

Avis

du Conseil économique, social
et environnemental de Mayotte



Le Conseil économique, social et environnemental est une assemblée consultative qui émet des **avis** (saisines) et **contributions** (auto-saisines). Via ses propositions, il traduit l'expression de la société civile dans toute sa diversité, pour éclairer les choix des décideurs dans l'ensemble des domaines économiques, sociaux et environnementaux.

Bureau du 13 mars 2023

Vu l'article L 4241-1 du code général des collectivités territoriales,

Vu la saisine du Conseil Economique, Social et Environnemental réceptionnée le 3 mars 2023,

Le CESE de Mayotte délibère.

Avis n° 001-2023 portant sur le rapport n° 2023-01706 relatif au Débat d'orientations budgétaires 2023

Rapporteur : Mme Saoudat Abdou, présidente de la Commission affaires générales, financières et internationales

L'organisation du débat d'orientation budgétaire (DOB) constitue une formalité substantielle dans le cycle budgétaire. Cela signifie qu'une délibération adoptant un budget primitif qui ne serait pas précédée de ce débat est entachée d'illégalité.

C'est dans ce cadre que le président du Conseil départemental soumet à l'appréciation du Conseil économique, social et environnemental l'état de la situation financière de la collectivité ainsi que ses priorités pour l'exercice 2023.

PROPOS LIMINAIRES

Le respect du principe de l'annualité budgétaire en France voudrait que les budgets des collectivités territoriales soient votés, sauf exception, en décembre de l'année N-1 pour être mis en œuvre du 1er janvier au 31 décembre de l'année N. Cela implique que le DOB se tienne au moins deux mois auparavant, soit au plus tard en octobre de l'année N-1.

L'assemblée départementale tiendra son DOB 2023 seulement le 15 mars tandis que le vote du budget primitif (BP) interviendra au mois d'avril prochain. **Le Céssem exhorte donc, une fois encore, le Département à s'inscrire dans le calendrier normal de vote de son budget.**

La nouvelle majorité à l'assemblée départementale a adopté son plan de mandature 2021-2028 en avril 2022 et celui-ci s'articule autour de trois axes majeurs :

1°- **favoriser un développement maîtrisé et harmonieux, renforcer l'attractivité de Mayotte,**

2° - **mieux vivre ensemble** dans un département plus solidaire, plus protecteur, plus inclusif et plus innovant,

3°- **changer d'ère**, en agissant dans la transparence et en associant davantage la population à l'élaboration des politiques publiques.

Cependant, le projet de DOB soumis à l'appréciation du Céseem reste structuré en 6 grands axes qui n'ont guère évolué depuis 7 ans.

Orientations budgétaires poursuivies depuis 2017

(source : rapports des DOB)

Orientations budgétaires poursuivies depuis 2017 (source : rapports des DOB)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Montée en compétences des agents et modernisation de l'administration	x	x	x	x	x	x	x
Renforcer la cohésion sociale et la prise en charge de l'enfance	x	x	x	x	x	x	x
Développement économique équilibré du territoire	x	x	x	x	x	x	x
Aménagement équilibré du territoire	x	x	x	x	x	x	x
Affirmer l'identité mahoraise par la promotion de la culture, de la recherche et du sport	x	x	x	x	x	x	x
Positionnement en matière de gestion des fonds européens				x			x
L'intégration de Mayotte dans son environnement régional	x						x

Le Céseem interroge la continuité affichée comme stratégie politique à la hauteur des défis à relever sur notre territoire.

Un DOB poursuit un double objectif : informer les élus de la situation financière de la collectivité à la clôture du dernier exercice et susciter le débat au sein de l'assemblée délibérante pour fixer les priorités de leurs politiques publiques au titre de l'année suivante.

1. UNE SITUATION BUDGETAIRE DEGRADEE AU 31 DECEMBRE 2022 QUI EXIGE UNE GESTION FINANCIERE RESPONSABLE EN 2023

1.1. DES FINANCES DEPARTEMENTALES DEGRADEES EN RAISON DE LA CRISE ECONOMIQUE INDUITE PAR LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19 EN 2020 ET AMPLIFIEE PAR LES EFFETS INFLATIONNISTES DE LA GUERRE EN UKRAINE EN 2022

2023 s'annonce comme une année budgétaire difficile pour le Département du fait de la récession économique apparue au niveau mondial pendant la pandémie liée à la Covid-19 et amplifiée depuis maintenant un an par le conflit militaire russo-ukrainien. Cela a généré une inflation qui touche tous les pays du monde, et donc particulièrement les collectivités ultramarines qui, d'ordinaire, sont confrontées à la problématique de vie chère.

De ce fait, **l'excédent de fonctionnement** relativement confortable de 51 M€ constaté le 31/12/2021 a fortement diminué en **2022 pour se situer à 17 M€**, soit le tiers. Sur la période, les recettes de fonctionnement ont timidement augmenté de 7 M€ (passant de 337 M€ à 344 M€), tandis que les dépenses, elles, ont enregistré une hausse sensible de 41 M€ (passant de 286 M€ à 327 M€) en l'espace d'un an.

En investissement, depuis 2020, les dépenses réelles sont supérieures aux recettes effectivement encaissées. Cela peut être interprété comme un signe de regain d'investissement de la part de la collectivité départementale. Seulement, les financements engagés ont plutôt profité aux équipements communaux et intercommunaux. L'exercice 2022 s'est donc achevé avec un **déficit de 30 M€** (- 7 M€ en 2021).

	2020	2021	2022	2023 (prévision)
Recettes d'investissement (en M€)	78	87	84	93
Dépenses d'investissement (en M€)	89	95	114	93

Nous notons que l'an dernier, était enregistré un excédent d'investissement provisoire cumulé de 33 M€ au titre de l'année 2021. Cet excédent ayant été reporté sur l'exercice suivant, **le résultat d'investissement cumulé au 31/12/2022** s'élève donc à **3 M€**. On relève également que le Département a dû, lors de sa séance plénière du 22 novembre, ponctionner 15 M€ de son budget primitif d'investissement pour équilibrer sa DM1 !

Par conséquent, **la capacité d'autofinancement** à la clôture de l'exercice pour le budget principal s'élève à seulement 20 M€ (contre 94 M€ en 2021), montant réduit à **19 M€** dans le rapport du président du CD.

Enfin, l'épargne brute se situe à 31 M€ (65 M€ en 2021) et l'encours de la dette à 60 M€ contre 66 M€ un an auparavant. Du coup, le taux d'épargne brute passe sous le seuil de vigilance de 10% pour se situer à 8%.

Cette situation financière assez dégradée provient notamment du fait que les ressources de la collectivité sont durablement stables, alors que les dépenses continuent d'augmenter d'année en année. Fait plus inquiétant, le dynamisme relatif des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et du montant de compensation du transfert des compétences Aide sociale à l'enfance (ASE) et Protection maternelle et infantile (PMI) qui contribuait à embellir la situation financière du Département jusqu'en 2021 trouve aujourd'hui ses limites.

En effet, d'une part, la convention d'avril 2017 de compensation de la compétence ASE-PMI est arrivée à terme en 2022. Les crédits versés en 2017-2018 et qui étaient ainsi reportés d'année en année (environ 61 M€ pour l'ASE et 120 M€ pour les PMI) seront entièrement consommés en 2023. D'autre part, compte tenu de la récession économique mondiale et de la hausse de l'inflation, il y a peu de chance que les DMTO augmentent cette année.

	2020	2021	2022	2023
Recettes de fonctionnement				

nt (en M€)	24	24	24	26
Dépenses de fonctionnement (en M€)	50	59	65	66
Résultat de l'exercice (en M€)	- 25	- 35	- 41	- 40
Excédent reporté (en M€)	122	94	60	18

Le résultat d'exercice de ce budget annexe est déficitaire depuis 2020 et l'équilibre est assuré par les reports de crédits qui seront entièrement épuisés cette année.

Une nouvelle convention avec l'Etat, prenant en compte l'ensemble des charges réellement supportées par le Conseil Départemental doit donc être renégociée.

1.2. NECESSITE D'UNE GESTION FINANCIERE RAISONNEE

Si la situation du budget principal est dégradée, celle des budgets annexes du STM et du Service de la Protection de l'Enfance n'est pas en reste. De ce fait, le budget principal est constamment appelé en rescousse pour combler les déficits structurels des budgets annexes STM (12 M€) et SPE (40 M€).

En outre, en plus des difficultés à recouvrer des recettes (15 M€ de créances irrécouvrables), **le Département a pris par ailleurs des engagements démesurés par rapport à ses capacités de paiement.** Signe d'une absence de projection financière, d'une mauvaise gestion de ses finances, ou d'une absence manifeste de suivi de ses décisions ? Toujours est-il que de 2018 à 2022, le Conseil Départemental a délibéré pour accorder des subventions d'investissement aux collectivités locales et autres partenaires à hauteur de 400 M€, alors que, sur la même période, le niveau de ses recettes réelles d'investissement se situe à moins de 90 M€/an.

Le Césem prend acte de cette situation financière dégradée qui fait écho à ses précédents avis. Depuis 7 ans en effet, le Département affiche l'ambition de maîtriser ses dépenses de fonctionnement afin de dégager suffisamment de marges de manœuvre (autofinancement) pour financer ses projets d'investissement. Force est cependant de constater que cette politique ne se traduit pas dans les faits puisque ces dépenses sont en constante augmentation, passant de 286 M€ en 2016 à 327 M€ en 2022 (soit une augmentation de 14,3 %) ! Et parmi celles-ci, la masse salariale est passée sur la même période de 126 M€ à 175 M€, budgets principal et annexes confondus, alors que la collectivité est taxée de manquer d'ingénierie ! Les dépenses liées au transport scolaire ont aussi enregistré une hausse significative du fait notamment de la prise en charge par le Conseil Départemental des réparations des bus caillassés, en lieu et place de l'Etat dépositaire de la sécurité publique¹.

La limite du raisonnable a été franchie en novembre dernier lorsqu'il a fallu réduire les crédits d'investissement pour financer une hausse importante des charges de fonctionnement.

¹ Article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure

Le Département est donc invité à re-questionner le périmètre de ses interventions par rapport à ses ambitions. Il est regrettable que ce soit précisément au moment où celui-ci a plus besoin de réaliser des équipements structurants propices au développement du territoire que ses marges de manœuvre financières se trouvent réduites.

Cette situation engage le CD à se doter d'une ingénierie financière à même de tirer le meilleur parti des fonds d'Etat et des crédits européens.

1.3. L'ENJEU D'UNE NOUVELLE REORGANISATION DES SERVICES QUI DOIT PERMETTRE AU CD DE S'AFFIRMER AU NIVEAU DU TERRITOIRE ?

Les élections départementales de 2021 ont vu arriver une nouvelle majorité au sein de l'assemblée qui s'est dotée d'une nouvelle Direction générale des services chargée d'élaborer un nouvel organigramme. Depuis l'avènement de la décentralisation en 2004, les services départementaux sont réorganisés à chaque nouvelle mandature. Mais, pratiquement 20 ans de réorganisations interroge aujourd'hui tant sur les résultats apportés à la population mahoraise que sur l'image même de l'institution vis-à-vis du grand public.

Par conséquent, le Céseem estime primordial de mettre au cœur de l'action départementale une organisation des services permettant de doter l'administration des moyens à la hauteur des enjeux auxquels elle doit répondre. La récente crise au sein du GIP l'Europe à Mayotte a montré une certaine fébrilité du Département qui, pourtant, est membre à parts égales dans le groupement avec l'Etat.

La construction du pôle administratif départemental de Coconi comme de la cité administrative régionale à Mamoudzou doit être une priorité pour apporter des réponses pérennes :

- à la charge financière relative à la location, l'aménagement et l'entretien des 119 sites sur lesquels se répartissent les agents du CD ;
- au mal-être qu'expriment les agents du CD face à leurs conditions de travail inadaptés, voire risquées ;
- au besoin d'une meilleure organisation des services et une amélioration des moyens et équipements de travail ;

Le Céseem réaffirme que ces réponses reposent sur la définition d'une stratégie immobilière avec comme objectif de « changer d'ère », de rationaliser l'utilisation du patrimoine du département et de créer les conditions de travail propres à créer les synergies indispensables à une action départementale de haut niveau.

2. LES PRECONISATIONS DU CESEM POUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2023

De prime abord, les orientations stratégiques 2023 semblent emprunter la voie pour être en phase avec les nouveaux enjeux du territoire qui doivent se traduire par la réalisation des équipements structurants dont l'absence nuit gravement au développement du territoire.

Cependant, avec suffisamment de recul, on constate que depuis au moins la précédente mandature, des orientations politiques sont affichées, mais elles sont la plupart du temps peu ou pas du tout relayées par des actions concrètes de mise en œuvre. Au final donc, pas grand-chose ne se fait et les axes politiques affichés deviennent simplement des slogans.

C'est le résultat auquel on parviendrait si on se prêtait au jeu de faire le bilan des six axes d'intervention sus rappelés.

Dès lors, que faire pour inverser la tendance pour ainsi offrir un meilleur vivre aux habitants de Mayotte et aussi faire avancer le territoire ?

AXE 1 : FAVORISER UN DEVELOPPEMENT MAITRISE ET HARMONIEUX, RENFORCER L'ATTRACTIVITE DE MAYOTTE

Afin d'éviter que les axes majeurs retenus pour la mandature ne soient réduits à de simples slogans, le département et ses 3 000 agents doivent assumer eux-mêmes directement leurs missions au lieu de les déléguer. C'est une condition déterminante pour parvenir effectivement à un développement maîtrisé et auto-entretenu du territoire.

Pour ce faire, les personnels doivent réellement être formés pour monter en compétences et l'administration départementale, modernisée. A cet égard,

- **Sur le déploiement du Très Haut Débit**, le Césem approuve la démarche et **encourage vivement le Département à œuvrer pour l'installation effective de la fibre optique jusqu'aux foyers mahorais** (l'abonné), afin de favoriser un service public de proximité et aussi développer les télé-services. Il observe néanmoins que le Département de Mayotte est très en retard dans la mise en œuvre du Plan national THD puisqu'il envisage le déploiement du THD dans l'île seulement en 2025. Dès lors, la culture collective du télétravail souhaitée sera retardée.
- **S'agissant de la gestion des RH et de la montée en compétences de celles-ci**, le Césem déplore qu'après plusieurs années, l'on ne perçoit toujours pas les effets de la **politique de promotion et de valorisation des parcours professionnels des agents** et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) affichée de longue date, mais également et surtout un **plan de formation continue** de ceux-ci permettrait à l'administration départementale de s'adapter plus aisément aux évolutions juridiques, techniques, économiques et sociales imposées par la mondialisation actuelle. Le recours fréquent aux AMO et aux délégations des missions affaiblit techniquement le Conseil Départemental, faute d'un réel travail partenarial entre la maîtrise d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. On note que beaucoup de rapports et de documents stratégiques produits et adoptés ne sont pas suivis d'effets. Il est aussi permis de s'interroger si les compétences disponibles en interne sont mises à contribution au bon niveau pour accompagner l'exercice des compétences de la collectivité.
- Mayotte étant une terre d'opportunités d'affaires démontrée par le nombre de créations d'entreprises durant les années 2020-2021, le Césem encourage le CD à engager une **politique d'accompagnement global : formation des porteurs de projets, création et développement des entreprises**.

Comme mentionné un peu plus haut, la formation professionnelle continue est un outil au service du développement économique. Le Département pourrait de ce fait consacrer une partie des crédits alloués dans ce cadre pour financer un **plan pluriannuel propre de formation de hauts cadres** dont le territoire a besoin, en réponse au déficit d'ingénierie souvent évoqué. Pour se développer, Mayotte requiert en effet des compétences pérennes.

- Le Département prévoit en outre d'accompagner la structuration des filières agricoles afin de favoriser la production locale et ainsi tendre vers l'autosuffisance alimentaire. La DARTM devra alors se doter d'agents de développement pour accompagner les agriculteurs dans leurs exploitations ;

- Aménager de manière équilibrée Mayotte implique de réduire l'hyper concentration des services administratifs de l'Etat et du Département et des activités marchandes dans la commune chef-lieu pour créer de nouveaux pôles économiques et administratifs dans les autres localités, notamment à l'échelle des intercommunalités.

Dans cette perspective, dans un contexte budgétaire très contraint et en vue de l'organisation des Jeux en 2027, le Céssem réitère les préconisations formulées au DOB 2022 notamment :

- **sur la construction des équipements sportifs** exigés pour les JIOI 2027, il se réjouit de l'inscription au programme du gymnase du Nord à M'Tsangamouji et rappelle que la piscine olympique est un équipement indispensable aux Jeux ;
- **sur l'engagement de soutenir les communes**, Il serait prudent de revoir à la baisse l'enveloppe pressentie (35 M€) eu égard aux difficultés financières apparues;
- **encourage fortement la poursuite et l'accélération de la mise en œuvre du PGTD** tant en ce qui concerne les infrastructures routières que s'agissant des infrastructures portuaires et maritimes ; sur le réseau de transport en commun interurbain sous maîtrise d'ouvrage du Département. Tout en regrettant le retard accumulé sur ce projet, le Céssem se félicite que les négociations soient lancées en vue de la maîtrise foncière du projet de PEM de Dzoumogné et que les études seront engagées sur celui de Fougoujou en Petite-Terre ; compte tenu de la situation dégradée des finances départementales, il apparaît judicieux de privilégier le développement des lignes maritimes et des routes départementales plutôt que le boulevard urbain de Mamoudzou.

Enfin, Mayotte risque fort de connaître cette année sa plus grave crise de **l'eau**. Les collectivités locales doivent accélérer la réalisation des travaux programmés et financés, anticiper la programmation de nouveaux équipements de stockage d'eau et prendre des initiatives en vue de trouver des solutions à la population d'ici la prochaine saison des pluies.

AXE 2 : MIEUX VIVRE ENSEMBLE

L'insécurité et la peur dans lesquelles vivent les mahorais ces dernières années suscitent le rejet des étrangers, vus comme les principaux auteurs de faits et d'actes de violences commis sur le territoire. Afin de permettre au Département d'offrir à la population mahoraise les meilleures conditions de vie possibles en sa qualité de chef de file responsable de la politique sociale et médico-sociale, le Céssem :

- suggère **d'arrêter la gestion actuelle du budget annexe ASE-PMI et de rouvrir les négociations avec l'Etat sur le mode de financement de la compétence en saisissant dans les meilleurs délais** la Commission locale d'évaluation des charges pour faire réexaminer les conditions de transfert et d'exercice par le Conseil départemental de cette compétence. La croissance exponentielle des dépenses supportées dans ce domaine (au minimum 55 M€ actuellement) est la conséquence directe des nombreux manquements de l'Etat sur le territoire, dont notamment l'absence de contrôle des frontières maritimes de l'île (80% du public ASE² et 90% du public des PMI³ sont des étrangers souvent en situation

² Audition du directeur de la DPE, 2021

³ Audition de l'infirmière coordinatrice des PMI, janvier 2023

irrégulière); par conséquent, ce dernier devra compenser l'intégralité des charges subies ; une protection efficace de l'enfance suppose d'une part une maîtrise sinon une diminution des flux de jeunes pris en charge et, d'autre part, la mobilisation des moyens adéquats à la hauteur des enjeux. Dans ce contexte, priorité de prise en charge devrait être donnée aux personnes vivant de manière régulière sur le territoire ;

- se réjouit des **perspectives de prise en charge des personnes âgées et des personnes en situation de handicap** (augmentation des dépenses de l'APA : mise en œuvre des SAAD + hausse des tarifs de leurs interventions ; modification des règlements d'intervention des aides au logement) ; cependant, en amont des mesures curatives du Département, l'ARS et le CHM sont appelés à assumer toutes leurs responsabilités en matière sanitaire pour mener des actions de prévention de maladies comme l'obésité ou le diabète mais aussi offrir aux mahorais des soins de qualité. Les besoins spécifiques des personnes âgées et handicapées doivent également être pris en compte dans les politiques de mobilité, d'accès aux soins et aux services publics, notamment dans un contexte de dématérialisation des relations avec l'administration ;
- s'agissant de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, la formation étant un outil au service du monde économique, les programmes de formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi et des publics fragiles doivent correspondre aux besoins de qualifications ou de compétences des entreprises pour garantir une insertion durable. L'accent étant mis en 2023 sur les structures d'insertion par l'activité économique(SIAE), le Césem prend acte que priorité est donnée aux personnes les plus fragiles accompagnées souvent par le monde associatif. Le Césem invite le CD à engager l'évaluation des conditions d'exercice de ces compétences au vu des moyens alloués.
- Pour le Département, la culture et le sport constituent des leviers permettant de conduire une politique d'éducation, d'intégration et d'épanouissement de la jeunesse, mais également de rayonnement du territoire à l'échelle régionale, nationale et internationale.
- Le Césem se réjouit qu'après plusieurs mois de travaux, la Bibliothèque départementale et la salle de Cinéma Alpa Joe aient rouvert.

En ce qui concerne le domaine sportif, la jeunesse attend les équipements pour développer ses talents et s'épanouir.

AXE 3 : CHANGER D'ERE

Le Césem recommande au Département de :

- profiter du nouveau PO CTE Interreg Mayotte-Canal du Mozambique 2021-2027 pour **nouer des relations économiques durables, en particulier avec Madagascar, le Mozambique et la côte Est africaine**, afin de garantir à notre territoire des circuits courts d'approvisionnement en produits alimentaires frais ;
- **mettre en place un plan de formation de ses personnels sur le montage et le suivi-évaluation des dossiers à cofinancement européen** pour être en capacité d'assurer en toute autonomie la gestion des FESI à partir de 2028.

La crise du GIP EAM alerte le CD sur l'urgence de renforcer ses compétences internes pour construire des relations équilibrées avec ses partenaires.

CONCLUSION

Pour le Césem, il paraît nécessaire de réaliser une évaluation des orientations budgétaires qui sont renouvelées depuis 2017 afin de déterminer le niveau d'efficacité de l'action de la collectivité.

L'action départementale doit se construire à partir du plan de mandature, décliné en orientations stratégiques (DOB) avec des objectifs clairs et des indicateurs pertinents associés. De ce fait, les choix à opérer dans le cadre du budget primitif tiendront compte de ses moyens techniques et financiers mobilisables.

Avis adopté à l'unanimité des membres présents et représentés

Pour le Président du Conseil économique,
social et environnemental de Mayotte

Nadine HAFIDOU