Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

CONSEIL DEPARTEMENTAL

Assemblée Plénière du lundi 23 juin 2025

Membres en exercice : 26
Présents : 20
Procuration(s) : 4
Absent(s) : 2
Nombres de votants : 24
Votes pour : 24
Vote(s) contre : 0
Abstention(s) : 0
Date de la convocation : lundi 9 juin 2025

DELIBERATION N°DL_AP2025_0104

Relative au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur les finances (exercices 2019 et suivants)

L'an deux mille vingt-cinq, le vingt-trois juin, à 09h00, le Conseil Départemental de Mayotte s'est réuni en Assemblée Plénière, en application de l'article L. 3121-19 du code général des collectivités territoriales, sur convocation et sous la présidence de Monsieur Ben Issa OUSSENI, Président du Conseil départemental de Mayotte.
Cette séance s'est tenue à l'hémicycle Younoussa BAMANA.

Conseillers départementaux présents :
Monsieur Ben Issa OUSSENI, Monsieur Soibahadine NDAKA, Madame Mariam SAID KALAME, Monsieur Ali OMAR, Madame Zouhourya MOUAYAD BEN, Madame Bibi CHANFI, Monsieur Daoud SAINDOU MALIDE, Monsieur Madi Moussa VELOU, Monsieur Soula SAID SOUFFOU, Madame Nadjima SAID, Monsieur Alain SARMENT, Madame Zamimou AHAMADI, Madame Maymounati MOUSSA AHAMADI, Monsieur El Anrif HASSANI, Monsieur Elyassir MANROUFOU, Madame Laini ABDALLAH BOINA, Monsieur Nadjayedine SIDI, Monsieur Abdoul KAMARDINE, Monsieur Saindou ATTOUMANI, Madame Soihirat EL HADAD

Conseillers départementaux représentés :
Madame Rosette VITTA donne pouvoir à Monsieur Soibahadine NDAKA,
Madame Echati ISSA donne pouvoir à Monsieur Daoud SAINDOU MALIDE,
Madame Farianti MDALLAH donne pouvoir à Monsieur El Anrif HASSANI,
Madame Hélène POLLOZEC donne pouvoir à Monsieur Soula SAID SOUFFOU

Conseillers départementaux absents :
Monsieur Daniel ZAIDANI, Madame Zaounaki SAINDOU

Secrétaire de séance désignée :
Madame Nadjima SAID

Le Président constate que le quorum est atteint,

Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu la délibération n°DL_AP2021_0197 du 1er juillet 2021 relative à l'élection de Monsieur Ben Issa OUSSENI en qualité de Président du Conseil Départemental de Mayotte ;

Considérant : le rapport n°2025-02619 de Monsieur le Président du Conseil Départemental de Mayotte ;
Considérant : l'avis de la Commission Administration générale, Transport et Transition écologique du 18 juin 2025.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Après en avoir délibéré, à l'unanimité des présents et des représentés,
Le Conseil Départemental,

DECIDE

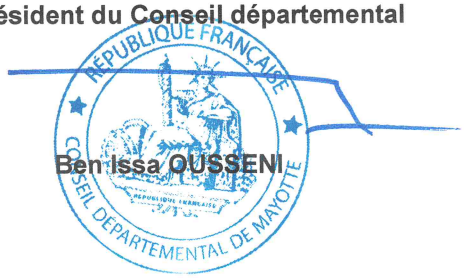
Article 1 : de prendre acte du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur les finances pour les exercices 2019 et suivants ;

Article 2 : d'engager les actions indispensables eu égard aux recommandations et aux observations de ce rapport ;

Article 3 : d'autoriser le Président du Conseil départemental à signer tous les actes nécessaires à la mise en œuvre de la présente délibération ;

Article 4 : en application des dispositions de l'article R.421-1 et suivants du code de justice administrative, cette délibération peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif de Mamoudzou dans les deux mois qui suivent sa publication et affichage et sa transmission au Représentant de l'État dans le Département.

Pour extrait certifié conforme
Le Président du Conseil départemental



Ben Issa OUSSENI

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Chambre régionale des comptes
Mayotte

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

Cahier n°1 : Les finances

(Département de Mayotte)

Exercices 2019 et suivants

Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires, le présent document est confidentiel.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **5**
RECOMMANDATIONS **7**
PROCÉDURE **8**
OBSERVATIONS **9**
1 UN CONTRAT D'ENGAGEMENT INSUFFISAMMENT ÉLABORÉ ET SANS VISION **10**
1.1 Un concours substantiel de l'État sans véritables contreparties du Département 11
1.1.1 Des contreparties multiples, imprécises et non hiérarchisées 11
1.1.2 Un concours exceptionnel de 150 M€ 14
1.2 Des versements décorrélés du respect des engagements 16
1.2.1 Un suivi irrégulier des engagements 16
1.2.2 Un premier versement de 50 M€ sans conditions fin 2023 19
1.2.3 Un versement des 100 M€ pour l'exercice 2024 dans des conditions opaques 21
1.3 Un bilan contrasté 22
1.3.1 Des objectifs de diminutions de dépenses et l'augmentation des recettes en 2024 partiellement atteints 22
1.3.2 L'absence de prise en compte de certains éléments significatifs au contrat d'engagement 25
1.3.3 L'absence de cohérence avec les contrats de convergence et de transformation 27
1.3.4 Un contrat à optimiser pour les futurs concours de l'État 28
2 UN MANQUE PERSISTANT DE FIABILITÉ DES COMPTES **29**
2.1 La persistance d'engagements incontrôlés 29
2.2 Une gestion attentiste des recettes 31
2.2.1 Une émission des titres de recettes trop tardive 31
2.2.2 Des recettes liées à la distribution d'électricité non recouvrées 33
2.2.3 Les recettes liées à la délégation de service des ports de plaisance non recouvrées 34
2.2.4 Les recettes de la taxe sur les contrats d'assurance recouvrées tardivement 34
2.2.5 Un droit d'accise sur les produits énergétiques collecté sans délibération 35
2.3 Des prévisions budgétaires insincères en 2023 36
2.3.1 Des dépenses sous-évaluées 36
2.3.2 Des recettes surévaluées 37
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE **37**
3.1 Un budget principal en manque de ressources pérennes 37
3.1.1 Une progression plus forte et plus rapide des charges que des ressources de fonctionnement 37
3.1.2 Un niveau faible de financement des investissements 41
3.1.3 Une trésorerie dépendante des avances et des versements exceptionnels 42
3.2 Des budgets annexes structurellement déséquilibrés 45

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

3.2.1 Un budget santé et protection de l'enfance sous-financé au regard de la montée en charge de ces compétences 45
3.2.2 Un budget du service des transports maritimes non viable sans subvention d'équilibre 46
3.3 Une situation prospective à court terme sans signe de véritable redressement 47
ANNEXES 51

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

SYNTHÈSE

Le passage à la fiscalité de droit commun a profondément bouleversé le modèle financier du conseil départemental de Mayotte. Les dotations, dont le dynamisme s'est réduit, représentent désormais plus de la moitié des produits courants.

Le Département reste fortement tributaire des financements publics de l'État. Sa situation financière repose sur le versement de régularisations ou de dotations exceptionnelles, les recettes pérennes ne permettant pas d'assurer l'équilibre de son budget et de réaliser les dépenses d'investissement prévues.

L'écart croissant, entre des recettes qui sont restées relativement stables et des dépenses dont le dynamisme s'est considérablement accéléré, a conduit le Département à consommer les 150 M€ d'arriérés de dotations versées entre 2016 et 2018 au titre des compensations liées au transfert de compétences en matière d'aide sociale à l'enfance et de protection maternelle et infantile. Compte tenu de l'évolution démographique et sociale de Mayotte, ces compensations s'avèrent insuffisantes. Le rapport de la mission inter-inspections remis en novembre 2023 avait préconisé un abondement pluriannuel du budget lié à un engagement réciproque de l'État et du Département visant à garantir une meilleure maîtrise du budget et un accroissement de la qualité de l'information financière et du contrôle interne.

Le contrat d'engagement passé entre l'État et le Département, le 8 décembre 2023, n'a prévu que deux versements ponctuels de 50 M€ en 2023 et 100 M€ en 2024. Les contreparties demandées au Département sont multiples, non hiérarchisées et dépourvues de force contraignante suffisante, en contradiction avec le rapport précité de novembre 2023. Le contrat omet également de prendre en compte la régularisation des dettes croisées entre l'État et le Département qui n'a toujours pas été résolue depuis le passage à la fiscalité de droit commun en 2014.

L'affectation des fonds s'est révélée erronée et imprécise. Le comité de suivi du contrat s'est réuni de manière irrégulière et l'ensemble des engagements n'a pas été respecté. Malgré ces carences, les recettes ont pourtant été intégralement versées au Département en 2023 et 2024.

En dépit d'effectifs pléthoriques au sein de la collectivité, la qualité de la gestion budgétaire et du contrôle interne reste faible. Aussi, le Département recourt systématiquement, depuis 2022, à des cabinets d'experts pour réaliser les prestations tenant aussi bien à l'organisation des services, aux ressources humaines, à l'achat public qu'aux finances et à la planification des investissements. L'exploitation de ces travaux n'a toujours pas permis une amélioration tangible de la gestion et de la situation financière et le Département se place dans une situation de dépendance vis-à-vis de ses consultants.

Le poids excessif des charges de personnel et des subventions d'équilibre versées au budget annexe santé et protection de l'enfance et au budget annexe des transports maritimes s'est accentué.

L'absence de lien entre contrat d'engagement et contrats de convergence et de transformation nuit gravement au pilotage global des actions et des moyens et à leur efficacité sur le terrain. Les enjeux de reconstruction résultant des dégâts causés par le cyclone *Chido* en décembre 2024 justifieraient la création d'un outil unique regroupant l'ensemble des soutiens apportés par l'État au Département ainsi que leurs conditions de mise en œuvre. L'absence de

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

lien entre contrat d'engagement et contrats de convergence et de transformation nuit gravement au pilotage global des actions et des moyens et à leur efficacité sur le terrain.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

RECOMMANDATIONS[1]

N°	Nature	Domaine	Objet	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Performance	Relations avec les tiers	Rechercher, lors de la prolongation du contrat d'engagement, le regroupement de l'ensemble des concours apportés par l'État dans un document unique précisant les engagements pluriannuels et les modalités de suivi.			X	29
2	Régularité	Comptabilité	Tenir, dès à présent, une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions l'article L. 3341-1 du code général des collectivités territoriales.			X	31
3	Performance	Comptabilité	Émettre, dès à présent, les titres de recettes de manière régulière tout au long de l'année dès que les droits sont constatés.			X	33
4	Régularité	Relations avec les tiers	Prendre, dès à présent, une délibération déterminant les tarifs normaux, réduits et particuliers des catégories fiscales des gazoles et des essences et les cas d'exonération.		X		36
5	Performance	Comptabilité	Réorganiser la chaîne de mandatement, dès le second semestre 2025, afin de respecter les délais de paiement.			X	44

[1] Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du Département de Mayotte a été ouvert le 28 août 2024 par lettre du président de la chambre adressée à M. Ben Issa Ousseni, président du conseil départemental depuis le 1er juillet 2021. Par lettre du président datée du même jour, M. Soibahadine Ibrahim Ramadani, en sa qualité d'ancien président de mars 2015 à juin 2021, a été informé de ce contrôle.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 5 février 2025 avec l'ordonnateur en fonctions et le 27 janvier 2025 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 6 janvier 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui portent sur la situation financière, budgétaire et comptable de la collectivité. La gestion du patrimoine et celle des subventions font l'objet de deux autres rapports distincts.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé au président du conseil départemental et à son prédécesseur. Dix extraits ont été adressés à des collectivités, administrations et tiers. L'actuel président et huit destinataires d'extraits ont répondu.

Lors de sa séance du 8 avril 2025, après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives qui portent sur la situation financière, budgétaire et comptable de la collectivité.

Ce rapport d'observations définitives retrace la situation du Département avant le passage du cyclone *Chido* qui a frappé l'archipel le 14 décembre 2024 et dont les répercussions sur la situation financière de la collectivité ne peuvent pas encore être évaluées.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

OBSERVATIONS

Le 31 mars 2011, le Département de Mayotte est devenu officiellement le cent-unième département de France. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) estime la population de Mayotte au 1er janvier 2024 à 321 000 habitants, répartis sur 376 km^2. De 2012 à 2017, date du dernier recensement, la croissance de la population a atteint 3,8 % par an en moyenne. L'archipel a ainsi la plus forte densité de population de la France d'outre-mer, mais aussi le plus fort taux de croissance démographique.

Le Département est une collectivité territoriale unique (CTU), collectivité territoriale à statut particulier, régie par l'article 73 de la Constitution, au sein de laquelle une seule assemblée exerce sur son territoire toutes les compétences dévolues à la région et au Département. Le Département de Mayotte reste néanmoins soumis à un régime juridique dérogatoire dans plusieurs domaines.

La compétence de la protection maternelle et infantile (PMI) a été transférée au Département au 1er janvier 2006 et celle de l'aide sociale à l'enfance (ASE) au 1er janvier 2009. L'exercice de ces compétences est retracé dans un budget annexe spécifique. Il en est de même pour le service des transports maritimes qui opère un service de liaison maritime entre les îles de Petite-Terre et Grande-Terre.

Depuis le 1er janvier 2019, l'État a recentralisé la gestion du revenu de solidarité active au regard de l'évolution des dépenses d'allocations.

Les compétences de construction, d'entretien et de fonctionnement des collèges et des lycées, l'accueil, la restauration et l'hébergement dans ces établissements, ainsi que la gestion du personnel technique, ouvrier et de service ne sont pas exercées par le Département.

La construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion de voirie départementale relèvent de la compétence du Département, soit environ 137 kilomètres de routes. En revanche, la gestion de la voirie classée en route nationale, soit environ 86 kilomètres, n'incombe pas à la collectivité. Elle pourrait lui être transférée à compter de 2026.

La départementalisation de Mayotte, que la Cour des comptes[2] estime « *menée à la hâte* » et qu'elle qualifie de « *fuite en avant* » et de réforme « *insuffisamment préparée et pilotée* » dont le coût et les risques financiers n'avaient pas été évalués, n'a pas été réalisée dans des conditions permettant de garantir le respect du principe de neutralité financière des transferts[3] ce qui résulte à la fois d'un manque de préparation de la collectivité et d'accompagnement par l'État. Si ces transferts ont fait l'objet d'un accompagnement financier sous forme de compensations exceptionnelles qui ont permis au Département d'assurer provisoirement les dépenses liées au transfert des compétences, ces réserves ont vite été consommées en l'absence de développement de recettes dynamiques.

---

[2] Cour des comptes, *La départementalisation de Mayotte*, rapport public thématique, janvier 2016.
[3] La compensation du coût des compétences décentralisées a pour but de préserver le principe de neutralité financière des transferts mais ne garantit pas le financement de l'évolution de leur coût.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

1 UN CONTRAT D'ENGAGEMENT INSUFFISAMMENT ÉLABORÉ ET SANS VISION

Dès 2021, le président du conseil départemental avait alerté les pouvoirs publics, comme en témoignent plusieurs courriers adressés à la chambre en janvier et en mars 2021, sur l'insuffisance des compensations financières lors du transfert de compétences de l'État vers la collectivité, en particulier en matière d'aide sociale à l'enfance, de protection maternelle infantile et de transports scolaires. La chambre en a d'ailleurs fait le constat dans ses rapports consacrés à l'exercice de ces compétences[4].

Constatant une dégradation de la trésorerie qui était susceptible d'empêcher notamment le paiement des rémunérations, des charges sociales, des transports scolaires et des bourses aux étudiants dès décembre 2022, le payeur départemental a demandé à l'ordonnateur d'établir des ordres de priorité des dépenses à compter de janvier 2023. De nombreux bordereaux de mandats ont néanmoins été placés en insuffisance de trésorerie.

L'analyse des comptes de gestion de 2020 à 2022 permet de constater qu'en trois années, le résultat cumulé est passé de 250 M€ fin 2020 à 45 M€ fin 2022. Ainsi, l'équilibre du budget 2023 pouvait paraître compromis même si aucune procédure au titre du contrôle des actes budgétaires n'a été engagée[5]. De même, la solution d'un contrat de redressement, à l'instar des contrats de redressements outre-mer, jusqu'à là réservés aux communes, n'a pas été mise en œuvre.

Ces difficultés financières tiennent essentiellement au fait que les compétences relatives à l'aide sociale à l'enfance (ASE), la politique maternelle et infantile (PMI) et les transports scolaires engendrent des dépenses en très forte augmentation compte tenu de l'exercice récent de ses compétences par la collectivité et l'effort de rattrapage. La Cour des comptes avait suggéré que « *la répartition entre les collectivités territoriales de la dynamique des impôts nationaux devrait être modulée en fonction de critères relatifs au nombre et aux caractéristiques socioéconomiques de leurs habitants* »[6] et notamment au nombre d'enfants et à celui des foyers dotés de faibles revenus.

La mission inter-inspections[7], diligentée tardivement à la suite de l'alerte de la direction régionale des finances publiques auprès des services préfectoraux, a, par des approches successives et complémentaires rendues nécessaires par les insuffisances dans la disponibilité ou la qualité de certaines informations financières, évalué le besoin de financement de la collectivité à environ 50 M€ en 2023.

Sous certaines réserves, la mission a éclairé les perspectives budgétaires de la collectivité pour la période 2024-2026 et a estimé que le besoin de financement pourrait avoisiner annuellement 100 M€ à compter de 2024. Ce rapport a été remis en novembre 2023.

---

[4] CRC Mayotte, 6 avril 2018, *Département de Mayotte – Gestion des ressources humaines* ; CRC Mayotte, 6 avril 2018, *Département de Mayotte - Gestion du service des transports maritimes* ; CRC Mayotte, 25 juillet 2019, *Département de Mayotte – Aide sociale à l'enfance*.

[5] La dernière saisine de la chambre régionale date de 2016.

[6] Cour des comptes, *Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir*, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

[7] Inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Un contrat d'engagements a été signé entre la Première ministre et le président du conseil départemental le 8 décembre 2023.

1.1 Un concours substantiel de l'État sans véritables contreparties du Département

1.1.1 Des contreparties multiples, imprécises et non hiérarchisées

Le contrat, qui ne comporte que sept pages, rédigé à la hâte, peu de temps avant le déplacement de la Première ministre, se borne à décrire la situation financière de la collectivité en analysant rétrospectivement la période de 2021 à 2023 et en énonçant, à titre indicatif, une prospective pour les années de 2024 à 2027.

En réponse à la chambre, le Département indique qu'« en urgence, un contrat d'engagements a été rédigé en parfaite concertation avec l'État local (Préfet, DRFIP, payeur départemental) et l'État national (ministère des outre-mer, ministère de l'économie et des finances) à travers des échanges en flux continus, puis validé en assemblée délibérante le 7 décembre, et signé le 8 décembre 2023 », ce qui revient à confirmer le caractère précipité de la signature du contrat.

Les objectifs en matière de politiques publiques ne font l'objet d'aucune précision. Pour l'aide sociale à l'enfance, la protection maternelle et infantile et les transports scolaires, il est prévu qu'ils seraient intégrés au contrat par voie d'avenant avant la fin du mois de février 2024, ce qui n'a finalement été réalisé qu'en novembre 2024.

Le document est accompagné de quatre annexes : maîtrise des dépenses et optimisation des recettes (annexe n° 1), bilan de la transformation du conseil départemental de Mayotte depuis 2022 et perspectives (annexe n° 2), facteurs exogènes identifiés en matière de ressources humaines (annexe n° 3), point d'étape de l'assistance technique relative à la fiabilisation des données budgétaires et comptables (annexe n° 4[8]).

Les annexes n° 2 à n° 4 reprennent des documents antérieurs élaborés par des cabinets de conseil et sont purement descriptives. Seule l'annexe n° 1 liste 40 actions réparties en 7 thèmes. Toutefois, ces items ne sont pas hiérarchisés ou délimités dans le temps. Ils ne contiennent pour la plupart pas d'engagements concrets et mesurables et présentent un caractère général sans aucune précision sur les actions à mener : rationalisation des achats et des dépenses bâtimentaires et énergétiques, renégociation des contrats de prestation de services, adéquation des ressources humaines au niveau du service, valorisation du domaine public, établissement d'un plan de cession du patrimoine, fonctionnement adéquat des régies, formalisation d'un plan prévisionnel d'investissement, mobilisation des cofinancements des investissements, évolution de l'organigramme des services, réflexion sur la pertinence des modes de gestion, mise en place d'une stratégie d'achat, renforcement des compétences dans le domaine de la commande publique, de la communication, du management, etc.

---

[8] Cette mission d'assistance financée par l'Agence française de développement (AFD), qui a débuté en juillet 2023, est antérieure au contrat d'engagement.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Le contrat ne comprend pas d'indicateurs synthétiques et la prospective qui y figure n'est mentionnée qu'à titre indicatif.

1.1.1.1 Des économies en matière de dépenses chiffrées mais peu explicites

Le Département s'engage à stabiliser ses charges à caractère général en rationalisant les achats et les dépenses bâtimentaires et en réalisant une « *captation dynamique de la taxe foncière* », soit 5,5 M€ sur la période 2024 à 2027 représentant 6 % des charges de 2023. La captation dynamique de la taxe signifie une baisse du montant de la taxe foncière payée par le Département, dont le montant est passé de 5,2 M€ en 2019 à 8,5 M€ en 2023, soit plus de 10 % des charges à caractère général. Le montant anormalement élevé s'explique par l'étendue du domaine foncier appartenant au Département qui doit faire l'objet de cessions depuis 1996, mais aussi par la mise en place de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en 2021.

En ce qui concerne la masse salariale, la collectivité s'engage à ajuster ses effectifs sans que des mesures concrètes de réduction d'effectifs ne soient envisagées. Il est uniquement précisé que la progression du volume des enfants confiés aux assistants familiaux devra être contenue chaque année. La chambre doute de la portée réelle d'un tel engagement aux regards de ses dernières observations en la matière. L'effort est estimé à 6,4 M€ jusqu'en 2027, soit 3,3 % des dépenses de personnel de 2023.

En 2018[9], la chambre avait formulé des recommandations sur les différents éléments de la rémunération des agents. Le Département n'a que partiellement donné suite aux recommandations (application irrégulière du régime indemnitaire, remboursement des agents mis à disposition, attributions d'avantage en nature, remboursement des rémunérations irrégulièrement versées) et quand il l'a fait, ce fut au prix d'augmentation desdites dépenses[10]. La chambre constate qu'aucune des pistes d'économie identifiées dans son rapport de 2018 n'a été reprise dans le contrat d'engagement. En réponse aux observations de la chambre, le Département indique avoir notamment « *réduit le montant de l'IFSE perçu par les agents bénéficiaires d'un logement de fonction et véhicule de 800 euros* ». Or, il ressort des délibérations transmises par la collectivité que cette réduction ne s'applique pas aux grades d'administrateur et de médecin territorial. En outre, les bulletins de paie des agents bénéficiaires d'un logement de fonction ne font pas apparaître une telle diminution.

De même, le contrat ne prend pas en compte les 144 agents mis à disposition du Département par la direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement et de la mer de Mayotte (DEALM). Le remboursement de cette mise à disposition est erratique (1,4 M€ en 2022 pour les années 2019 à 2021, 0,4 M€ en 2024 pour l'année 2022). Enfin, il n'intègre pas les surcoûts non négligeables résultant de la liquidation des cotisations sociales versées sur la base d'une assiette défavorable[11]. En réponses aux observations de la chambre, la DEALM a indiqué que les deux structures après une période d'incertitude relative à la gestion des années précédant la période de la convention, trouvent un schéma de fonctionnement cohérent. Ainsi,

---

[9] CRC Mayotte, 6 avril 2018, *Département de Mayotte – Gestion des ressources humaines*, op. cit.
[10] Cour des comptes, *Quel développement pour Mayotte ?*, rapport public thématique, juin 2022.
[11] CRC Mayotte, 16 juillet 2020, *Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Mayotte*. L'assiette des cotisations au centre de gestion, comme celle des cotisations au centre national de la fonction publique territoriale, est fixée par référence à celle des cotisations sociales versées au titre de l'assurance maladie. La CRC a ainsi constaté que l'assiette retenue par les collectivités locales mahoraises et par le centre hospitalier de Mayotte était plus large que celle retenue par les collectivités de France métropolitaine, des autres départements d'outre-mer.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

les paiements sont intervenus et interviendront de manière plus régulière. Elle ajoute que la compensation prévue au titre des heures supplémentaires et astreintes pour raison de service au titre de la compétence départementale, n'a pas été mise en œuvre jusqu'à présent. Elle précise que la dépense pour les mises à disposition est comptabilisée en fonds de concours. Selon la chambre, cette pratique de prise en compte de rémunérations de personnel permet au Département de minorer les sommes comptabilisées au titre de ses charges de personnel.

S'agissant des charges de gestion courante, essentiellement des subventions aux organismes satellites, le Département s'engage à un meilleur contrôle des établissements bénéficiaires et à l'encadrement des conventions d'objectifs et de moyens. L'effort est estimé à hauteur de 4 M€, soit 5,7 % des dépenses 2023. Dans ce domaine, il s'engage à affecter, de manière complémentaire, 2 M€ issus de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, au profit du budget de fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours (SDIS)[12].

En investissement, l'effort en dépenses est limité à un meilleur encadrement du versement des subventions d'équipement, en adéquation avec la situation financière de la collectivité et la faisabilité des projets financés. Ces subventions d'équipement sont plafonnées à 30 M€ par an.

1.1.1.2 Des engagements en matière de recettes peu précis

En matière de recettes de fonctionnement, le Département s'engage à sécuriser et à optimiser les recettes de la redevance du port de Longoni, des cessions foncières et d'actifs, celles résultant de la valorisation du domaine public, de la mise à disposition de personnel de la collectivité et des services tarifés et de la billetterie du service des transports maritimes.

Ces engagements, qui ne sont pas chiffrés, n'ont pas un caractère contraignant, même si l'effort de la collectivité pour augmenter les recettes de fonctionnement est estimé à 9 M€ jusqu'en 2027 sur la base des recettes constatées en 2023. Il repose en partie sur la facturation du service des transports maritimes (+ 1 M€) et celle des mises à disposition de personnel (+ 1 M€). L'effort sur les recettes de valorisation du domaine public et des services tarifés n'est pas compris dans ce chiffrage.

Les recettes à classer fin 2023 s'élevaient à plus de 38,7 M€, soit 9 % des produits de gestion. Aussi, la chambre doute de la sincérité des montants pris en considération. En conséquence, l'effort demandé au Département est assis sur une base faussée, puisque minorée.

En outre, le contrat contient plusieurs incohérences. Il prévoit notamment des cessions d'actifs en fonctionnement alors qu'il s'agit de recettes d'investissement. Ces sommes ne devraient pas être incluses dans les recettes de fonctionnement à améliorer. Par ailleurs, les produits des cessions d'immobilisation ont été retenus une seconde fois « *dans une logique budgétaire* » en produits d'investissement à hauteur de 2 M€ par an sur la période 2024-2027.

Sur les recettes d'investissement, assez paradoxalement, le Département s'engage également à céder à titre gracieux ou à vil prix à l'État ou aux communes un certain nombre de parcelles, en vue d'y établir des équipements et des projets structurants pour le territoire : les équipements communaux dont les groupes scolaires, le centre hospitalier, les autres services publics. Pourtant, la valorisation de ces cessions est estimée à une moyenne annuelle de 3 M€.

---

[12] En plus des 12,5 M€ alloués chaque année au SDIS.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Le montant est différent des 2 M€ indiqués plus haut. Il parait contradictoire de céder à titre gracieux et d'en escompter une recette annuelle de 3 M€. D'ailleurs, cette valorisation n'est pas prise en compte dans la prospective qui limite la recette de cession d'immobilisation à 2 M€.

Enfin, le contrat prévoit la mise en place d'un groupe de travail entre le conseil départemental et l'État afin d'étudier les contours et les modalités possibles de la vente partielle des actions d'Electricité de Mayotte (EDM) appartenant actuellement au conseil départemental à une entreprise publique, ou majoritairement publique, en vue de renforcer les marges ainsi que les capacités d'initiative et d'investissement de la collectivité au regard de ses compétences notamment régionales. Cet engagement qui n'est pas davantage chiffré est étonnant. En effet, les parts détenues par le Département dans cette société ont rapporté plus de 10 M€ de recettes de fonctionnement sur la période 2019 à 2023. Le montant de ces produits a quasiment doublé en 2023 permettant de couvrir les dépenses de frais financiers, soit 4,5 M€ en 2024.

Le Département s'engage donc sur un effort de 32,9 M€ pour la période de 2024 à 2027, reparti entre une diminution des dépenses de 15,9 M€ et une augmentation des recettes de 17 M€.

1.1.2 Un concours exceptionnel de 150 M€

1.1.2.1 Un versement possible même en l'absence du respect des engagements pris

Contrairement aux précédentes régularisations qui n'avaient pas été assorties de prescriptions particulières, les versements prévus pour 2023 et 2024 étaient conditionnés par le respect des engagements visant à garantir une meilleure maîtrise du budget comme cela avait été préconisé par le rapport inter-inspections qui évoque toutefois seulement un besoin de financement, ce qui signifie qu'il ne lie pas explicitement la dégradation de la situation financière à la gestion de la collectivité.

Néanmoins, la conclusion figurant au contrat d'engagement modère singulièrement le caractère contraignant des engagements pris : « *Cette trajectoire pourrait être modulée, le moins possible, en fonction des opérations qui pourraient s'avérer nécessaires en matière d'apurement du stock significatif des dépenses d'investissement et du phasage lié au nécessaire moratoire portant sur les subventions dues, parfois de manière très ancienne, aux communes et EPCI (chapitres 65 et 204).* ». Aucune précision n'est apportée sur le volume des stocks d'engagements du Département et le niveau de modulation envisageable.

Le contrat prévoit un versement de 150 M€ sur les exercices 2023 et 2024, soit le tiers des produits de gestion de 2023[13]. Il précise qu'il est établi jusqu'au 31 décembre 2024 mais qu'il s'inscrit dans « *le cadre d'un processus continu et pluriannuel d'amélioration de la situation de la collectivité durant cinq années* »[14]. Il contient un tableau de trajectoire financière « *à titre indicatif* » qui fait état du maintien d'un versement de 100 M€ jusqu'en 2027. Aucune clause du contrat ne stipule toutefois la pérennisation de ce financement au-delà de 2024. Ainsi, les limites dans le temps du contrat d'engagement sont extrêmement floues.

---

[13] Produits consolidés budget principal et budgets annexes, soit 466 M€.
[14] Article 1er du contrat d'engagement.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

S'agissant de l'effort attendu du Département, le contrat ne précise pas explicitement s'il porte sur le budget principal ou l'ensemble des budgets, les charges et les produits de gestions mentionnés dans le contrat et ses annexes ne sont pas détaillés.

1.1.2.2 Une affectation imprécise des crédits

Les montants de 50 M€ et de 100 M€ versés par l'État se fondent sur la valorisation réalisée par la mission inter-inspections correspondant au déficit budgétaire prévisionnel de 2023 et 2024. Elle estime que 45 à 55 M€ permettraient « *à la collectivité le règlement de ses dépenses de l'exercice en cours* ». Si le contrat d'engagement tente de préciser l'objet du besoin de financement, l'État n'a pas revu à la hausse le montant des compensations budgétaires accordées pour le transfert des compétences, privilégiant le versement ponctuel de crédits pour combler la sous-évaluation des compensations.

Les fonds ont été versés sur le budget principal qui est le seul à détenir un compte financier.

- L'affectation des 50 M€ versés fin 2023

Un montant de 38 M€ est affecté au règlement des mandats en cours sans que l'état détaillé des restes à payer ne figure en annexe du contrat. Il est par conséquent difficile, voire impossible, d'en assurer le suivi (voir *infra*). Cette somme ne correspond pas aux restes à payer constatés fin 2023. Le payeur départemental a indiqué avoir, dès le mois de juin 2023, demandé au directeur des finances de la collectivité de mandater la totalité des factures en instance dans les services afin de connaître la réalité des engagements pris, toutefois sans obtenir satisfaction. La même demande a été formulée par la mission inter-inspections qui n'a pas davantage obtenu satisfaction.

L'absence de précision sur la nature des dépenses financées par ces 38 M€ ne permet également pas de dire si la recette doit être inscrite en fonctionnement ou en investissement et pour quel montant. Le versement a finalement été constaté en section de fonctionnement pour la totalité.

Le montant restant de 12 M€ doit être affecté aux engagements 2022 et 2023 pris par le Département auprès de quatre associations intervenant dans le domaine social listées dans le contrat. Le détail de ces impayés ne figure pas davantage dans les annexes du contrat. Aussi le suivi de leur règlement ne peut être assuré (voir *infra*).

- L'affectation des 100 M€ versés en 2024

Les 100 M€ devant être versés en 2024 sont affectés selon les stipulations du contrat exclusivement à la réalisation des politiques publiques suivantes : aide sociale à l'enfance, protection maternelle infantile et transports scolaires. En particulier, dans le cadre du plan transports scolaires, 2,5 M€ doivent être consacrés dès le début de l'année 2024 à l'installation de polycarbonate sur les vitrages des véhicules affectés au transport scolaire afin d'améliorer la sécurité à bord des bus régulièrement victimes de caillassage.

Cette clause de répartition entre les différentes politiques (ASE, PMI, Transports scolaires) manque de clarté faute de préciser la répartition entre les différentes compétences et les différentes imputations.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

La chambre constate le caractère erroné des restes à payer figurant au contrat et les imprécisions sur l'affectation des versements.

- Le calendrier de versement

Pour les versements de 50 M€ en décembre 2023 et de 30 M€ en janvier 2024, aucune condition n'est prévue. En revanche, ceux de respectivement 30 M€ en avril et de 20 M€ en juillet et octobre 2024 sont soumis à l'établissement préalable d'un bilan intermédiaire de mise en œuvre des engagements. Cependant, le contrat ne précise rien sur les objectifs intermédiaires à atteindre.

1.2 Des versements décorrélés du respect des engagements

1.2.1 Un suivi irrégulier des engagements

Le contrat prévoit que les engagements pris font l'objet d'un examen partagé entre le conseil départemental et l'État sous l'égide d'un comité de pilotage siégeant au niveau national, trois fois par an avec la participation de la direction générale des outre-mer (DGOM), de la direction générale des collectivités locales (DGCL), de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Au niveau local, un comité de suivi mensuel comprenant la préfecture, la direction régionale des finances publiques (DRFiP), l'Agence française de développement (AFD) et tout autre service de l'État en tant que de besoin, est instauré, devant systématiquement examiner les politiques d'aide sociale à l'enfance, de protection maternelle infantile et de transports scolaires. Enfin, le conseil départemental doit mettre en place un comité de suivi interne pour veiller à la mise en œuvre opérationnelle.

Si cette organisation semble répondre à la recommandation du rapport de la Cour de 2022 sur le développement de Mayotte[15] qui préconise une gouvernance préétablie aux plans central et local, la mise en place d'outils de comptes rendus et de suivis d'évaluation précis fait défaut. La rédaction du contrat n'établit pas clairement quelle instance décide de l'attribution des fonds, bien qu'il semble que cela relève de la compétence du comité de suivi national.

La mission inter-inspections avait pourtant signalé l'importance d'un dispositif de suivi robuste, qui conditionnerait la bonne mise en œuvre des engagements pris dans le but d'améliorer concrètement la situation locale. Le contrat aurait dû être assorti de clauses de réexamen et d'ajustement des engagements réciproques de l'État et du Département.

Le comité national a siégé trois fois comme stipulé, toutefois sans que le Département y soit associé alors que le contrat prévoit qu'il réunisse toutes les parties prenantes. Les comptes rendus de ces comités nationaux n'ont pas été communiqués au Département.

Alors que les réunions du comité local devaient être mensuelles, il n'a siégé que trois fois en 2024. L'absence de séances en janvier et en février résulte de la crise sociale qui a paralysé l'archipel du 8 janvier au 22 février 2024. Le non-respect de la périodicité pour les

[15] Cour des comptes, *Quel développement pour Mayotte ?*, op. cit.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

autres séances n'a pas été justifié. Il ne saurait s'expliquer, ainsi que le fait valoir le Département, ni par l'instabilité gouvernementale ni par les incertitudes pesant sur le vote du budget et le passage du cyclone *Chido*, évènements intervenus en toute fin d'année 2024. Des tiers ont été associés à ces réunions, notamment l'AFD et le payeur départemental. L'implication du Département est faible et repose sur les prestations des cabinets de conseil pour le suivi des charges de personnel ainsi que sur l'analyse du payeur départemental. Les fiches actions, jointes aux comptes rendus des comités de suivis, résultent de schémas départementaux de l'enfance et de la famille ou de la PMI. Seuls deux relevés de conclusions de groupe de travail ont été transmis à la chambre.

Lors du comité de suivi du 6 mars 2024, il a été constaté que le résultat de clôture 2023 consolidé s'est fortement dégradé, passant de 152 M€ en 2021 à 53 M€ en 2023[16], c'est à dire à l'équivalent du montant de la compensation financière de l'État. Les comptes d'attente en recettes[17], après retraitement et régularisations, sont évalués à 7,5 M€ lors de ce même comité sans justification et sans que ce montant soit pris en compte pour l'attribution des versements. Après vérification des justifications, ce sont 38,9 M€ de recettes[18] qui n'ont pas été constatées minorant d'autant le résultat affiché par le Département. Ainsi, 24 M€ de recettes d'avances de la fiscalité locale versés en janvier 2023 n'ont pas été constatés budgétairement. Un peu moins de 8 M€ concernent des recettes perçues avant 2022 et dont certaines remontent à 2010. En prenant en compte ces différentes recettes, le résultat consolidé aurait été de 91,7 M€.

Un recours systématique et onéreux aux cabinets de conseils

Avec plus de 3 000 agents, le Département de Mayotte est le premier employeur de la fonction publique territoriale, soit plus de 40 % des agents, pour un coût de plus de 182 M€ en 2023. En dépit de ces effectifs pléthoriques, la qualité de la gestion budgétaire et du contrôle interne reste faible.

Le Département recourt quasi systématiquement à des cabinets d'experts pour réaliser les prestations tenant aussi bien à l'organisation des services, aux ressources humaines, à l'achat public qu'aux finances et à la planification des investissements. L'exploitation de ces travaux n'a toujours pas permis une amélioration de la gestion et de la situation financière et génère une situation de dépendance de Département vis-à-vis de ses consultants. Par ailleurs, cette pratique ne permet pas aux cadres de la collectivité de monter en puissance.

Le montant de ces rémunérations d'intermédiaires est passé de 0,4 M€ en 2019 à près de 1,2 M€ en 2023.

En 2023, le conseil départemental a confié à quatre cabinets de conseil une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour sa transformation organisationnelle pour un montant de 0,4 M€ en 2023 réparti en cinq lots comme suit :

- lots 1 et 2 : gouvernance et organisation des services (comités de direction, relation avec les élus, organisation des directions, services et missions, contrôle de gestion, gestion des projets structurants, optimisation des processus) ainsi que ressources humaines (pourvoi de l'ensemble des postes de direction, audit de la direction des

[16] Le résultat est négatif de 8 M€ pour le budget principal sans l'apport de 50 M€ versé en décembre. Le résultat consolidé est de 53 M€ dont 43 M€ pour le budget principal.
[17] C'est-à-dire les recettes perçues, mais dont le titre n'est pas encore émis.
[18] Les dépenses payées avant émission du mandat ne sont que de 1 M€. Le solde du compte est de 54,9 M€ mais il faut déduire 16 M€ d'avances de trésorerie de l'Agence française de développement mal comptabilisés.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

ressources humaines, contribution au contrat d'engagement, conditions de vie au travail, régime indemnitaire) ;
- lot 3 : gestion financière (fiabilisation des données financières et comptables) ;
- lot 4 : numérique, digital et systèmes d'information (audit des dispositifs et procédures de contrôle, des modalités d'assistance technique) ;
- lot 5 : achats et commande publique (mise en œuvre des dispositifs réglementaires ou contractuels).

Si le conseil départemental a adopté par une délibération de l'assemblée générale du 13 avril 2023 la nouvelle organisation des services, proposée par un cabinet, sa mise en œuvre est toujours en cours. Les travaux de ces cabinets ont été pris en compte lors de l'élaboration du contrat d'engagement et retranscrits dans ses annexes.

La chambre constate l'étendue des missions ainsi confiées à ces quatre cabinets qui couvre la quasi-totalité des compétences du Département.

Or, l'État a également mis en place des aides à l'ingénierie au travers des services du secrétariat général pour les affaires régionales de Mayotte (SGAR) et de l'AFD sans que la coordination entre ces différents acteurs soit formalisée.

Le Département s'est donc placé dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'expertise extérieure.

À l'issue de cette première réunion, un comité interne composé de trois groupes de travail, réunissant l'État et la collectivité, a été constitué :

- un groupe finances et budget, notamment pour suivre la trajectoire budgétaire, l'avancement des mesures de maîtrise des dépenses et d'amélioration des recettes, ainsi que les actions d'évolution organisationnelle de la collectivité ;
- un groupe ASE-PMI, notamment pour clarifier le paiement des 12 M€ aux quatre structures socio et médico-sociales, comparer les standards de réalisation (accueil enfant, ratios d'encadrement, etc.) en articulation avec le code de l'action sociale et des familles ;
- un groupe transports scolaires, notamment pour étudier et suivre l'installation de polycarbonate sur les vitrages des véhicules affectés au transport scolaire, ainsi que les mesures pour contenir les dépenses relatives au transport scolaire.

Même si les objectifs des politiques publiques ne sont toujours pas définis et ne font pas l'objet d'un avenant comme prévu au contrat, le compte rendu précise que les groupes de travail définissent les modalités de réalisation des engagements, proposent les fiches actions correspondantes et assurent leur suivi dans le cadre du comité de pilotage.

Le comité de suivi, en mai 2024, a réalisé un point d'étape de la situation financière d'ensemble, à fin 2023, avec des éléments de projection pour 2024 intégrant le coût de déploiement de la politique d'aide sociale à l'enfance et de service des transports maritimes. Il évoque le lancement du marché pour l'installation du vitrage polycarbonate des bus de transports scolaires et donne une projection sur les coûts de ces transports en retenant un surcoût des charges de transports scolaires de 12 M€. Le transfert de compétence aux deux communautés d'agglomération pour stabiliser les dépenses de transport est évoqué sans que soit précisées les mesures prises pour le réaliser. Enfin, il constate le reliquat de paiement de 1,4 M€ à quatre structures associatives et non de 12 M€ comme indiqué au contrat.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

En ce qui concerne la politique ASE-PMI, il est indiqué que les objectifs sont établis respectivement sur le schéma départemental de l'enfance 2022-2027 et le schéma de la protection maternelle et infantile 2023-2027. Un déficit de 250 places est constaté ainsi que des conditions de placement non satisfaisantes (surpopulation). Il est proposé d'établir une cartographie des placements d'enfants et la détermination de la surpopulation avec respect du nombre d'enfants par assistant familial. Un bilan intermédiaire de la mise en place des schémas est évoqué sans préciser s'il correspond aux objectifs prévus au contrat.

En septembre 2024, la préfecture a relancé le Département sur la consommation partielle des 12 M€ destinés aux associations et sur l'absence d'organisation des comités mensuels de pilotage. Le Département a indiqué que la véritable cause des retards dans l'organisation des comités de pilotage est le défaut d'objectifs précis au contrat en ce qui concerne la politique d'aide sociale à l'enfance, la politique maternelle et infantile et les transports scolaires. Le Département indique avoir régulièrement communiqué les documents, mais s'inquiète surtout de l'absence d'engagement de l'État au-delà de 2024 pour maintenir un équilibre budgétaire durable.

Le comité de suivi du 8 octobre 2024 a établi un tableau de suivi de la prévision 2024 en recettes et dépenses par chapitre comparée avec le montant prévu au contrat d'engagement. Le montant des charges à caractère général, les subventions, les subventions d'équipement versées et la recette liée au remboursement des agents mis à disposition et celle résultant des subventions d'équipement reçues ne sont pas conformes au contrat d'engagement. La hausse des recettes résulte de la revalorisation du fonds de péréquation des droits de mutation et de l'octroi de mer. Aussi, le résultat n'est maintenu qu'en raison de la faible réalisation des investissements.

Deux fiches actions se rapportant à la protection et l'aide sociale à l'enfance, répondant aux orientations définies dans le schéma départemental et à la protection maternelle infantile, élaborées initialement en dehors du cadre du contrat d'engagement, sont jointes au bilan de ce comité de suivi. Elles prévoient les montants nécessaires pour la création de places supplémentaires et la réalisation suffisante des bilans de santé en école maternelle. La signature de l'avenant énonçant les objectifs en matière de politique d'aide sociale à l'enfance n'a été possible qu'en novembre 2024.

1.2.2 Un premier versement de 50 M€ sans conditions fin 2023

1.2.2.1 Une somme de 12 M€ à reverser à quatre associations dans des conditions peu transparentes

Lors de la réunion du comité de suivi de mars 2024, les difficultés à déterminer les sommes à verser aux quatre associations sont clairement énoncées : « *Il apparaît nécessaire de consolider et de clarifier les montants versés et des dettes restantes à ces structures. Un état de situation à date des versements effectués et restants doit être établi, partagé entre la DEETS, la Paierie départementale, le conseil départemental.* ».

Le payeur départemental précise à ce sujet que « *(...) la liste des versements effectués en 2023 ne permet de savoir quels sont les versements correspondants à ces 12 M€ de retard. De plus, au cours de l'une des réunions, il a été précisé que le Département avait*

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

effectué tous les paiements et qu'il n'y avait plus de retard de paiements. Affirmation confirmée par les associations. ».

Si par une délibération du 18 décembre 2023, le Département a attribué une subvention exceptionnelle à l'association X aux fins de régularisation financière des actions réalisées en 2022 et 2023 pour un total de 2 190 535 €, il n'est fait état d'aucun autre arriéré pour une association. Le rapport de la chambre de juin 2024 au sujet de cet organisme n'avait d'ailleurs pas noté d'arriéré de paiement du Département au titre de l'année 2022 ce qui rend d'autant plus surprenant la régularisation rétroactive.

L'état des versements permet de constater que fin 2023, la dette des associations sur les exercices 2023 et antérieurs était de 3,2 M€, soit nettement inférieur aux 12 M€ retenus par le contrat d'engagement. Par conséquent, la réalité de cette dette n'est pas établie et le versement des 12 M€ prévus par le contrat d'engagement n'a pas pu être constaté sans que cela donne lieu à un avenant au contrat d'engagement pour flécher les dépenses.

Le transfert du concours de 12 M€ prévu par le contrat au budget annexe santé et protection de l'enfance a été fait au travers de l'augmentation de la subvention d'équilibre du budget principal au budget, soit 37 M€ en 2023. C'est-à-dire bien au-delà du montant prévu au contrat. L'épuisement des réserves, résultant du versement des dotations de rattrapage en 2017 et 2018, contraint le Département à verser une subvention d'équilibre de 25 M€ à son budget annexe (37 M€ moins 12 M€).

Les difficultés d'établir avec certitudes les obligations du Département envers ces associations pour un montant retenu dans le contrat d'engagement qu'il n'est pas en mesure de justifier l'a placé dans une situation délicate et a entraîné une retenue pour ce motif lors du deuxième versement (voir *infra*).

1.2.2.2 Un versement de 38 M€ pour les mandats en cours sans justificatifs

Les comités de suivi n'ont apporté aucune indication sur le paiement de ces 38 M€ de dettes. Le Département a indiqué que 38 M€ des 50 M€ ont été affectés pour permettre l'équilibre du budget santé et protection de l'enfance.

La chambre considère que les affectations ne sont pas conformes au contrat.

1.2.2.3 Des paiements pour les transports scolaires supérieurs au montant prévu

Le seul élément chiffré prévu par le contrat pour les transports scolaires concernait l'équipement des bus de vitres en polycarbonate qui devait être réalisé début 2024 (2,5 M€ pour 300 bus). Le marché n'a été lancé qu'en mai 2024. Le Département a, en outre, indiqué que le montant prévu était insuffisant pour équiper l'ensemble des bus. Fin octobre 2024, seuls 23 bus ont été équipés, soit à peine 13 % du total.

L'avenant au contrat d'engagement de novembre 2024 prévoit que fin 2024, 176 bus seront équipés et l'équipement de la totalité de la flotte sera finalisé au 1er semestre 2025 pour un coût de 6,1 M€ contre 2,5 M€ prévu au contrat, la différence étant prise en charge par le Département sur ses deniers propres.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

1.2.3 Un versement des 100 M€ pour l'exercice 2024 dans des conditions opaques

Fin octobre 2024, seuls deux versements avaient été réalisés. Celui d'un montant de 30 M€ de janvier qui n'était pas assorti de conditions et celui de 30 M€ programmé en avril qui finalement a eu lieu en juillet pour un montant de 23,6 M€. 6,4 M€ ont été soustraits compte tenu du non-règlement des créances prévus pour les associations et les retards accumulés sur l'organisation des comités de pilotage locaux.

La mauvaise appréciation de la dette des associations ne permettait pas de justifier des paiements aux associations sur l'exercice 2024 puisque ceux-ci ont déjà été réalisés. Le Département a indiqué qu'il n'y avait pas eu de délibération pour les prestations dont le paiement aurait été réclamé par l'association X. Les services ont indiqué que la convention avait été passée avec cette association pour une durée de deux années, mais que l'association avait poursuivi la réalisation des prestations sans l'accord du Département. Le Département a donc été contraint de passer une convention exceptionnelle de régularisation dont le montant n'a pu être versé qu'à hauteur de 45 %, faute de justificatif transmis par l'association, certaines actions n'ayant pas été réalisées. En réponse aux observations de la chambre, l'association X confirme qu'aucune convention n'a été signée en 2022 en raison du dépôt tardif de sa demande de subvention rejetée pour ce motif par la collectivité. Elle précise qu'elle a transmis les justificatifs au Département et qu'elle se tient à sa disposition pour tout contrôle complémentaire.

Le versement immédiat du reliquat de 6,4 M€ de la deuxième tranche ainsi que celui des 20 M€ des troisième et quatrième tranches a été validé par un arrêté préfectoral du 20 novembre 2024. Ces paiements sont exclusivement motivés par les conclusions du comité de pilotage national du 1er juillet 2024, non consultables, et la signature de l'avenant sectoriel du 8 novembre 2024 sans qu'il ne soit précisé en quoi le Département a remédié au non-respect de ces engagements qui avait donné lieu à la retenue au même mois de juillet lors du deuxième versement. Le versement des 26,4 M€ est intervenu en décembre 2024.

Le Département n'est pas en mesure de justifier de la réalisation de ses engagements, un avenant aurait dû être conclu en fin d'année. La collectivité indique avoir affecté 56 M€ au budget annexe du service de santé et de protection de l'enfance pour assurer son équilibre et 44 M€ aux transports scolaires (pour 48,5 M€ de dépenses). En l'absence de stipulations précises dans le contrat d'engagement, c'est donc le Département bénéficiaire qui a finalement décidé des affectations des fonds à sa convenance.

Si un avenant au contrat d'engagement a bien été signé le 8 novembre 2024, il se borne à actualiser les fiches actions des trois politiques prioritaires. Aucune appréciation n'est portée sur la réalisation des objectifs. L'avenant ne précise pas plus les conditions du versement des 46 M€ restant.

La chambre constate que le Département demande un renouvellement intégral du versement à compter de 2025 sans pour autant avoir respecté l'ensemble de ses engagements.

Le contrat d'engagement doit être revu à l'instar des contrats de redressement mis en œuvre pour d'autres collectivités, en comprenant des engagements précis assortis d'indicateurs fiables et en s'inscrivant dans la durée.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

1.3 Un bilan contrasté

Le bilan des engagements n'a été effectué que par un tableau de suivi insuffisamment documenté et vérifié. Le Département fait lui-même le constat d'objectifs imprécis. Il ne permet pas de mettre en évidence les efforts réalisés.

1.3.1 Des objectifs de diminutions de dépenses et l'augmentation des recettes en 2024 partiellement atteints

Pour 2024, le contrat prévoit une diminution des dépenses courantes de 3,5 M€, le plafonnement des subventions d'équipement à 30 M€, 2 M€ de cessions d'immobilisation ainsi qu'une augmentation des recettes de 1,5 M€.

1.3.1.1 Une maîtrise des charges inaboutie

- Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent le seul poste qui connait une évolution conforme aux objectifs en 2024. Le comité de suivi d'octobre prévoit une diminution d'environ 4 M€. Le fichier des paies confirme l'évolution avec une baisse de 41 agents sur le budget principal.

Tableau n° 1 : Évolution du nombre d'agents de janvier à août 2024

Statut	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août
Titulaire	1 844	1 832	1 828	1 816	1 813	1 814	1 808	1 813
Stagiaire	42	43	40	44	45	45	46	41
Non titulaire	443	422	444	447	450	440	448	431
Emploi aidé	0	0	0	0	1	2	2	2
Autre statut	5	6	6	6	6	6	6	6
Total	**2 334**	**2 303**	**2 318**	**2 313**	**2 315**	**2 307**	**2 310**	**2 293**

Source : fiches de paie du budget principal

Le nombre d'agents du budget annexe santé et protection de l'enfance est resté stable, alors que celui du budget annexe du service des transports maritimes progresse de six unités. Le Département indique que l'augmentation de l'effectif est liée à un sous-effectif très important des marins dans le secteur de l'exploitation dû à l'arrivée des nouvelles barges. Les recrutements se poursuivent en 2024 pour le bon fonctionnement des barges et des gares maritimes, dans le but de lever les prescriptions formulées par les services de l'État, notamment au niveau du comptage des passagers, afin d'obtenir le permis de navigation. Malgré tout, le problème de sous-effectif chronique de personnel navigant subsiste : le volume d'agents embarqués est toujours inférieur au nombre requis, ce qui n'est pas conforme aux exigences fixées par la réglementation maritime. Cette situation engendre également des versements réguliers en heures supplémentaires et des congés non pris. Les recrutements de nouveaux

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

capitaines et de chefs mécaniciens sont en cours pour 2025. Dans son rapport de 2017[19], la chambre avait pourtant fait observer que l'organisation inadaptée du service avec des effectifs supérieurs aux besoins représente un surcoût annuel de 1,6 M€ pour la seule direction de l'exploitation, soit 15 % des charges de personnel. Il appartient au Département de développer la polyvalence des agents de sécurité présents à quai et présents à bord des navires dans le cadre d'un redéploiement des effectifs.

Le contrat d'engagement a prévu une revue et une optimisation des dispositifs des ressources humaines, notamment en ce qui concerne l'âge effectif de départ à la retraite, Mayotte disposant d'un régime spécifique pour les agents antérieurement affiliés à la caisse de retraites des fonctionnaires et agents des collectivités publiques de Mayotte (CRFM). Le Département a indiqué avoir recensé l'option choisie par agent, mais n'a transmis aucune liste pour l'ensemble des agents du Département. Pourtant, le rapport inter-inspections précité avait déjà recommandé à la collectivité de respecter l'âge de départ à la retraite.

La chambre relève que presque un quart des agents du Département ont plus de 55 ans et sont, par conséquent, susceptibles d'être à la retraite sauf s'ils ont fait la demande de ne pas bénéficier du régime antérieur. Le payeur a d'ailleurs alerté le Département sur l'absence de fondement juridique du paiement des salaires de ces agents. Il ne dispose toujours pas d'une liste des agents ayant opté pour le régime de droit commun. En réponse aux observations de la chambre, le directeur régional des finances publiques précise que le payeur départemental qui a noté un fort ralentissement de la baisse des effectifs en 2024 et un arrêt en 2025 a réitéré sa demande de pièces justificatives qui n'a pas reçu de réponse favorable. Selon les services du Département, les pièces auraient été détruites pendant le passage du cyclone *Chido*. Par conséquent, le payeur a suspendu la prise en charge du mandat de paie de février 2025. Le président du conseil départemental a refusé de signer une réquisition comptable, procédure pourtant prévue par la réglementation et permettant de surmonter un rejet de paiement motivé par un défaut de pièce justificative Il a été procédé à une répartition des paies en trois flux selon l'âge des agents, en exigeant pour les plus de 55 ans la production de l'arrêté de prolongation d'activité ou de l'affiliation à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et pour les plus de 60 ans l'arrêté de mise à la retraite.

La chambre constate que 109 agents (dont 5 agents de plus 71 ans et 1 agent de plus de 75 ans) dépassent l'âge de retraite du régime de droit commun.

Afin d'améliorer la gestion de ses effectifs, il appartient au conseil départemental de recenser l'option choisie par les agents âgés de 50 ans et plus quant à l'âge de leur départ à la retraite dès le dernier trimestre 2025. En réponse aux observations de la chambre, le Département indique qu'en février 2025 seuls 38 agents répondraient au cadre de retraite dérogatoire et que leurs situations seraient en cours de régularisation et qu'à la même date, 6 agents auraient dépassé l'âge limite de départ à la retraite dont 4 médecins vacataires pour qui il serait difficile de recruter sur un emploi permanent. Toutefois, la collectivité, malgré une demande expresse en ce sens, n'a pas produit de pièce justifiant ces affirmations. La chambre considère par conséquent qu'une partie des paies n'est pas justifiée au sens de la réglementation comptable.

- Les autres charges à caractère général

---

[19] CRC Mayotte, 6 avril 2018, *Département de Mayotte - Gestion du service des transports maritimes*.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Les charges à caractère général excèdent de 5 M€ le montant prévu au contrat notamment à cause des frais de gardiennage, d'entretien des bâtiments, des fluides et de la taxe foncière. Les frais de gardiennage continuent de progresser alors que plus de 200 agents sont affectés à la sécurité dans les effectifs du Département pour un coût de plus de 8,7 M€. La rationalisation des dépenses se rapportant aux taxes foncières n'a pas été effective, son montant est même prévu en progression. Par ailleurs, la chambre relève que certaines dépenses ont été minorées par une imputation à tort en section d'investissement, comme par exemple les travaux de nettoyage de certains sites. Hormis le fait que ces imputations faussent le montant des immobilisations du Département, il est susceptible de lui permettre de bénéficier, à tort, de la recette du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Les charges de subvention dépassent de 1 M€ le montant prévu au contrat compte tenu de l'accroissement de la subvention d'équilibre au service des transports maritimes.

1.3.1.2 Un faible niveau d'investissements

La prévision de dépenses en matière d'investissement est de 27 M€ supérieure au montant prévu au contrat d'engagement. Elle pourrait être revue à la baisse en l'absence de la réalisation de certains engagements ainsi que le fait valoir le Département au regard des 31 % de taux d'exécution constaté en octobre 2024.

S'agissant des subventions d'équipement versées aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la délibération sur la hiérarchisation des engagements et le listage des engagements potentiellement devenus caducs n'a pas été prise.

Le niveau des subventions reçues pour les équipements reste très en deçà du montant prévu au contrat (- 24 M€).

Fin octobre 2024, aucune cession d'immobilisations n'a été réalisée alors que 2 M€ sont prévus. Si l'objectif a finalement été atteint en décembre 2024, cela est exclusivement dû à l'indemnité résultant d'une expropriation du Département au bénéfice de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM)[20].

Le comité de suivi d'octobre 2024 a conclu que le résultat cumulé serait maintenu « *grâce à la faible réalisation des investissements* ».

1.3.1.3 Un accroissement des recettes inférieur aux prévisions

Les gains escomptés sur les produits de la redevance du port, les mises à disposition de personnel (1 M€) et la billetterie des transports maritimes (0,5 M€) n'ont pas été réalisés. En revanche, les recettes de valorisation du domaine sont supérieures de 0,6 M€ aux prévisions du contrat d'engagement.

Au 31 décembre 2023, le Département constate que 307 agents, soit plus de 10 % des agents sont mis à disposition d'organismes satellites, partenaires ou fournisseurs (transports scolaires). Le coût de ces mises à disposition est évalué à 13,5 M€ en 2023. Il n'a donné lieu à refacturation qu'à hauteur de 5,7 M€, essentiellement pour les agents mis à disposition des

[20] L'opération est détaillée dans le cahier 2 : Le patrimoine.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

collèges et pour les agents de médiation des transports scolaires. La différence de 7,9 M€ est restée à la charge du Département.

Dans son rapport de 2017 sur les ressources humaines, la chambre avait déjà demandé la refacturation aux organismes bénéficiaires d'une mise à disposition. En 2024, cette demande a été reprise dans le cadre de la convention d'assistance passée avec le cabinet X notamment sur le volet optimisation des recettes dont les objectifs ont été repris dans le contrat d'engagement. Le cabinet a constaté que sur les 23 organismes bénéficiaires de mises à disposition, 8 n'avaient pas fait l'objet d'une convention et que les mises à disposition n'étaient pas refacturées pour 14 d'entre eux.

Fin août 2024, le nombre d'agents mis à disposition n'est plus que de 280 pour un coût de 8,4 M€[21], soit une diminution de 5,1 M€. Toutefois, le remboursement ne s'élève qu'à 1,7 M€. Le solde restant à la charge du Département atteint ainsi 6,7 M€ contre 7,9 M€ constaté en 2023.

En 2025, le Département a indiqué que le nombre d'agents mis à disposition n'était plus que de 163 pour un coût de 7,3 M€ remboursés à hauteur de 5,7 M€. Le solde restant à la charge du Département atteint ainsi 1,6 M€.

Les dépenses résultant de la politique publique relative aux transports scolaires, devaient être réduites par une participation des autorités organisatrice de la mobilité (AOM), la communauté d'agglomération Dembéni-Mamoudzou (CADEMA) et la communauté d'agglomération du Grand Nord de Mayotte (CAGNM) ou un transfert de compétence[22]. En effet, à compter de leurs dates de création respectives (2016 et 2021), la CADEMA comme la CAGNM sont devenues, dans leur ressort territorial, autorité organisatrice de la mobilité et, notamment, des transports scolaires (article L. 3111-8 du code des transports). Par délibération du 13 avril 2023, le Département a approuvé le principe de transfert de la compétence transport scolaire à ces deux collectivités. Il a saisi en ce sens la CADEMA en novembre 2023, consécutivement à des réunions de concertation et précisé que le transfert prenait effet à compter de 2016. Plusieurs échanges ont eu lieu avec la CAGNM qui, selon ses indications, est toujours dans l'attente de précisions lui permettant d'apprécier les aspects juridiques et techniques de la convention proposée par le Département en octobre 2024. À la date du présent rapport, aucune mise en œuvre concrète n'est intervenue. La CADEMA n'a pas répondu à l'extrait du présent rapport qui lui a été communiqué dans le cadre de la procédure contradictoire.

La chambre constate que les objectifs en matière de recettes n'ont été que très partiellement atteints.

1.3.2 L'absence de prise en compte de certains éléments significatifs au contrat d'engagement

Certains éléments qui ressortent des relations financières entre l'État et le Département auraient dû figurer au contrat d'engagement.

---

[21] Voir annexe n° 1.

[22] Le code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment son article L. 5216-5, définit les compétences dévolues aux communautés d'agglomération. L'article L. 3111-8 du code des transports précise que l'exercice de la compétence mobilité par une AOM sur son territoire, intègre la compétence des transports scolaires.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

1.3.2.1 Les débiteurs publics

- Des créances réciproques d'impôts envers l'État

Depuis 2014, le régime fiscal de droit commun s'est substitué au régime fiscal spécifique de la collectivité de Mayotte. Cependant, les régularisations financières qui auraient dû en découler n'ont pas toutes été opérées.

Les restes à recouvrer du Département comprennent une créance sur l'État d'un montant de 14,3 M€ dont l'origine remonte aux exercices 2013 et 2014. Tous ces titres correspondent à des impôts non recouvrés et prescrits[23] . Corrélativement, le Département reste redevable envers l'État de 18 M€ d'impôts sur les sociétés perçus en 2013 et non reversés à l'État que la collectivité n'a pas inscrit dans ses comptes.

En 2019, le ministère chargé des comptes avait proposé une compensation entre les deux créances, mais la proposition n'a pas été acceptée par le Département.

En septembre 2023, le Département a proposé[24] une nouvelle compensation entre les 18 M€ dus à l'État et les 14,3 M€ de créances fiscales augmentée des pertes liées au reversement aux communes de 8,6 M€ de la part départementale d'octroi de mer[25] alors que cette compensation au titre de l'octroi de mer a déjà été réalisée.

La proposition de la DRFiP d'intégrer ces éléments dans le contrat d'engagement n'a pas été retenue laissant ces vieilles créances persister dans les comptes. Le président du conseil départemental a évolué sur la question en souhaitant régler définitivement ce désaccord. Lors d'une réunion entre la DRFIP et le conseil départemental le 2 novembre 2022, ce dernier a confirmé son accord à ce sujet. Ainsi, le Département reste en attente de la confirmation de la DGFiP pour engager le processus.

- La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

La CNSA, établissement public national à caractère administratif qui jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et qui est soumise au contrôle des autorités compétentes de l'État, reste redevable de 842 929 € à l'égard du Département, dette dont une partie remonte à 2019. En dépit de nombreuses lettres de relance et de mises en demeure, le solde reste impayé.

Si les personnes morales de droit public ne peuvent être l'objet de voies d'exécution forcées, les deniers et les propriétés publics étant insaisissables[26] (article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques), des procédures administratives doivent être mises en œuvre par les comptables publics pour obtenir le recouvrement de créances locales impayées[27].

---

[23] Jusqu'en 2014, le Département avait en charge le recouvrement de l'impôt.
[24] Contribution du Département au projet de loi Mayotte de septembre 2023.
[25] Transfert progressif de l'octroi de mer externe aux communes entre 2017 et 2019.
[26] Le principe d'insaisissabilité des deniers publics fait échec au mécanisme de la compensation légale à l'encontre d'une personne publique sauf si elle l'accepte.
[27] CRC Picardie, jugement n° 2010-0025-900 du 22 juin 2010, *Régie communale du câble et de l'électricité de Montataire*.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Le directeur régional des finances publiques concerné intervient directement auprès des services centraux du ministère débiteur ou auprès de l'établissement public national débiteur dans les conditions suivantes.

Pour les organismes publics nationaux (OPN), régis par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), deux actions peuvent être mises en œuvre : la saisine de l'agent comptable de l'organisme public national et le recours au mandatement d'office.

En vertu de l'alinéa 3 de l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, l'ordonnateur doit émettre un ordre de payer. En l'absence d'émission d'un ordre de payer par l'ordonnateur, le comptable public chargé du recouvrement[28] informe l'agent comptable de l'OPN. Celui-ci, dans son rôle de conseil, doit rappeler par écrit à l'ordonnateur son obligation d'émettre un ordre de payer en application de l'article 11 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et identifier la créance concernée.

Lorsque l'ordonnateur refuse d'émettre un ordre de payer, le ministre chargé du budget peut, à la demande du créancier ou de sa propre initiative et après mise en demeure restée sans effet, procéder au mandatement d'office de dépense dans la limite des crédits ouverts[29].

La chambre rappelle au comptable et au Département qu'il leur incombe de mettre en œuvre cette procédure dans le cadre de l'optimisation des recettes.

1.3.2.2 La cession du site de Paris

Alors que le contrat d'engagement prévoit des cessions immobilières de 3 M€ par an, il n'a pas été suggéré la cession du site de la représentation du conseil départemental de Mayotte à Paris[30] dans le 16ème arrondissement acquis pour un montant de plus de 12 M€ en 2019. Cet immeuble qui n'est occupé que par huit agents dont la vocation première est d'assurer l'accompagnement des Mahorais en Europe s'avère peu fonctionnel compte tenu des difficultés d'accès et de résidence.

1.3.3 L'absence de cohérence avec les contrats de convergence et de transformation

La loi égalité réelle en outre-mer prévoit à son article 7 l'élaboration de plans et de contrats de convergence et de transformation opérationnels entre l'État et les acteurs locaux en vue de réduire les écarts de développement.

Le contrat de convergence et de transformation constitue le nouveau mode de contractualisation entre l'État et les collectivités mahoraises à compter de 2019 : il associe le conseil départemental ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale de Mayotte. Il fixe les contributions financières de l'État, du conseil départemental et des intercommunalités pour la période allant de 2019 à 2022. Ce contrat se substitue au contrat de plan État-Région qui était en vigueur et en reprend les engagements non réalisés sur la période précédente. Il a un objet plus restreint en ce qu'il est limité aux dépenses d'infrastructures sans

---

[28] BOFIP-GCP-21-0043 du 23 décembre 2021.
[29] Article 194 du décret GBCP.
[30] Sur les conditions d'acquisition de ce bien, voir cahier 2 : Le patrimoine.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

tenir compte de la situation financière de la collectivité alors que la réalisation des opérations en dépend.

Il est géré par un comité de pilotage régional composé de la préfecture, du Département et des autres collectivités territoriales. Au niveau national, un comité de programmation associant l'ensemble des financeurs est constitué qui doit se réunir deux fois par an.

Un premier contrat prévu pour la période 2019 à 2022 a dû être prolongé en 2023. Il a été peu mobilisé par le Département, 15,4 M€ sur les 75,1 M€ contractualisés. Un deuxième a été signé le 25 juillet 2024 pour les années 2024 à 2027 pour un montant de financement prévu de 98,5 M€ sur 421 M€ pour 23 projets. Son état d'avancement doit être retranscrit dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires[31] ce que le Département omet de faire.

Le contrat d'engagement prévoit (annexe n° 1) la planification de l'effort d'investissement et la mobilisation des cofinancements dont ceux prévus par le contrat de convergence et de transformation sans établir un lien explicite avec ce dernier.

À titre d'illustration, l'acquisition du site de Paris a été prévue par le premier contrat de convergence pour un montant de plus de 12,5 M€ alors que le contrat d'engagement a prévu la réalisation de cessions immobilières pour redresser les comptes de la collectivité.

La chambre constate l'absence de lien entre les deux plans et la multiplication des instances. Pour clarifier les engagements du Département, il serait souhaitable de les limiter pour l'investissement à ceux prévus au contrat de convergence.

1.3.4 Un contrat à optimiser pour les futurs concours de l'État

Alors que sa situation financière est structurellement déficitaire, le Département ne dispose d'aucune assurance sur le renouvellement des aides exceptionnelles qui lui ont été accordées pour assurer le simple équilibre de son budget. Les conséquences des intempéries dont a été victime le Département, fin 2024, vont accentuer ces difficultés bien que l'État envisage de lui accorder un soutien financier exceptionnel à ce titre.

Le projet de loi de finances pour 2025 a prévu de reconduire l'accompagnement de 100 M€ de l'État au titre de l'exercice 2025 sur le fondement du contrat d'engagement signé en décembre 2023. L'objectif est de permettre au Département de Mayotte d'améliorer sa gestion et de financer le développement des services publics portés par la collectivité au profit de la population mahoraise, notamment les transports scolaires, l'aide sociale à l'enfance et la protection maternelle et infantile.

Une seconde enveloppe de 100 M€ est prévue en faveur de Mayotte suite au passage du cyclone *Chido*. Elle doit permettre de couvrir les premiers besoins de financement des reconstructions des bâtiments et des infrastructures publiques en attendant une évaluation plus précise de la part des missions d'inspection en cours dont le Département pourrait également être bénéficiaire. Il s'y ajouterait une aide attribuée par l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM).

La chambre constate que l'une des recommandations formulées par la mission inter-inspections de novembre 2023, antérieure au contrat du 8 décembre 2023 et à l'avenant signé le 8 novembre 2024, préconise une contractualisation assortissant un financement

[31] Article L. 5823-1 du CGCT.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

complémentaire de l'État à des engagements de maîtrise des dépenses, de contrôle interne et d'amélioration de la qualité comptable de la collectivité. Cette recommandation n'est pas mise en œuvre.

La chambre recommande au Département de rechercher à l'ensemble des concours apportés par l'État soit regroupé dans un document unique précisant les engagements pluriannuels et les modalités de suivi. L'attention des parties est attirée sur la nécessité de prévoir des indicateurs pertinents et précis afin d'assurer la cohérence entre les différents financements existants et nouveaux.

Recommandation n° 1 : Rechercher, lors de la prolongation du contrat d'engagement, le regroupement de l'ensemble des concours apportés par l'État dans un document unique précisant les engagements pluriannuels et les modalités de suivi.

2 UN MANQUE PERSISTANT DE FIABILITÉ DES COMPTES

Les rapports de la chambre comme le rapport inter-inspections dénoncent une absence de comptabilité d'engagement du Département tant en dépenses de fonctionnement qu'en dépenses d'investissement.

2.1 La persistance d'engagements incontrôlés

La réorganisation des services du Département engagée en 2023 n'est toujours pas achevée.

Le circuit comptable de la collectivité a été réformé en 2021. Le diagnostic faisait état de nombreux dysfonctionnements : défaut de formalisation du processus comptable, absence de comptabilité des engagements. Le nouveau circuit comptable repose sur un fonctionnement semi-décentralisé, avec une gestion dématérialisée des factures. Il délègue aux services gestionnaires l'engagement et la liquidation des dépenses, mais nécessite la validation de la direction des finances à chaque étape.

Le cabinet X a constaté, une nouvelle fois, une absence quasi-totale de mise en œuvre de la comptabilité d'engagement amenant à une déconnexion significative des crédits ouverts avec les commandes et les engagements passés.

Le Département a adopté en décembre 2023 un règlement budgétaire et financier qui rappelle que la tenue de la comptabilité d'engagement des dépenses de fonctionnement et d'investissement est une obligation réglementaire et qu'il appartient au président du conseil départemental d'établir l'état des dépenses engagées au 31 décembre de l'exercice n'ayant pas donné lieu à mandatement, après annulation des engagements devenus sans objet, apparaissant au compte administratif de l'exercice considéré[32].

[32] Articles R. 3312-8 et 9 du CGCT.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Si dans le contrat d'engagement la régularisation des engagements impayés est estimée à 50 M€, le payeur départemental précise dans son analyse financière que les engagements dépassent largement ce montant. Le cabinet X, chargé de la fiabilisation des comptes, le confirme en indiquant que le Département n'est pas en mesure de quantifier les engagements formalisés ou pas. Les décisions d'octroi des commissions et de l'assemblée délibérante sont déconnectées des ouvertures de crédit notamment pour les participations.

En matière de subventions octroyées, le cabinet note une absence de référence aux millésimes des subventions, de connaissance de l'état d'avancement des acomptes versés et de l'assiette du projet subventionné ainsi que du niveau d'exigibilité immédiate des subventions comme déjà signalé par la chambre. En avril 2024, il indique pour le volet fonctionnement ne pas avoir pu disposer de l'intégralité des décisions d'octroi et des conventions de mise en œuvre des financements. Un encours global de 37 M€ est identifié fin 2023 par rapport à un montant octroyé de 176 M€. Sur la base du fichier des mandats de 2024 transmis en septembre 2024, il a pu constater que plus de 15 M€ se rapportant à des factures de fonctionnement de 2023 avaient été mandatées au cours des huit premiers mois de l'exercice 2024, confirmant l'absence de comptabilité d'engagement et de rattachement des charges.

Pour les investissements, il constate une absence quasi-totale de mise en œuvre de la comptabilité d'engagement pouvant amener à une déconnexion significative des crédits ouverts avec les commandes et les engagements passés. Le niveau des engagements est estimé à l'équivalent de 10 années d'inscriptions budgétaires[33].

En décembre 2023, le Département indiquait que le recensement des engagements pour les dépenses de fonctionnement n'était avancé qu'autour de 65 %, notamment le volet relatif à la mesure des engagements en termes de subventions de fonctionnement. Sur la base des conventions établies et du niveau de mandatement projeté à fin 2023, un solde de l'ordre de 53 M€ resterait à engager. Des échanges avec les services concernés doivent permettre de dresser un moratoire relatif aux prévisions de décaissement de ces sommes qui pourraient faire l'objet d'une gestion en autorisation d'engagement et de crédit de paiement pilotée par une cellule dédiée.

De même, le Département n'avait identifié que 50 % des engagements se rapportant aux subventions d'équipement accordées. Il doit être formalisée par un arbitrage les décisions d'octroi pouvant être considérées comme caduques au regard de l'antériorité de la décision et de l'absence de convention portant sur le financement. À l'instar des subventions de fonctionnement, un moratoire pourrait être envisagé permettant d'envisager un cadencement des crédits de paiement permettant de concilier le maintien des équilibres prospectifs de la collectivité, entre le financement des opérations sous maîtrise d'ouvrage départementale et le respect des engagements de financement des projets passés et le cofinancement de nouveaux projets.

Ces constats limitent le pilotage stratégique des reports. Les règles de caducité n'ont pas été vérifiées ou revues pour permettre le toilettage des plus anciens « engagements ». Le cabinet X souligne la nécessaire matérialisation des reports lors de l'inscription budgétaire ou une gestion à privilégier sous forme d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement.

En investissement, en dépit de l'adoption du règlement budgétaire et financier, le Département n'établit pas de restes à réaliser. Le Département indique que s'agissant des restes

---

[33] 305 M€ ont été engagés pour les collectivités publiques, soit 10 années d'inscription budgétaires dont 111 M€ pour les communes, soit 67 %. Pour les organismes privés, ce sont plus de 25 M€ qui restent à réaliser.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

à réaliser en investissement, il n'est plus procédé à des reports depuis 2022. À chaque fin d'année, les crédits des opérations d'investissement sont révisés dans le cadre des autorisations de programme et de crédits de paiement. L'adoption des autorisations de programme est de nature à permettre la limitation des restes à réaliser mais pas de les supprimer. Les restes à réaliser sont dans ce cas établis sur la base des contrats correspondant aux crédits de paiement.

Une prospective 2024-2027 a été élaborée par le cabinet X en conformité avec le contrat d'engagement. Les marges de manœuvre en dépenses comme en recettes y sont identifiées et chiffrées. S'agissant de l'amélioration de la qualité comptable, le cabinet préconise un nettoyage des créances d'exploitations, des recettes à classer, des travaux en cours et la mise en place de travaux en régie.

Une structuration de la comptabilité d'engagement et sa mise en œuvre déconcentrée doit être engagée au regard de la quasi-absence de restes à réaliser constatée et la réalisation souvent concomitante de l'engagement comptable et du mandatement.

Conformément à l'article L. 3341-1 du code général des collectivités territoriales, le président du conseil départemental est chargé de la comptabilité d'engagement des dépenses. Aussi, au regard de ce qui précède, la chambre lui recommande de mettre en place cette comptabilité d'engagement dès à présent conformément aux dispositions de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

Recommandation n° 2 : Tenir, dès à présent, une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions l'article L. 3341-1 du code général des collectivités territoriales.

2.2 Une gestion attentiste des recettes

Le Département s'est doté en 2009 d'une mission évaluation et contrôle de gestion (MECG), rattachée au directeur général des services. Le projet de service de la MECG pour 2021 prévoyait notamment l'analyse de l'exécution des contrats de délégation de service (ports de plaisance et concessions d'électricité).

2.2.1 Une émission des titres de recettes trop tardive

La chambre constate que le Département n'a pas une démarche proactive pour la gestion des recettes. À titre d'illustration, plus de deux tiers des titres de recettes sont émis après l'encaissement de la recette et plus de 50 % des recettes sont titrées sur le dernier trimestre de l'année.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Tableau n° 2 : Émissions des titres de recettes par type

Type de titre	Montant (en €)	Nombre de titres	%
Titre correctif	276 462	2	0,1 %
Titre émis après encaissement	283 552 397	1 493	68,4 %
Titre ordinaire	77 656 198	624	28,6 %
Titre ordre budgétaire	16 272 531	63	2,9 %
Titre ordre mixte	51 019 796	1	0,0 %
Titre rattachement	10 113 258	1	0,0 %
Sous total	438 890 642	2 184	100,0 %
Titres d'annulation / réduction	- 11 343 726	25	
Total	427 546 916		

Source : compte de gestion 2022 du budget principal

De manière générale, les encaissements réalisés avant que les titres de recettes ne soient émis doivent être régularisés dans les deux mois ou en fin d'exercice[34]. En outre, par mesure de simplification, les versements de l'État effectués par attributions mensuelles peuvent faire l'objet d'un titre annuel de recettes, dès connaissance du montant des versements à venir. Ce que ne réalise pas le Département qui émet un titre de recette pour chaque douzième versé. Fin 2023, ces encaissements représentaient un montant de 38,7 M€ (soit plus de 600 encaissements). Ces montants n'ont pas été régularisés avant la fin de l'exercice, ce qui fausse les résultats budgétaires. 7,8 M€ de ces recettes ont été encaissées avant l'exercice 2022, les encaissements non régularisés remontent jusqu'en 2010. Le niveau élevé et ancien de ces recettes traduit leur manque de suivi. La chambre relève également des manques dans la justification des recettes, le renouvellement des documents contractuel (convention, bail, etc.) et leur revalorisation. Le Département a indiqué avoir révisé son processus de gestion des recettes en 2025. Dès réception de la notification annuelle, un titre de recettes sera établi par les services.

Un exemple de subvention non mobilisée

Le Département a bénéficié d'une subvention d'un montant de 150 000 € dont la date limite de versement est fixée au 31 octobre 2024 par convention de financement du 30 août 2023 conclue avec l'Agence française de développement pour une assistance, notamment en matière d'optimisation des recettes. La prestation a été confiée au cabinet X.

La collectivité n'a pas demandé le versement des acomptes prévus à la convention, soit 60 000 € lors de la remise des pièces d'attribution du marché d'assistance et 45 000 € lors de la remise des factures intermédiaires.

L'AFD a indiqué, début 2025, que le Département n'avait transmis aucune demande de versement, malgré le fait que la prestation d'assistance technique soit désormais quasi achevée. Le fichier des mandats transmis par le Département ne fait ressortir aucun paiement à la société aussi bien en 2023 qu'en 2024.

[34] Instruction comptable M52 applicable aux départements tome 1 page 67.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Pour une collectivité qui s'est engagée à optimiser ses recettes, l'absence de mobilisation de la recette prévue par la convention montre que la démarche du Département est loin d'être optimale.

L'ensemble des erreurs constatées en matière de recettes est de nature à fausser l'analyse financière présentée. Aussi, la chambre recommande au conseil départemental d'émettre, dès à présent, les titres de recettes de manière régulière dès que les droits sont constatés mensuellement.

Recommandation n° 3 : Émettre, dès à présent, les titres de recettes de manière régulière tout au long de l'année dès que les droits sont constatés.

2.2.2 Des recettes liées à la distribution d'électricité non recouvrées

Le Département de Mayotte est autorité concédante pour la distribution publique d'électricité et se voit appliquer le droit commun en la matière[35].

Par avenant du 1er octobre 2014, le contrat de concession passé avec l'État en 1997, a été transféré au Département. Ce transfert prévoit le versement de différentes recettes :

- les redevances dues en raison de l'occupation du domaine public par des ouvrages de distribution d'électricité construits postérieurement à la date d'entrée en vigueur de l'avenant ;
- une redevance dite de part fixe ;
- la taxe sur la consommation finale d'électricité.

Tableau n° 3 : Recettes liées à la distribution d'électricité (en €)

Compte	Intitulé	2019	2020	2021	2022	2023
70323	Part fixe	210 623	219 422	219 422	232 715	-
70388	Red Occup Petite-Terre	110 926	111 506	112 720	120 447	130 091

Source : comptes de gestion du budget principal

À partir de 2022, le Département ne reçoit plus la part fixe soit une recette de 492 951 €. Les versements au titre du financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (CAS Facé) sont tardifs et erratiques pendant la période sous revue. Le Département n'a réalisé aucun contrôle sur le versement des recettes.

[35] Voir article L. 361-3 du code de l'énergie qui rend applicable à Mayotte les dispositions de l'article L. 322-1 du même code.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

2.2.3 Les recettes liées à la délégation de service des ports de plaisance non recouvrées

En 2020, le Département a conclu une délégation de service public avec la chambre de commerce et d'industrie pour la gestion des ports de plaisance de Mamoudzou et Dzaoudzi. Cette délégation prévoit le versement d'une redevance variable (10 000 €), d'une redevance fixe (15 000 €) et d'une redevance de partage des bénéfices (50 % du bénéfice).

Depuis 2020, le Département n'a perçu aucune des redevances prévues par la délégation. En revanche, de 2023 à 2025, le Département a payé 1,6 M€ pour indemniser la CCI du manque à gagner sur la gestion du port entre 2014 et 2021.

2.2.4 Les recettes de la taxe sur les contrats d'assurance recouvrées tardivement

Suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'État transfère aux départements deux fractions distinctes du produit de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) en compensation, d'une part, des nouvelles compétences qui leur sont attribuées et, d'autre part, pour contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Cette seconde fraction de la TSCA définie par l'article 53 de la loi de finances pour 2005 est attribuée aux départements, en contrepartie d'une réfaction de dotation globale de fonctionnement (DGF) pour le financement des SDIS. Ces crédits sont répartis entre chaque département en fonction d'une clé constituée par le rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire de chaque département au 31 décembre 2003 et le nombre total de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire national à cette même date.

Le Département de Mayotte ne percevait aucun reversement de la taxe. Ce qui s'expliquait par le fait, d'une part, que les années de référence de la base de calcul de ces reversements étaient antérieures à sa création et, de fait, aux transferts de compétences de l'État au Département.

Suite à l'intervention de la chambre[36] et de la DGOM, le Département a pu bénéficier d'un versement de 5 M€ en 2023.

L'article 156 de la loi de finances pour 2024 est venu modifier l'article 53 de la loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 définissant les modalités d'attribution de la TSCA aux départements au titre de leur compétence en matière de financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). En particulier, la nouvelle rédaction de l'article 53 de la loi de finances pour 2005 prévoit d'allouer, à compter de 2024, une somme nouvelle de 3,6 M€ de TSCA au Département de Mayotte qui ne bénéficiait pas, jusqu'à présent, du produit de la TSCA pour le financement de son SDIS. Les années postérieures, les attributions de la TSCA revenant au Département de Mayotte évolueront comme le produit national de TSCA perçu par l'État.

---

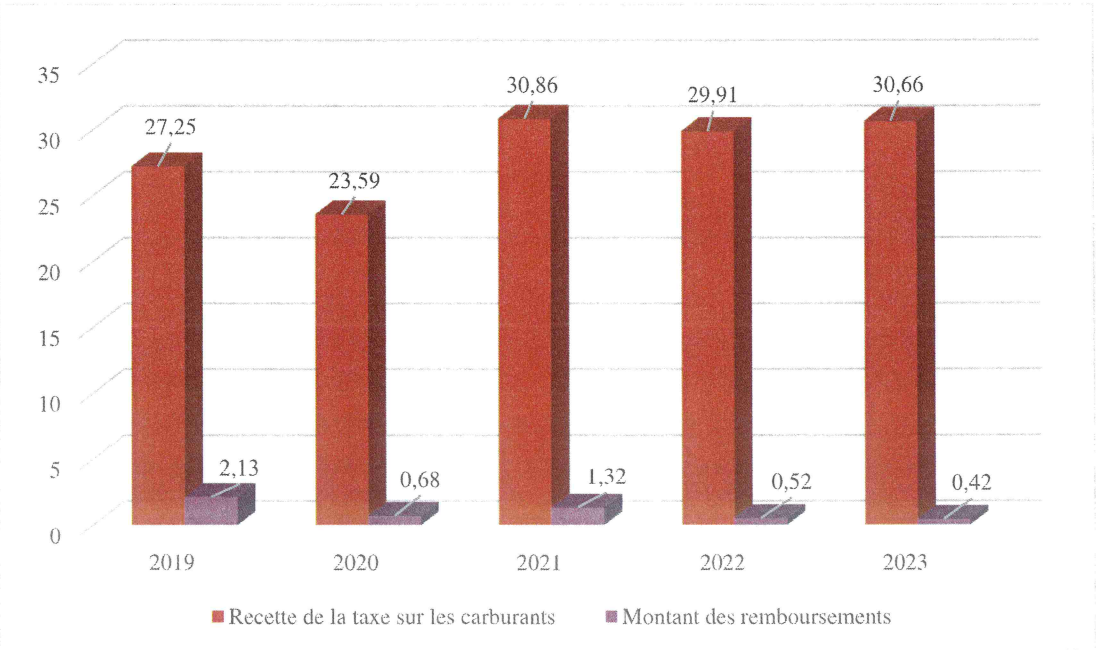
[36] CRC Mayotte, avis budgétaire du 23 juin 2023, *Service départemental d'incendie et de secours de Mayotte* (SDIS).

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

2.2.5 Un droit d'accise sur les produits énergétiques collecté sans délibération

Le Département s'est interrogé en mars 2024 sur la pertinence du remboursement de la taxe sur les carburants qu'il effectue au moins depuis 2009[37] auprès de certains redevables et qui représente, selon lui, une charge d'environ 930 000 € par an de 2009 à 2023.

Graphique n° 1 : Recettes de la taxe sur les carburants et montants des remboursements (en M€)



Source : CRC, d'après les données fournies par le Département

Pour la période 2019-2021, le montant de la taxe spéciale de consommation sur certains produits pétroliers[38] instaurée par l'article 266 *quater* du code des douanes[39] ainsi que les conditions d'exonération ont été fixés par l'État tout en laissant au conseil départemental le pouvoir de les modifier[40], ce que ce dernier n'a pas fait. Dans ces circonstances, il appartenait bien au conseil départemental, à qui revenait cette recette, de procéder au reversement de la taxe aux bénéficiaires d'une exonération dans les conditions prévues par les textes.

L'article 7 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021, portant partie législative du code des impositions sur les biens et les services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne à Mayotte, abroge explicitement l'article 266 *quater* du code des douanes. Désormais, il appartient à la région de déterminer les tarifs normaux, réduits et particuliers des catégories fiscales des gazoles et des essences[41] par dérogation à l'article

[37] Pour la période antérieure à 2014, le régime de cette taxe était fixé par arrêté préfectoral.
[38] Depuis le 1er janvier 2022, « accise sur les énergies », article L. 312-1 du code des impositions sur les biens et services.
[39] Rendu applicable à Mayotte par l'article 31 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte.
[40] Article 48-III de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 codifié à l'article 266 *quater* du code des douanes.
[41] Article L. 312-38 du code des impositions sur les biens et services.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

L. 312-35 du même code qui fixe les tarifs normaux pour les collectivités n'étant pas régies par l'article 73 de la Constitution.

Ainsi, en l'absence de délibération de la collectivité territoriale unique, la collecte de l'accise sur les produits énergétiques est privée de base réglementaire ce qui a pour effet d'empêcher le reversement d'une éventuelle exonération. Le Département a encaissé environ 30 M€ par an depuis 2022 et reversé 450 000 € pendant la même période sans avoir déterminé les taux de ces prélèvements que les services des douanes effectuent sur la base de ceux prévus par la loi de finances rectificative pour 2013.

Par ailleurs, le Département procède directement au remboursement de cette taxe depuis 2021 sur le fondement d'un arrêté préfectoral n° 2009-09/douanes du 25 septembre 2009, qu'il n'a pas été en mesure de produire à la chambre et qui ne peut plus servir de base légale depuis le 1er janvier 2014, à partir d'une liste produite par le fournisseur des carburants se bornant à indiquer les noms du client, le volume en litres et le montant en euros. Il n'effectue aucune vérification quant aux droits des bénéficiaires. Avant 2021, le remboursement était réalisé à la suite d'une décision de restitution prise par la direction générale des douanes et droits indirects sur la base du même arrêté préfectoral.

La chambre recommande au Département de prendre, dès à présent, une délibération déterminant les tarifs normaux, réduits et particuliers des catégories fiscales des gazoles et des essences et les cas d'exonération.

Recommandation n° 4 : Prendre, dès à présent, une délibération déterminant les tarifs normaux, réduits et particuliers des catégories fiscales des gazoles et des essences et les cas d'exonération.

En réponse aux observations de la chambre, les services des douanes ont précisé qu'ils accompagnent le Département en vue de l'élaboration de cette délibération. Le Département entend proposer cette délibération à son assemblée délibérante au premier semestre 2025.

2.3 Des prévisions budgétaires insincères en 2023

2.3.1 Des dépenses sous-évaluées

Le conseil départemental procède à la sous-évaluation de ses dépenses. En effet, la prévision budgétaire de 2023 du budget principal évolue de plus 71 M€ entre le budget primitif et les décisions modificatives. En section de fonctionnement, en particulier, la prévision augmente de plus de 52 M€ en dépenses, soit 14 % par rapport au montant initial.

S'agissant du budget annexe santé et protection de l'enfance, la prévision initiale 2023 en dépenses de fonctionnement est dépassée de 40 %, soit plus de 23 M€.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

2.3.2 Des recettes surévaluées

Les recettes, au contraire, sont surévaluées. S'agissant de l'exercice 2023, la taxe sur le tabac estimée à 10 M€ ne sera réalisée qu'à hauteur de 8,1 M€. Enfin, la cotisation sur la valeur additionnelle des entreprises (CVAE) n'atteint que 9,1 M€ pour une prévision de 16,3 M€. Le rapport d'inspection faisait état d'une surévaluation des recettes à hauteur de 40 M€ sur le seul budget principal.

La chambre relève que ces insincérités n'ont pas donné lieu à saisine budgétaire comme cela est prévu par l'article L. 1612-5 du CGCT.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE

Les comptes du Département sont soumis à l'instruction comptable des départements pour le budget principal et le budget annexe santé et protection de l'enfance et à l'instruction comptable des services de transport pour le budget annexe des transports maritimes. En 2023, le budget principal d'un montant de 458 M€ représente 81 % des dépenses du Département, celui du budget santé et protection de l'enfance, 15 % et celui du service des transports maritimes, 4 %. C'est le budget santé et protection de l'enfance qui connaît la plus forte progression (+ 15 %).

L'analyse des comptes est faussée par un défaut de visibilité sur les engagements de dépenses et l'absence de restes à réaliser (voir *supra*). Une organisation des finances « *globalement déconcentrée* » a été adoptée en 2017 par la création d'unités de gestion ayant la compétence d'engagement de la dépense, auprès de chaque direction générale adjointe. Ce fonctionnement a abouti à déléguer la compétence d'engagement de dépenses à de petites unités de gestion « *insuffisamment professionnalisées et calibrées pour cette fonction* ».

Avec plus de 3 000 agents, le Département de Mayotte est le premier employeur de la fonction publique territoriale à Mayotte. Il concentre plus de 40 % de ces emplois pour un coût annuel de plus de 182 M€. Il a réalisé 118 M€ d'investissement sur le même exercice.

3.1 Un budget principal en manque de ressources pérennes

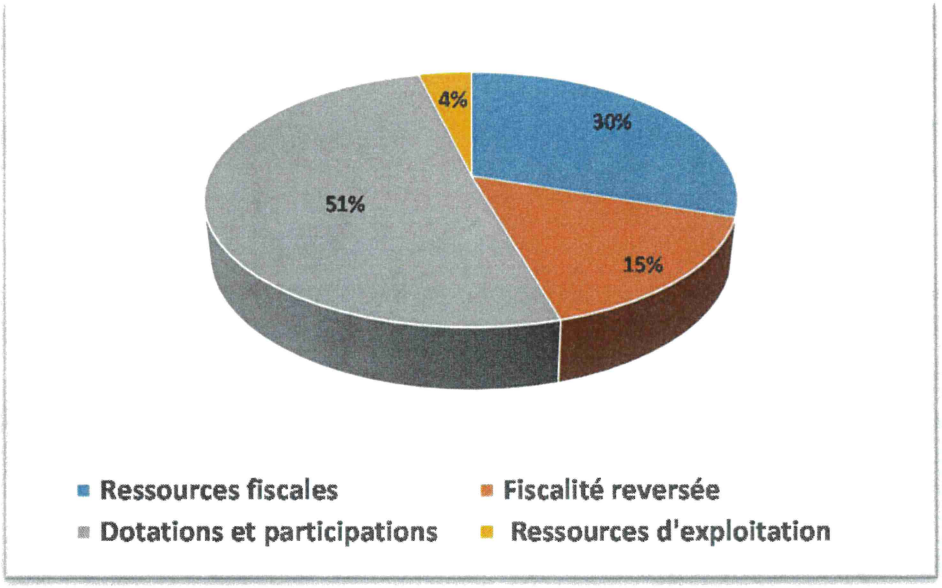
3.1.1 Une progression plus forte et plus rapide des charges que des ressources de fonctionnement

3.1.1.1 Des produits de gestion soutenus par des dotations ponctuelles de rattrapage

La structure des produits de gestion met en évidence le poids des dotations de l'État qui représentent plus de la moitié des produits.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Graphique n° 2 : Structure des produits de gestion



Source : compte de gestion 2023

Les produits de gestion connaissent une progression d'environ 50 % sur la période 2019-2023. La hausse est de plus de 100 M€ entre 2022 et 2023. Les produits de gestion sont répartis entre les ressources fiscales, les dotations et la fiscalité reversée.

Les dotations et participations de l'État comprennent principalement le prélèvement sur recettes, soit 107 M€ et la dotation globale de fonctionnement. Elles sont restées relativement stables jusqu'en 2022, mais progressent de plus de 64 M€ en 2023. Les 50 M€ prévus par le contrat d'engagement ont été versés et constatés budgétairement sur le budget principal même si la totalité du montant n'était pas destinée à ce budget. 37 M€ ont été reversés au budget annexe santé et protection de l'enfance sur cet exercice. Sans l'apport des 50 M€, les dotations seraient restées stables.

Le prélèvement sur recette (PSR) correspond à une dotation de compensation versée au Département pour la perte de ses anciennes recettes fiscales (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés). Il passe de 99 M€ en 2018 à 107 M€ en 2019 pour compenser le transfert d'une fraction de l'octroi de mer aux communes d'un montant de 24 M€.

Bien qu'elles progressent de plus de 25 M€ en 2023, la part des ressources fiscales dans les produits de gestion baisse ; elle est de moins d'un tiers alors qu'elle représente presque les trois quarts des produits des autres départements. Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) constitue la principale ressource fiscale, soit 66 M€, en progression de plus 14 M€. Seuls trois départements, dont Mayotte, ont maintenu le taux de la taxe sur la publicité foncière à 3,8 % alors que tous les autres ont appliqué un taux plafond de 4,5 %. La hausse des taux de l'octroi de mer qui passent de 0 % à 5 % en 2023 a entraîné un gain supplémentaire de 10 M€.

Depuis 2021, les impôts et les taxes des départements ont connu d'importantes modifications : ces derniers perçoivent désormais une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en contrepartie de la perte du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), désormais attribué aux communes et à leurs groupements. Depuis le 1er janvier 2023, les départements ne perçoivent plus de CVAE, les cotisations de CVAE étant

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

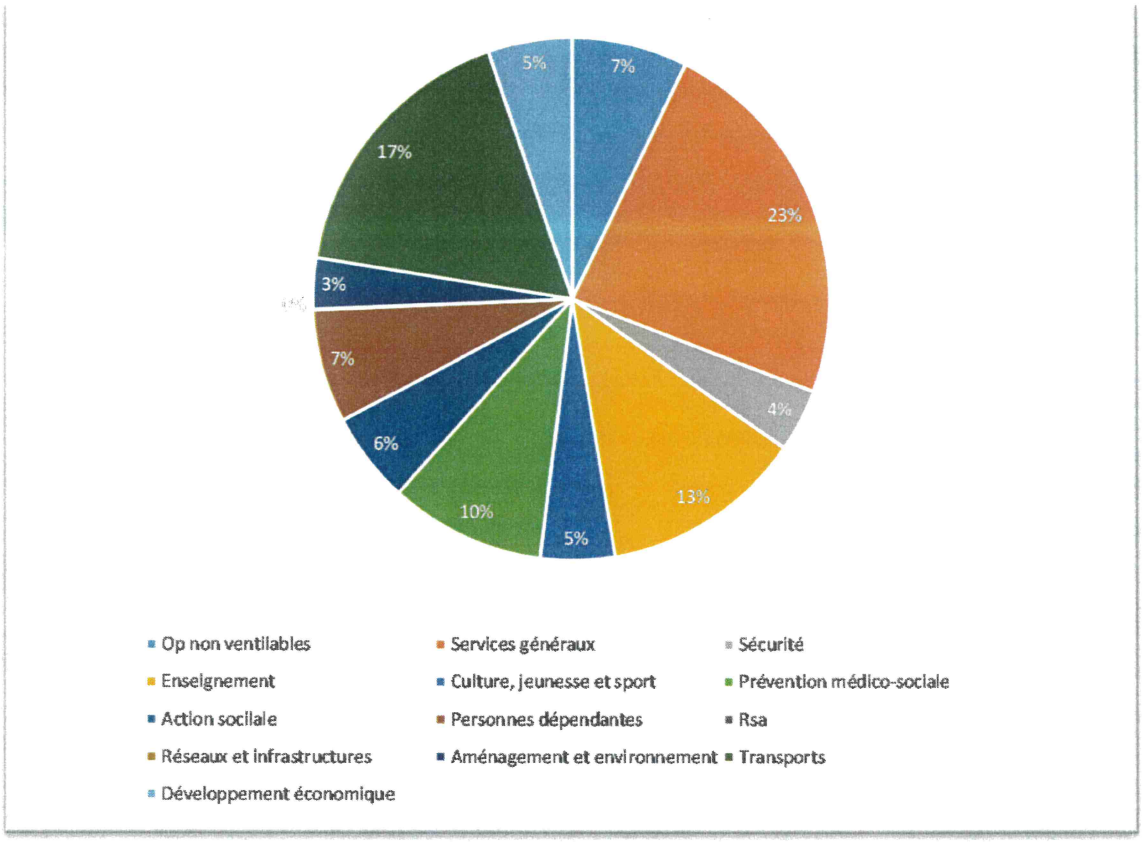
affectées au budget de l'État avant sa suppression. En contrepartie, ces collectivités se sont vues attribuer une compensation par l'octroi d'une fraction de TVA.

Les ressources d'exploitation représentent 4 % des produits de gestion du Département. Elles sont réparties entre les redevances d'occupation du domaine public et les mises à disposition de personnel facturées.

3.1.1.2 Des charges de gestion en forte croissance

Les services généraux et les opérations non ventilables absorbent 30 % des dépenses courantes. Les politiques des transports (17 %) et de l'enseignement (13 %) représentent les plus fortes proportions des charges.

Graphique n° 3 : Répartition par fonction en 2023



Source : comptes 2023

La hausse des charges de gestion est plus forte que celle des produits de gestion, soit respectivement plus 63 % et plus 50 %. Elles passent de 218 M€ en 2019 à 355 M€ en 2023. Comme pour les produits, la hausse est la plus forte entre 2022 et 2023, soit plus de 60 M€.

Avec 119 M€, les charges de personnel représentent le tiers des dépenses pour 2 310 agents dont 80 % pour les agents titulaires, en hausse de 4 % sur la période. L'audit réalisé par la chambre régionale des comptes relatif à la politique d'aide sociale à l'enfance identifie le transfert de dépenses de personnel du budget principal concourant aux missions

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

d'aide sociale à l'enfance et de protection maternelle infantile au budget annexe en 2020 comme expliquant l'apparente stabilité de la dépense de personnel du budget principal. Ces charges de personnel ne comprennent pas les 144 agents mis à disposition du Département par la DEALM. La comptabilisation en tant que fonds de concours ne permet pas de rattacher cette dépense aux charges de personnel. Le poids excessif des charges de personnel s'explique par un effectif trop nombreux.

Alors que la progression de la rémunération des personnels titulaires est maitrisée, celle des personnels non titulaires double sur la période.

La proportion des charges de personnel dans les charges courantes est en baisse compte tenu des montants versés au titre des subventions d'équilibre ou participations obligatoires. En effet, la contribution du conseil départemental au service d'incendie et de secours (14,9 M€), à l'équilibre du service des transports maritimes (15 M€) et au budget annexe santé et protection de l'enfance (37 M€), soit un total de 66,9 M€, constituent des dépenses incompressibles. En conséquence, les subventions constituent le second poste de dépenses à compter de 2023, elles sont passées de 47 M€ en 2022 à 84 M€ en 2023.

Les charges à caractère général progressent également, mais dans une moindre mesure (+ 9 M€ entre 2022 et 2023) même si elles représentent un quart des charges de gestion. Plus de la moitié de ces dépenses relèvent des transports scolaires, soit 48,8 M€ en 2023. Le montant a doublé sur la période. Depuis le transfert de la compétence des transports en 2002, le montant annuel de la compensation est établi à 1,7 M€, soit le coût historique des dépenses exposées par l'État quand il exerçait cette compétence. Aussi, le reste à charge pour le Département est très élevé, de l'ordre de 47 M€ par an.

La taxe foncière avec 8,5 M€, les dépenses de formation avec 7,8 M€ et les frais de gardiennage avec 3,7 M€ constituent les charges les plus importantes de ce poste hors transports scolaires.

Les aides à la personne passent de 17 M€ en 2019 à plus de 47 M€ en 2023. Les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) quadruplent à plus de 26 M€ en 2023 en raison de l'augmentation du nombre de personnes bénéficiaires et de la mise en œuvre de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (augmentation du forfait minimal de l'APA). Il s'agit d'un besoin structurel au même titre que les trois politiques expressément visées par le contrat d'engagement. Les bourses et les prix progressent de près de 8 M€, soit 18 M€ en 2024.

3.1.1.3 Un résultat rétabli en 2023 grâce au versement exceptionnel

Le résultat financier, c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges financières, est fortement affecté par les recettes que le Département tire de ses participations dans la société Electricité de Mayotte. La recette, soit 1,8 M€, est portée à 3,5 M€ en 2023, ce qui permet de couvrir ses dépenses d'intérêts d'emprunt. Sur la même période, les dépenses d'intérêts baissent de 0,9 M€.

Le résultat exceptionnel, c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges exceptionnelles, réduit le résultat de 3,3 M€ sur la période, les charges exceptionnelles sont supérieures aux produits en début de période, mais la tendance s'inverse en fin de période.

Même après prise en compte des résultats financiers et exceptionnels, le résultat dégagé baisse presque de moitié entre 2019 et 2022 passant de 60 M€ à 36 M€. L'aide exceptionnelle

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

de 50 M€, versée par l'État en 2023, permet conjoncturellement de rétablir le résultat à plus de 80 M€, sans tenir compte des recettes non titrées.

3.1.2 Un niveau faible de financement des investissements

Le manque de lisibilité des engagements de la collectivité nuit à une parfaite connaissance des engagements pris en matière d'investissement. Les prévisions qui se chiffrent à 790 M€ sur la période 2019 à 2023 ont connu un taux de réalisation de 62 %. Ce qui traduit un niveau de performance faible en matière de pilotage des projets d'investissements.

Les finances du Département sont soulagées par les retards pris dans l'exécution des investissements. Jusqu'en 2021 et à nouveau en 2023, le Département dégage une capacité d'autofinancement supérieure à ses dépenses d'équipement. Les dépenses d'équipements réalisées restent modestes comparées au stock d'autorisations de programme supérieures à 1 Md€.

Les dépenses d'investissement du Département ont été de 431 M€ réparties entre les dépenses d'équipement, soit 293 M€ et les subventions d'équipements versées, soit 133 M€. Le montant des subventions d'équipement est élevé et représente 122 € par habitant en 2022 contre 66 € en moyenne dans les autres départements, soit quasiment le double. Les dépenses d'équipement progressent fortement à compter de 2022 (+ 30 M€).

Le Département a consacré 102 M€ à la voirie et 42 M€ à l'électrification rurale. Les chantiers les plus significatifs au regard de leur montant sont ceux consacrés à la réfection du quai n° 1 du port de Longoni, soit 26 M€, au gymnase de M'Tsangamouji, soit 10 M€ et l'acquisition de la maison de Mayotte à Paris, soit 12 M€.

Les financements disponibles n'ont été que de 363 M€ sur la période nécessitant un besoin de financement de 68 M€. Ce besoin de financement a été couvert par la mobilisation du fonds de roulement à hauteur de 53 M€ et un emprunt de 15 M€ en 2023. L'encours de la dette a été réduit de 9 M€, soit une dette de 69,9 M€ fin 2023. En revanche, le fonds de roulement a été réduit de moitié, il ne représente plus que 59 jours de charges courantes en 2023 contre 207 jours 2019. Sans le versement exceptionnel de 50 M€ fin 2023, il aurait été quasiment nul.

Le taux de subventionnement des investissements est faible, 14 % sur la période 2019 à 2023. Les subventions d'équipement reçues connaissent une forte évolution en 2023 et passent de 4,8 M€ en 2022 à 26,7 M€ en 2023. Seulement 8,7 M€ de fonds européens ont été perçus au titre du plan de relance de l'Union européenne pour soutenir les investissements en faveur d'une relance verte, numérique et résiliente de l'économie européenne (REACT-EU). Ce faible taux s'explique également par l'absence de mobilisation des financements du contrat de convergence territorial de 2019 à 2023. Jusqu'en 2021, aucune demande n'a été faite par le Département alors qu'il a réalisé des opérations qui y étaient éligibles.

L'AFD a réalisé un appui destiné à de multiples collectivités ultramarines, dont le Département a pu bénéficier au premier semestre 2023 pour tenter d'avoir une vision plus précise de la situation en termes de subventions d'investissement obtenues et à percevoir. L'agence a proposé aux services du Département un outil destiné à faciliter ce suivi que les services du Département n'ont pas utilisé.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE)[42] est également en progression à 4 M€. Le FRDE est la seule part de l'octroi de mer soutenant explicitement l'investissement ; il « *est affecté (...) au financement d'investissements contribuant au développement économique, à l'aménagement du territoire et au désenclavement, sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité, de syndicats mixtes ou d'établissements publics de coopération intercommunale.* ». La justification de cette affectation n'a pas été réalisée par le Département. Début 2022, la préfecture de Mayotte lui a demandé de justifier à quelles dépenses avait été consacré le FRDE. Aucune réponse ne lui est parvenue.

3.1.3 Une trésorerie dépendante des avances et des versements exceptionnels

3.1.3.1 Une situation de trésorerie critique

La situation de trésorerie du Département est devenue critique à compter de 2023. Elle n'a été rétablie que par le versement en décembre 2023 des 50 M€ prévus au contrat d'engagement et des 16 M€ d'avances sur subvention de l'AFD. Ces versements ont permis de rembourser la ligne de trésorerie de 20 M€ souscrite par le Département début décembre 2023.

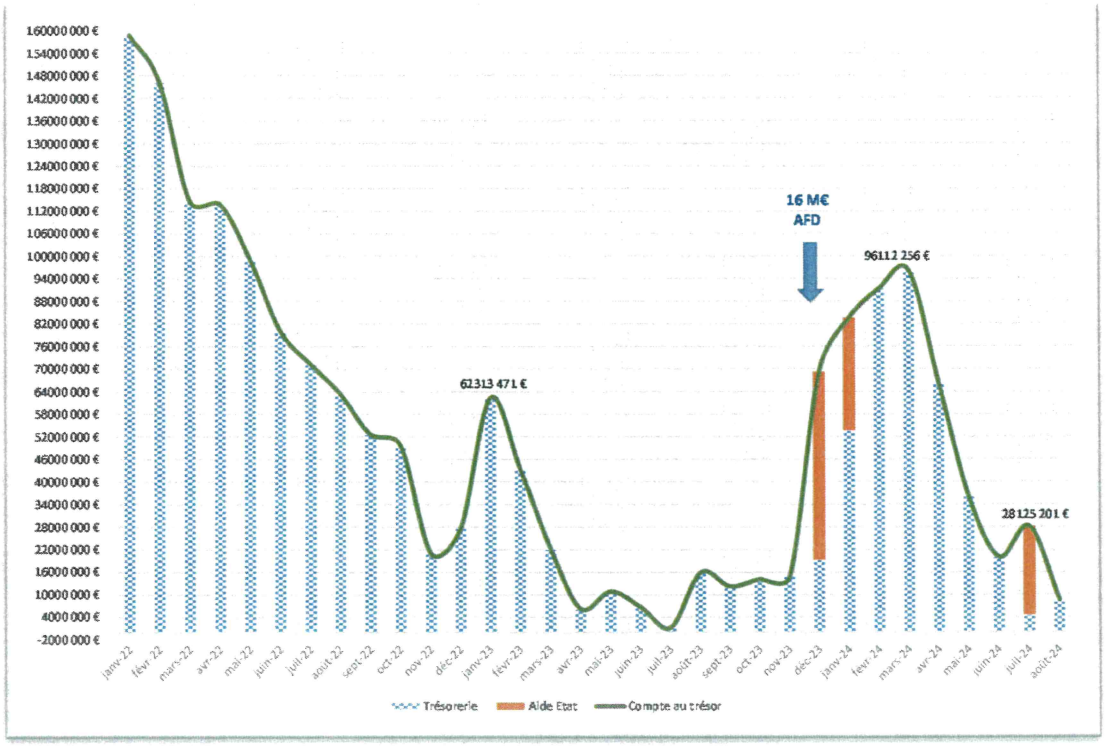
Comme en 2022, le versement anticipé de la péréquation des droits de mutation permet de pallier en partie les difficultés de trésorerie[43]. Ces tensions nécessitent une priorisation des mandatements et entraînent une dégradation des délais de paiement.

---

[42] Le FRDE correspondant au différentiel de dynamique entre l'évolution nominale prévue du produit intérieur brut (PIB) au stade du projet de loi de finances retracée dans la dotation globale garantie de l'octroi de mer, d'une part et l'évolution réelle de l'octroi de mer, d'autre part.
[43] Avance de 14 M€ sur la recette DMTO en août 2023.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Graphique n° 4 : Évolution mensuelle de la trésorerie



Source : réponse du payeur départemental

Le délai global de paiement (DGP) est fixé à 30 jours pour les collectivités territoriales[44] à compter de la date de réception de la demande de paiement. Le défaut de paiement dans le délai réglementaire ou contractuel fait courir de plein droit et, sans autre formalité, des intérêts moratoires au bénéfice du créancier. Les intérêts moratoires sont dus sans mise en demeure préalable. Les intérêts moratoires sont d'ordre public et ne peuvent faire l'objet d'aucun renoncement.

Le délai global de paiement du Département ressort, en 2023, à 72 jours pour le budget principal, 23 jours pour le budget annexe des transports maritimes et à 52 jours pour le budget annexe santé et protection de l'enfance. Le délai ordonnateur est de 65 jours pour le budget principal, 16 jours le budget annexe des transports maritimes et de 45 jours pour le budget annexe santé et protection de l'enfance, alors que celui du comptable s'élève à 7 jours sur les 3 budgets.

Sur la période 2019 à 2023, le Département n'a versé que 0,8 M€ au titre des intérêts moratoires. Ces versements sont limités à quelques fournisseurs. Ils sont intervenus suite à une condamnation et pour une société chargée des travaux d'électrification. Le Département ne liquide pas automatiquement les intérêts moratoires, comme le prévoit l'article R. 2192-36 du code de la commande publique. Il paie les intérêts moratoires dus uniquement si l'entreprise en fait la demande.

[44] Article R. 2192-10 du code de la commande publique.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

La chambre recommande au Département de réorganiser sa chaîne de mandatement, dès le second semestre 2025, afin de respecter les délais de paiement.

Recommandation n° 5 : Réorganiser la chaîne de mandatement, dès le second semestre 2025, afin de respecter les délais de paiement.

3.1.3.2 Des préfinancements de l'AFD mal comptabilisés

Les seules conventions de préfinancement accordées au Département sur cette période l'ont été fin 2023 pour un montant total 23 M€. Le tableau ci-dessous récapitule les montants et les objets des préfinancements octroyés.

Tableau n° 4 : Détail des préfinancements AFD (en €)

N° Concours AFD	Intitulé opération	Type	Numéro	Montant de la subvention	Montant Préfinancement AFD	Montant versé au 15/09/24	Montant remboursé au 15/09/24
CYT130001H	Travaux de réparation et de renforcement du quai n° 1 du port de Longoni	FEDER 14/20	PY0034475	22 328 434	10 000 000	10 000 000	9 612 305
CYT130002J	Acquisition d'amphidromes pour le Service des transports maritimes	FEDER 14/20	PY0035056	12 104 700	1 260 109	1 260 109	1 260 109
CYT130003K	Requalification du réseau routier départemental pour le transport interurbain de voyageurs	CCT 2022	2022-39/SGAR/CCT/PAF	3 112 000	622 400	-	
CYT130004L	Réfection et sécurité routes départementales	CCT 2023	2023-09/SGAR/CCT/PAF	5 600 000	2 044 000	2 044 000	2 044 000
CYT130005M	RD1 secteur Soulou - confortement c/ glissements terrain	CCT2023	2023-31/SGAR/CCT/PAF	4 225 545	2 957 882	2 957 882	2 105 492
CYT130006N	Rénovation gymnase Cavani	CCT 2023	2023-30/SGAR/CCT/PAF	900 000	630 000	-	
CYT130007P	Réhabilitation gymnase de Pamandzi	DSID	2021-SG-2188	300 000	210 000	-	
CYT130008R	Construction des Pôles d'echanges multimodaux (PEM) de Chirongui et Coconi	CCT2022	2022-18/SGAR/CCT/PAF	1 300 000	910 000	-	
CYT130009S	Construction des Pôles d'échanges multimodaux (PEM) de Chirongui et Coconi	FEDER 14/20	PY0021719	5 080 000	4 381 425	-	
			TOTAL	54 950 679	23 015 815	16 261 990	15 021 906

Source : Agence française de développement

Le Département a bénéficié de 16,3 M€ de préfinancement dont 15 M€ ont été remboursés. Pour le solde, le Département a jusqu'à fin 2026 pour rembourser. La chambre relève que 6,7 M€ de préfinancement n'ont pas été mobilisés et génèrent une dépense

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

supplémentaire dès lors que le Département devra régler les commissions d'ouverture[45] prévues par les conventions même en cas d'annulation des préfinancements. Le Département a indiqué que la mobilisation des préfinancements pour certaines opérations n'avait pas été nécessaire. Cette absence de mobilisation a généré une dépense de 194 971 € en 2024 au titre des frais de non mobilisation.

Par ailleurs, la comptabilisation de ces préfinancements n'est pas conforme aux instructions comptables sur deux points. D'une part, elles ont été comptabilisées sur un compte de recette avant émission du titre au lieu d'être constatées comme une avance de trésorerie[46]. Le payeur a indiqué que l'absence de référence lors du versement des fonds ne permettait pas leur identification en tant qu'avance de trésorerie. D'autre part, le Département a jusqu'à fin 2026 pour rembourser les différents préfinancements accordés fin 2023, c'est-à-dire trois années. Or, lorsque la durée du décalage entre le versement par l'AFD des préfinancements et la perception des recettes est supérieure à un an, la ligne de trésorerie devrait être consolidée en fin d'année au compte 16 « emprunt » afin que la recette correspondante soit basculée en investissement.

3.1.3.3 Une ligne de trésorerie non utilisée

En décembre 2023, le Département a souscrit une ligne de trésorerie de 20 M€ qui a été remboursée dix jours plus tard.

La chambre constate que le contrat n'a pas été résilié alors qu'il n'a pas fait l'objet de tirage ce qui a donné lieu à 18 000 € de commission de non-utilisation.

3.2 Des budgets annexes structurellement déséquilibrés

3.2.1 Un budget santé et protection de l'enfance sous-financé au regard de la montée en charge de ces compétences

Le rapport précité de la Cour des comptes sur la départementalisation de Mayotte, publié en 2016, recommandait au Département d'exercer pleinement sa compétence obligatoire en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE). Celle-ci était devenue une mission obligatoire pour la collectivité en 2009 sans faire l'objet d'une compensation financière de la part de l'État. En septembre 2016, un protocole signé entre l'État et le Département a donné lieu à une régularisation rétroactive au titre des années 2009 à 2015 de 41,8 M€, accompagnée d'une compensation annuelle de 9,6 M€ pour les années suivantes.

Pour la protection maternelle infantile (PMI), le montant annuel de la compensation versé, à compter de 2018, a été fixé à 14,5 M€. Un abondement exceptionnel de 62,15 M€ a permis de régulariser rétroactivement les montants dus pour la période 2009-2014. Un autre

[45] L'emprunteur est redevable au prêteur d'une commission d'ouverture de 0,50 % calculée sur le montant total en principal du crédit tel que précisé à l'article 2.1, soit plus de 30 000 €.
[46] En classe 5.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

abondement de 43,5 M€ a permis de régulariser les montants dus au titre des années 2015-2017, soit 105,5 M€ au total.

Le budget annexe santé et protection de l'enfance retrace les dépenses que l'État a souhaité isoler pour vérifier la bonne utilisation des régularisations rétroactives, soit un abondement de plus de 147 M€ entre 2016 et 2018.

Depuis 2020, l'équilibre du budget est assuré par les reports de ces régularisations rétroactives. La création du budget annexe a eu pour effet de cantonner les recettes aux seuls montants des compensations et des dotations annuelles au titre de la PMI et de l'ASE, à l'exclusion d'autres recettes du Département jusqu'en 2022.

En revanche, les dépenses courantes de ce budget ont plus que doublé passant de 35,3 M€ en 2019 à 79,3 M€ en 2023 alors que les recettes annuelles restaient limitées aux 24 M€ de dotation annuelle. En 2023, les dépenses de ce budget représentent 22 % de celles du budget principal.

De 2019 à 2023, les charges de personnel augmentent de 95 % en raison de recrutements d'assistants familiaux (qui représentent 50 % des charges de personnel) et représentent 61 % des charges en 2023. Les mesures concernant la prévention spécialisée des mineurs isolés constituent le second poste de ce budget avec 22 M€. Elles sont également en forte hausse puisqu'elles sont passées de 2,7 M€ en 2019 à 22,4 M€, soit une progression de plus 360 %. Le Département finance quatre associations afin de mettre en œuvre ces mesures.

Le protocole signé en 2016 entre l'État et le Département prévoyait également que 20 M€ seraient affectés au budget général pour la réalisation d'un plan d'investissement en faveur de la réhabilitation du réseau de la protection maternelle et infantile (PMI). De 2019 à 2023, 24 M€ de dépenses d'investissement ont été réalisées sur le budget santé et protection de l'enfance, essentiellement financées par les réserves de l'établissement, les subventions reçues n'ayant atteint que 2 M€.

Les réserves (fonds de roulement) sont passées de 136,3 M€ en 2019 à 8,9 M€ en 2023. La trésorerie nette devient négative en 2023.

Jusqu'en 2022 les dotations de rattrapage ont permis d'assurer le financement de ces deux politiques et l'équilibre global du budget annexe. À partir de 2023, en l'absence de réévaluation du montant des dotations, l'équilibre de ce budget n'a plus été assuré et le Département a dû verser une contribution de 37 M€ au budget annexe, complétée par une participation de l'État de 4,8 M€. Les 37 M€ proviennent d'ailleurs en partie de la contribution exceptionnelle de 50 M€ versée par l'État au titre du contrat d'engagement.

Le résultat du budget n'a été positif qu'en 2019 grâce au versement des arriérés de dotation. Le budget cumule 112 M€ de déficit qui a absorbé les réserves et contraint au versement d'une participation du budget principal de 37 M€ en 2023.

3.2.2 Un budget du service des transports maritimes non viable sans subvention d'équilibre

Le service des transports maritimes assure un service régulier de transport entre Petite-Terre et Grande-Terre. Le coût du trajet est supporté par l'usager. Aucune évolution des tarifs n'est intervenue depuis 2001. Le Département supporte chaque année les trois quarts des charges courantes, soit une subvention d'équilibre de 14 M€ en 2023.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

La recommandation faite par la chambre dans ses précédents rapports de doter le budget des services maritimes de l'autonomie financière, conformément à l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales, n'a pas été mise en œuvre par le Département. Il en est de même de la recommandation concernant la réduction des charges de personnel.

Avant le versement de la subvention d'équilibre par le Département, l'exploitation du service des transports maritimes présente un déficit croissant qui atteint 15 M€ en 2023, soit plus de trois fois les recettes de gestion courante. Ce déficit qui était resté relativement constant à 12 M€ de 2019 à 2022, se détériore en 2023.

La comptabilisation de la rémunération des agents du service des transports ne permet pas de distinguer la rémunération des agents titulaires de celle des agents non titulaires. Elle ne permet pas davantage de distinguer le traitement brut des majorations et indexation et des indemnités. Les primes et les indemnités ne sont pas correctement imputées, ne permettant pas de mesurer leur part dans les charges de personnel.

Les charges de personnel ont progressé de 5,3 % passant de 11,8 M€ en 2019 à 14,4 M€ en 2023. Alors que le nombre d'agents titulaires (213 agents) est resté stable celui des non-titulaires progresse de plus de 50 unités (102 agents). Ces charges représentent 283 % des ressources d'exploitation. Le Département a justifié cette progression par l'arrivée de nouveaux amphidromes inaugurés en juillet 2023. Le Département indique que l'évolution des effectifs a été marquée par le pourvoi de nombreux postes d'agents de sécurité embarqués et de matelots en fin d'année 2023 lié à l'arrivée des nouvelles barges.

Les recettes de billetterie n'ont progressé que de 1,5 % du seul fait de l'évolution du trafic. Les autres recettes (mise à disposition de la cale sèche) sont marginales.

De 2019 à 2023, 20,6 M€ de dépenses d'investissement ont été réalisés pour les réparations sur les navires devant permettre de prolonger leur durée d'utilisation. Ces dépenses ont été financées à hauteur de 77 % par les subventions versées par le Département et les fonds européens, soit 16 M€.

La trésorerie en fin d'exercice est négative sur les exercices 2021 et 2022. En 2023, elle ne représente que deux jours de dépenses.

3.3 Une situation prospective à court terme sans signe de véritable redressement

Les régularisations financières (147 M€ en 2017 et 2018) et l'aide exceptionnelle de l'État (50 M€ en 2023) ont permis au Département d'honorer un certain nombre d'engagements pris, mais en aucun cas, elles ont permis réellement d'assainir sa situation financière. Aussi, le Département demande la pérennisation de l'aide de l'État à hauteur de 100 M€ par an, soit un abondement de 25 % de ses produits de gestion.

En 2024, le budget annexe santé et protection de l'enfance a été subventionné par le Département à hauteur de 56 M€ (contre 37 M€ en 2023) et celui des services des transports à hauteur de 13,9 M€. Ces versements ont pu être réalisés grâce à la dotation exceptionnelle de 100 M€ prévue au contrat d'engagement en 2024.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Le budget du Département présente un résultat de fonctionnement de 105 M€ en 2024 avec l'accompagnent de 100 M€ de l'État. Comme en 2023, le résultat ne prend pas en compte plus de 32 M€ de recettes encaissées dont les titres de recettes n'ont pas été émis.

Comme pour 2024, le budget 2025 pourrait se situer à un volume des ressources de fonctionnement de 495 M€ (dont 100 M€ d'aide de l'État). La prévision des dépenses de fonctionnement est de 448,8 M€, aussi le résultat prévisionnel de cette section est de 46 M€.

Des projets de lettre de cadrage adressés aux services pour 2025 prévoient une maîtrise rigoureuse des dépenses de fonctionnement qui seraient maintenues à hauteur du budget 2024.

En ce qui concerne les charges à caractère général, le conseil départemental s'engage à poursuivre les actions mises en place afin de rationaliser les achats ainsi que les dépenses bâtimentaires, notamment en vue de favoriser la performance économique et énergétique. Les efforts attendus en matière d'économies sont estimés à hauteur de 5,5 M€ à l'horizon 2027. Pour atteindre cet objectif, la collectivité doit arriver à maitriser les dépenses liées particulièrement au transport scolaire, au gardiennage, au contentieux et aux taxes foncières.

S'agissant la masse salariale, le Département s'engage à limiter notamment, les nouveaux recrutements et les remplacements systématiques des départs à la retraite. Les économies à réaliser pour ce chapitre sont évaluées à 6,4 M€ sur la période 2024-2027.

Le Département escompte renforcer les mesures engagées par la collectivité en matière de contrôle et de suivi ainsi que l'encadrement des conventions d'objectifs et de moyens pour stabiliser les autres charges de gestion courante (chapitre 65), afin d'économiser 4 M€ à l'horizon 2027, dont 1 M€ en 2025. S'agissant des subventions d'équipement, le Département devait limiter ses concours en faveur des autres collectivités et du SDIS à 30 M€ par an. La prévision inscrite au budget 2025 est de 43 M€. Le Département a engagé des discussions avec les communes afin de réaffecter les subventions allouées pour financer les priorités résultant des conséquences du passage du cyclone.

Concernant les recettes, si le Département indique que tous les leviers d'optimisation des recettes aussi bien en fonctionnement qu'en investissement doivent être exploités, les constats réalisés ne permettent pas de corroborer cette affirmation. Aussi, le conseil départemental doit poursuivre le renforcement de son expertise et sécuriser ses procédures pour éviter toute perte de recettes.

La collectivité devra augmenter ses recettes à hauteur de 2,5 M€ en 2025, dont 1 M€ pour la facturation du service des transports maritimes et 1,5 M€ concernant les remboursements des mises à disposition de personnel. De même, la collectivité s'est engagée à réaliser des opérations de cession d'immobilisation à hauteur de 2 M€ chaque année, pour la période 2024-2027. Ce montant devrait être atteint pour 2024 en raison d'une indemnité perçue pour une expropriation réalisée par l'EPFAM.

Le stock des autorisations de de programme figurant au compte administratif est de plus de 1,2 Md€[47]. Le montant est considérable et ne prend pas en compte l'évaluation des dépenses de fonctionnement induites. Tout nouvel équipement engendre des dépenses de maintenance et, le plus souvent, des dépenses de personnel pour son fonctionnement. La réalisation de ces

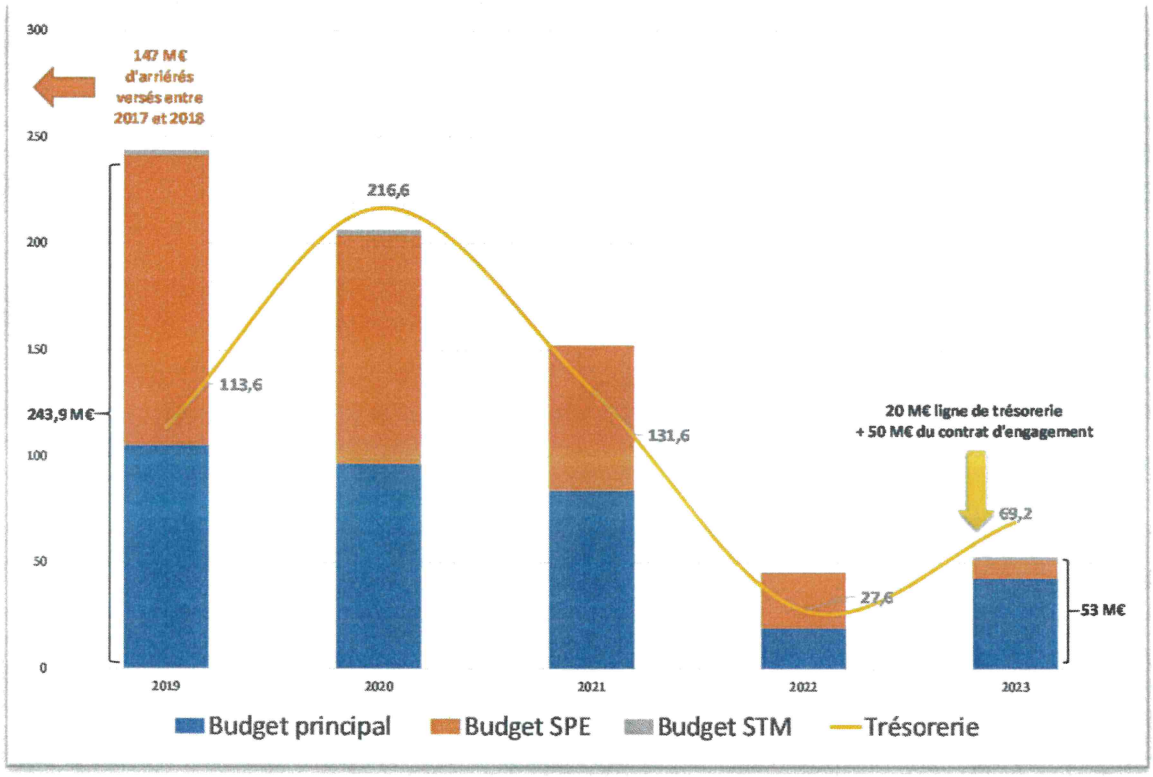
[47] Tableau des autorisations de programme transmis par le Département. L'annexe jointe au compte administratif de 2023 donne un montant de 1,5 Md€.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

équipements génèrerait 134 M€[48] de dépenses de fonctionnement supplémentaires, soit le tiers des dépenses actuelles[49].

Le Département reste donc fortement tributaire des financements publics de l'État. Sa situation financière repose sur le versement de régularisations ou de dotations exceptionnelles, les recettes pérennes ne permettent pas d'assurer l'équilibre de son budget. En outre, cette situation est faussée par les faibles réalisations des programmes d'investissement.

Graphique n° 5 : Évolution des résultats de clôture et de la trésorerie (en M€)



Source : CRC, d'après les comptes

Si le contrat d'engagement conclu en 2023 a permis au Département de maintenir son budget à l'équilibre, l'absence de réalisation et de suivi rigoureux des engagements font obstacle à une amélioration structurelle de la situation de la collectivité.

La chambre constate le caractère structurel et durable de l'écart entre les recettes et les dépenses budgétaires de la collectivité qui n'a fait que s'accentuer. Cette situation résulte d'un dynamisme important des dépenses liées aux compétences décentralisées (protection maternelle infantile, aide sociale à l'enfance et transports scolaires notamment).

Cependant, la chambre note que la stratégie de courte vue, reposant sur les abondements de trésorerie liés aux régularisations rétroactives ou les abondements exceptionnels, ne peut être

[48] Dont la moitié pour les dépenses de personnel.
[49] D'après le coefficient de récurrence estimé à 11,2 % dont 6 % pour les charges de personnel. MM. Martin Malvy et Alain Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, rapport au Président de la République, avril 2014.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

la seule perspective de rétablissement de l'équilibre des comptes. L'absence de maitrise des engagements contribue également à la dégradation de la situation financière du Département. De même, une meilleure gestion des recettes et des charges de personnel, recommandée par les différents rapports de la chambre ou le rapport d'inspection, n'a pas été vraiment mise en œuvre.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

ANNEXES

Annexe n° 1. La capacité d'autofinancement brute 52
Annexe n° 2. Le financement des investissements 53
Annexe n° 3. Les résultats de l'exercice 2024 54

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Annexe n° 1. La capacité d'autofinancement brute

en €	2019	2020	2021	2022	2023	*Var. an. Moy,*	*Variation simple*
Ressources fiscales propres	79 836 444	84 104 325	101 659 927	105 042 453	130 125 421	*13,0 %*	*63,0 %*
+ Fiscalité reversée	50 096 291	55 869 787	49 317 814	52 870 124	66 349 346	*7,3 %*	*32,4 %*
+ Dotations et participations	145 015 535	146 959 586	147 923 429	154 493 317	218 772 892	*10,8 %*	*50,9 %*
+ Ressources d'exploitation	13 108 216	11 853 488	15 208 338	17 618 389	16 208 221	*5,5 %*	*23,6 %*
=Produits de gestion (A)	**288 056 485**	**298 787 186**	**314 109 508**	**330 024 283**	**431 455 880**	***10,6 %***	***49,8 %***
Charges à caractère général	47 397 662	52 784 248	65 826 816	74 710 572	83 970 975	*15,4 %*	*77,2 %*
+ Charges de personnel	102 630 330	109 698 391	108 435 771	114 877 874	119 549 590	*3,9 %*	*16,5 %*
+ Aides directes à la personne	17 610 618	24 743 194	30 746 557	41 293 512	47 732 273	*28,3 %*	*171,0 %*
+ Aides indirectes à la personne	55 269	230 000	449 775	435 157	629 570	*83,7 %*	*1039,1 %*
+ Subventions de fonctionnement	34 078 744	31 997 832	36 557 242	47 065 725	84 213 159	*25,4 %*	*147,1 %*
+ Autres charges de gestion	15 893 485	16 510 924	15 167 823	16 398 172	18 517 580	*3,9 %*	*16,5 %*
=Charges de gestion (B)	**217 666 108**	**235 964 590**	**257 183 983**	**294 781 011**	**354 613 147**	***13,0 %***	***62,9 %***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**70 390 378**	**62 822 596**	**56 925 525**	**35 243 272**	**76 842 733**	***2,2 %***	***9,2 %***
en % des produits de gestion	*24,4 %*	*21,0 %*	*18,1 %*	*10,7 %*	*17,8 %*		
+/- Résultat financier	- 1 726 768	- 1 514 396	- 1 236 549	- 858 221	968 113		
+Électricité de Mayotte	1 750 043	1 750 043	1 750 043	1 875 046	3 550 087		
- Intérêts d'emprunt	3 476 811	3 264 439	2 986 592	2 733 267	2 581 975		
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 8 473 404	- 4 076 029	4 951 424	1 895 646	2 405 855		
=CAF brute	**60 190 206**	**57 232 171**	**60 640 400**	**36 280 697**	**80 216 700**	***7,4 %***	***33,3 %***
en % des produits de gestion	*20,9 %*	*19,2 %*	*19,3 %*	*11,0 %*	*18,6 %*		

Source : CRC, d'après les comptes du budget principal

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Annexe n° 2. Le financement des investissements

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	60 190 206	57 232 171	60 640 400	36 280 697	80 216 700	*294 560 175*
- Annuité en capital de la dette	5 980 738	6 032 061	6 022 419	6 047 406	6 070 996	*30 153 620*
= CAF nette ou disponible (C)	**54 209 468**	**51 200 111**	**54 617 980**	**30 233 291**	**74 145 705**	***264 406 555***
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 464 598	6 632 609	7 760 299	7 899 832	7 249 533	*33 006 871*
+ Subventions d'investissement reçues	6 237 269	2 661 266	3 230 695	4 875 309	26 765 834	*43 770 374*
+ Fonds affectés à l'équipement	9 567 036	901 837	904 083	2 884 209	3 502 831	*17 759 996*
+ Produits de cession	282 875	0	2 672 329	188 978	986 907	*4 131 089*
=Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**19 551 779**	**10 195 712**	**14 567 406**	**15 848 328**	**38 505 105**	***98 668 329***
= Financement propre disponible (C+D)	**73 761 246**	**61 395 823**	**69 185 386**	**46 081 619**	**112 650 809**	***363 074 884***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	*152 %*	*130 %*	*146 %*	*59 %*	*156 %*	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	48 552 197	47 050 911	47 271 259	77 636 506	72 282 137	*292 793 011*
- Subventions d'équipement	9 410 714	24 613 771	38 994 792	28 469 088	31 854 363	*133 342 729*
+/- Dons, subventions et prises de participation	0	- 467 243	0	0	0	*- 467 243*
- Participations et investissements financiers nets	959 178	4 428 355	4 800	0	0	*5 392 333*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 119 479	- 147 623	368 893	- 134 422	0	*- 32 631*
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	**14 958 636**	**- 14 082 349**	**- 17 454 358**	**- 59 889 554**	**8 514 309**	***- 67 953 315***
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	15 000 000	*15 000 000*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	14 958 636	- 14 082 349	- 17 454 358	- 59 889 554	23 514 309	*- 52 953 315*
Encours de dettes du BP au 31 décembre	78 936 635	73 052 197	66 881 141	60 968 157	69 897 161	*- 3,0 %*
Fonds de roulement budgétaire	105 374 664	96 579 815	84 125 458	19 241 181	42 750 213	*- 20,2 %*

Source : CRC, d'après les comptes du budget principal

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE

Annexe n° 3. Les résultats de l'exercice 2024

BUDGET PRINCIPAL

	SECTION D'INVESTISSEMENT	SECTION DE FONCTIONNEMI	TOTAL DES SECTIONS
RECETTES	117 014 574 €	528 346 782 €	645 361 356 €
DEPENSES	116 362 611 €	422 422 037 €	538 784 649 €
RESULTAT DE L'EXERCICE	651 962 €	105 924 745 €	106 576 707 €

BUDGET SANTE PROTECTION DE L'ENFANCE

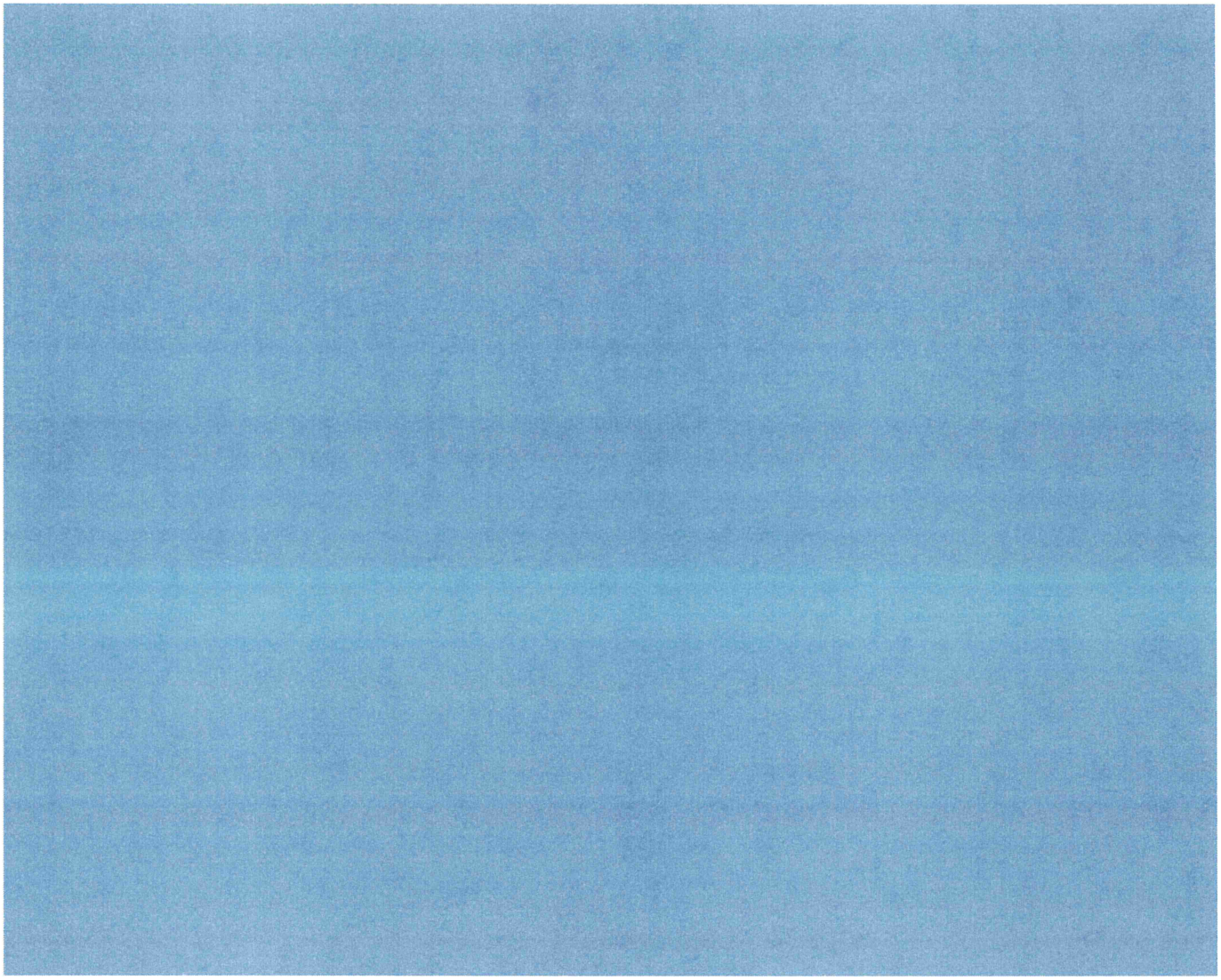
Colonne1	SECTION D'INVESTISSEMENT	SECTION DE FONCTIONNEMI	TOTAL DES SECTIONS
RECETTES	1 862 847 €	86 819 526 €	88 682 373 €
DEPENSES	3 281 174 €	83 942 588 €	87 223 762 €
RESULTAT DE L'EXERCICE	- 1 418 327 €	2 876 939 €	1 458 612 €

BUDGET SERVICE TRANSPORTS MARITIMES

Colonne1	SECTION D'INVESTISSEMENT	SECTION DE FONCTIONNEMI	TOTAL DES SECTIONS
RECETTES	4 372 934 €	20 304 291 €	24 677 225 €
DEPENSES	1 619 508 €	21 622 907 €	23 242 415 €
RESULTAT DE L'EXERCICE	2 753 426 €	- 1 318 616 €	1 434 811 €

	RESULTATDE CLOTURE 2023	PART AFFECTEE A L'INVESTISSEMENT : EXERCICE 2024	RESULTAT 2024	RESULTAT DE CLOTURE DE L'EXERCICE 2024
I - Budget principal				
Investissement	- 22 703 344 €		651 962 €	- 22 051 381 €
Fonctionnement	65 453 557 €	65 453 557 €	105 924 745 €	105 924 745 €
TOTAL I	**42 750 213 €**		**106 576 707 €**	**83 873 364 €**
II - SPE				
Investissement	3 612 955 €		- 1 418 327 €	2 194 628 €
Fonctionnement	5 254 033 €		2 876 939 €	8 130 971 €
TOTAL II	**8 866 988 €**		**1 458 612 €**	**10 325 599 €**
III - STM				
Investissement	975 516 €		2 753 426 €	3 728 942 €
Fonctionnement	410 439 €		- 1 318 616 €	- 908 177 €
TOTAL III	1 385 955 €		1 434 811 €	2 820 765 €
TOTAL I + II + III	**53 003 156 €**	**65 453 557 €**	**109 470 129 €**	**97 019 728 €**

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250104-DE



Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte
44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

https://twitter.com/CRCLRM

https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte