



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

Cahier n° 3 : La gestion des subventions octroyées et encaissées

(Département de Mayotte)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré le 27 mai 2025

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
PROCÉDURE.....	7
OBSERVATIONS	8
1 UN CIRCUIT D'OCTROI DES SUBVENTIONS À SÉCURISER	9
1.1 Une politique de subventionnement généreuse	9
1.2 Une prévention des atteintes à la probité à renforcer	11
1.2.1 La nécessité d'une plus grande vigilance dans le respect des obligations déclaratives	12
1.2.2 L'octroi injustifié de la protection fonctionnelle à un ancien élu condamné dans diverses instances pénales.....	13
1.3 Un circuit d'instruction des demandes de subventions à parfaire	15
1.3.1 Une mise en place d'outils communs à toutes les directions encore inachevée	15
1.3.2 Une instruction des demandes toujours empreinte d'opacité	16
1.3.3 L'insuffisante transparence sur l'octroi des subventions.....	18
1.4 Des décisions d'attribution d'une rigueur inégale	20
1.5 Des conditions de versement des subventions à optimiser.....	20
1.5.1 Des modalités de paiements diverses.....	20
1.5.2 Une exécution tardive des engagements	21
1.6 Des contrôles de l'utilisation des subventions à renforcer	22
2 UNE POLITIQUE DE SUBVENTIONNEMENT À RECENTRER SUR LE CHAMP D'INTERVENTION DU DÉPARTEMENT	23
2.1 Des subventions d'équipement versées aux personnes publiques en forte hausse.....	23
2.2 Des subventions et des prêts versés pour le développement économique sans suivi réel	26
2.2.1 La prise en charge des prêts d'honneur par des associations mandataires sans respect des obligations conventionnelles	26
2.2.2 Une absence totale de contrôle des associations mandataires	29
2.3 L'octroi de subventions pour des projets ne relevant pas de l'intérêt général	30
2.3.1 La rémunération de prestations individualisées en méconnaissance des règles de la commande publique	30
2.3.2 Le paiement injustifié de dettes d'organisme tiers	31
2.3.3 Le recours injustifié à la subvention pour le paiement de dettes d'organismes tiers	33
2.3.4 Le subventionnement illégal de projets à visée culturelle	35
2.3.5 L'impossible transfert du complexe sportif de Pamandzi en contrepartie d'une subvention de compensation	35
2.3.6 La nécessité d'un schéma stratégique	37
3 UNE GESTION DES SUBVENTIONS REÇUES À PARFAIRE	37
3.1 Une réorganisation interne à achever	38

3.1.1 Une multitude d'acteurs.....	38
3.1.2 Un suivi comptable en méconnaissance des règles applicables	39
3.1.3 Une sollicitation tardive des préfinancements accordés par l'AFD.....	39
3.2 Des subventions reçues en provenance quasi exclusive de l'État et des fonds européens	39
3.2.1 Une mobilisation timide du contrat de convergence et de transformation de Mayotte	41
3.2.2 Une réalisation faible des financements par les fonds européens.....	44

SYNTHÈSE

L'octroi de subventions par le Département de Mayotte est supposé permettre à la collectivité de répondre aux nombreux enjeux socio-économiques de l'archipel et à son développement. De 2019 à 2023, le montant total des subventions de fonctionnement et d'investissement versées aux organismes publics et privés atteint un volume de 367,56 M€, soit 20 % des charges de gestion et des dépenses d'équipement du Département.

L'importance des montants et du nombre de subventions versées nécessite une vigilance particulière en matière de déontologie et de probité afin d'éviter notamment des conflits d'intérêts. Pourtant, la majeure partie des élus et des directeurs généraux adjoints ne sont pas à jour de leurs obligations déclaratives.

Si le Département a mis en place depuis 2019 divers outils pour gérer les subventions (guide de procédure, plateforme de dépôt de demandes), l'harmonisation des pratiques entre les différentes directions n'est pas encore achevée laissant subsister des différences de traitement des porteurs de projet, notamment en ce qui concerne des dérogations à la procédure définie dans le guide d'attribution des subventions et le montant des avances accordées.

Le Département ne satisfait pas à ces obligations en matière de transparence et d'information des élus et du public au sujet des subventions attribuées et ne procède pas efficacement au contrôle de l'emploi des sommes octroyées. L'absence de suivi des versements réalisés conduit à des erreurs fréquentes et empêche la collectivité d'obtenir le reversement des sommes qui n'auraient pas été employées. Il entraîne également des retards dans les versements des subventions préjudiciables aux bénéficiaires.

La collectivité n'exerce pas un contrôle efficace des concours octroyés et n'a pas initié de politique d'évaluation de ses actions.

En matière de subventions reçues, le Département n'a que très récemment prévu une restructuration de ses services avec l'objectif de mettre un terme à l'éclatement des acteurs en charge de potentielles recettes. Les financements dont il bénéficie proviennent quasi exclusivement de l'État et de l'Union européenne. Pourtant, le Département n'a que tardivement et timidement élargi aux projets prévus par les contrats de convergence et de transformation (CCT). Il n'a pas sollicité tous les financements dont il aurait pu être attributaire et a pris en charge sur ses fonds propres des projets fléchés dans le CCT.

La collectivité ne dispose pas d'un outil de suivi efficace des subventions dont elle est attributaire. Notamment, en matière de fonds européens, elle n'a pas recensé l'ensemble des opérations subventionnées rendant ainsi impossible un appel régulier des fonds.

Le Département ne dispose d'aucun document stratégique en matière d'octroi des subventions alors que ces champs d'intervention sont multiples, compte tenu, de son statut de collectivité territoriale unique. Cette absence a conduit au subventionnement de projets dénués d'intérêt général ou situés en dehors du champ d'intervention de la collectivité.

À la suite du passage du cyclone *Chido*, le Département bénéficie d'un concours exceptionnel de l'État et vient de lancer une campagne de subventionnement. Il doit se saisir de cette occasion pour sécuriser ses procédures, les rendre parfaitement transparentes et améliorer le suivi de ses dossiers. La collectivité doit arrêter et formaliser sa stratégie.

RECOMMANDATIONS¹

N°	Nature	Domaine	Objet	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Performance	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place une procédure d'identification des risques d'atteintes à la probité avant la fin de l'année 2025.			X	13
2	Performance	Gouvernance et organisation interne	Actualiser le guide d'attribution des subventions en y précisant des critères objectifs d'attribution avant la fin de l'année 2025.			X	18
3	Régularité	Comptabilité	Compléter les annexes du compte administratif relatives aux subventions octroyées conformément aux obligations prévues par les dispositions des articles L. 4313-2 et L. 4313-3 du code général des collectivités territoriales dès l'approbation du compte administratif 2024.			X	18
4	Performance	Gouvernance et organisation interne	Établir un document formalisant le cadre des contrôles pour l'ensemble des directions dès la prochaine campagne de subventionnement.			X	23
5	Performance	Relations avec les tiers	Déterminer les taux de participation du Département en fonction de la nature du projet et de son coût total dès la prochaine campagne de subventionnement.			X	26
6	Performance	Gouvernance et organisation interne	Adopter un schéma stratégique en matière d'octroi de subventions avant la fin de l'année 2025.			X	37
7	Performance	Situation financière	Se doter d'un outil de suivi des subventions obtenues partagé entre tous les services concernés et la direction des finances avant la fin de l'année 2025.			X	38

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.

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 Département depuis le 1^{er} 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 18 mars 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui portent sur la gestion des subventions. La situation financière, budgétaire et comptable de la collectivité et la gestion du patrimoine font l'objet de deux autres rapports distincts.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé au président du Département et à son prédécesseur. 32 extraits ont été adressés à des collectivités, administrations et tiers. L'actuel président et 14 destinataires d'extraits ont répondu.

Conformément à la possibilité offerte par l'article R. 243-8 du code des juridictions financières à l'ensemble des destinataires d'observations provisoires, seules deux personnes dont l'ordonnateur ont demandé à être entendues. Les auditions se sont déroulées respectivement les 15 et 17 avril 2025.

Lors de sa séance du 27 mai 2025, après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives qui portent sur la gestion du patrimoine.

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 de la collectivité ne peuvent pas encore être évaluées, notamment, en raison de l'adoption de la loi d'urgence pour Mayotte du 24 février 2025.

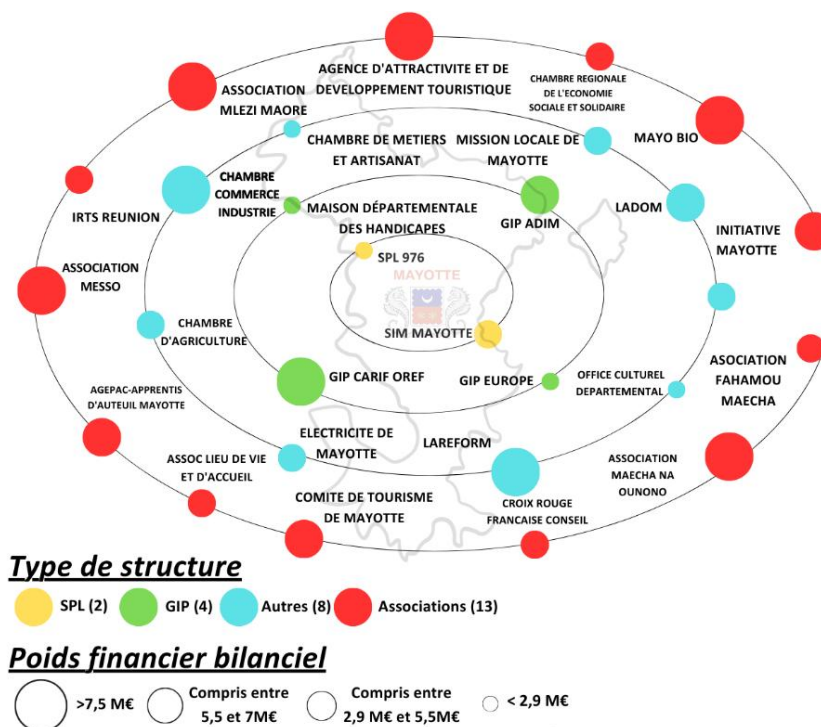
OBSERVATIONS

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 1^{er} janvier 2024 à 321 000 habitants, répartis sur 376 km². 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 non seulement la plus forte densité de population de la France d'outre-mer, mais aussi le plus fort taux de croissance.

Les subventions octroyées constituent un cinquième des charges de gestion et des dépenses d'équipement du Département pendant la période sous revue.

Le Département, pourtant premier employeur de la fonction publique territoriale de l'archipel avec plus de 3 000 agents, finance de nombreux satellites par le biais de subventions de fonctionnement mais aussi d'investissement en charge de mettre en œuvre ses objectifs en matière de politiques publiques, en particulier dans les domaines social et économique, dans la formation et l'aménagement.

Graphique n° 1 : Les satellites du Département



Source : CRC

Compte tenu de la situation financière tendue dans laquelle la collectivité s'est trouvée en 2023, une mission inter-inspections² a été diligentée à la suite de l'alerte de la direction régionale des finances publiques auprès des services préfectoraux. Le contrat d'engagement

² Inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales.

signé en décembre 2023 s'appuie sur les constations de cette mission et stipule notamment la nécessité pour le Département de maîtriser ses charges de gestion courante et précisément les subventions attribuées. Au niveau des investissements, le Département s'est engagé à un meilleur encadrement du versement des subventions d'équipement, en adéquation avec sa situation financière et la faisabilité des projets financés. Les financements susceptibles d'être accordés sont plafonnés à 30 M€ par an.

1 UN CIRCUIT D'OCTROI DES SUBVENTIONS À SÉCURISER

1.1 Une politique de subventionnement généreuse

Conformément à l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les collectivités peuvent attribuer des subventions dans le but d'aider des personnes physiques ou morales, publiques ou privées pour des actions ou des opérations justifiées par un intérêt général. L'attribution de subventions demeure un moyen facultatif d'intervention. Le champ d'intervention en matière de versement de subvention pour le Département de Mayotte est très large. Son intervention est réelle compte tenu des volumes financiers accordés et des enjeux économiques et sociaux en cause sur le territoire.

L'échantillon de subventions analysées concerne des subventions de fonctionnement et d'investissement versées à des structures publiques telles que les communes, les intercommunalités, etc., à des entreprises privées ou à des associations intervenant dans le développement économique, dans la coopération internationale ou régionale, dans le social, dans la culture ou dans le sport.

La politique de subventionnement du Département s'est beaucoup développée notamment en faveur des établissements publics (communes, intercommunalités). De 2019 à 2023, le montant de subventions de fonctionnement octroyées à ces établissements publics double en passant de 10 à 20 M€ (après déduction du montant de 37 M€ versé au budget annexe santé et protection de l'enfance). Une augmentation significative des subventions d'équipement, versées notamment aux communes, est également à noter entre 2019 et 2021.

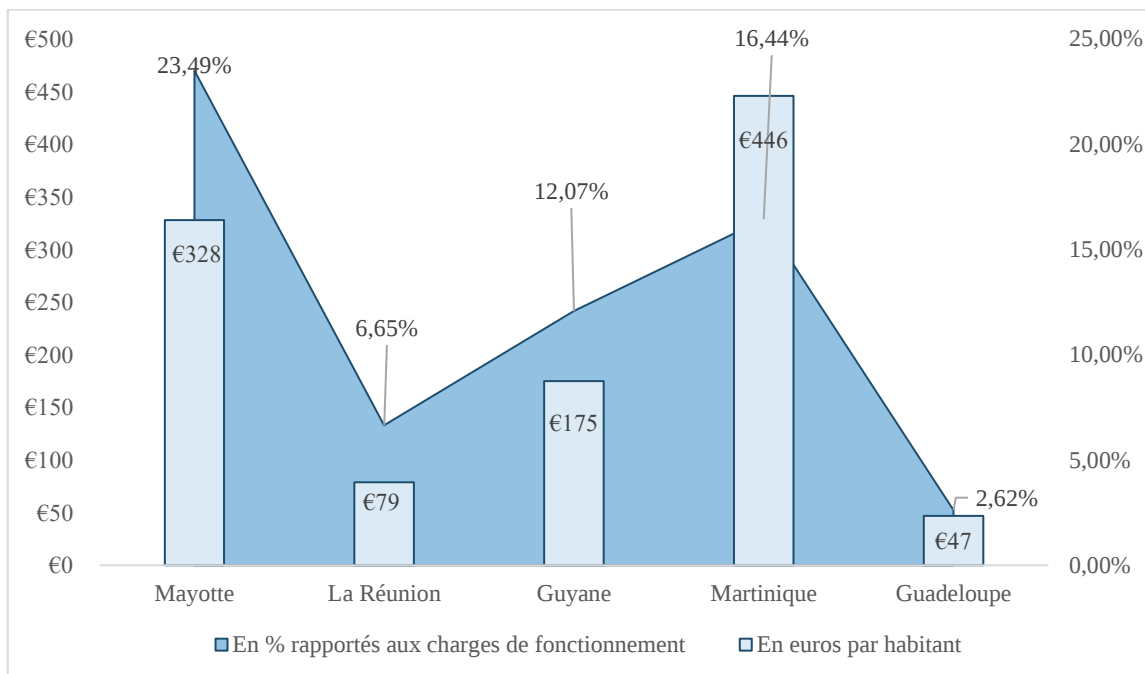
Tableau n° 1 : Évolution des subventions versées

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Subventions de fonctionnement (A)	34 078 744	31 997 832	36 557 242	47 065 725	84 213 159	147 %
<i>Dont subv. aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	<i>11 000 000</i>	<i>11 500 000</i>	<i>12 000 000</i>	<i>12 500 000</i>	<i>13 960 000</i>	<i>127 %</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>10 863 671</i>	<i>10 495 073</i>	<i>14 394 828</i>	<i>17 484 652</i>	<i>56 976 689</i>	<i>424 %</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>12 215 073</i>	<i>10 002 759</i>	<i>10 162 415</i>	<i>17 081 073</i>	<i>13 274 470</i>	<i>109 %</i>
<i>Dont bourses</i>	<i>10 402 246</i>	<i>14 146 523</i>	<i>15 190 675</i>	<i>18 401 984</i>	<i>18 239 651</i>	<i>175 %</i>
Subventions d'équipement (y compris les subv. en nature) (B)	9 410 714	24 613 771	38 994 792	28 469 088	31 854 363	238 %
Total général (A)+(B)	43 489 458	56 611 603	75 552 034	75 534 813	116 067 522	167 %

Source : comptes de gestion

Le montant des subventions de fonctionnement octroyées s'élève à 328 € par habitant contre 79 € à La Réunion. Il s'agit du deuxième département d'outre-mer en matière de concours publics.

Graphique n° 2 : Subventions de fonctionnement versées par département d'outre-mer en 2023

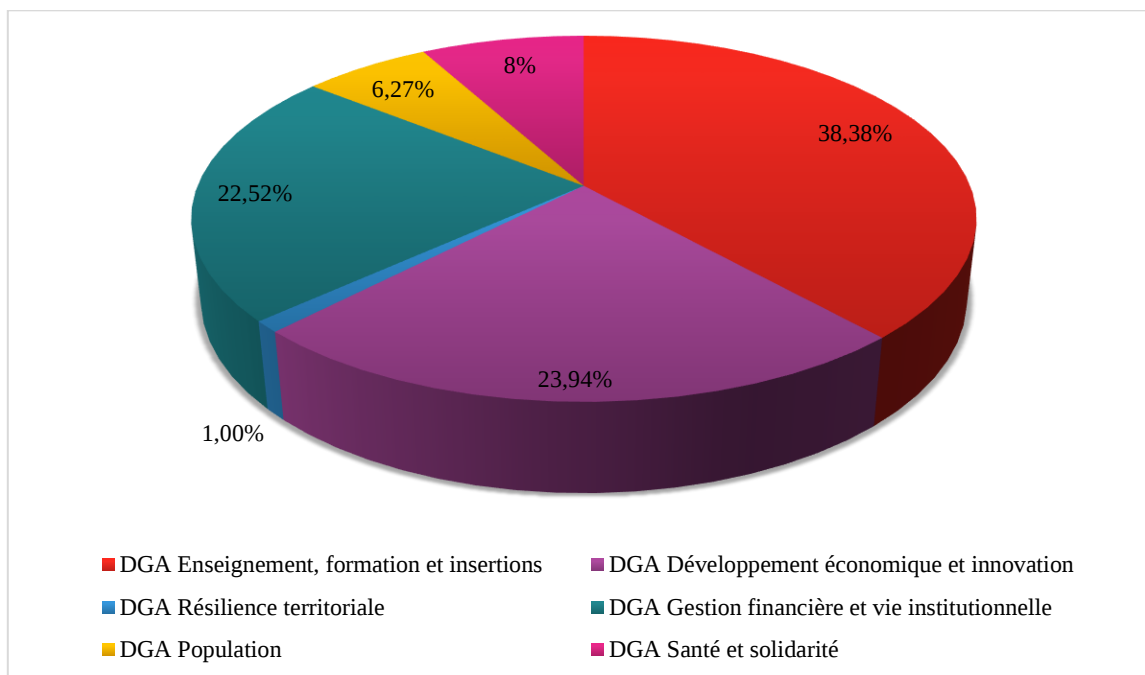


Source : CRC, d'après les comptes individuels des collectivités locales (DGFIP)

Le contrat d'engagement signé en décembre 2023 entre l'État et le Département stipule explicitement que ce dernier s'engage en matière de subvention d'équipement « à transposer les engagements juridiques à la situation budgétaire de la collectivité et à la faisabilité des projets financés » et à réduire les montants des bourses et des concours versés aux établissements publics et privés.

Les montants attribués sont très inégalement répartis selon les domaines d'intervention. Ainsi, l'enseignement, la formation et l'insertion mobilisent plus d'un tiers des subventions et le développement économique et l'innovation presque un quart. Pourtant, le Département n'a pas défini de stratégie en matière de subventionnement, par exemple, en déterminant l'ordre de priorité des domaines d'intervention selon son projet de mandature.

Graphique n° 3 : Répartition des subventions de fonctionnement attribuées par direction (2018-2023)



Sources : CRC, d'après les données transmises par le Département

1.2 Une prévention des atteintes à la probité à renforcer

En application de l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *les élus locaux (...) exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques, consacrés par la (...) charte de l'élu local* ». Cette charte établit un cadre déontologique que les élus doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions et notamment le respect des principes d'impartialité, de probité et d'intégrité ainsi que la poursuite du seul intérêt général.

Selon l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la notion de conflit d'intérêts recouvre « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Lors du précédent contrôle du Département portant sur les subventions, la chambre avait mis en évidence que certaines subventions bénéficiaient indirectement à des élus. Ces observations ont notamment entraîné la condamnation en appel d'un ancien président du Département dans une affaire où la subvention octroyée à la commune a été employée pour l'achat d'un terrain familial.

Plus de 80 agents du Département exercent un mandat local. Un cabinet de conseil, chargé d'un audit organisationnel en août 2023, considère « *qu'une grande partie des cadres du Département ont un attachement partisan (à un homme, à une commune, à un village)* ».

En conséquence, les règles se rapportant à la déontologie et la probité revêtent une importance primordiale compte tenu notamment des montants et du nombre de subventions versées.

1.2.1 La nécessité d'une plus grande vigilance dans le respect des obligations déclaratives

Conformément aux alinéas 2° et 8° de l'article 11-I de la loi du 11 octobre 2013 précitée, les présidents, vices présidents, conseillers départementaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction, les directeurs et directeurs adjoints des services et directeurs de cabinet adressent au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêt dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction.

Le non-respect de cette obligation est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende³.

Le Département a d'ailleurs rappelé cette obligation dans une délibération relative à l'adoption d'un fichier de déclaration d'activités professionnelles et associatives des élus du 10 décembre 2019.

Aucun élu actuellement en fonction n'a déposé sa déclaration dans les délais impartis. Seuls cinq des huit présidents et vices présidents ont déposé leur déclaration. Les données n'étant plus disponibles pour l'équipe en fonction jusqu'au renouvellement de 2021, la chambre n'a pas pu vérifier le respect de ses obligations pour la précédente mandature.

La nomination du directeur général des services et des directeurs adjoints « *est conditionnée à la transmission préalable par l'intéressé d'une déclaration exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination ou à l'autorité hiérarchique* », en application combinée de l'article L. 122-2 du code général de la fonction publique (CGFP) et de l'article 3 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts, dans sa version alors en vigueur. Or, aucune déclaration n'a été déposée pour la directrice générale des services lors de sa prise de fonctions à qui le président du Département a pourtant délégué la qualité d'ordonnateur. Cette omission vaut également pour tous les directeurs adjoints dont quatre ont transmis finalement une déclaration en réponse à la chambre.

L'actuel directeur de cabinet, qui n'a pas davantage déposé de déclaration d'intérêt, apparaît comme exerçant également les fonctions de directeur général de la société en charge de l'exécution de la délégation de service public pour la gestion et l'exploitation des ports de plaisance de Mamoudzou et Dzaoudzi.

Afin de faciliter le respect de ces différentes obligations déclaratives, il appartient au Département d'en informer systématiquement les élus et les agents publics concernés. En réponse aux observations de la chambre, le Département a produit deux courriers rappelant aux agents leurs obligations et demandant le dépôt des déclarations. Deux agents ont déposé leurs déclarations sur le site de la HATVP.

³ Voir article 26 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

Par ailleurs, la chambre rappelle que les agents publics peuvent également s'exposer à un risque de conflit d'intérêts tel que défini par l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée. Placé dans ce cas de figure, un agent public est tenu d'informer son supérieur hiérarchique afin que celui-ci confie le dossier à une autre personne, conformément à l'article L. 122-1 du CGFP. Il appartient à l'autorité hiérarchique de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à une situation de conflit d'intérêt (article L. 122-3 du CGFP).

En l'espèce, le Département emploie comme « chargé de mission » à temps complet à la DGA développement économique et innovation, un agent qui est également gérant-associé d'une société civile immobilière auprès de laquelle le Département loue des biens immobiliers pour un montant total de 1 958 507 € pendant la période allant de janvier 2019 à août 2024.

À ce stade, le Département n'a pas mis en place de démarche globale et d'outils de prévention et de détection des atteintes à la déontologie et à la probité.

La sensibilisation des élus et des agents en la matière ainsi que la mise en place d'un dispositif de recueil de l'alerte en constituent les premiers jalons. Le Département pourrait utilement développer plusieurs actions préconisées par l'Agence française anticorruption (AFA).

Établie après l'analyse de l'ensemble des processus de la collectivité, une cartographie des risques permettrait d'identifier les situations à risque et de mettre en place les procédures de prévention adaptées.

Enfin, l'analyse des carences constatées, le cas échéant, permet d'en identifier l'origine et d'y remédier.

La chambre recommande donc au Département de mettre en place une procédure d'identification des risques d'atteintes à la probité avant la fin de l'année 2025.

Recommandation n° 1 : Mettre en place une procédure d'identification des risques d'atteintes à la probité avant la fin de l'année 2025.

1.2.2 L'octroi injustifié de la protection fonctionnelle à un ancien élu condamné dans diverses instances pénales

Si les collectivités territoriales sont tenues de protéger leurs élus contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, à moins qu'un motif d'intérêt général s'y oppose, cette protection fonctionnelle est conditionnée par l'absence de faute personnelle détachable du service.

Il leur appartient de se prononcer sur le motif de la demande et sa nature détachable du service.

La Cour de cassation⁴ considère les infractions de prise illégale d'intérêts et de favoritisme, soit des infractions où l'élue est poursuivi pour un manquement au devoir de probité, comme détachables des mandats et fonctions publics exercés par leur auteur.

⁴ Cour de cassation, crim., 8 mars 2023, n° 22-82.229 (prise illégale d'intérêts) et Cour de cassation, crim., 22 février 2012, n° 11-81476 (favoritisme).

Par une délibération du 30 janvier 2020, le Département a reconnu à son ancien président le droit à la protection fonctionnelle prévue à l'article L. 3123-28 du code général des collectivités territoriales au titre des poursuites pénales dont il faisait l'objet notamment dans une affaire d'attribution d'une subvention de 400 000 € à la commune de Kani-Kéli pour l'achat d'un terrain dont il a personnellement assuré la vente⁵. Le contrôle de légalité n'a pas fait d'observations sur ce sujet alors que la délibération précitée n'indique ni les motifs de la demande ni ceux retenus par l'assemblée délibérante pour écarter une faute personnelle détachable du service.

Sur le fondement de cette délibération, le Département a versé une somme totale de 45 374 € dont 17 500 € en 2024 alors que la chambre d'appel de Mamoudzou avait confirmé le 8 juin 2023, le jugement du 20 octobre 2021 du tribunal correctionnel de Mamoudzou qui avait infligé à M. X, à titre principal, une amende délictuelle de 80 000 € et, à titre de peine complémentaire, cinq ans d'inéligibilité, dont le Département ne pouvait ignorer l'existence.

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que les amendes infligées par la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)⁶ et, désormais par la chambre du contentieux de la Cour des comptes⁷, n'ont pas le caractère d'une sanction pénale. Par suite, la poursuite devant une telle juridiction n'impose pas aux collectivités publiques d'accorder leur protection.

Or, par une délibération du 18 mars 2021, le Département a octroyé à M. X la protection fonctionnelle pour une procédure devant la CDBF en sa qualité d'ancien représentant de la collectivité au sein de la SPL 976.

La préfecture avait transmis une demande de pièces complémentaires en rappelant les conditions de la protection fonctionnelle pour cette délibération mais aucune autre suite n'a été donnée à cette affaire.

Au contraire, par une délibération du 25 mai 2022, la protection fonctionnelle a, à nouveau, été accordée à l'ancien président du Département pour, ainsi qu'il ressort de la demande de l'intéressé du 6 avril 2022, une procédure ouverte à son encontre devant la Cour de discipline budgétaire et financière au sujet de la SPL 976 qui a donné lieu à la condamnation de l'intéressé au paiement d'une amende de 5 000 €.

Une somme totale de 19 300 € a été versée à ce titre à l'avocat de M. X.

Enfin, par une délibération du 27 août 2018, le Département avait accordé la protection fonctionnelle au même ancien président pour des poursuites pénales dans une affaire d'attribution de subventions à diverses associations et une autre relative à l'atteinte portée à la liberté ou à l'égalité des candidats dans les marchés publics (au titre de ses fonctions de président de la même SPL 976).

L'intéressé a été reconnu coupable le 8 juillet 2020 par le tribunal correctionnel de Mamoudzou. Le Département a réglé des factures d'un montant total de 51 195 € dans cette affaire, dont 25 678 € en 2021 après la condamnation.

Dans une dernière affaire relative à l'organisation et la prise en charge d'un concert du groupe *Sexion d'Assaut* à Madagascar en 2012 et d'un *futari*⁸ à son domicile ainsi que l'achat de véhicules en méconnaissance des règles de la commande publique, l'intéressé avait participé

⁵ Suite à un signalement de la chambre.

⁶ CE, 15 novembre 2006, *Gallet*, n° 253904, A.

⁷ CE, 29 janvier 2025, *Société UGGC Avocats et Mme Margot-Rougerie*, n° 497840, B.

⁸ Repas de rupture du jeûne lors des festivités de Ramadan.

en sa qualité de président en exercice à la séance de la commission permanente du 19 juin 2013 lui octroyant la protection fonctionnelle bien qu'il soit précisé qu'il avait quitté la salle lors du vote. M. X a été condamné en première instance le 30 avril 2024 à un an de prison, avec sursis, avec privation de ses droits civils et civiques pendant trois ans ainsi qu'à une amende de 25 000 € pour détournement de fonds publics et favoritisme. Il a décidé de faire appel et la facture de cette nouvelle procédure a été prise en charge par le Département.

Si le caractère créateur de droits d'une décision accordant la protection fonctionnelle fait obstacle à ce qu'elle soit retirée plus de quatre mois après sa signature⁹, sauf si elle a été obtenue par fraude¹⁰, l'autorité administrative peut mettre fin à cette protection pour l'avenir si elle constate à la lumière d'éléments nouvellement portés à sa connaissance que les conditions de la protection fonctionnelle n'étaient pas réunies ou ne le sont plus, notamment si ces éléments permettent de révéler l'existence d'une faute personnelle ou que les faits allégués à l'appui de la demande de protection ne sont pas établis¹¹.

Or, le Département n'a aucun moment reconsidéré les décisions octroyant le bénéfice de la protection fonctionnelle à M. X pour apprécier si les conditions d'obtention étaient remplies.

Au total, pendant la période sous revue, il a ainsi payé pour la défense de M. X alors que ce dernier ne remplissait pas les conditions pour bénéficier d'une prise en charge au titre de la protection fonctionnelle, une somme totale de 162 069 €.

1.3 Un circuit d'instruction des demandes de subventions à parfaire

1.3.1 Une mise en place d'outils communs à toutes les directions encore inachevée

Lors du précédent contrôle au sujet des subventions octroyées par le Département, la chambre avait notamment recommandé l'adoption d'un règlement par l'assemblée délibérante, la mise en place d'une application informatique unique partagée par les services concernés permettant d'enregistrer les demandes de subventions, les étapes de leur instruction, les décisions attributives et le suivi des paiements et des contrôles ainsi que l'élaboration d'une fiche d'instruction obligatoire.

Conscient des risques liés à une attribution de subventions en dehors de tout cadre réglementé, le Département a engagé un important chantier d'harmonisation et de sécurisation des procédures, dès 2019, qui a abouti notamment à l'adoption d'un guide en février 2019 comprenant un modèle de fiche d'instruction et à la mise en service d'une plateforme depuis décembre 2020 pour le dépôt et le suivi des demandes de subventions¹². Il a également organisé des sessions de formation pour les agents instructeurs.

⁹ Article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration.

¹⁰ Article L. 242-2 du même code.

¹¹ CE, 14 mars 2008, *Portalis*, n° 283943, A.

¹² Plateforme accessible depuis le site internet du Département : lecd976soutientmonprojet.fr.

Toutefois, toutes les actions envisagées n'ont pas été réalisées. Ainsi, le « *règlement spécifique des directions opérationnelles* », pourtant prévu dans le guide pour calculer notamment le montant des subventions à attribuer, n'a été adopté qu'en matière de projets culturels¹³. Il n'existe pas davantage de document commun fixant les critères d'appréciation des dossiers (voir *infra*). Enfin, la création de deux postes en vue de la mise en place d'une cellule de suivi et d'assistance de la plateforme internet n'a pas été suivie de recrutements.

Le recours à la plateforme rencontre toujours de la résistance de la part des porteurs de projets qui continuent à déposer des dossiers ou des pièces justificatives en version papier et, parfois, en dehors des délais fixés pour l'ouverture et la clôture du téléservice.

Or, l'utilisation de la plateforme de gestion de subventions contribuerait à sécuriser le dispositif d'octroi et de paiement des subventions. Pour le porteur de projet, la démarche faciliterait le suivi de sa demande. Pour la collectivité, cela faciliterait le suivi des instructions, de paiements et de la réalisation des actions. Cette démarche contribuerait à l'amélioration de la transparence de la politique de subventionnement du Département et permettrait également d'avoir une vision globale et précise des sommes octroyées et payées. En réponse aux observations de la chambre, le Département indique vouloir mettre en place un téléservice adaptée ainsi que des actions de sensibilisations et de formations dès la prochaine campagne de subventions.

Actuellement, il est difficile pour la collectivité d'élaborer une situation précise des fonds attribués.

Ainsi, le cabinet Y, chargé de la fiabilisation des comptes, indique que le Département n'est pas en capacité de quantifier avec précision les engagements formalisés ou pas et 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.

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€.

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 d'engagement équivaut à 10 années d'inscriptions budgétaires¹⁴.

Selon les derniers éléments transmis par le Département, le solde des droits octroyés est de 264 M€ fin 2024 contre 305 M€ fin 2023.

1.3.2 Une instruction des demandes toujours empreinte d'opacité

Le dépôt des dossiers de demande de subvention sur la plateforme permet aux agents instructeurs de vérifier rapidement la complétude de la demande. Beaucoup de dossiers sont

¹³ *In fine*, il s'agit des stipulations du guide complétées par un article 9 précisant les conditions de détermination de la contribution financière du Département.

¹⁴ 305 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.

toutefois incomplets et les services rencontrent des difficultés pour récolter les éléments complémentaires dans un délai raisonnable. La chambre constate qu'une date de clôture prévue en février rend difficile la production des comptes annuels de l'exercice n-1 par un expert-comptable et, le cas échéant, certifié par un commissaire aux comptes pour les exercices clôturés au 31 décembre. L'absence de remise de ces documents devraient conduire au rejet des demandes comme incomplètes.

Le titre II du guide d'attribution des subventions prévoit qu'« *aucun dossier ne sera accepté hors délai* ». Les différentes directions ont fait part de difficultés liées au respect de cette stipulation, d'une part, parce que la période d'ouverture des inscriptions ne permet pas toujours aux organismes demandeurs de produire les pièces justificatives nécessaires, leurs exercices comptables ne coïncidant pas toujours avec l'année civile notamment pour les associations socio-éducatives et, d'autre part, parce que certains événements font naître des besoins spécifiques complémentaires, par exemple pour des équipes sportives, la qualification à des compétitions hors territoire.

Chaque direction du Département assure la gestion de dispositifs d'aides propres. Cependant, dans certains domaines notamment en matière économique, l'instruction, le contrôle des demandes de subvention et le portage des dossiers sont effectués par d'autres organismes (notamment, l'agence de développement et d'innovation de Mayotte (ADIM) - voir *infra*).

L'agent doit analyser l'opportunité du projet, sa pertinence et sa faisabilité et émettre une proposition qui sera étudiée par un comité technique. Des arbitrages peuvent être effectués par les commissions thématiques avant de soumettre les propositions à l'approbation de la commission permanente.

Si le guide d'attribution des subventions comporte des modèles de procès-verbaux pour les différentes étapes de l'instruction, aucune fiche remplie n'a été transmise à l'équipe de contrôle pour les dossiers de l'échantillon, ni d'ailleurs de relevé de procès-verbal de réunion des comités techniques ou des commissions thématiques malgré une recommandation en ce sens formulée par la chambre lors de son précédent contrôle.

La chambre constate néanmoins que le Département ne s'assure pas du respect par les associations fortement subventionnées de leurs obligations en matière d'établissement et de publicité de leurs comptes¹⁵.

Enfin, les directions du Département, à l'exception de celle en charge de la culture, ne disposent d'aucun document précisant des critères communs pour décider de l'attribution de subventions en tenant compte notamment du projet associatif, du nombre d'adhérents, de l'intérêt des actions menées sur le territoire communal et du nombre de personnes bénéficiaires ou encore, s'agissant d'une entreprise, de l'intérêt économique local du projet, du nombre d'emplois créés, etc. Les bilans quantitatif et qualitatif demandés ne sont pas systématiquement fournis et ne font actuellement l'objet d'aucune analyse.

La chambre recommande au Département d'actualiser son guide d'attribution des subventions et de le compléter par un document énonçant des critères objectifs d'attribution.

¹⁵ Pour les associations bénéficiant de dons ou de subventions en numéraire d'un montant supérieur à 153 000 € par an application de l'article L. 612-4 du code de commerce.

Recommandation n° 2 : Actualiser le guide d’attribution des subventions en y précisant des critères objectifs d’attribution avant la fin de l’année 2025.

1.3.3 L’insuffisante transparence sur l’octroi des subventions

L’octroi de subventions par une décision de l’assemblée délibérante nécessite une transparence régie par des règles notamment par les articles L. 3541-1, L. 4313-2 et L. 4313-3 du CGCT dans l’information donnée aux élus et aux citoyens mais également dans la publicité des aides accordées. Ces obligations ont déjà fait l’objet de recommandations dans le précédent contrôle de la chambre.

1.3.3.1 L’absence d’informations relatives aux subventions sur les documents budgétaires

En application des articles L. 4313-2 et L. 4313-3 du CGCT, le compte administratif du Département doit être assorti notamment de la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions. Il doit également y figurer, ainsi qu’aux autres documents budgétaires, la liste des organismes auxquels le Département a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l’organisme. Par ailleurs, l’article L. 3312-5 du CGCT prévoit qu’« (...) *un état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l’exercice est annexé au compte administratif du département. Il précise, pour chaque commune, la liste et l’objet des subventions, leur montant total et le rapport entre ce montant et la population de la commune (...)* ».

Le Département a l’obligation de transmettre au représentant de l’État et au comptable à l’appui du compte administratif les comptes certifiés des organismes non dotés d’un comptable et, pour lesquels, il a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l’organisme et dépassant 23 000 €.

Le Département ne respecte pas ces dispositions. Aucune annexe des documents budgétaires ne contient des informations relatives aux subventions. Le non-respect de ces dispositions ne permet ni d’améliorer l’information des élus et du public ni la transparence de l’action du Département.

La chambre lui recommande à nouveau d’annexer les informations relatives aux subventions à ses documents budgétaires conformément aux articles L. 4313-2 et L. 4313-3 du CGCT dès l’approbation du compte administratif 2024.

Recommandation n° 3 : Compléter les annexes du compte administratif relatives aux subventions octroyées conformément aux obligations prévues par les dispositions des articles L. 4313-2 et L. 4313-3 du code général des collectivités territoriales dès l’approbation du compte administratif 2024.

1.3.3.2 Le non-établissement du rapport sur la mise en œuvre des aides au développement économique

Pour les aides au développement économique attribuées par la collectivité territoriale unique au titre de sa compétence régionale, l'article L. 1511-1 du CGCT¹⁶ impose l'établissement d'un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire en cours de l'année civile. Ce rapport qui doit évaluer les conséquences économiques et sociales de ces aides doit être transmis aux représentant de l'État.

Le Département ne procède pas à la rédaction de ce document.

Aucune observation à ce sujet n'a été formulée par la préfecture.

Il appartiendra au Département d'assurer l'élaboration et la communication de ce rapport conformément aux dispositions légales précitées pour assurer une meilleure transparence vis-à-vis de l'État, des élus et des citoyens.

1.3.3.3 Le défaut de publication sur le site du Département et/ou sur le portail unique interministériel

En application de l'article 18 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, l'autorité administrative qui attribue une subvention dépassant le seuil de 23 000 € doit rendre accessible, sous forme électronique, les données essentielles de la convention de subvention. Ces données ainsi que les modalités de leur mise à disposition sont déterminées par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention. Les informations doivent être mises à la disposition du public gratuitement, en consultation ou en téléchargement, sur le site internet de la collectivité, dans un délai de trois mois à compter de la date de signature de la convention ou par transmission dans les mêmes délais des informations à l'autorité compétente pour la publication sur le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre librement à disposition sur le site internet l'ensemble des informations publiques.

Le guide d'attribution des subventions qui rappelle les obligations en la matière dans sa partie introductive¹⁷ prévoit dans son chapitre X que le service instructeur informe la direction de la communication des décisions d'attribution prises en vue d'une publication sur le site internet du Département de toutes les informations relatives aux structures conventionnées. Aucun service instructeur ne semble transmettre ces informations nécessaires à la direction de la communication.

Le Département dispose bien d'un site internet mais il ne respecte pas les dispositions réglementaires précitées en ne publiant pas les données des conventions des subventions dépassant 23 000 € attribuées.

Le Département doit mettre en application ces obligations légales.

¹⁶ Applicable à Mayotte conformément aux dispositions de l'article L. 1711-1 du CGCT.

¹⁷ Le guide cite, en page 4, une obligation de transmission au préfet de la liste annuelle des bénéficiaires d'une subvention, instaurée par le décret n° 2006-887 désormais abrogé par le décret n° 2017-779. Il conviendrait de l'actualiser sur ce point.

1.4 Des décisions d'attribution d'une rigueur inégale

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de l'article 1^{er} du décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques prévoient qu'une convention doit être établie lorsque le montant de la subvention annuelle dépasse 23 000 €.

Le guide d'attribution des subventions prévoit au titre XI qu'à partir de 15 000 € de subvention octroyée, une convention d'objectifs sera signée entre le Département et la structure aidée pour fixer les conditions, les modalités de versement de la subvention et les obligations légales du bénéficiaire. Un modèle de convention y est annexé. En dessous de ce seuil, le Département prend un arrêté d'attribution.

Malgré un modèle de convention joint, la chambre constate l'absence de nombreuses conventions établies et signées alors que les montants attribués dépassent largement les 15 000 €.

Si les conventions et les arrêtés d'attribution sont rédigés selon un modèle type, la précision des informations varie énormément. L'imprécision dans la description des actions pour lesquelles la subvention a été accordée ne permet pas de vérifier qu'une même action n'a pas été financée plusieurs fois et nuit à un suivi efficace du dossier.

Les conventions et les arrêtés comportent également de nombreuses erreurs ou omissions matérielles : date de signature non renseignée, références aux délibérations erronées, avis de la commission thématique non mentionné, etc.

D'autres vices affectent la validité juridique des actes, notamment l'absence de vérification de la qualité du signataire de l'acte de l'organisme subventionné ou encore des imprécisions sur la durée de validité de la convention.

La chambre note néanmoins que la qualité de la rédaction en ce qui concerne les motifs d'octroi est en voie d'amélioration depuis le début de la période sous revue et encourage le Département à poursuivre dans cette voie.

1.5 Des conditions de versement des subventions à optimiser

1.5.1 Des modalités de paiements diverses

Les dispositions législatives ou réglementaires ne fixent pas de règles concernant les modalités de paiement des subventions. Chaque collectivité est libre de les déterminer en conciliant les intérêts des porteurs de projet et la bonne gestion des deniers publics.

Les modalités de versement des subventions sont définies au chapitre V du guide d'attribution des subventions et repris à l'annexe 4 du règlement budgétaire et financier (RBF). Les modalités de versement des subventions diffèrent selon leur nature et leur montant :

- pour les subventions de fonctionnement et d'investissement inférieures à 15 000 €, il est prévu un paiement unique après signature de la convention ou de l'arrêté d'attribution ;

- pour les subventions de fonctionnement supérieures à 15 000 €, une avance de 85 % est prévue et le solde de 15 % est versé si tous les justificatifs exigés par la collectivité ont été transmis ;
- pour les subventions d'investissement jusqu'à 50 000 €, une avance de 70 % est prévue et le reliquat peut être versé en fonction de l'avancement des travaux si tous les justificatifs exigés par la collectivité ont été transmis ;
- pour les subventions d'investissement supérieures à 50 000 €, une avance de 30 % est prévue et le solde peut être versée en fonction de l'avancement des travaux si tous les justificatifs exigés par la collectivité ont été transmis.

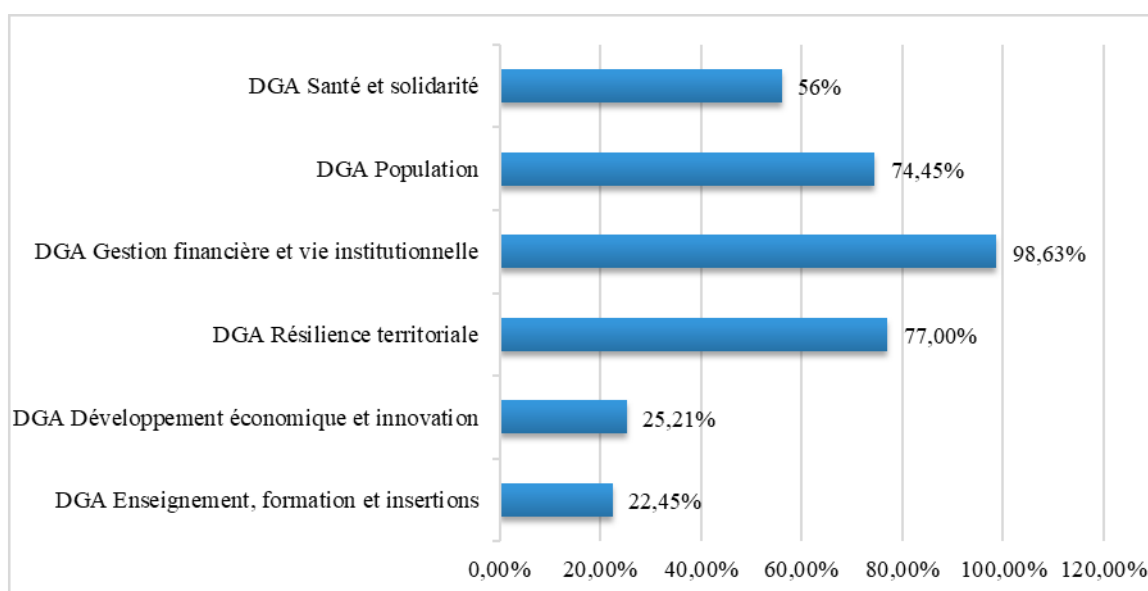
Si pour les subventions de fonctionnement, le montant des avances a bien été respecté, les pratiques s'avèrent plus hétérogènes en matière de subventions d'investissement. Malgré la détermination de modalités de versement de subvention, la collectivité ne respecte pas toujours ses propres dispositions. L'échantillon de conventions étudiées démontre une grande diversité des modalités de paiement des subventions octroyées sans que cela ne réponde à une bonne gestion des deniers publics.

1.5.2 Une exécution tardive des engagements

Le Département tarde souvent à verser les subventions octroyées.

En 2023, sur 251 M€ attribués, seuls 117 M€ ont été exécutés au 31 décembre, soit 47 %. Les taux d'exécution varient fortement entre les différentes directions. Les deux directions qui attribuent le plus important montant de subventions sont celles qui affichent le taux d'exécution le plus faible.

Graphique n° 4 : Taux d'exécution des subventions de fonctionnement attribuées par direction (au 31 décembre 2023)



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

Le Département impute ces retards notamment à la remise tardive ou à l'absence de remise des justificatifs par les associations nécessitant un recalcul des sommes restant à verser.

Beaucoup d'associations ne réclament pas le solde des subventions octroyées. Pourtant, ce n'est que très récemment, par une délibération du 12 juin 2024, que le Département a procédé à l'annulation de crédits engagés et non réclamés pour des décisions d'attribution de 2020 et d'un montant total assez modeste de 41 800 €.

Aucune procédure n'a été mise en place pour vérifier systématiquement les conditions de caducité des décisions d'attribution.

Le payeur départemental a été amené à rejeter, à plusieurs reprises, des mandats émis pour double mise en paiement ou pour des erreurs sur le solde à verser.

Il appartient au Département de mettre en place une procédure de suivi des paiements des subventions lui permettant de connaître exactement ses engagements. Le Département indique en réponse aux observations de la chambre qu'un renforcement en moyens humains des services gestionnaires des subventions est en cours et qu'« *une connexion de la plateforme dématérialisée de gestion des subventions avec l'application de gestion financière est prévue en 2025.* »

1.6 Des contrôles de l'utilisation des subventions à renforcer

Le contrôle de l'utilisation des subventions permet de s'assurer de la mise en place effective d'une action, d'une opération ou de l'activité d'une personne publique ou privée, du respect des obligations pesantes sur le bénéficiaire de l'aide et s'assurer de la bonne gestion des deniers publics. L'article L. 1611-4 du CGCT prévoit que « *toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'accorde* ».

L'emploi des fonds reçus doit pouvoir être justifié par les bénéficiaires et les subventions doivent être utilisées conformément à leur objet. La responsabilité du dirigeant d'une association peut être engagée s'il emploie une subvention accordée pour un projet spécifique au financement d'une autre activité même d'intérêt général¹⁸.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait déjà constaté l'absence de contrôle de l'usage des subventions et recommandé au Département de procéder à la vérification systématique de l'utilisation des subventions selon une méthodologie formalisée commune à l'ensemble des services et de recourir aux clauses résolutives en cas d'inexécution ou d'exécution partielle des projets.

Le Département ne dispose toujours pas d'un document formalisant le cadre des contrôles pour l'ensemble des directions. Il en résulte des insuffisances dans les contrôles réalisés mais également une inégalité de traitement des porteurs de projet selon le degré de diligences accomplies par chaque direction.

Bien que les conventions mentionnent la réalisation de contrôles sur pièces et sur place, conformément à l'article L. 1611-4 du CGCT précité, le Département ne respecte pas systématiquement ses propres engagements. Les contrôles sur place ne sont pas toujours réalisés, à l'exception de la direction de l'agriculture, de la pêche et des forêts, notamment, selon les dires des agents, en raison de l'indisponibilité des véhicules de service. Dans ces cas,

¹⁸ Cour de cassation, crim., 3 juin 2015, n° 14-82.082.

les directions se limitent uniquement à un contrôle de la production des documents lors du versement du solde de la subvention. Les contrôles prévus dans les conventions ne sont ainsi que partiellement mis en œuvre.

À la suite du précédent contrôle de la chambre, le Département a externalisé, par une convention du 1^{er} août 2019 conclue avec un cabinet, une mission d'expertise, de contrôle et de suivi de l'utilisation des subventions économiques attribuées pour un montant forfaitaire de 23 800 € en 2020. La mission a été prolongée en 2021 pour 25 000 €. Cette mission ne concernait que les aides à l'investissement, à l'initiative des femmes et à l'initiative des jeunes. Le cabinet a contrôlé 17 porteurs de projet en 2020 et 20 en 2021.

Si des notes d'information semblent être régulièrement émises avant la mise en paiement des reliquats, le travail d'analyse des pièces justificatives n'est pas systématiquement réalisé. En effet, en 2024, le payeur départemental a rejeté le paiement d'une subvention de 892 000 € au profit de l'ADIM pour insuffisance de pièces justificatives et notamment l'absence du rapport du commissaire aux comptes alors que le mandat avait été émis après élaboration d'une note d'information qui fait apparaître l'incomplétude des pièces justificatives remises.

Alors qu'il avait déjà été souligné, dans le rapport de la chambre sur la protection maternelle et infantile¹⁹, que le Département n'effectuait aucun contrôle rigoureux de la réalité des actions qu'il subventionnait en matière de protection maternelle infantile (PMI) et qu'il n'assurait pas non plus de suivi sur la santé financière des organismes bénéficiaires, des dirigeants d'une association autorisée à exploiter un lieu de vie et d'accueil²⁰ ont été mis en cause pour détournement de fonds publics.

La chambre recommande au Département d'établir un document formalisant le cadre des contrôles pour l'ensemble des directions dès la prochaine campagne de subventionnement.

Recommandation n° 4 : Établir un document formalisant le cadre des contrôles pour l'ensemble des directions dès la prochaine campagne de subventionnement.

2 UNE POLITIQUE DE SUBVENTIONNEMENT À RECENTRER SUR LE CHAMP D'INTERVENTION DU DÉPARTEMENT

2.1 Des subventions d'équipement versées aux personnes publiques en forte hausse

Les départements peuvent verser des subventions d'équipement aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces subventions d'équipement

¹⁹ CRC Mayotte, 19 juin 2023, *Département de Mayotte – Protection maternelle et infantile (PMI)*.

²⁰ Les sommes versées par le Département au titre des prestations lieu de vie et d'accueil (LVA) ont considérablement augmenté pour atteindre plus de 11 M€ en 2023 contre 2 M€ versées en 2019.

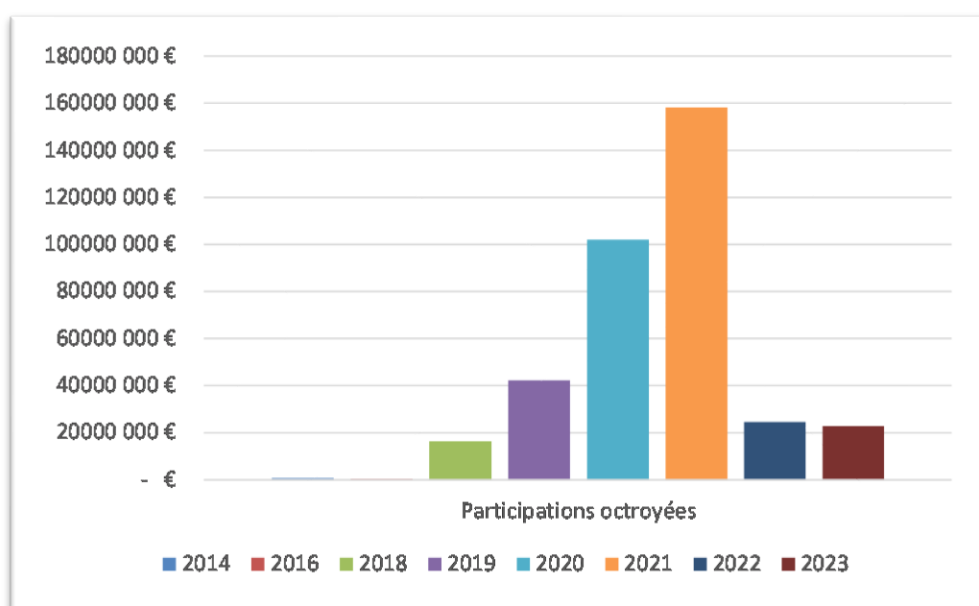
sont régies par les articles L. 1111-9 et L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT). À l'exception des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet.

Les départements déterminent librement leurs politiques de subventionnement dans leurs domaines de compétences et définissent leurs propres dispositifs de soutien aux investissements des communes et établissements publics.

Sur la période 2019 à 2023, le Département a versé plus de 133 M€ de subventions d'équipement. Plus de la moitié, soit 69 M€, a été versée aux communes et aux établissements publics. Ce qui représente 262 € par habitant alors que la moyenne des autres départements est de 155 € par habitant sur la même période.

Fin 2024, le montant des dépenses engagées pour les collectivités publiques était de plus de 266 M€, soit 10 années par rapport à la moyenne constatées sur la période 2019 à 2023 (26 M€), c'est-à-dire bien au-delà des capacités de paiement du Département.

Graphique n° 5 : Évolutions des octrois de subventions au collectivités publiques



Source : tableau des subventions octroyées transmis par le Département

En 2020-2021 et, plus particulièrement avant la période électorale, les engagements ont augmenté de manière excessive. En effet, les 158 M€ d'engagements en 2021 sont réalisés avant le changement de mandature. Aucune convention d'application n'a été signée pour 31,2 M€ de ces 158 M€.

Parmi les communes, le montant des subventions reçues est très varié sans être corrélé au nombre d'habitants comme en témoignent les deux plus grandes communes de l'archipel.

Tableau n° 2 : Répartition des subventions d'équipements octroyées aux communes (en €)

Communes	Octroyé	%	Versé	%	Solde	%	Population	Octroi par hab.
Bouéni	9 673 252	6 %	1 757 487	3 %	7 915 764	8 %	6 503	1 488
M'Tsangamouji	8 173 945	5 %	3 968 902	7 %	4 205 043	4 %	6 586	1 241
Bandraboua	16 497 209	11 %	860 000	2 %	15 637 209	17 %	14 211	1 161
Kani-Kéli	6 382 704	4 %	3 633 754	6 %	2 748 950	3 %	5 716	1 117
Acoua	5 850 223	4 %	2 865 037	5 %	2 985 186	3 %	5 384	1 087
Chiconi	8 499 148	6 %	3 766 789	7 %	4 732 358	5 %	8 616	986
Chirongui	7 465 458	5 %	2 785 041	5 %	4 680 417	5 %	9 197	812
Pamandzi	7 854 165	5 %	3 831 856	7 %	4 022 309	4 %	11 802	665
Mtsamboro	5 223 610	3 %	3 143 541	6 %	2 080 069	2 %	8 025	651
Ouangani	6 148 980	4 %	2 004 800	4 %	4 144 180	4 %	10 393	592
Dembéni	8 223 632	5 %	2 383 097	4 %	5 840 535	6 %	16 116	510
Bandrélé	5 067 779	3 %	3 098 622	5 %	1 969 157	2 %	10 529	481
Sada	4 773 257	3 %	2 384 949	4 %	2 388 308	3 %	11 619	411
Tsingoni	5 765 271	4 %	1 577 532	3 %	4 187 739	4 %	14 235	405
Mamoudzou	29 042 749	19 %	11 835 525	21 %	17 207 224	18 %	72 974	398
Koungou	10 604 878	7 %	3 788 786	7 %	6 816 092	7 %	32 752	324
Dzaoudzi	5 247 340	3 %	3 079 999	5 %	2 167 341	2 %	18 237	288
Total	150 493 598		56 765 716		93 727 882			742

Source : tableau des subventions octroyées transmis par le Département

Selon le Département, la caducité pourrait être opposée pour une quarantaine d'opérations équivalant à 40 M€. Pourtant, le budget prévisionnel 2025 prévoit la réaffectation de ces subventions aux communes.

S'agissant des personnes publiques, le Département se conforme globalement aux prescriptions adoptées dans le guide élaboré en février 2019. Ce dernier prévoit le versement d'un acompte de 30 % qui peut monter jusqu'à 70 % pour les subventions dont le montant est inférieur à 50 000 € après la signature de la convention de financement qui peut être conclue dans l'année de la délibération d'attribution. Si ce délai n'a pas été respecté pour quatre projets, il a fait l'objet de délibérations de prorogation en 2024.

Conformément aux recommandations de la chambre, une fiche de procédure a bien été mise en place et elle est jointe aux différents paiements. L'harmonisation des conventions est constatée à compter de 2020.

Le guide prévoit également que la réalisation du projet doit intervenir dans les quatre ans qui suivent la signature de la convention de financement, le délai était de deux ans dans les conventions antérieures. Pour les conventions antérieures à 2020, la chambre constate qu'une cinquantaine de projets d'un montant total de 41 M€ ne sont toujours pas soldés. Pour une trentaine de ces projets, aucune avance n'a été versée. Pour une dizaine de projets, la convention est encore valable ou a été prorogée. En revanche, pour une dizaine d'autres projets, des avances ont été versées pour un montant de plus de 6 M€ alors que les conventions sont devenues caduques sans que le Département en demande le remboursement.

Les engagements les plus importants sont :

- la participation au financement de la piste longue sur Petite-Terre pour 80 M€ ;

- la participation au budget du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) pour 30 M€ ;
- la participation à l'îlot d'excellence sportive pour 15 M€ (à Mamoudzou) ;
- la participation au paiement des factures du SMEAM pour 15 M€.

Concernant la contribution du Département, le guide prévoit uniquement qu'elle tiendra compte des autres financements. Les taux de participation s'échelonnent de 1 % à 120 %. Même s'il existe des similitudes dans les taux appliqués en fonction de la thématique (voirie, aménagement, etc.), l'application du taux n'est pas systématique. Certains projets (par exemple, la piste longue) ne précisent pas le coût total de l'opération rendant ainsi impossible le calcul du taux de participation du Département. Pour les projets dont le coût total est précisé, la chambre constate que 61 % des projets sont financés à plus de 80 %.

Afin d'assurer l'égalité de traitement des différents dossiers, la chambre recommande au Département de déterminer les taux de participation en fonction de la nature du projet et de son coût total dès la prochaine campagne de subventionnement.

Recommandation n°5 : Déterminer les taux de participation du Département en fonction de la nature du projet et de son coût total dès la prochaine campagne de subventionnement.

2.2 Des subventions et des prêts versés pour le développement économique sans suivi réel

Sur la période 2019 à 2023, le Département a versé plus 41,8 M€²¹ au titre du développement économique. Ces versements sont répartis entre les subventions de fonctionnement (21,8 M€), les subventions d'équipement (15,4 M€) et les versements destinés aux prêts d'honneur (4,6 M€) qui n'ont pas *stricto sensu* le caractère de subventions.

2.2.1 La prise en charge des prêts d'honneur par des associations mandataires sans respect des obligations conventionnelles

Focus sur les prêts d'honneur

Les prêts d'honneur sont enregistrés au compte 2744 dans le plan comptable des collectivités. Ce compte est utilisé pour enregistrer les prêts accordés à des tiers pour une durée supérieure à un an.

Ces prêts sont généralement accordés sans intérêt ou à des taux très avantageux, ce qui explique leur qualification de prêts "d'honneur". Ils sont souvent utilisés dans un contexte de soutien à l'entrepreneuriat. Les conditions précises d'octroi, les critères d'éligibilité et les modalités de remboursement des prêts d'honneur peuvent varier selon la collectivité qui les accorde.

Les versements réalisés, par le Département, pour ces prêts résultent de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). En effet, cette loi dispose

²¹ Fonctions 90 et 91 de la nomenclature fonctionnelle.

que le Département de Mayotte est seul habilité à attribuer certaines aides et qu'il a la responsabilité exclusive de la définition sur son territoire des orientations en matière de développement économique.

Aussi, en 2016, le Département a commandité une mission externe, intitulée « Assistance à la refonte du dispositif des aides aux entreprises », s'appuyant sur le schéma régional de développement économique de l'emploi et de la formation de Mayotte, afin d'évaluer de manière exhaustive l'impact et l'efficacité des aides économiques versées sur la période 2007-2014 et de concevoir et mettre en œuvre une nouvelle offre d'aides aux entreprises. La mission recommandait d'assurer la transparence, la légalité, l'égalité d'accès et la lisibilité de l'ensemble du dispositif de soutien aux entreprises et d'assurer la visibilité annuelle sur les engagements et les moyens à disposition.

La mise en place de ce nouveau dispositif d'aides devait se traduire par deux mesures d'ingénierie financière, avec un cofinancement du Fonds européen de développement régional (FEDER)²² :

- un fonds de garantie ;
- un fonds de prêt d'honneur.

Ainsi, par délibération du 28 février 2017, le Département a approuvé la mise en place d'un nouveau dispositif d'aides aux entreprises, communément appelé « aide au développement des investissements, compétences et qualifications (ADICQ) ».

C'est un total de plus de 6 M€ qui a été versé par le Département entre 2018²³ et 2024 au titre des prêts d'honneur à deux associations : l'association Initiative Mayotte²⁴ pour 5,9 M€ et l'association Droit initiative économique pour 0,1 M€ pour qu'elles accordent des prêts à des entreprises ou associations.

Les versements du Département à ces deux associations se répartissent entre les fonds dits « classique », soit 0,6 M€ et des fonds dits d'urgence, soit 5,4 M€ liés à des événements qui empêchent le fonctionnement normal des entreprises. Ainsi, la grève qui a paralysé l'archipel de Mayotte en 2018 a donné lieu à mise en place d'un fonds de 2 M€ cofinancé pour moitié par l'État. La crise sanitaire de 2020 a donné lieu à la mise en place de deux fonds d'un montant total de 5,8 M€ cofinancés par les fonds européens via la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à hauteur de 1,4 M€.

Les versements ont posé des conditions différentes et s'adressent à divers bénéficiaires, mais ils ont en commun d'être consentis aux bénéficiaires à taux zéro. L'association porteuse du dispositif doit parvenir à réutiliser/mutualiser les dotations permettant de soutenir les prêts dans la durée. Le Département doit récupérer les montants versés pour les fonds d'urgence, lorsque les entreprises ont remboursé les prêts qui leur ont été accordés par l'association, sauf les sommes perdues par défaillances des entreprises bénéficiaires.

²² Ces mesures d'ingénierie financière s'inscrivent sur l'orientation 2 et objectif 2.1 du SRDEII, elles visent à soutenir le développement des entreprises en mobilisant l'aide à l'investissement et les outils d'ingénierie financière et sont abondés par le Département.

²³ Dont 1,3 M€ en 2018.

²⁴ Initiative Mayotte est une association régie selon la loi du 1^{er} juillet 1901, créée le 16 septembre 2016. C'est l'une des 224 plateformes locales qui couvrent tout le territoire français et œuvrant dans l'accompagnement et le financement pour la création d'entreprise en France, membres du réseau Initiative.

S'agissant des fonds d'urgence, la durée des conventions de 10 ans voire 12 ans interpellent. Aucun mécanisme particulier de restitution des fonds non employés n'est prévu à l'issue de la période d'urgence²⁵. Le Département a indiqué qu'en 2024²⁶, il avait redéployé les 3 M€ versés en 2020 suite à la crise sanitaire pour reconstituer la trésorerie des entreprises touchées par les crises de 2020 et 2024²⁷. Mais sa décision ne prend pas en compte le bilan du précédent dispositif notamment les défaillances dans les remboursements des prêts par les entreprises.

Les conventions conclues avec les associations mandataires stipulent que le Département peut procéder à tout contrôle qu'il juge utile, directement par des personnes ou des organismes dûment mandatés par lui, pour s'assurer du respect des engagements par le bénéficiaire. Toutefois, il n'a justifié d'aucune mise en œuvre de ces contrôles. La mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation des réalisations prévus par les conventions qui devaient être définis avec le Département n'a pas été précisée.

Le versement des fonds a été réalisé par le Département sur le même compte contrairement à l'engagement contractuel de porter les dotations relatives aux prêts d'honneur sur un compte spécifique dédié exclusivement à la gestion des prêts distinct du compte dédié au fonctionnement de l'association. Une des deux associations indique que la séparation des activités des activités de fonctionnement de celles de fonds de prêt a été mise en œuvre suite à une démarche qualité entrée en vigueur en 2022. Les appels de fonds de l'autre association faisaient mention des références bancaires du compte dédié aux prêts d'honneur.

Le Département pouvait mettre fin à la convention si un taux de défaillance anormalement élevé des entreprises bénéficiaires était constaté ou en cas de non communication des documents prévus. Les données se rapportant au taux de défaillance ne figurent pas dans les rapports d'activité et le Département n'a pas transmis à la chambre les documents prévus par les conventions. L'association Initiative Mayotte a précisé que le tissu économique fragile, la forte informalité, l'accès restreint aux financements bancaires augmentait mécaniquement le risque d'impayé à Mayotte. Le taux moyen de provision de l'association est de 40 %.

Si selon les indications du Département, l'association Initiative Mayotte élabore une fois par an et tout le long de la période d'exécution un rapport d'activité, aucun rapport n'a pu être remis à la chambre par le Département. Sur le site internet de l'association, seuls figurent les rapports des exercices 2018 et 2019. Lors de la phase contradictoire, l'association a transmis les rapports jusqu'en 2023. Le contenu de ces rapports ne permet pas le contrôle des conditions posées par les conventions passées.

La chambre constate que le Département n'a pas demandé un registre détaillé des différents prêts d'honneurs accordés, incluant les informations essentielles telles que le nom des entreprises bénéficiaires, le montant initial et la date d'octroi, ce qui nuit à la transparence du dispositif pourtant recommandée lors de sa création. En outre, il n'a pas effectué un suivi régulier des conditions d'octroi et des remboursements réalisés par les entreprises. Le Département n'a pas constitué une provision pour dépréciation de la créance afin de refléter la valeur réelle des plus de 6 M€ de créances résultant des prêts d'honneur inscrite dans ses

²⁵ Les rapports d'activité remis par l'association Initiative Mayotte font notamment état d'aucun octroi d'un prêt d'urgence pour 2021 à 2023.

²⁶ Délibération du 22 novembre 2024.

²⁷ Barrages ayant entraîné le blocage de l'île, crise de l'eau.

comptes, alors que les comptes de l'association Initiative Mayotte font état de dépréciations ayant donné lieu à une provision de 1,8 M€ fin 2023.

2.2.2 Une absence totale de contrôle des associations mandataires

Jusqu'en 2018, le Département versait les fonds dédiés aux prêts d'honneur à l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE). Après cette date, les versements réalisés par le Département à cette association se limitent aux concours pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Les versements à cette association au titre des prêts d'honneur ont été réalisés en juillet 2018 pour un montant de 100 000 € ainsi que 30 000 € au titre de la gestion des prêts. Le paiement de 100 000 € n'était pas accompagné de pièce justificative, mais faisait référence à une convention n° 6 du 25 juin 2018 qui a été transmise par l'association.

L'association Initiative Mayotte assure le dispositif depuis octobre 2018. Elle a été créée en 2016 notamment afin d'apporter un soutien à l'initiative créatrice d'emploi par l'octroi de prêts personnels sans garantie ni intérêt. Son activité est financée par des subventions de fonctionnement jusqu'en 2022, ce qui représente un total de 369 000 € versé par le Département à l'association. L'association a indiqué que son fonctionnement n'était plus assuré par le Département depuis 2023. Par délibérations du 22 novembre 2024 et 25 mars 2025, le Département a autorisé l'association à prélever 100 000 € sur les prêts d'honneur « urgence » au titre des frais de gestion. Ce prélèvement n'est pas conforme et les frais devaient faire l'objet d'une dépense de fonctionnement.

Les rapports d'activité 2018 et 2019 font état de 116 projets déposés dont 99 ont reçu un avis favorable, soit un engagement de 2 078 406 €, mais dont seulement 1 466 266 € ont été décaissés par l'association (à cette date les dotations versées par le Département au titre des prêts d'honneur s'élèvent à 2 525 000 €, le rapport fait état d'un montant de 2 725 000 €).

Tableau n° 3 : Situation des fonds prêts d'honneur au 31 décembre 2019

Fonds (en €)	Montant doté	Décaissement	Engagements non payés	Remboursement	Disponibilités
Classique	725 000,00	559 266,00	295 000,00	52 981,70	- 76 284,3
Urgence	2 000 000,00	925 750,00	203 500,00	21 033,34	891 783,
Total	2 725 000,00	1 485 016,00	498 500,00	74 015,04	815 499,04

Source : rapport d'activité de l'association 2019

Le montant des fonds d'urgence est conforme à celui inscrit dans les comptes du Département. En revanche, celui des fonds dits classiques est de 725 000 € contre 525 000 € figurant dans les comptes. L'association justifie la différence de 200 000 € par un apport de la CDC.

Le tableau fait ressortir des engagements au titre des fonds classiques dépassant les dotations accordées (qui ne peuvent être compensés par les remboursements des entreprises) et une sous consommation du fonds d'urgence.

Paradoxalement en 2020, le Département et l'État abondent le fonds d'urgence de 5 794 710 €. Le rapport du commissaire aux comptes réalisé en 2024 sur l'exercice 2022 permet

de constater une trésorerie de 3 701 704 € dont 2 856 208 € au titre des prêts d'honneur. L'association a indiqué que le fonds classique lui paraît sous doté, raison pour laquelle elle avait demandé au Département de convertir une partie des fonds d'urgence en fonds classique. Elle reconnaît que le fonds d'urgence ressort important, avec une partie non utilisée à ce jour. Nous avons renouvelé notre demande auprès du Département d'en transférer une partie en fonds classiques.

Les documents produits ne permettent pas de s'assurer des incompatibilités prévues par les statuts de l'association. L'article 13 prévoit l'impossibilité de bénéficier des prêts aux membres du conseil d'administration ou du comité d'agrément ou à leurs parents proches. Il en est de même pour la vérification des comptes rendus financiers annuels, des taux de défaillance des entreprises et du respect des plafonds par type de prêt. Les comptes rendus d'activités produits sont globaux, ils intègrent d'autres versements que ceux du Département, et ils ne sont suffisamment détaillés pour assurer les conditions posées par les conventions. L'association indique que pour sécuriser l'emploi des fonds d'intervention et préserver son indépendance, le réseau Initiative France a intégré des règles statutaires d'incompatibilités. Aucune aide ne peut être consentie au profit d'une entreprise ayant des liens directs ou indirects avec des donateurs, les membres ou le personnel de l'organisme qui est associé à la prise de décision.

Toutefois, pour les fonds d'urgence, l'association a adopté un règlement spécifique qui déroge à ces règles d'incompatibilités, même s'il est demandé aux membres du comité d'agrément de ne pas participer aux décisions du comité d'agrément lorsqu'ils peuvent avoir un lien indirect ou parental avec l'entreprise bénéficiaire.

Le Département n'a réalisé aucun contrôle sur ces incompatibilités.

Le Département n'a transmis à la chambre aucun rapport d'activité pour l'ADIE. Celui transmis par l'association recouvre de multiples interventions. Les fonds versés par le Département en 2018 (100 000 €) sont confondus avec ceux versés par l'État et la CDC (soit un total de 1,2 M€). Il n'est pas possible d'identifier les bénéficiaires, ni le niveau des défaillances.

2.3 L'octroi de subventions pour des projets ne relevant pas de l'intérêt général

2.3.1 La rémunération de prestations individualisées en méconnaissance des règles de la commande publique

L'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations précité distingue les subventions des « *prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* » soumises aux règles de la commande publique notamment en matière de publicité et de mise en concurrence. Est considérée comme une prestation individualisée notamment l'existence d'un engagement de fournir un service déterminé en contrepartie du versement d'une somme d'argent. Un versement n'est donc pas une subvention si la collectivité qui y procède obtient une contrepartie directe ou immédiate.

Le non-respect des règles de publicité et de mise en concurrence propres à ces procédures exposerait alors l'association et ses dirigeants tout autant que l'État, si ce dernier est cofinanceur, ou la collectivité à des sanctions. En particulier, le représentant de la collectivité risquerait d'être condamné pénalement pour favoritisme, délit passible de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende²⁸.

Par une délibération du 21 avril 2022, le Département a confié, pour une durée de trois ans, à huit organismes, l'accompagnement des entreprises locales dans le cadre de sa politique d'aide au développement économique. Dans les conventions y afférentes, il a fixé des objectifs opérationnels assortis d'indicateurs de résultat et de prix.

Le versement du solde de la subvention est subordonné à la réalisation effective des prestations.

La nature de certaines de ces contreparties révèle qu'il s'agit de prestations de service individualisées dans le cadre des compétences du Département et selon ses besoins qu'il a intégralement financées²⁹ et qui aurait dû être soumises aux règles fixées par le code des marchés publics à l'exception des situations qui pourraient s'apparenter à une gestion *in house*.

En effet, une personne publique peut librement faire appel à un organisme qu'elle a créé dans le but de lui fournir les prestations dont elle a besoin, sans avoir à le mettre en concurrence avec des opérateurs dans le cadre de la passation d'un marché public, dès lors qu'il lui consacre l'essentiel de son activité et qu'elle exerce sur lui un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services³⁰. Toutefois, une telle démarche dans le domaine de l'instruction de demandes de subvention (GIP ADIM) interroge sur le contrôle exercé en matière de probité et de prévention de conflits d'intérêts.

En outre, s'agissant du GIP ADIM, l'instruction de « *toutes les demandes d'aides économiques déposées sur la plateforme numérique du département* » pour un montant annuel de 240 000 € (la participation financière totale au fonctionnement du GIP au titre de l'année 2022 s'élève à un montant de 1 185 000 €) lui a été confiée. Le volume, estimé de 100 à 150 dossiers par an, a finalement atteint 129 dossiers (selon le rapport d'activité), soit un montant de 1 860 € par dossier. Pourtant, la direction générale adjointe (DGA) développement économique et de l'innovation emploie 9 agents (pour un montant brut de 44 717,96 € par mois en 2024).

En ce qui concerne le montage des dossiers de fonds européens, le coût unitaire moyen des prestations subventionnées s'élève à 3 000 € alors que la direction des affaires européennes emploie 10 agents (pour un montant brut de 43 665,40 € par mois en 2024).

2.3.2 Le paiement injustifié de dettes d'organisme tiers

Malgré le versement d'une subvention de fonctionnement d'un montant moyen de 525 657 € par an pendant la période sous revue, l'octroi de subventions d'investissement quasi exclusivement destinées à l'achat de véhicules ainsi que le financement d'actions ponctuelles,

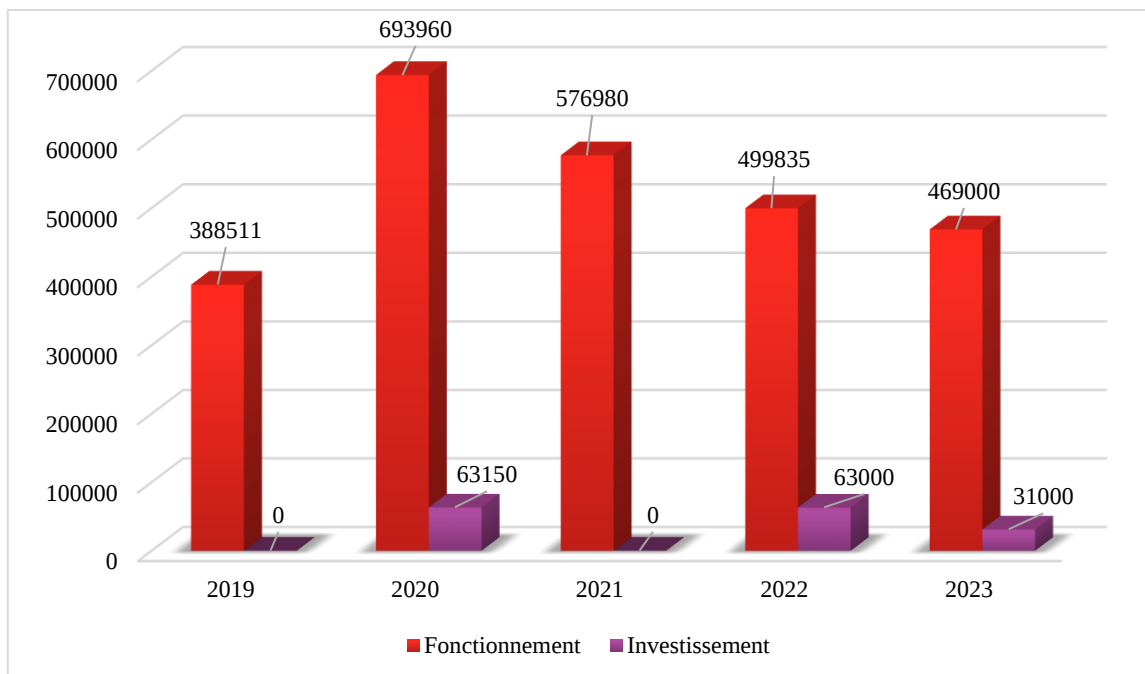
²⁸ Article 432-14 du code pénal.

²⁹ CE, 26 mars 2008, *Région de la Réunion*, n° 284412, A.

³⁰ CE, 4 mars 2009, *Syndicat national des industries d'information de santé*, n° 300481, A.

le Département a pris en charge des dépenses de fonctionnement supplémentaires de la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (CAPAM) à plusieurs reprises.

Graphique n° 6 : Subventions de fonctionnement et d'investissement octroyées à la CAPAM de 2019-2023 (en €)



Source : CRC, d'après les délibérations transmises par le Département

Par une délibération du 25 novembre 2020 ainsi qu'une convention transmise au contrôle de légalité le 17 mars 2021, le Département a accordé une subvention exceptionnelle d'un montant de 133 807 € à la CAPAM pour « le protocole d'indemnisation du départ de deux ex-directeurs » dans le but « d'une meilleure configuration de la chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture » qui ferait suite à la signature d'un protocole d'accord en novembre 2019 entre l'État, le Département et le président de la chambre consulaire. Ce motif peut traduire une ingérence du Département dans le fonctionnement de la chambre consulaire, établissement public placé sous la tutelle de l'État, et ne répond pas à la définition des subventions prévue à l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 précitée notamment dès lors que ce concours bénéficie exclusivement à deux individus.

Par deux délibérations des 30 novembre 2021 et 29 septembre 2022 ainsi que deux conventions des 21 décembre 2021 et 7 décembre 2022, le Département a également octroyé à cet organisme deux subventions exceptionnelles respectivement de 117 768 € et 99 474 € pour le financement de la dette fournisseur qui s'élevait en 2021 selon les données du bilan à 813 752,12 €. Un tel concours financier qui n'est destiné ni à la réalisation d'une action ou d'un projet précis ni au financement global de l'activité de la chambre consulaire ne correspond pas davantage aux caractéristiques d'une subvention.

D'une manière similaire, le Département s'est immiscé dans la gestion d'une autre chambre consulaire en octroyant une subvention de 120 000 € à la CMA d'accompagnement à la restructuration pour la réalisation d'un organigramme opérationnel, l'apurement des charges salariales, le recrutement d'agents compétents, un ratio de masse salarial conforme au budget et une liste détaillée des contrats du personnel de la chambre consulaire

Alors que la distribution d'eau potable relève de la compétence des communes³¹ ou, de manière facultative, des intercommunalités³² et constitue un service public industriel et commercial dont le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses³³ qui ne peut, en principe, recevoir des subventions d'équilibre que si une opération d'investissement ou le terme d'une période de réglementation des prix entraîneraient une hausse excessive des tarifs ou encore si les exigences du service public nécessitent des contraintes particulières de fonctionnement³⁴, le Département a par une délibération du 18 mars 2021 et une convention du 21 mai suivant octroyé une subvention de 15 M€ au syndicat mixte d'eau et d'assainissement de Mayotte (SMEAM) pour « *payer les factures en attente de règlement correspondant aux travaux déjà effectuées par les entreprises et qui n'ont pas encore été payés du fait justement des difficultés financières que connaît le SMEAM* ».

La chambre rappelle au Département qu'il ne peut, en principe, accorder de subventions que dans les domaines qui relèvent de sa compétence³⁵ et que de telles subventions ne peuvent avoir pour objet de pallier les difficultés financières d'organismes tiers ou de remédier à des erreurs de gestion.

2.3.3 Le recours injustifié à la subvention pour le paiement de dettes d'organismes tiers

Si le Département peut par le biais d'une subvention participer au fonctionnement d'une association, une telle participation est conditionnée par l'existence d'un projet associatif d'intérêt général. L'initiative doit émaner de la personne privée.

Or, l'association de gestion et de comptabilité de Mayotte (AGC), créée selon ses propres indications à l'initiative de la chambre des métiers et de l'artisanat de Mayotte le 12 mars 2019, a commencé son activité en août 2019. Son objet social consiste en la réalisation de « *toute prestation de services en matière de comptabilité, de gestion, de conseil et de formation et, plus généralement toutes activités économiques liées à l'accompagnement des personnes physiques ou morales ou assimilées* ». Par une délibération du 24 juin 2019, il lui a été attribué une subvention trisannuelle d'un montant total de 480 000 €. Selon la convention conclue le 24 juillet 2019, soit un mois et demi avant son immatriculation, cette participation était destinée à lancer le fonctionnement de l'association (360 000 €) ainsi qu'à exercer une activité d'expertise comptable et de formation (120 000 €).

Dans ces circonstances, l'association qui n'avait pas d'existence juridique lors de l'octroi de la subvention et dont l'objet social est la prestation de services n'a pas pu déposer une demande d'aide financière dans les conditions prévues par le guide d'attribution de subventions de février 2019.

Cette association est quasi exclusivement financée par le Département. Cette contribution est en hausse malgré une baisse constante des cotisations depuis 2020.

³¹ Article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales.

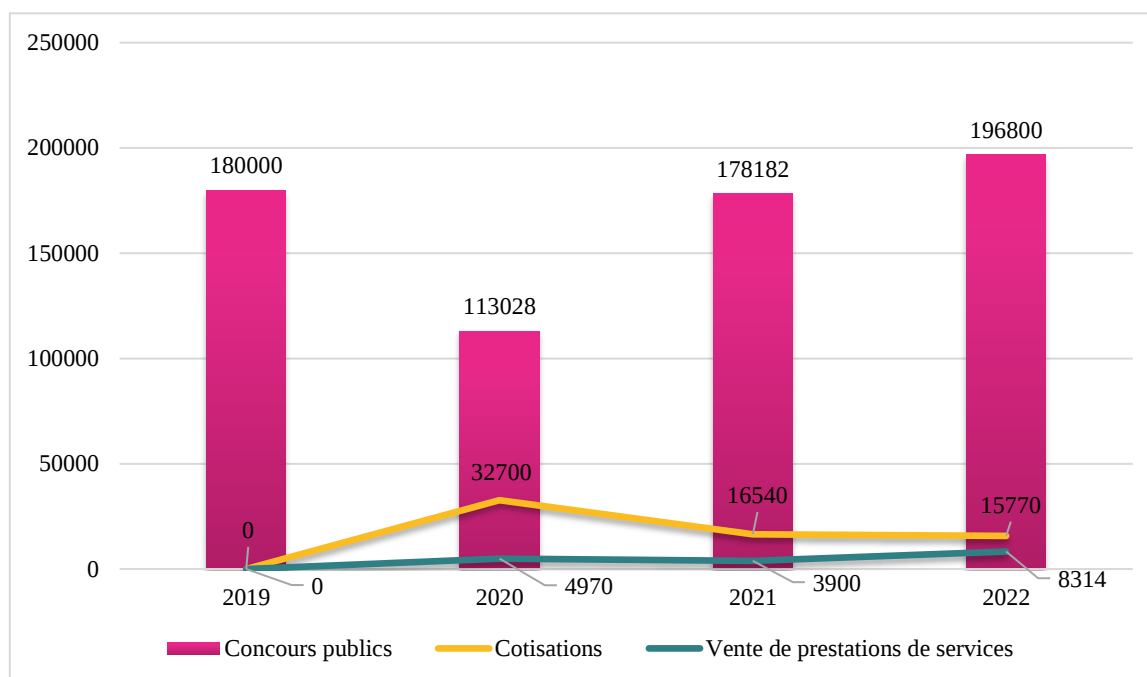
³² À Mayotte, les 17 communes ont délégué leurs compétences eau et assainissement.

³³ Article L. 2224-1 du CGCT.

³⁴ Article L. 2224-3 du CGCT.

³⁵ Les exceptions sont limitativement énumérées à l'article L. 1111-10 du CGCT.

Graphique n° 7 : Produits d'exploitation (2019-2020) en €



Source : comptes annuels de l'AGCM

Selon ses bilans d'activité, elle a réalisé 30 bilans sur 300 projetés fin 2021 et 29 bilans pour l'année 2022. Fin 2022, elle n'avait enregistré aucune validation de diplôme ni insertion professionnelle bien qu'elle fasse état d'un recrutement de 9 jeunes en formation au dernier trimestre 2022. Elle a également organisé l'accompagnement des taxis pour bénéficier du dispositif d'aide du Département. Toutefois, le financement du Département pour la période de 2019 à 2022, soit 668 010 €, sert quasi exclusivement à couvrir les frais de fonctionnement de la structure dès lors que les bilans sont refacturés aux entreprises entre 600 € et 1 000 €. La société a indiqué en réponse aux observations de la chambre que les diverses crises que Mayotte a connu depuis 2020 ont fortement ralenti son activité.

Enfin, l'association ne remplit pas ses obligations en matière de publicité des comptes prévue à l'article L. 612-4 du code de commerce alors qu'elle dépasse le seuil de 153 000 € de concours publics annuel fixé par l'article D. 612-5 du même code. Elle s'engage à publier régulièrement ses comptes dès l'exercice 2024.

S'agissant de l'association du réseau des développeurs économiques de Mayotte (ARDEM), elle est en activité depuis le 29 avril 2021. Par la délibération précitée du 21 avril 2022, le Département lui a, entre autres, octroyé une subvention d'un montant de 90 000 € pour se structurer et lancer l'activité de l'association (trouver un local, des adhérents, recruter des salariés, réaliser un organigramme, etc.). Ainsi, l'association bien qu'immatriculée depuis un an n'avait aucune activité lorsque le Département lui a accordé sa participation financière.

Le montant total de la subvention atteint 170 000 € par an soumettant ainsi l'ARDEM aux obligations en matière de publicité des comptes précitées. L'association qui a seulement bénéficié de l'acompte de 80 % du montant annuel en 2022 n'a pas satisfait à ses obligations.

Elle n'a pas davantage présenté ses rapports d'activité, son bilan financier, ses comptes et résultats et le rapport du commissaire aux comptes pour justifier de l'emploi du concours public et bénéficier du versement des soldes 2022 et 2023 ainsi que de l'acompte 2024.

2.3.4 Le subventionnement illégal de projets à visée culturelle

Aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ». Le principe constitutionnel de laïcité qui en découle s'applique à Mayotte même si la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État n'a pas été étendue à ce territoire³⁶. Le principe de laïcité qui impose la neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes ne s'oppose pas, en soi, à l'octroi d'une subvention à une personne privée qui exerce une activité culturelle mais le subordonne à l'existence d'un objectif d'intérêt général pour le territoire concerné.

Le Département subventionne chaque année, à l'exception des années 2020 et 2021 marquées par l'épidémie de covid 19, trois associations et une confédération d'associations qui organisent le pèlerinage à La Mecque³⁷. S'agissant des trois associations, la participation a pour objet de cofinancer l'accompagnement des pèlerins par des guides arabophones et des médecins ou infirmiers. Quant à la confédération des associations de pèlerinage de Mayotte (CAPM), le concours concerne l'acquisition de mobilier et la conception de badges d'identification.

La chambre rappelle que s'agissant d'un groupement d'associations, il est interdit sauf stipulation contraire expresse dans la convention conclue entre la confédération et la collectivité territoriale d'employer tout ou partie d'une subvention reçue à d'autres associations³⁸.

Or, la CAPM dont l'objet social consiste à accompagner les associations de pèlerinage de Mayotte dans l'organisation du voyage de Hajj a reçu une subvention pour l'élaboration de badges au profit des pèlerins membres des associations qu'elle regroupe.

L'activité de ces quatre organismes est exclusivement à visée culturelle et ne s'adresse qu'à un nombre restreint de Mahorais de confession musulmane qui dispose des ressources financières nécessaires pour participer au pèlerinage³⁹. Il est à cet égard sans incidence qu'un tel pèlerinage revêt également une dimension culturelle et traditionnelle⁴⁰. Dans ces circonstances, cette activité doit être considérée comme dépourvue d'intérêt général local et ne saura donner lieu à une participation publique.

Il appartiendra au Département de veiller au strict respect du principe de laïcité lors de l'attribution de ses concours.

2.3.5 L'impossible transfert du complexe sportif de Pamandzi en contrepartie d'une subvention de compensation

Le Département a versé à la commune de Pamandzi une somme de 781 145,25 € en novembre 2019 au titre du transfert de propriété du complexe sportif de Pamandzi ainsi qu'une

³⁶ Les conditions d'exercice des cultes en outre-mer sont précisées dans une circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration du 25 août 2011, opposable.

³⁷ Le payeur départemental avait suspendu le versement de ces subventions en 2018 en attendant l'avis du contrôle de légalité qui ne s'est pas prononcé.

³⁸ Article L. 1611-4 du CGCT.

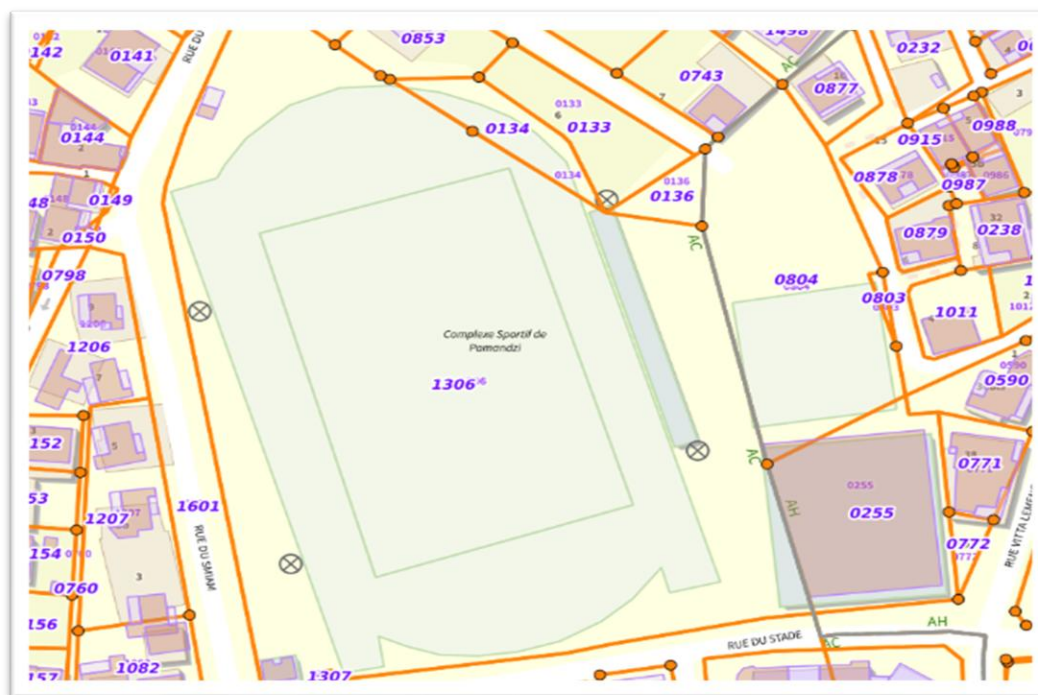
³⁹ Pour un exemple similaire d'un pèlerinage à Rome, CAA de Nancy, 6 mars 2008, *commune de Soultz*, n° 07NC00083, C.

⁴⁰ CE, 15 février 2015, *Association Grande confrérie de Saint Martial et autres*, n° 347049, A.

somme de 544 207,82 € en décembre 2020 au titre du remboursement de l'installation de l'éclairage du même bien.

Les deux opérations ont été imputées au compte 204141 « subventions d'équipement versées aux organismes publics ».

Carte n° 1 : Emprise foncière du complexe sportif de Pamandzi



Source : geoportail

Ces paiements font suite à une opération engagée par une délibération du 17 novembre 2014 qui accepte le transfert de la propriété du complexe sportif de Pamandzi au Département en contrepartie d'une subvention de compensation d'un montant de 781 145,25 € correspondant à l'encours de la dette contractée par la commune de Pamandzi auprès de l'Agence française de développement (AFD) pour le financement du programme de travaux de cet équipement⁴¹. Le remboursement des frais d'investissement liés à l'installation de l'éclairage (les travaux datent de 2010) a été approuvé par une délibération du 15 octobre 2020 et n'a pas donné lieu à l'établissement d'une convention.

Une convention à effet de transfert de propriété a été signée le 26 juillet 2019. Elle soulève plusieurs interrogations. Selon son article 3 sont transférés au Département notamment un terrain de football avec piste d'athlétisme, des gradins, deux courts de tennis (parcelle AH 0804) et un gymnase (parcelle AH 0255) ainsi que l'emprise foncière y correspondant. Or, ces deux parcelles appartiennent à des propriétaires privés. La seconde a notamment fait l'objet d'un litige devant le juge administratif condamnant le Département pour emprise irrégulière⁴².

Selon les avis de publication au *bulletin officiel des annonces des marchés publics*, le Département prend en charge, au moins, depuis 2012, les travaux relatifs à ce complexe sportif

⁴¹ Initialement acté par délibération du 17 janvier 2007.

⁴² CRC Mayotte, *Département de Mayotte*, Cahier n° 2 : le patrimoine.

et notamment du terrain multisports et des gradins (avis 14-179490). Il semble ainsi surprenant que la commune de Pamandzi puisse transférer la propriété d'équipement qu'elle n'a pas financée.

En tout état de cause, ni un transfert de propriété en contrepartie du versement d'une somme d'argent ni le remboursement d'une dépense d'investissement ne constituent « *une contribution facultative* » d'une collectivité au sens des dispositions de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 précité et ne peuvent donc revêtir le caractère de subvention.

2.3.6 La nécessité d'un schéma stratégique

Le Département subventionne parfois des actions dépourvues d'intérêt général, voire occasionnellement ne relevant pas de son champ d'action et de ses missions comme le révèlent les différents exemples évoqués précédents. Compte tenu de son statut de collectivité territoriale et de la diversité de ses missions, il est toutefois appelé à intervenir dans de nombreux domaines et à soutenir des actions multiples par voie de subventionnement. Afin d'éviter les errements constatés, la chambre recommande au Département d'adopter un schéma stratégique en matière d'octroi des subventions dès la fin de l'année 2025.

Recommandation n° 6 : Adopter un schéma stratégique en matière d'octroi de subventions dès fin 2025.

Outre qu'un tel document aurait vocation à identifier les différentes sources de financement disponibles et leurs exigences spécifiques, il lui permettrait de s'assurer que les projets financés par les subventions soient en adéquation avec les objectifs stratégiques de son organisation. Ce type de plan peut également rassembler les procédures pour la demande, la gestion et le suivi des subventions, afin de garantir une utilisation efficace des fonds.

3 UNE GESTION DES SUBVENTIONS REÇUES À PARFAIRE

Les subventions que peut recevoir le Département proviennent principalement de l'État (contrat de convergence et de transformation, dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement local, Fonds Vert pour la transition écologique) et de l'Union européenne via des fonds structurels.

3.1 Une réorganisation interne à achever

3.1.1 Une multitude d'acteurs

Le Département ne dispose pas d'une politique claire en matière de sollicitation de subventions. Très récemment, pour faire face aux difficultés de trésorerie et de mobilisation des ressources de la collectivité, il a mis en place une équipe d'ingénierie financière depuis juillet 2024. Cette équipe est composée actuellement de 10 agents du Département dont le directeur de la qualité de gestion qui assure sa coordination. Ce groupe de travail constitue « le guichet unique du département » en matière de montage, de suivi et d'encaissement des recettes.

La chambre constate que les éléments transmis par le Département, le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) et l'AFD au sujet des subventions dont le Département a bénéficié ne concordent pas totalement. La chambre n'a ainsi pas été en mesure de retracer avec certitude les domaines et les opérations pour lesquelles il a reçu des financements.

S'agissant des subventions d'investissement, l'organigramme de mai 2024 prévoit au sein de la direction des finances que le service des dépenses suit financièrement les dépenses liées aux opérations contractualisées et que le service des recettes et de la dette assure le « *suivi de la politique de financement contractualisé* ». Si ce dernier service tient un tableau de suivi des opérations contractualisées précisant notamment les encaissements réalisés et la durée de la convention, l'absence de procédures écrites entre les directions opérationnelles et la direction des finances ne permet pas un suivi rigoureux des opérations et retarde l'appel des fonds. Le Département s'expose ainsi à une perte des financements octroyés en raison de la caducité des conventions.

Sur la base des informations transmises par le Département pour la période sous revue, il a encaissé trois quarts des montants accordés.

Toutefois, le retard constaté dans le recouvrement des recettes relatives aux subventions d'investissement n'est pas toujours imputable à un manque de suivi. Certaines autorités de gestion tardent à traiter les dossiers.

L'AFD a mis à disposition du Département un outil d'« *accompagnement d'acteurs publics ultramarins dans l'exécution et la gestion des subventions publiques obtenues par eux ainsi que des contrats de prêts correspondants* ». Néanmoins, lors des ateliers de présentation, le Département a écarté son utilisation craignant qu'en raison du nombre important de services en charge d'opérations d'investissement, la concaténation des données soient compromise. Ses ateliers ont notamment révélé l'hétérogénéité des pratiques entre les différents services et dans leurs relations avec la direction des finances.

La chambre recommande au Département de se doter d'un outil de suivi des subventions obtenues partagé entre tous les services concernés et la direction des finances avant fin 2025.

Recommandation n° 7 : Se doter d'un outil de suivi des subventions obtenues partagé entre tous les services concernés et la direction des finances avant la fin de l'année 2025.

3.1.2 Un suivi comptable en méconnaissance des règles applicables

L'instruction comptable M57 prévoit que les subventions d'investissement reçues sont, en principe, comptabilisées à la date de leur notification. Si elles sont assorties de conditions suspensives, l'enregistrement s'effectue lorsque les conditions d'octroi sont réalisées.

Or, le Département n'émet les titres de recettes qu'après le versement des fonds pour tenir compte, selon ses indications, des écarts possibles entre l'appel des fonds et les montants finalement versés en raison de dépenses écartées par l'autorité de gestion. Toutefois, cette pratique, contraire à l'instruction comptable M57 précitée, traduit un suivi insuffisant des subventions octroyées notamment lors de l'appel des fonds.

Le Département a indiqué qu'à partir de 2025, il a révisé son processus de gestion des recettes, mais pour les seuls produits de fonctionnement récurrents.

3.1.3 Une sollicitation tardive des préfinancements accordés par l'AFD

Pour la période sous revue, ce n'est que fin 2023 que des conventions de préfinancements ont été accordées au Département y compris pour des projets pour lesquels les conventions avaient été signées dès 2020 (par exemple, l'acquisition d'amphidromes).

L'objectif était de soulager la situation de trésorerie particulièrement tendue du Département en obtenant un préfinancement notamment pour des opérations FEDER 2014-2020 réalisées ou en phase d'achèvement susceptibles d'être rapidement soldées par l'autorité de gestion.

L'AFD précise que le suivi assuré par un agent dédié du Département a été organisé avec efficacité.

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 engendrent une dépense supplémentaire dès lors que le Département devra régler les commissions d'ouverture⁴³ 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.

Une meilleure organisation interne et, notamment, une analyse précise des besoins réels de financement auraient pu éviter ces frais supplémentaires.

3.2 Des subventions reçues en provenance quasi exclusive de l'État et des fonds européens

Sur la période 2019 à 2024, le Département a reçu plus de 271 M€ de ressources externes soit 152 M€ pour le fonctionnement et 118 M€ pour l'investissement⁴⁴. La quasi-totalité

⁴³ 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 €.

⁴⁴ Le tableau transmis par le Département ne fait état que d'un montant de 92,74 M€.

des montants reçus en fonctionnement résulte du soutien exceptionnel versé par l'État en 2023 et 2024, soit 150 M€.

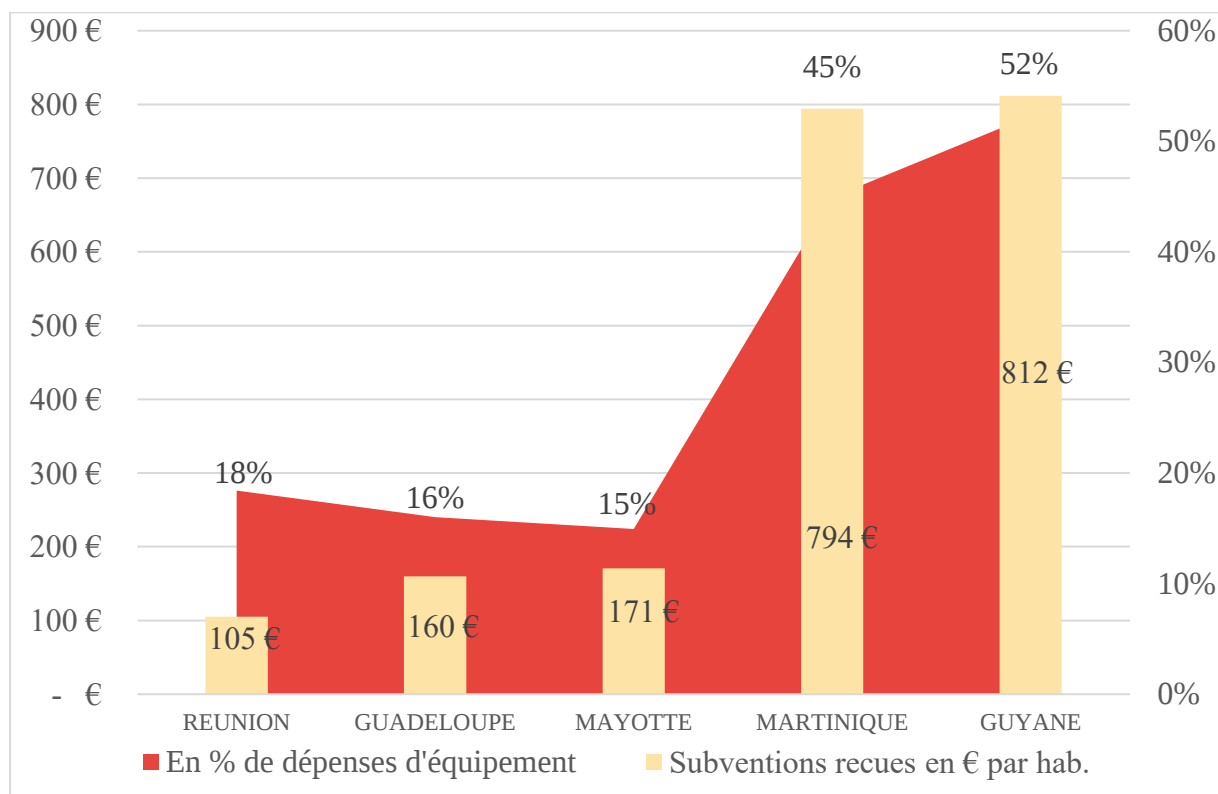
En investissement, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est la principale ressource avec les fonds européens.

Tableau n° 4 : Recettes externes par section (2019-2024)

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Fonctionnement	427 068	1 232 341	0	202 205	50 220 000	100 863 139	152 944 753
art. 74718 (soutien financier exceptionnel)				0	50 000 000	100 000 000	150 000 000
art 74718 (autres : convention SAR, MUMA, DEALM, etc.)	281 859	1 155 868	0	202 205	220 000	863 139	2 723 070
art. 74771 (Fonds social européen)	121 233	76 473	0	0	0	0	197 705
art. 744 (FCTVA)	23 977	0	0	0	0	0	23 977
Investissement	13 214 602	10 195 712	11 871 469	16 590 992	37 271 767	29 264 534	118 409 076
art. 10222 (FCTVA)	3 464 598	6 632 609	7 760 299	7 899 832	7 249 533	11 260 812	44 267 682
art. 1311 (État et établissements nationaux)	4 487 471	1 038 203	1 766 697	1 423 953	9 515 878	882 604	19 114 806
art. 13172 (FEDER)	0	822 525	0	870 737	8 712 503	9 612 305	20 018 070
art. 13178 (Autres fonds européens)	1 354 850	18 920	839 285	497 968	383 240	0	3 094 263
art. 1338 (...)	2 481 001	0	245 700	1 875 059	3 256 400	2 141 100	9 999 260
art. 13413 / 13462 (Dotation de soutien à l'investissement des départements /DSI local)	1 426 682	901 837	634 775	0	0	2 007 987	4 971 281
art. 1347 (Fonds régional pour le développement et l'emploi (outre-mer))				0	0	3 359 726	3 359 726
art. 1383 (Départements)				0	3 122 000	0	3 122 000
art. 1388 (autres)	0	781 618	624 713	4 023 442	5 032 213	0	10 461 987
Total Général	13 641 671	11 428 052	11 871 469	16 793 196	87 491 767	130 127 673	271 353 828

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le montant des subventions d'équipement reste faible même si ce poste enregistre une légère augmentation à compter de 2023. Sur la période 2019-2023, elles ne représentent que 15 % des dépenses d'équipement réalisées par le Département sur la même période, soit la proportion la plus faible des départements et collectivités territoriales uniques (CTU) d'outre-mer.

Graphique n° 8 : Subventions d'équipement et dépenses d'équipement (2019-2023) par départements et CTU d'outre-mer

Source : CRC, d'après les comptes individuels des collectivités locales (DGFIP)

3.2.1 Une mobilisation timide du contrat de convergence et de transformation de Mayotte

3.2.1.1 Des plans de développement régulièrement renouvelés

Au cours des dernières années, l'État a déployé plusieurs plans d'actions spécifiques pour Mayotte. Le premier, dénommé « Mayotte 2025 », fut annoncé en 2015. Comptant 324 actions, ce plan sans moyens affectés énonçait des objectifs souvent imprécis. Son suivi et son animation ne se sont pas prolongés au-delà d'un an. Son bilan n'a pas été établi. Le deuxième, le « plan pour l'avenir de Mayotte », a été élaboré dans l'urgence, en réponse à la crise sociale du début de l'année 2018 qui causa la paralysie de l'archipel pendant deux mois. L'important volet d'investissement que comprenait ce second plan a été contractualisé dans le contrat de convergence et de transformation conclu à l'automne 2019, comme dans d'autres territoires ultra-marins. Ce plan, comme le précédent, n'a fait l'objet d'un suivi structuré que pendant une brève période.

Les deux plans comprenaient des actions qui n'étaient pas limitées au seul Département. Le rapport thématique des juridictions financières sur leur bilan⁴⁵ recommandait de

⁴⁵ Cour des comptes, *Quel développement pour Mayotte ?* rapport public thématique, juin 2022.

subordonner toute aide exceptionnelle nouvelle de l'État au Département à l'amélioration progressive de la qualité de sa gestion, éventuellement via un contrat d'objectifs et de moyens.

Outre ces deux plans spécifiques, Mayotte bénéficie également des outils créés à la destination de plusieurs territoires.

Les contrats de plan État-Région (CPER) et les contrats de convergence et de transformation (CCT) partagent une logique de développement territorial, mais diffèrent par leur ampleur et leur temporalité :

Le CPER 2015-2020 s'inscrivait dans le cadre de « Mayotte 2025 », avec un budget de 378,5 M€ (193 M€ pour l'État et 185,5 M€ pour le Département). Il visait à structurer huit axes prioritaires (infrastructures, aménagement urbain, énergie, etc.) en cohérence avec les fonds européens.

Les CCT (2019-2022 puis 2024-2027) représentent un effort budgétaire sans précédent (1,6 à 1,7 Md€), intégrant des projets emblématiques comme les infrastructures scolaires, la gestion des risques naturels et le désenclavement.

Les deux contrats s'inscrivent dans une vision à long terme pour Mayotte, avec une transition progressive. Le CPER a posé les bases d'une relation contractuelle entre l'État et le Département. Les CCT ont transformé cette relation en un partenariat financier massif, répondant à l'urgence des défis démographiques et environnementaux. En résumé, le CPER a servi de cadre initial pour structurer les priorités, tandis que les CCT en constituent une évolution quantitative et qualitative, marquée par une mobilisation financière exceptionnelle et une intégration accrue des enjeux nationaux et européens.

3.2.1.2 Un émargement tardif au contrat 2019-2023

Le CCT pour les années de 2019 à 2022, conclu le 8 juillet 2019 entre l'État, le Département et les établissements publics de coopération intercommunale de Mayotte, a pour objectif de fixer les contributions financières des signataires pour les projets déclinés dans les 86 fiches de programmation jointes au contrat relevant de 5 volets : cohésion des territoires, mobilité multimodale, territoires résilients, territoires d'innovation et de rayonnement et cohésion sociale et employabilité.

Les financements sont différenciés selon des crédits contractualisés qui emportent un engagement formel des signataires et des crédits valorisés correspondant à une enveloppe prévisionnelle. Un avenant augmentant la participation financière de l'État a été signé en 2021 portant le montant des crédits contractualisés à 681 323 132 €.

Tableau n° 5 : Synthèse financière du contrat de convergence et de transformation (2019-2022)

	En €
État, crédits contractualisés	608 649 770
État, crédits valorisés	480 114 866
Département, crédits contractualisés	311 097 500
Département, crédits valorisés	15 000 000
EPCI et intercommunalités, crédits contractualisés	46 407 000
EPCI et intercommunalités, crédits valorisés	25 054 800
Autres partenaires, crédits valorisés	35 112 267
Crédits européens valorisés	126 080 500
Total	1 647 516 703

Source : CCT Mayotte

Le pilotage et le suivi de la convention doivent être assurés par deux comités de pilotage, politique et technique, se réunissant une fois par an. La mise en œuvre relève d'un comité de programmation réunissant l'ensemble des financeurs qui doit se tenir deux fois par an et à qui il incombe notamment d'assurer le suivi des subventions. Ces instances n'ont pas été mises en place à Mayotte, seul un comité de suivi s'est réuni, piloté par le SGAR. Si l'évaluation du contrat est prévue, ses modalités ne sont pas clairement définies, hormis la production d'un bilan annuel d'exécution des crédits contractualisés.

Pour l'ensemble du territoire mahorais, le taux d'engagement atteint 93 % dont 61 % des crédits ont été exécutés.

Par avenant, le contrat de convergence et de transformation de Mayotte pour 2019-2022 a été prolongé pour l'année 2023 avant la signature, le 25 juillet 2024 du contrat de convergence et de transition écologique pour 2024-2027 d'un montant total de crédits de plus de 2,3 Md€, dont 830 M€ contractualisé pour l'État et 114 M€ pour le Département. Le Département a délibéré le 10 juillet 2024 une liste de 23 projets pour un montant total de 421,27 M€, dont 98,56 M€ financé par l'État qui semble néanmoins comporter des projets déjà retenus au titre du CCT 2019-2022 (stade de Chiconi, pôle d'échanges multimodal, etc.).

Aucun lien n'a été fait entre le CCT 2024-2027 et le contrat d'engagement signé en décembre 2023 par les mêmes acteurs. Pourtant la question de la mobilité constitue un des sujets centraux des deux contrats et celle du volume des investissements déterminera la trajectoire financière du Département⁴⁶.

Le Département n'a élargé sur aucun projet du CCT 2019-2022 avant 2022, soit la dernière année du contrat, et ne s'est engagé que sur six projets⁴⁷ dont quatre relevant de l'axe mobilité multimodale et, plus particulièrement, de l'aménagement du réseau routier et deux de l'axe cohésion des territoires et, notamment, de la réhabilitation d'équipements sportifs pour un montant total des subventions de l'État de 15,4 M€ (5,14 M€ d'autofinancement) alors que des crédits de l'État avaient été contractualisés au bénéfice du Département pour un montant total de 75,1 M€. En matière d'équipements sportifs, ces projets ne représentent que 10,7 % des crédits contractualisés. En 2023, il avait consommé 10,55 M€ des subventions accordées, soit 68 %. La durée d'exécution, par principe fixée à quatre ans, peut être prolongée jusqu'à neuf

⁴⁶ CRC Mayotte, *Département de Mayotte*, Cahier 1 : les finances.

⁴⁷ Un septième financement a complété l'ouverture de la piste de Ouangani issu du CPER.

ans sur demande expresse. En 2024, aucun appel de fonds n'a été adressé au SGAR et aucun nouveau projet n'a fait l'objet d'une demande de financement au titre du CCT.

Tableau n° 6 : Bilan CCT 2019-2023 du Département

Fiche	Projet	Crédits contractualisés (État)	Montant engagé	Montant consommé	Taux d'engagement par rapport aux crédits contractualisés
16	Réhabilitation du stade de Chiconi	11 M€	274 455 €	82 336,50 €	10,7 %
16	Réhabilitation du gymnase de Cavani Mamoudzou		0,9 M€	270 000 €	
31	Routes départementales-Réfection et aménagement de réseau et sécurité (hors PGTD)	11,25 M€	5,6 M€	3 947 267,38 €	87,3 %
31	RD 1 Secteur Soulou – Confortement des glissements de terrain par pieux en béton armé		4 225 545 M€	3 373 155,93 €	
37	Aménagement des pôles d'échange de transport collectif interurbain du Département de Mayotte	3 M€	1,3 M€	390 000 €	147,1 %
37	Routes départementales requalification du réseau pour le transport urbain		3,112 M€	2 489 600 €	

Source : CRC, d'après les données transmises par le SGAR

Pourtant, le Département a lancé des opérations d'équipement prévues par les fiches de programmation tels que les études pour le bassin de natation olympique (fiche 15 - équipements sportifs) et la construction du laboratoire départemental d'analyse (fiche 61 - laboratoire départemental d'analyse) sans solliciter les financements fléchés.

Si le contrat de convergence 2024-2027 précise que la gouvernance « *doit rester légère et simple* » afin « *d'en préserver l'efficacité* », la faible mobilisation des fonds contractualisés 2019-2022 par le Département et la présentation très tardive des projets interrogent sur l'efficacité des mesures d'accompagnement.

3.2.2 Une réalisation faible des financements par les fonds européens

Le taux de programmation au titre de la campagne des fonds européens 2014-2020 dont l'exécution se poursuit, s'avère satisfaisant : 81 % pour le FEDER et 90 % pour le FSE pour l'ensemble du territoire. Il est similaire à celui des autres territoires situés en région ultrapériphérique (RUP). Selon les indications du SGAR, le Département est le premier consommateur de Mayotte en ce qui concerne le programme FEDER.

En août 2024, le Département⁴⁸ n'avait pas encore émargé sur le programme 2021-2027, ni d'ailleurs aucun autre organisme mahorais. Ce retard peut s'expliquer en partie par la suspension par la commission européenne de février 2021 à mars 2023 du paiement des crédits alloués à Mayotte (FEDER/FSE) en raison d'une mauvaise gestion des fonds révélée par un

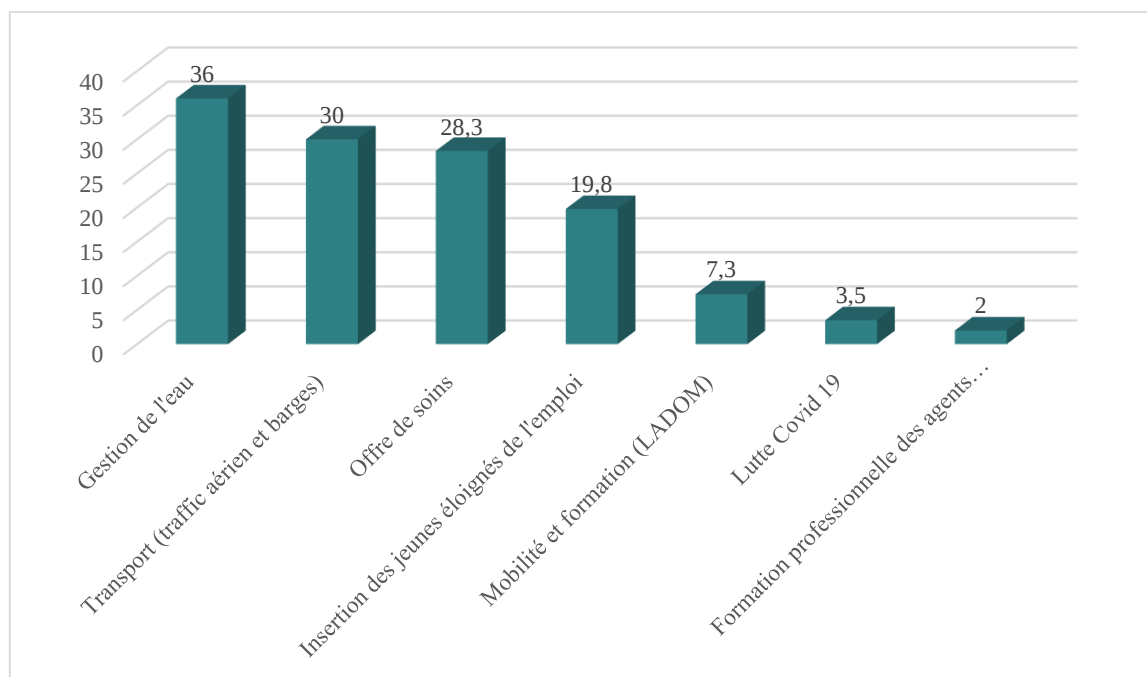
⁴⁸ CRC Mayotte, *Département de Mayotte*, Cahier n° 1 : les finances.

audit qui avait conduit à la création du groupement d'intérêt public « L'Europe à Mayotte » (GIPEAM), désormais en charge de l'instruction et du suivi des fonds européens.

Le Département mentionne notamment des difficultés dans le suivi de certains de ses dossiers lors du transfert de l'instruction et du suivi au GIPEAM qui aurait conduit au non versement ou au retard dans le versement de certaines subventions.

Les 148 M€ de FEDER et les 63 M€ de FSE attribués pour la période 2014-2020 ont été répartis comme suit :

Graphique n° 9 : Répartition des crédits en millions d'euros



Source : CRC, d'après communiqué de presse, préfet de Mayotte, 9 novembre 2020

Selon ses indications, le Département a bénéficié au titre du FEDER de concours pour des travaux sur le port de Longoni (22,3 M€), l'achat d'amphidromes (12,1 M€) ainsi que le transport scolaire (0,4 M€). S'il fait état également d'un financement d'un montant de 5 M€ pour la construction du nouveau bâtiment des archives, il n'a pas sollicité le versement. En réponse aux observations de la chambre, le SGAR a indiqué que le Département a en réalité bénéficié de 24 M€ pour l'achat de quatre amphidromes et que la construction du bâtiment des archives est inscrite au CCT et non dans la programmation FEDER.

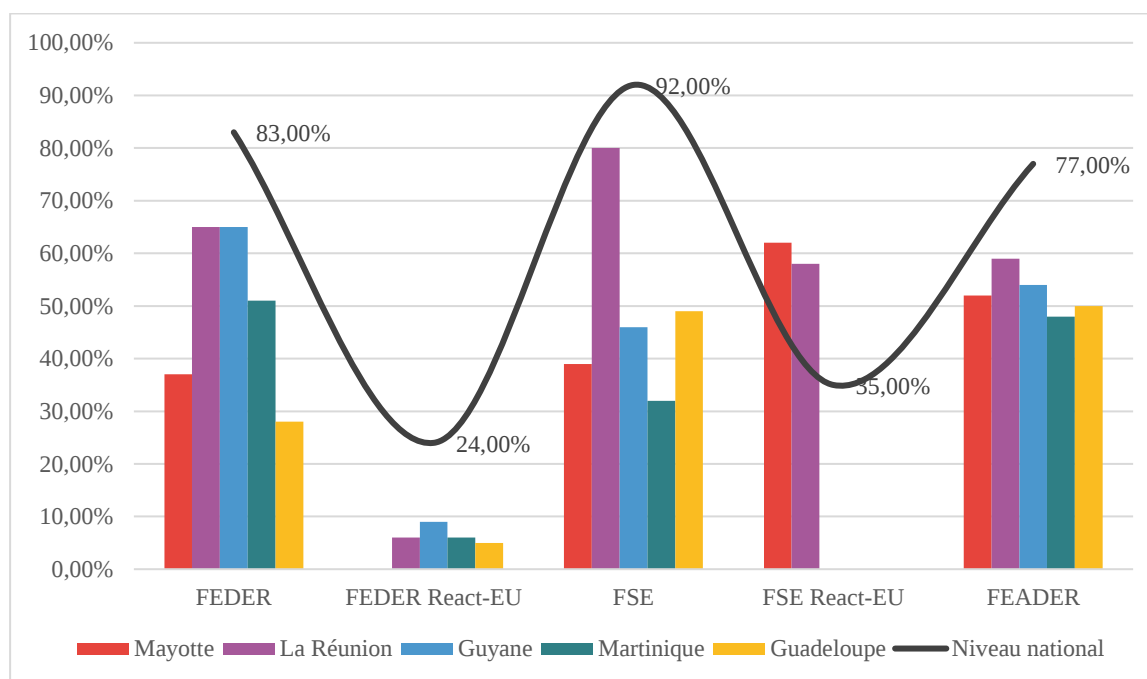
D'après les informations disponibles sur le site internet du GIPEAM, le Département a également obtenu sur le programme FEDER 11,7 M€ pour la construction de 8 services de PMI, 3,4 M€ pour la construction d'un centre médico-social à Chiconi, 1 M€ pour la construction du quai de transfert de Kahani, 3 M€ pour la construction du centre social d'Iloni et 0,1 M€ pour la création d'une salle connectée au Conservatoire national des arts et des métiers (CNAM) et, au titre du FSE, 4 M€ pour les mesures covid 19 et 0,8 M€ pour le renforcement du dispositif d'accueil familial de l'aide sociale à l'enfance. Le total des subventions européennes accordées s'élèverait donc pendant la période sous revue à 63,8 M€ pour seulement 23,1 M€ figurant dans les comptes. En mai 2025, selon les indications du SGAR, le Département a bénéficié de 48,5 M€ de FEDER et de 3,1 M€ de FSE, soit un total de 51,1 M€. L'écart entre les montants programmés et les sommes versées s'explique, selon le SGAR, par la non prise en compte de

certaines dépenses en raison de leur inéligibilité, d'erreurs dans la procédure de marchés publics ou encore de retards d'exécution.

Au vu de l'écart entre ces deux sources de données, la chambre rappelle au Département la nécessité d'élaborer des outils qui retracent avec précision les financements dont il bénéficie, afin de pouvoir en assurer un suivi rigoureux.

S'agissant du taux d'exécution, il est en effet plutôt faible. En juin 2023, pour l'ensemble des projets mahorais, il s'élevait à 37 % pour le FEDER et à 39 % pour le FSE plaçant le territoire en dessous du taux d'exécution moyen des autres RUP. Le SGAR précise qu'en mai 2025 « les taux de programmation et d'exécution du programme FEDER-FSE de Mayotte sont de 100% ».

Graphique n° 10 : Taux de certification des fonds européens dans les départements d'outre-mer (2014-2020)



Source : CRC, d'après Baromètre consommation fonds européens structurels et d'investissement – 2014 – 2020 (juin 2023)

La mobilisation des fonds européens est indispensable pour le Département notamment, dès lors que certains financements du CCT sont subordonnés à l'émargement en parallèle au fonds européens.



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>