des flottes et l'adaptation des ports. Elle se traduit par le déploiement d'infrastructures portuaires de branchement électrique à quai ainsi que par l'incorporation progressive de carburants durables. Par ailleurs, les acteurs économiques du secteur maritime ont élaboré une feuille de route de décarbonation du transport maritime en 2023. »* ⁽²⁾

Dans ce cadre, les politiques spécifiquement destinées à améliorer la desserte maritime s'inscrivent, comme le précise la DGOM, autour de trois grandes orientations : d'une part, **le soutien au développement d'infrastructures flottantes de maintenance pour fluidifier les dessertes** ⁽³⁾ ; d'autre part, **l'optimisation de la gestion du foncier** dans l'accès pour les navires de commerce aux territoires ultramarins placés dans des zones géographiques stratégiques des bassins océaniques ⁽⁴⁾ ; enfin, **le soutien à des projets d'envergure internationale pour dynamiser les territoires ultramarins**.

Vos rapporteurs, marquant leur totale adhésion avec ces constats, rappellent ainsi l'urgence de la mise à niveau des plateformes insulaires et ultramarines, **priorité stratégique pour le développement de la connectivité de ces territoires**.

(1) Réponses écrites du Conseil économique, social et environnemental au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la direction générale des Outre-mer au questionnaire de la mission.

(3) Il est ainsi précisé par la DGOM que « l'arrivée du dock flottant à La Réunion prévu en avril 2025 peut être citée comme exemple pour illustrer l'importance d'accompagner ces projets dans les territoires. Doté de deux grues de cinq et huit tonnes, le dock pourra accueillir des navires jusqu'à 110 mètres et 4 600 tonnes. Cet équipement sera en capacité d'accueillir toute la flotte de La Réunion, y compris les navires de la grande pêche Australe et les bâtiments de la Marine nationale. »

(4) La DGOM précise à cet égard que « la diversification des activités portuaires nécessite en effet de disposer d'importantes réserves foncières, ce dont manque la plupart des ports ultramarins. Cette problématique est identifiée pour de nombreuses empreintes portuaires. L'agrandissement des linéaires contribue à augmenter la capacité de stockage des plateformes. Par exemple, sur le port autonome de Papeete, 2 250 hectares relèvent du domaine maritime et 80 hectares du domaine public terrestre ; le GPM de Guyane, aujourd'hui sur 25 ha, travaille à son extension pour implanter une zone logistique et devrait couvrir 50 hectares à terme grâce aux transferts de propriétés de l'État et de la Collectivité de Guyane (CTG) ; le GPM de Guadeloupe ne dispose que de 180 hectares terrestres pour 5 sites en comparaison aux 5 000 hectares sur le plan d'eau. »

Recommandation n° 13 : Affermir la connectivité des territoires insulaires et ultramarins en multipliant les investissements en faveur de la mise à niveau de leurs infrastructures aéroportuaires, condition *sine qua non* de leur continuité aérienne, et en renforçant les crédits alloués aux contrats de convergence et de transformation.

Recommandation n° 14 : Faire de la mise à niveau et de la rénovation des plateformes portuaires insulaires et ultramarines une priorité stratégique pour le développement de la connectivité maritime de ces territoires et l’affirmation de leur compétitivité en tant que hubs régionaux.

b. Intensifier le soutien à des tarifs supportables en matière de fret

Les aides destinées à limiter les surcoûts de l’éloignement en matière économique n’ont qu’une portée relativement faible, comme vos rapporteurs l’ont montré. Interrogée par la mission, la chambre économique multiprofessionnelle de Saint-Barthélemy relève que *« le nombre très faible de dispositifs de financement n’est pas visible et difficilement identifiable par les entrepreneurs. Malgré certains dispositifs comme l’accès à la défiscalisation, à la péréquation énergétique, à la réduction de certaines charges patronales, à hauteur de 15 %, la réduction de certaines disparités liées à l’isolement insulaire n’est pas mesurable. »*⁽¹⁾ Dans ce contexte, vos rapporteurs affirment qu’il est indispensable d’**amplifier le soutien de l’État à la mise en place de tarifs supportables** en matière de fret.

– **Faire de l’aide au fret un véritable dispositif de lutte contre la vie chère.** Outil inadapté pour réduire la portée de la discontinuité territoriale, l’aide au fret pourrait être transformée en *« un dispositif de compensation intégrale des coûts d’acheminement pour les produits de première nécessité »*⁽²⁾. À titre d’exemple, le rapport sénatorial de 2023 propose plusieurs pistes pour simplifier le dispositif : l’utilisation d’un barème forfaitaire pour le versement des aides européennes ; le découplage de l’aide européenne et de l’aide nationale ; ou encore la création d’une aide au fret spécifique sur les produits de première nécessité, afin d’atténuer le surcoût du transport dans les territoires pénalisés par une double insularité⁽³⁾.

Comme le relèvent les auteurs du rapport de la commission d’enquête sur le coût de la vie Outre-mer, il est indispensable de *« s’assurer que l’avantage ainsi procuré aux transporteurs soit bien répercuté sur les prix, au bénéfice des consommateurs. Sous cette condition, une compensation intégrale des coûts d’acheminement des produits de nécessité pourrait être expérimentée. Afin que ce régime puisse être utilisé par les PME et TPE, [...] la simplification des procédures administratives de demande de ces aides doit être une priorité : un dispositif inapplicable et inappliqué n’aurait aucun sens »*⁽⁴⁾. À cet égard, le gouvernement

(1) Réponses écrites de la chambre économique multiprofessionnelle de Saint-Barthélemy au questionnaire de la mission.

(2) Assemblée nationale, rapport n° 1549 précit., p. 318.

(3) Sénat, rapport d’information n° 488 précit., p. 109.

(4) Assemblée nationale, rapport n° 1549 précit., p. 317.

de la Nouvelle-Calédonie relève que *« l'amélioration la plus significative passerait par l'élargissement du principe de continuité au fret maritime commercial. Une aide directe sur le coût du transport des produits de première nécessité ou des matériaux de construction pourrait avoir un impact direct et mesurable sur les prix à la consommation. »* ⁽¹⁾

Dès lors, vos rapporteurs partagent l'urgence de trois constats : d'une part, abonder significativement l'enveloppe budgétaire de l'aide au fret nationale et en simplifier les modalités d'application ; d'autre part, en étendre la portée à l'intégralité des produits de première nécessité importés dans les territoires insulaires et ultramarins ; enfin, élargir le bénéfice de cette aide au transport inter-îles dans les collectivités du Pacifique.

Recommandation n° 15 : Étendre significativement l'aide au fret pour les territoires ultramarins, afin d'en faire un véritable dispositif de lutte contre la vie chère : abondement de l'enveloppe budgétaire pour compenser le plus largement possible les coûts d'acheminement, découplage à l'égard de l'aide européenne, simplification administrative, ciblage sur les produits de première nécessité, élargissement du bénéfice aux collectivités du Pacifique.

– **Moderniser le bouclier qualité-prix au titre de la continuité territoriale économique.** Face aux limites qui pèsent sur l'application du BQP (application différenciée entre les territoires, participation lacunaire des acteurs locaux, variété trop faible des produits considérés), vos rapporteurs préconisent de systématiser l'extension du BQP à une gamme élargie de produits et de garantir une harmonisation de sa mise en œuvre dans l'ensemble des territoires ultramarins.

Comme le signalaient, en 2025, les auteurs du rapport d'information sénatorial relatif à la lutte contre la vie chère Outre-mer, *« l'expérience du protocole signé en Martinique le 16 octobre 2024, qui est assimilable à une sorte de super-BQP+, ouvre sans doute la voie à un nouvel usage du BQP qui associerait plus étroitement encore les collectivités et l'État. Une mise en cohérence de la fiscalité avec les produits du panier est indispensable. De même, l'élargissement du BQP à un nombre croissant de produits est probable. Le protocole du 16 octobre concerne ainsi 59 familles de produits. »* ⁽²⁾

Recommandation n° 16 : Renforcer la portée du bouclier qualité-prix, en systématisant son extension aux produits de première nécessité, en harmonisant sa mise en œuvre dans l'ensemble des territoires ultramarins et en prévoyant des sanctions contraignantes afin de garantir l'application d'une pleine et entière continuité économique.

(1) Réponses écrites du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

(2) Sénat, rapport d'information n° 514 précit., pp. 93-94.

B. AMPLIFIER LES CONNEXIONS NUMÉRIQUES DES TERRITOIRES

1. Une lutte déjà affirmée contre la discontinuité numérique

Bien conscients des spécificités ultramarines en matière de connectivité, les opérateurs de l'État déploient en Outre-mer une stratégie différenciée pour favoriser la continuité numérique et réduire les inégalités en la matière. Comme le précise l'ANCT, *« l'adaptation du cadre d'intervention constitue le fondement de cette stratégie. Dès le lancement du Plan France Très Haut Débit, le cahier des charges de l'appel à projets a été conçu pour corriger les inégalités en apportant un soutien financier majoré aux Outre-mer. Cette approche pragmatique reconnaît les surcoûts structurels et les contraintes spécifiques de ces territoires. »* ⁽¹⁾

– **Des programmes numériques ciblés en fonction des particularités territoriales.** De fait, l'Arcep indique *« prendre en compte les spécificités insulaires afin d'assurer une meilleure connectivité Outre-mer, à la fois dans sa réglementation (à l'image des modalités spécifiques qu'elle a mises en place pour les attributions de fréquences aux opérateurs mobiles) ; dans ses travaux (avec un accompagnement spécifique au rétablissement des réseaux et la mise en œuvre d'attributions temporaires de fréquences après le passage de l'ouragan Irma à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, et du cyclone Chido sur l'archipel de Mayotte) ; dans ses outils cartographiques (Carte fibre et Mon réseau mobile), et au travers d'enquêtes annuelles sur la qualité de service des réseaux mobiles. »* ⁽²⁾

● **Le franc succès du plan France Très Haut Débit.** Premier axe de l'action étatique en faveur de la continuité numérique, le programme France Très Haut Débit répond à l'objectif de généralisation de la fibre optique d'ici la fin de l'année 2025. D'après l'ANCT, *« l'état d'avancement global montre des résultats encourageants malgré les défis persistants. Alors que l'objectif national de 2025 semble atteignable, certains territoires ultramarins nécessitent un effort soutenu pour rattraper leur retard structurel. Le soutien financier au Plan France Très Haut Débit représente un engagement majeur de l'État. Pour les projets ultramarins, jusqu'à 181,8 millions d'euros de subventions sont engagés, dont 32,73 millions d'euros ont déjà été versés. À l'exception de la Guyane pour son volet satellitaire et de Mayotte dont l'instruction de la phase 2 est en cours, tous les projets ultramarins bénéficient désormais d'une décision définitive de financement. »* ⁽³⁾

● **Des opérations spécifiques pour améliorer la couverture mobile.** En outre, l'ANCT a étendu la portée du programme France Mobile aux territoires ultramarins. L'action de l'opérateur, a permis, dans ce cas de figure, d'opérer un certain nombre de rattrapages à l'échelle locale. Ainsi, *« en Guyane, l'Agence accompagne un plan de rattrapage de 10 millions d'euros incluant la construction de pylônes le long de*

(1) Réponses écrites de l'Agence nationale de la cohésion des territoires au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'Agence nationale de la cohésion des territoires au questionnaire de la mission.

la RN1 et la mise à disposition de sites viabilisés. À Saint-Martin, elle veille au respect des obligations de couverture liées aux attributions de fréquences. À Mayotte, elle contribue aux actions de reconstruction post-cyclone. » ⁽¹⁾

Afin de poursuivre le renforcement de la couverture mobile des territoires ultramarins, l'État a également, comme l'indique le service de l'économie numérique de la direction générale des entreprises, « *érigé l'aménagement numérique comme l'un des principaux objectifs de politique publique à poursuivre en Outre-mer à travers les attributions des licences d'utilisation des fréquences radioélectriques utilisées par les opérateurs* » ⁽²⁾.

Dans le cadre de l'attribution des licences, **différentes obligations de déploiement ont donc été prévues pour les opérateurs attributaires**, qui font l'objet d'un contrôle de l'Arcep. Ainsi, « *plusieurs procédures d'attribution ou de réattribution de fréquences ont permis le déploiement par les opérateurs de sites de télécommunication mobile, sur leurs ressources propres, afin de couvrir des zones particulièrement importantes pour les collectivités d'Outre-mer concernées* » ⁽³⁾. L'Arcep indique que les modalités d'attribution de ces fréquences, « *que ce soit pour l'attribution des nouvelles bandes 700 MHz et 3,5 GHz ou pour la réattribution des bandes historiques, ont visé à limiter les déséquilibres dans les patrimoines de fréquences entre opérateurs, tout en laissant des possibilités de se différencier, de sorte à maintenir une concurrence effective et loyale entre exploitants de réseaux, au bénéfice des utilisateurs. Ces procédures ont également permis d'introduire dans les autorisations des obligations ciblées.* » ⁽⁴⁾

La définition d'obligations dans les autorisations d'utilisation de fréquences

Comme l'indique l'Arcep, des obligations de couverture et de transparence ont été assignées aux opérateurs en prenant en compte le contexte propre à chaque territoire :

- **couverture de zones pré-identifiées**, avec prise en charge de l'intégralité des coûts par les opérateurs ou obligation de déploiement sur les emplacements identifiés ;
- **couverture de la population**, avec un objectif de 95 % en 2030 et de 99 % en 2035 sur les territoires de Guadeloupe, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, La Réunion et Mayotte, et de 80 % en 2030 et 85 % en 2035 sur le territoire de Guyane ;
- **couverture mobile** à l'intérieur des véhicules circulant sur les axes routiers principaux de Mayotte, La Réunion, Guadeloupe, Martinique et Saint-Martin ;
- **publication en ligne** des déploiements prévisionnels de sites.

(1) Ibid.

(2) Réponses écrites du service de l'économie numérique de la direction générale des entreprises au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

(4) Réponses écrites de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse au questionnaire de la mission.

– **Une attention particulière aux enjeux de l’inclusion numérique.** En complément de ces programmes, les services de l’État veillent au déploiement de plusieurs actions destinées à résorber la fracture numérique.

- **Conseillers numériques.** Lancé en 2020 dans le cadre du plan France Relance et coordonné par la DGE, ce dispositif constitue l’un des piliers de la stratégie étatique pour lutter contre l’exclusion numérique, facteur structurant de la discontinuité territoriale numérique. Comme l’explique l’ANCT, ces conseillers numériques sont des médiateurs qui *« forment la population aux compétences numériques de base et accompagnent les démarches administratives »* ⁽¹⁾. En termes de financement, en 2024, d’après la DGE, *« 1,092 million d’euros ont été financés pour les conseillers numériques en Guadeloupe, 543 000 en Guyane, 836 000 en Martinique, 1,087 million à La Réunion et 226 000 à Mayotte. En 2025, 2,3 millions d’euros devraient être investis dans ces territoires. »* ⁽²⁾

Cependant, selon les interlocuteurs interrogés par la mission, le déploiement du dispositif révèle un nombre important de disparités territoriales. Ainsi, *« La Réunion dispose du réseau le plus développé avec 52 conseillers pour 32 765 bénéficiaires, suivie de la Guadeloupe (39 conseillers, 22 386 bénéficiaires) et de la Martinique (31 conseillers, 26 403 bénéficiaires). La Guyane et Mayotte présentent des effectifs plus limités avec respectivement 22 et 6 conseillers, accompagnant 9 952 et 18 021 bénéficiaires. »* ⁽³⁾

- **Hubs numériques.** De plus, l’ANCT finance depuis janvier 2024 trois hubs numériques ultramarins (Hub Guyaclic, Mednum Antilles, Hub Ultra numérique), chargés de missions de territorialisation, d’animation de l’écosystème numérique local et de déploiement d’outils de médiation numérique, pour un montant compris entre 10 000 et 40 000 euros par an. Comme l’indique l’ANCT, ces hubs sont conçus comme des têtes de réseau destinées à *« ancrer localement les politiques d’inclusion numérique et à adapter les interventions aux réalités de chaque territoire »* ⁽⁴⁾.

2. Multiplier les solutions numériques d’accès aux services publics

Comme l’ont affirmé, au cours de leur audition, les représentants du Conseil économique, social et environnemental, *« le numérique apporte un potentiel d’accès important aux services publics. Tous les services doivent être mis au même niveau d’efficacité sur le territoire national. Le numérique est un moyen de rétablir une forme d’équité d’accès en Outre-mer à condition d’être suffisamment accompagné et adapté aux spécificités. La fracture numérique est plus marquée en Outre-mer. La formation aux usages du numérique doit donc être développée à*

(1) Réponses écrites de l’Agence nationale de la cohésion des territoires au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du service de l’économie numérique de la direction générale des entreprises au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

(4) Réponses écrites de l’Agence nationale de la cohésion des territoires au questionnaire de la mission.

différents âges de la vie, en commençant par le plus jeune âge, afin de permettre à toute la population de bénéficier de ces potentialités. L'accès à un service public à distance ne doit pas conduire à un recul des services disponibles sur place, mais intervenir comme un complément lorsque l'offre ne peut pas être disponible en proximité partout sur le territoire. Le CESE appelle à faire de la lutte contre l'illectronisme une priorité de l'Éducation nationale, au même titre que l'illettrisme ou l'innumérisme. » ⁽¹⁾

De fait, moyen efficace pour renforcer l'accès des résidents insulaires et ultramarins aux services publics de formation, de santé et de communication dans les mêmes conditions que celles de l'Hexagone, les outils numériques représentent à cet égard une solution aux problématiques posées par la discontinuité territoriale. À titre d'illustration, selon les représentants du CESE, *« la télémedecine offre des possibilités de soins à distance qui n'auraient pas pu être disponibles localement. Des formations au numérique doivent être proposées en priorité par France Travail et dans les centres de formation professionnelle. Les formations professionnalisantes accessibles en ligne doivent être développées afin de faciliter l'acquisition de compétences. » ⁽²⁾*

● Des atouts ultramarins pour une connectivité numérique renforcée. Investir dans la continuité territoriale numérique constitue, pour les Outre-mer, un choix d'autant plus pertinent que ces territoires disposent d'ores et déjà d'atouts nombreux en matière d'infrastructures, et dans un contexte où la connectivité fixe et mobile s'y est nettement améliorée au cours des dernières années.

Ainsi du positionnement stratégique des Outre-mer au carrefour des routes numériques. Connectés par 22 câbles sous-marins de portée diverse (domestique, régionale ou internationale), comme le précise la direction générale des entreprises ⁽³⁾, les territoires ultramarins dépendent de ce réseau, par lequel transite 99 % des flux de données à l'échelle mondiale. Comme le relèvent les auteurs de l'avis du CESE sur la connexion des Outre-mer, il apparaît essentiel de *« simplifier les démarches administratives pour le déploiement des câbles sous-marins, notamment dans le cadre des grands projets internationaux (transpacifique, Océan Indien). Des dérogations et simplifications administratives doivent faciliter l'activité d'atterrissage de câbles sur les territoires concernés compte tenu des enjeux industriels et de souveraineté induits. » ⁽⁴⁾*

Telle est la raison pour laquelle l'État français déploie dans ces territoires une politique d'attractivité, via la simplification du cadre administratif et réglementaire relatif à la pose de câbles sous-marins (CSM) : comme le précise la DGE, *« la mise en place d'un régime dérogatoire aux dispositions de la loi littoral*

(1) Réponses écrites du Conseil économique, social et environnemental au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Réponses écrites du service de l'économie numérique de la direction générale des entreprises au questionnaire de la mission.

(4) CESE, avis 2024-016 précit., p. 98.

pour la pose des câbles sous-marins de communication ⁽¹⁾ ; *l'exclusion du champ de la redevance d'archéologie préventive des projets de CSM de télécommunication* ⁽²⁾ ; *la mise en place d'un régime dédié pour les activités d'études préalables à la pose et à l'enlèvement de CSM* ; *l'adoption d'une circulaire précisant le rôle des différents interlocuteurs publics ainsi que l'articulation des procédures administratives* ⁽³⁾ » ⁽⁴⁾. Vos rapporteurs estiment que **cet avantage compétitif des Outre-mer doit être exploité pour renforcer la connexion entre les territoires** et réduire la portée de la fracture numérique.

● Un moyen complémentaire d'accès aux services publics. Dans ce contexte, les initiatives locales dédiées au renforcement des solutions numériques peuvent contribuer à affermir le principe de continuité. Ainsi, à Saint-Martin, la collectivité territoriale a déployé plusieurs actions pour renforcer la connectivité numérique du territoire : soutien au déploiement de la fibre dans les zones peu denses, *via* des conventions avec les opérateurs, modernisation des équipements publics, lancement d'un plan de transition numérique visant à renforcer les usages dématérialisés des services publics des populations éloignées du numérique. Interrogés par la mission, les représentants de la collectivité précisent que « *des coopérations renforcées avec l'État et les opérateurs sont nécessaires pour garantir l'équité territoriale en matière de connectivité, et répondre aux enjeux croissants du télétravail, de la formation à distance, et de la compétitivité économique.* » ⁽⁵⁾

De même, à Mayotte, en l'absence d'investissements privés significatifs pour le déploiement du réseau très haut débit, le département indique avoir mis en œuvre une stratégie ambitieuse de renforcement de l'accès aux services publics numériques : « *élaboration et mise en œuvre d'un schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN 2022–2027), doté de 28 millions d'euros d'investissements publics sur cinq ans ; lancement d'un programme de fibre publique afin d'assurer un maillage équitable et sécurisé de l'ensemble du territoire ; mise en œuvre de hubs de téléenseignement (Dembéni, Pamandzi) et d'écoles connectées ; convention avec l'Arcep pour réaliser un audit des débits réels à Mayotte ; projet de data centers de proximité pour éviter la congestion des centres extérieurs et garantir la souveraineté des données sensibles.* » ⁽⁶⁾

Dans ce contexte, le département mahorais préconise de faire de Mayotte un territoire prioritaire dans les appels à projets nationaux sur les sujets du numérique éducatif, sanitaire et économique ; il appelle à un financement

(1) Art. 224 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN ».

(2) Art. 74 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(3) Circulaire interministérielle du 13 novembre 2020, Attractivité du territoire français en matière de câbles sous-marins de communication, 142/SGMer.

(4) Réponses écrites du service de l'économie numérique de la direction générale des entreprises au questionnaire de la mission.

(5) Réponses écrites de la collectivité territoriale de Saint-Martin au questionnaire de la mission.

(6) Réponses écrites du département de Mayotte au questionnaire de la mission.

exceptionnel de l'État pour assurer la création d'une colonne vertébrale de solutions numériques sécurisées et diversifiées.

En Guyane, alors même que la mise en œuvre des services publics d'éducation, de santé et de formation rencontre des difficultés liées aux caractéristiques du territoire, la préfecture indique que *« le développement progressif de téléservices, comme les téléconsultations médicales ou bien le télé-enseignement assuré par le dispositif Guyane Connectée, apporte des réponses efficaces à certains besoins, mais peut se heurter aux limites des infrastructures numériques, même si le déploiement du réseau Starlink, à l'évidence, a ouvert le champ des possibles. Toutefois, la dématérialisation du service public, si elle permet de réduire la distance géographique, ne comble pas la distance culturelle, et nécessite dans tous les cas une médiation numérique renforcée. »* ⁽¹⁾

● Favoriser la continuité numérique entre la France hexagonale et les territoires ultramarins. Ainsi les connexions numériques peuvent-elles permettre, selon vos rapporteurs, de connecter les territoires insulaires et ultramarins au-delà de leur situation géographique, de façon à surmonter virtuellement les contraintes liées à l'isolement et à l'éloignement.

Cette assertion s'avère d'autant plus juste que ces connexions constituent en pratique un outil d'accélération et de développement économique pour les territoires. Ainsi le rapport de la mission *Les territoires connectés et durables*, publié sous la direction de Mme Valérie Nouvel en octobre 2023 avec la collaboration du service de l'économie numérique de la DGE, préconise-t-il, d'une part, de *« planifier le déploiement stratégique des usages numériques en tant que véritable politique d'aménagement du territoire pour la réussite de la transition écologique »* ⁽²⁾ ; et, d'autre part, de *« réunir les conditions d'un dialogue commun entre collectivités et industriels à engager autour de politiques à fort niveau de préoccupation des élus locaux et s'accordant sur certains chantiers prioritaires »* ⁽³⁾.

Recommandation n° 17 : Renforcer le soutien de l'État à la mise en place de solutions de continuité numérique, afin d'améliorer l'accès aux services publics dans les territoires insulaires et ultramarins, et de réduire la portée de la fracture numérique.

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(2) Rapport précit. de la mission *Les territoires connectés et durables*, Valérie Nouvel, octobre 2023, p. 13.

(3) Ibid. p. 13.

CONCLUSION

Après avoir dressé un état des lieux de l'application du principe de continuité territoriale, vos rapporteurs se croient fondés à affirmer que la rénovation de cette politique, nécessaire à tous les égards pour nos concitoyens insulaires et ultramarins, constitue une voie indispensable pour affermir l'effectivité de l'indivisibilité républicaine et renforcer l'égalité entre les territoires.

Sous le prisme des quatre volets qui la composent, la politique nationale de continuité territoriale peine à remplir la mission que lui assigne la loi, à savoir « *atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement* » et « *rapprocher les conditions d'accès de la population [insulaire et ultramarine] aux services publics* » ⁽¹⁾ de celles de l'Hexagone, tout en tenant compte des particularités de la situation géographique, économique et sociale de chaque territoire. Les trois principes qui la sous-tendent – égalité des droits, solidarité nationale, unité de la République – apparaissent malmenés dès lors que s'accumulent les fractures de tous ordres : fracture sociale, fracture économique, fracture numérique, qui composent les facettes d'une discontinuité multidimensionnelle.

Certes, il est incontestable – et vos rapporteurs partagent, sans le remettre en cause, ce constat – que l'État a ravivé, depuis maintenant quinze années, le dynamisme de cette politique de continuité. Dans les Outre-mer, le montant des aides allouées aux résidents, natifs ou non, n'a en effet jamais été aussi élevé ; les contrats de convergence et de transformation (CCT) locaux prévoient la modernisation manifeste des infrastructures ; la réduction des inégalités numériques s'est accélérée de manière frappante.

Néanmoins, les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication demeurent grevées par de nombreuses insuffisances. Si l'opérateur de la mobilité ultramarine, Ladom, a su améliorer la qualité du service rendu aux usagers, il incombe aux acteurs de la continuité territoriale, et en premier lieu à l'État, d'**affermir le droit des résidents ultramarins à la mobilité** et d'**amplifier les capacités de connexion** de ces territoires.

Tels sont les impératifs républicains qui doivent désormais guider la rénovation du principe de continuité territoriale. C'est à cette condition, estiment vos rapporteurs, qu'une égalité des droits solide et irréfragable pourra être établie entre les Outre-mer et l'Hexagone.

(1) Art. L. 1803-1 du code des transports.

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Le Comité a procédé à l'examen du présent rapport d'information lors de sa réunion du jeudi 23 octobre 2025 et a autorisé sa publication.

Les débats qui ont eu lieu au cours de cette réunion sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

https://videos.assemblee-nationale.fr/video.17475565_68f9deff12436.comite-d-evaluation-et-de-controle--rapport-d-evaluation-de-l-application-du-principe-de-continuite-23-octobre-2025

ANNEXE N° 1 : ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Volet de la PNCT	Nature des dépenses	Périmètre	2024 (exécution en crédits de paiement – CP)
Aides à la mobilité des personnes	Fonds de continuité territoriale (P123 Conditions de vie Outre-mer)	<i>Total FCT</i>	<i>TOTAL : 59,37 M€</i>
		Périmètre Ladom	49,00 M€
		Périmètre hors Ladom (services instructeurs de l'État dans les COM)	10,37 M€ (progression de + 55 % en CP par rapport à 2023)
	<i>Dispositifs spécifiques d'aide à la formation professionnelle en mobilité</i> (P138 Emploi Outre-mer)	Passeport mobilité pour la formation professionnelle	5,80 M€
	<i>Dispositifs locaux de formation à destination des cadres</i> (P138 Emploi Outre-mer)	Cadres d'avenir	0,33 M€
	<i>Subvention pour charges de service public de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité</i> (P138 Emploi Outre-mer)	SCSP Ladom	9,76 M€
	Dispositifs régionaux de continuité territoriale	« Continuité pays » (Nouvelle-Calédonie)	5,3 M€
		Dispositif d'ACT régional de La Réunion	N.C.
	Congés bonifiés (répartis sur les différents programmes ministériels)	Fonction publique d'État	26 M€
		Fonction publique territoriale	N.C.
		Fonction publique hospitalière	N.C.
Renforcement de la connectivité ultramarine	Désenclavement des dessertes (P123 Conditions de vie Outre-mer)	<i>Total désenclavement des dessertes</i>	<i>TOTAL : 14,16 M€</i>
		Desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon	12,23 M€
		Desserte aérienne des îles Wallis et Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon	1,93 M€
	Désenclavement de la Guyane	Dispositif d'aides à caractère social (DACS) – Part financée par l'État	4,5 M€
	Régime d'aides à l'investissement productif Outre-mer (P138 Emploi Outre-mer)	Achat d'aéronefs par les compagnies participant à la desserte ultramarine	Entre 50 et 100 M€
	Plans de sauvetage de compagnies ultramarines	Prêts garantis par l'État, autres mesures spécifiques	N.C.
	Dotation de continuité territoriale pour la Corse (P119 Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements)	Financement de la continuité territoriale aérienne et maritime avec la Corse	187 M€
	Modernisation des infrastructures ultramarines (P203 Infrastructures et services de transport)	Contrats de convergence et de transformation ultramarins – Volet rénovation des infrastructures portuaires, aéroportuaires et routières	N.C. (engagements pluriannuels)
Régulation économique et lutte contre la vie chère	Aide au fret (P138 Emploi Outre-mer)	Aide d'État	6,75 M€
Soutien à la continuité territoriale numérique	Programmes de connectivité numérique dans les Outre-mer	Volet Outre-mer du Plan France Très Haut Débit	N.C.
TOTAL des crédits budgétaires consacrés à la PNCT			369 M€ (appréciation minimale et hors crédits N.C.)

Source : Comité d'évaluation et de contrôle, d'après les documents budgétaires pour 2024 et 2025.

ANNEXE N° 2 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

- M. Olivier Jacob, directeur général des Outre-mer (DGOM), accompagné, pour la sous-direction des politiques publiques (SDPP), de M. François Le Verger, adjoint à la sous-directrice, M. Pierre Villa, chef du bureau de la vie économique, de l'emploi et de la formation (BVEEF), M. Thomas Labrune, adjoint au chef du bureau de la vie économique, de l'emploi et de la formation (BVEEF) et M. Yves Goument, chargé de mission économie territoriale et économie du transport aérien ; et, pour la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État (SDEPDE), de M. Baptiste Le Nocher, adjoint au sous-directeur (11 mars 2025)
- Mme Danielle Dubrac et M. Pierre Marie-Joseph, membres de la délégation aux Outre-mer du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et auteurs de l'avis « *Mieux connecter les Outre-mer* » (18 mars 2025)
- M. Gilles Simeoni, président du Conseil exécutif de Corse, accompagné de M. Jean-Félix Acquaviva, président de l'Office des transports de la Corse, et de M. Jean-François Santoni, directeur de l'Office des transports de la Corse (25 mars 2025)
- M. Emmanuel Vivet, sous-directeur des services aériens au sein de la direction du transport aérien (direction générale de l'aviation civile), accompagné de Mme Fabienne Herlédan, cheffe du bureau des transporteurs et de l'intervention publique et de M. Philippe Lambert, chef du bureau des études économiques (3 juillet 2025)
- M. Saïd Ahamada, directeur général de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom), accompagné de Mme Sandrine Venera, secrétaire générale de Ladom, et de Mme Joëlle Le Normand, directrice des missions et des partenariats (10 juillet 2025)
- M. Henri Hourcade, directeur général Marché France du groupe Air France-KLM*, et M. Aurélien Gomez, directeur des affaires parlementaires et territoriales (10 juillet 2025)
- M. Rodolphe Gintz, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités, accompagné de M. Nicolas Bina, conseiller élus et communication à la DGITM (16 juillet 2025)

* Ces organismes ont procédé à leur enregistrement au répertoire des représentants d'intérêts géré par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

ANNEXE N° 3 : CONTRIBUTIONS REÇUES PAR LES RAPPORTEURS

- Services déconcentrés de l'État :
 - Préfecture de la Guyane ;
 - Préfecture de La Réunion ;
 - Préfecture de la Guadeloupe ;
 - Préfecture de la Martinique ;
 - Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie ;
 - Haut-commissariat de la République en Polynésie française ;
 - Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;
 - Administration supérieure de Wallis-et-Futuna.

- Collectivités territoriales ultramarines :
 - Conseil départemental de Mayotte ;
 - Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
 - Conseil territorial de Saint-Martin ;
 - Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.

- Administrations et opérateurs de l'État :
 - Direction du Budget ;
 - Direction générale des collectivités locales ;
 - Service de l'économie numérique, direction générale des entreprises ;
 - Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
 - Agence nationale de la cohésion des territoires ;
 - France Travail ;
 - Délégation sénatoriale aux Outre-mer ;
 - Direction générale de l'administration et de la fonction publique ;
 - Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle.

- Administration de la Commission européenne :
 - Direction générale de la Concurrence ;
 - Direction générale de la politique régionale et urbaine.

- Universités ultramarines :
 - Université des Antilles ;
 - Université de La Réunion ;
 - Université de la Polynésie française.

- Compagnies maritimes et aériennes :
 - Groupe CMA-CGM*, direction des relations institutionnelles ;
 - Corsair ;
 - Corsica Linea* ;
 - Air Saint-Pierre.

- Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux ultramarins :
 - Conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion ;
 - Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane.

- Chambres de commerce et d'industrie ultramarines :
 - Chambre de commerce et d'industrie des îles de Guadeloupe ;
 - Chambre de commerce et d'industrie Île de La Réunion ;
 - Chambre économique multiprofessionnelle de Saint-Barthélemy.

* Ces organismes ont procédé à leur enregistrement au répertoire des représentants d'intérêts géré par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.