



Évaluation de l'application du principe de continuité territoriale

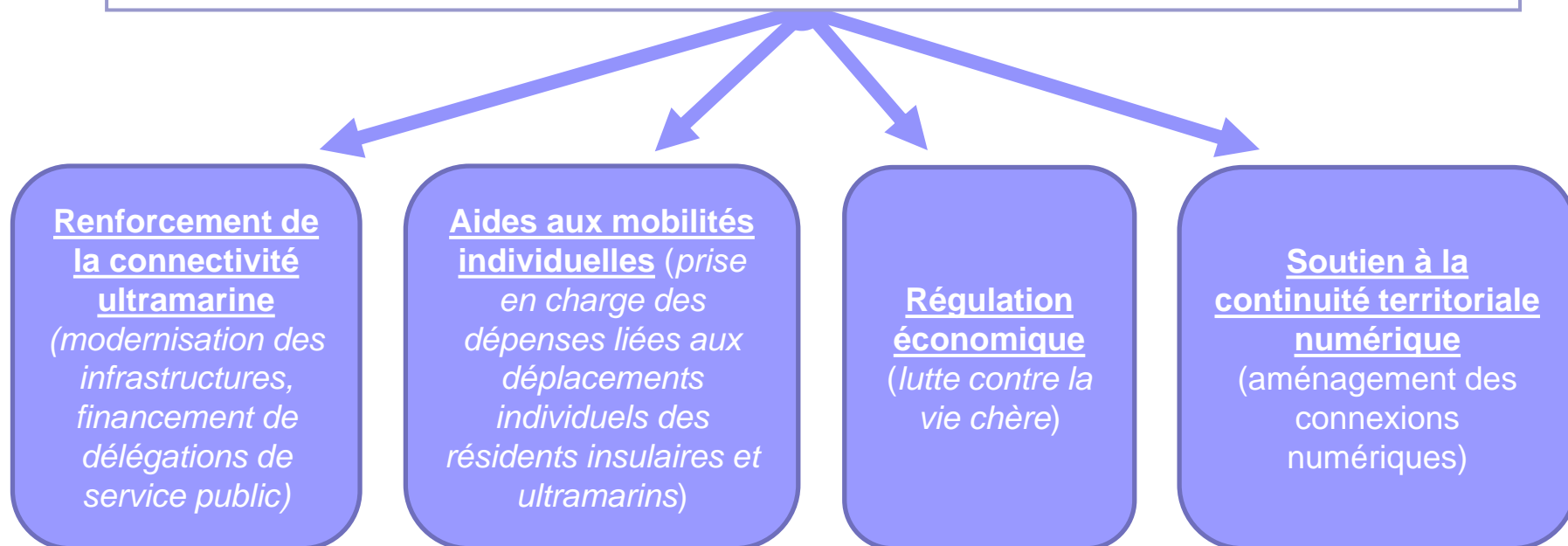
M. Olivier Serva et Mme Annie Vidal,
rapporteurs

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

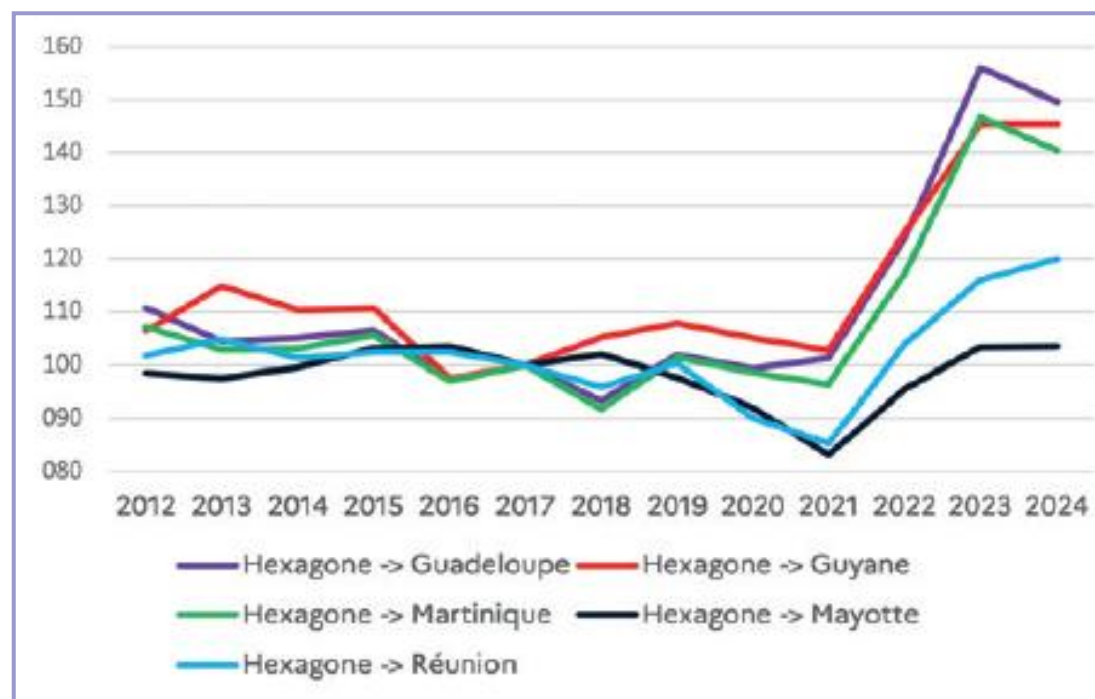
Volet de la PNCT	Nature des dépenses	Périmètre	Exécution 2024
Aides à la mobilité des personnes	Fonds de continuité territoriale (P123 Conditions de vie Outre-mer)	Périmètre Ladom	<u>49,00 M€</u>
		Périmètre hors Ladom (services instructeurs de l'État dans les COM)	<u>10,37 M€</u>
	Dispositifs spécifiques 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.
		Fonction publique hospitalière	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	<u>369 M€</u> (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 indépasseables** : 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

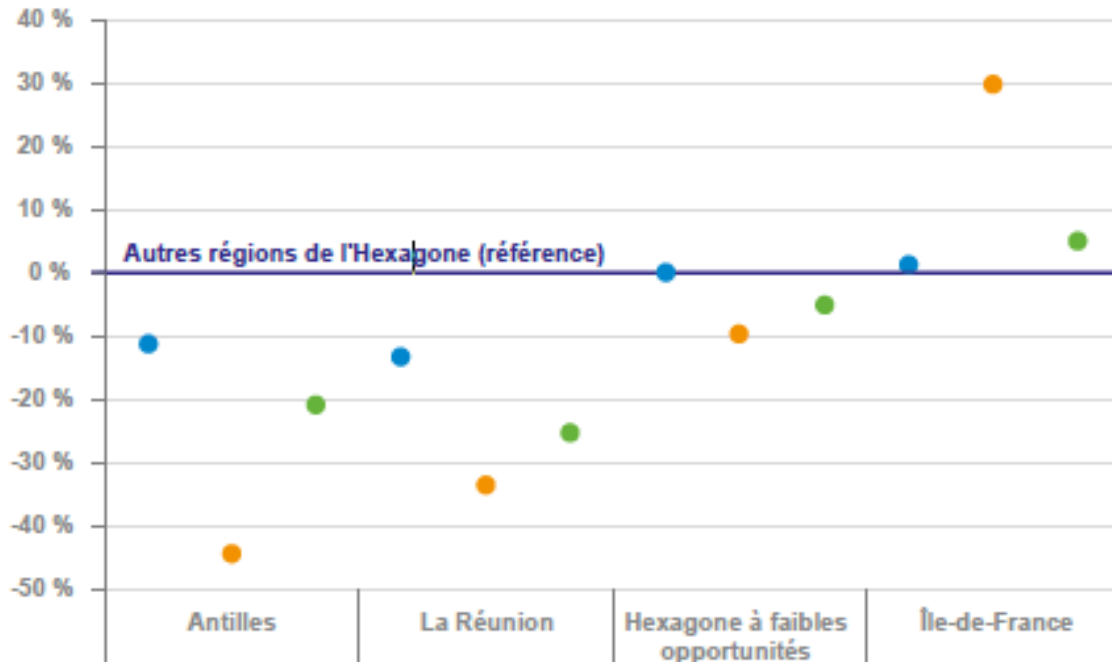


Source : CESECE de Guyane, La continuité territoriale en Guyane, octobre 2024, p. 19.

- 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.



Mesure de l'inégalité des chances entre natifs ultramarins et hexagonaux

Légende :

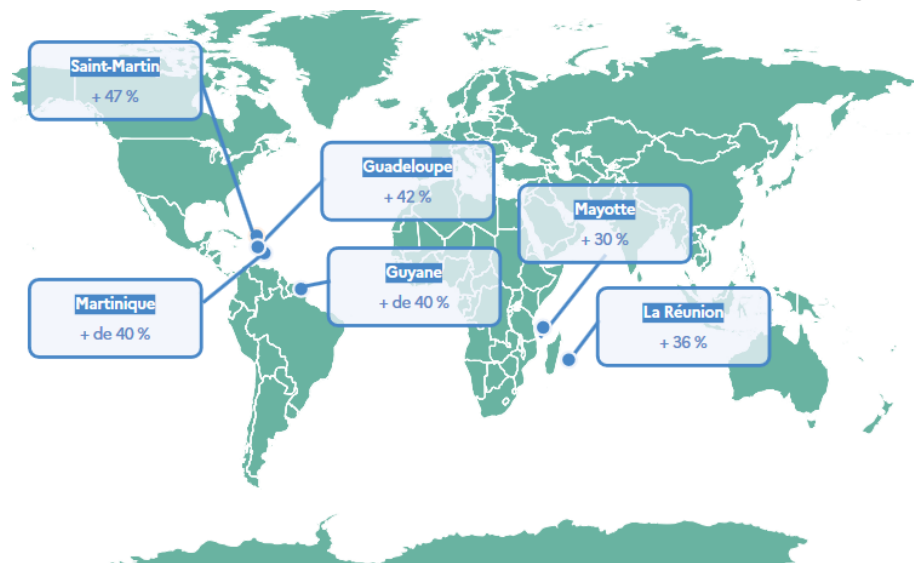
- Taux de cadres
- Taux d'emploi
- Taux de diplômés du supérieur

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.

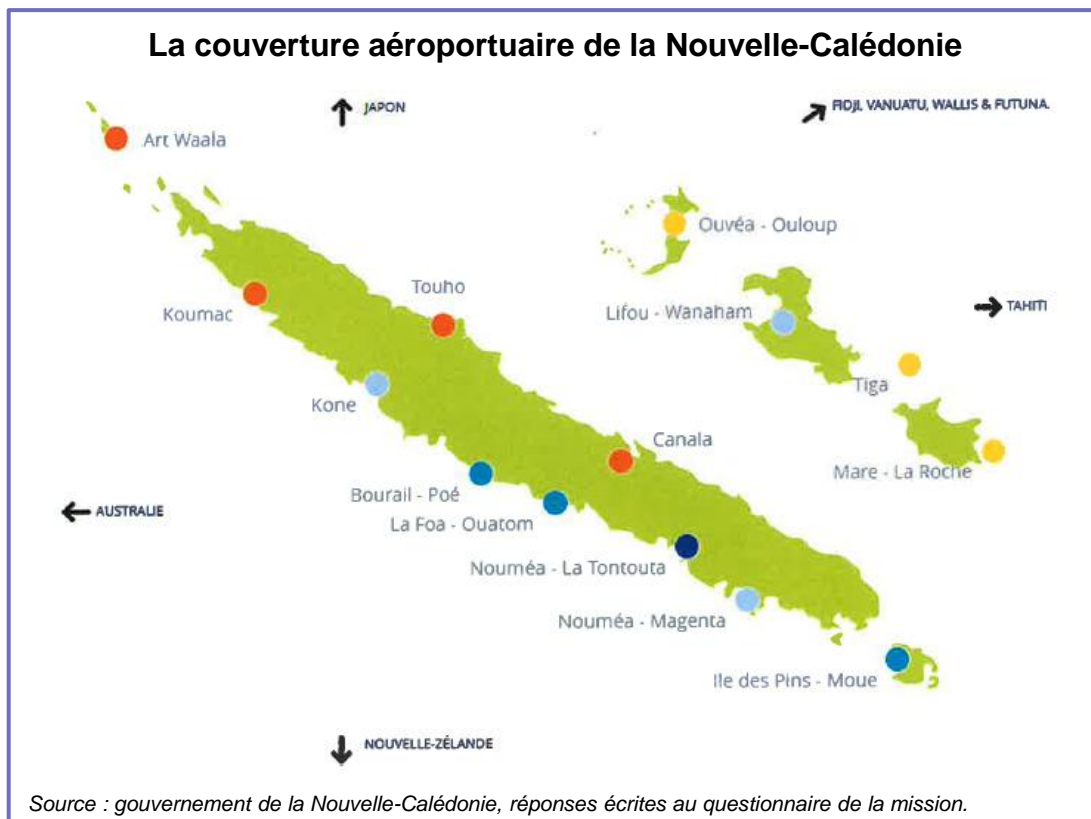
Département d'outre-mer	Écart moyen (Fisher)	Écart sur la base du panier de consommation métropolitain	Écart sur la base du panier de consommation du DOM
Guadeloupe	15,8	19,2	12,6
Martinique	13,8	17,1	10,6
Guyane	13,7	17,6	10,0
La Réunion	8,9	12,3	5,5
Mayotte (hors loyers)	10,3	17,7	3,4

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 Mednum, 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	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.

RÉPARTITION DES IMPLANTATIONS DE LADOM EN 2025



Source : Ladom, réponses au questionnaire de la mission.

Une efficacité 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 Ladom, 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 (<i>en euros</i>)	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	<u>5 278 567</u>	<u>6 746 662</u>	<u>107</u>

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.