

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE DZAOUZI-LABATTOIR (Département de Mayotte)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 24 novembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
PROCÉDURE	4
OBSERVATIONS	5
1 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE SCOLAIRE : UN DÉFI DIFFICILE À RELEVER, DES RÉSULTATS MITIGÉS	5
1.1 Des capacités d'accueil très insuffisantes	5
1.1.1 Un parc scolaire correctement entretenu	5
1.1.2 Un parc sous-dimensionné.....	7
1.1.3 Des conditions d'accueil éloignées des standards nationaux.....	9
1.2 Une offre de services très limitée mais d'une qualité relativement satisfaisante.....	10
1.2.1 La lente mutation du service des collations scolaires	10
1.2.2 Un accueil périscolaire à l'état embryonnaire	13
2 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE SCOLAIRE : DES MOYENS INSUFFISANTS, UN PILOTAGE PERFECTIBLE	16
2.1 Des coûts de fonctionnement croissants	16
2.1.1 La reconstitution des coûts nets de fonctionnement	17
2.1.2 Une recette à percevoir : la compensation pour les enfants de maternelle	18
2.2 Une politique d'investissements modestes.....	19
2.2.1 Des travaux essentiellement d'entretien	20
2.2.2 Un suivi insuffisant des subventions accordées.....	22
2.3 L'élaboration attendue d'un schéma directeur	23
3 UNE SITUATION BUDGÉTAIRE FRAGILE POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX	24
3.1 Une qualité des comptes à parfaire	24
3.1.1 Un défaut de formalisme	24
3.1.2 La faible qualité des prévisions budgétaires	26
3.2 Une situation budgétaire apparente maîtrisée	27
3.2.1 Un niveau d'autofinancement moyen	27
3.2.2 Un effort récent en matière d'investissement	30
3.2.3 Un faible endettement	30
3.3 Une prospective sans véritables marges de manœuvre	31
ANNEXES	32
RÉPONSE	37

SYNTHÈSE

Située sur Petite-Terre, la commune de Dzaoudzi-Labattoir compte 17 831 habitants au dernier recensement. 4 101 enfants, soit 23 % de sa population, sont scolarisés dans l'une de ses 11 écoles publiques. Faute de salles de classe en nombre suffisant, un tiers des écoliers vont en cours à tour de rôle le matin ou l'après-midi.

Pour autant, malgré le recours à ce système des rotations, à la rentrée 2021-2022, 552 enfants étaient inscrits sur une liste d'attente et 52 enfants de maternelle fréquentaient une classe itinérante.

Malgré des capacités d'accueil très insuffisantes, la commune n'a consacré depuis 2017 que 17 % de son budget investissement à ses écoles, soit 3,9 M€. Elle a privilégié la rénovation des écoles existantes à la construction de nouvelles écoles, notamment en raison du manque de foncier disponible. Toutefois une école d'une capacité de 17 salles de classes a ouvert ses portes à la rentrée scolaire 2016 et quinze salles de classe supplémentaires devraient ouvrir d'ici 2024 grâce à la construction programmée d'un nouveau groupe scolaire. Ce dernier permettra de réduire le recours aux rotations, mais ne suffira pas à accueillir l'ensemble des enfants en âge d'être scolarisés dans des conditions satisfaisantes.

La commune consacre un quart de ses charges courantes au fonctionnement de ses écoles. Elles passent de 3,8 M€ en 2017 à 5,4 M€ en 2021 et représentent désormais 860 € par élève et par an. Pour autant, la commune, qui sert pour l'instant simplement des collations à ses élèves et ne dispose pas encore d'un service de repas chauds, n'a pas anticipé les coûts induits par l'ouverture d'un nouveau réfectoire, dont elle repousse la mise en service d'année en année depuis 2017. Celui-ci devrait être en capacité de servir 480 repas chauds par jour. La commune n'a pas non plus estimé les charges liées à l'ouverture du nouvel établissement auquel sera adjoint un réfectoire supplémentaire. Ces équipements pourraient cependant avoir une incidence significative sur les finances communales en raison notamment des besoins en personnel non seulement pour le fonctionnement du restaurant mais également pour l'accueil périscolaire induit par cette offre nouvelle de service.

Si la commune a mis en place depuis 2017 les activités périscolaires, seuls 4,6 % des élèves en bénéficient alors que la commune perçoit le fonds de compensation pour l'ensemble des enfants scolarisés. 70 % du temps est consacré à la prise des repas apportés par les élèves et le volume horaire d'activités effectif n'est que de 3h45 par semaine.

La commune parvient chaque année à dégager de l'épargne pour financer une partie de ses investissements nouveaux. Cette trajectoire ne pourra être maintenue que si elle parvient à contenir ses dépenses de personnel qui ont augmenté de 41 % entre 2017 et 2021 en raison d'un nombre important de recrutements intervenus au cours de cette période. La maîtrise des charges est d'autant plus nécessaire que le projet de schéma directeur des écoles évoque un besoin de 34 salles de classes supplémentaires à l'horizon 2032. Ce besoin semble insuffisant à la chambre au regard du nombre de classes en rotation, du dédoublement incomplet des classes de CP et CE1, des enfants scolarisés en classe itinérante, et de ceux placés sur liste d'attente. L'amélioration du pilotage budgétaire et financier est de nature à soulager les finances de la commune et lui permettre de mettre en œuvre une politique d'équipement à la hauteur des enjeux compatible avec des marges de manœuvre budgétaires réduites.

RECOMMANDATIONS

N°	Nature ¹	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Régularité	Situation patrimoniale	Se conformer aux rappels réglementaires de la sous-commission départementale de sécurité en matière d'hygiène et de sécurité des établissements scolaires, pris en application des dispositions du code de la construction et de l'habitation, au cours de l'année 2023.			X	7
2	Performance	Relations avec les tiers	Mettre en service dès août 2023 le réfectoire de l'école Mohamed Houmadi dit Kichou après avoir conclu les derniers marchés publics nécessaires.			X	13
3	Performance	Comptabilité	Réaliser une projection des coûts induits par la mise en service d'équipements nouveaux pour les intégrer dans le budget primitif dès la première année, dans un objectif de sincérité budgétaire.			X	16
4	Performance	Comptabilité	Améliorer la tenue de la comptabilité par fonctions en complément de la comptabilité par nature, dès le budget primitif 2023.			X	19
5	Performance	Comptabilité	Mettre en place un suivi précis des subventions accordées, dans le courant de l'année 2023.			X	23
6	Performance	Comptabilité	Adopter un plan pluriannuel des investissements dès l'exercice 2023.			X	24
7	Régularité	Achat	Soumettre l'ensemble des achats au code de la commande publique.			X	26
8	Régularité	Achat	Appliquer la computation des seuils conformément aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique afin de mettre en œuvre la procédure d'achat la plus adéquate au regard des règles de mise en concurrence.		X		26

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 de la commune de Dzaoudzi-Labattoir a été ouvert par lettre du 2 mai 2022 du président de la chambre adressée à M. Saïd Omar Oili, maire depuis 2014.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 31 août 2022 avec M. Saïd Omar Oili.

Lors de sa séance du 6 septembre 2022, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées au maire le 23 septembre 2022. Il a répondu les 3 et 21 novembre 2022 et demandé à être entendu par la chambre en application des articles L. 243-3, R. 243-8 et R. 243-9 du code des juridictions financières. L'audition s'est déroulée le 7 novembre 2022.

En application de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, des extraits ont été adressés au préfet, au recteur, à la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), et à la communauté de communes de Petite-Terre (CCPT). Seules la CSSM, la DEAL et la CCPT ont répondu.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 24 novembre 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

La commune de Dzaoudzi-Labattoir est située sur Petite Terre. D'une superficie de 6,6 km², elle regroupe les deux villages de Labattoir et de Dzaoudzi, juché sur un rocher relié au reste de l'île par une digue. Sa population est très dynamique et a augmenté de près de 25 % entre 2012 et 2017 : elle compte ainsi 17 831 habitants au 1^{er} janvier 2017, plus de 15 000 d'entre eux vivant à Labattoir qui est l'un des villages les plus peuplés de Mayotte.

La commune présente une situation disparate. Le village de Labattoir fait partie des 21 villages aux conditions de logement précaires : trois ménages sur dix n'ont pas accès à l'eau courante. Dzaoudzi, en revanche, est l'un des villages aux conditions de vie les plus favorables : 67 % des habitants disposent d'un confort sanitaire de base.

La commune appartient avec celle de Pamandzi à la communauté de communes de Petite-Terre.

1 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE SCOLAIRE : UN DÉFI DIFFICILE À RELEVER, DES RÉSULTATS MITIGÉS

La commune, qui dispose de capacités insuffisantes pour accueillir dans des conditions acceptables toute la population à scolariser, consacre une faible part de ses ressources à la construction et à l'entretien de ses écoles. Elle offre par ailleurs des services limités à sa population scolaire en termes de restauration et de périscolaire.

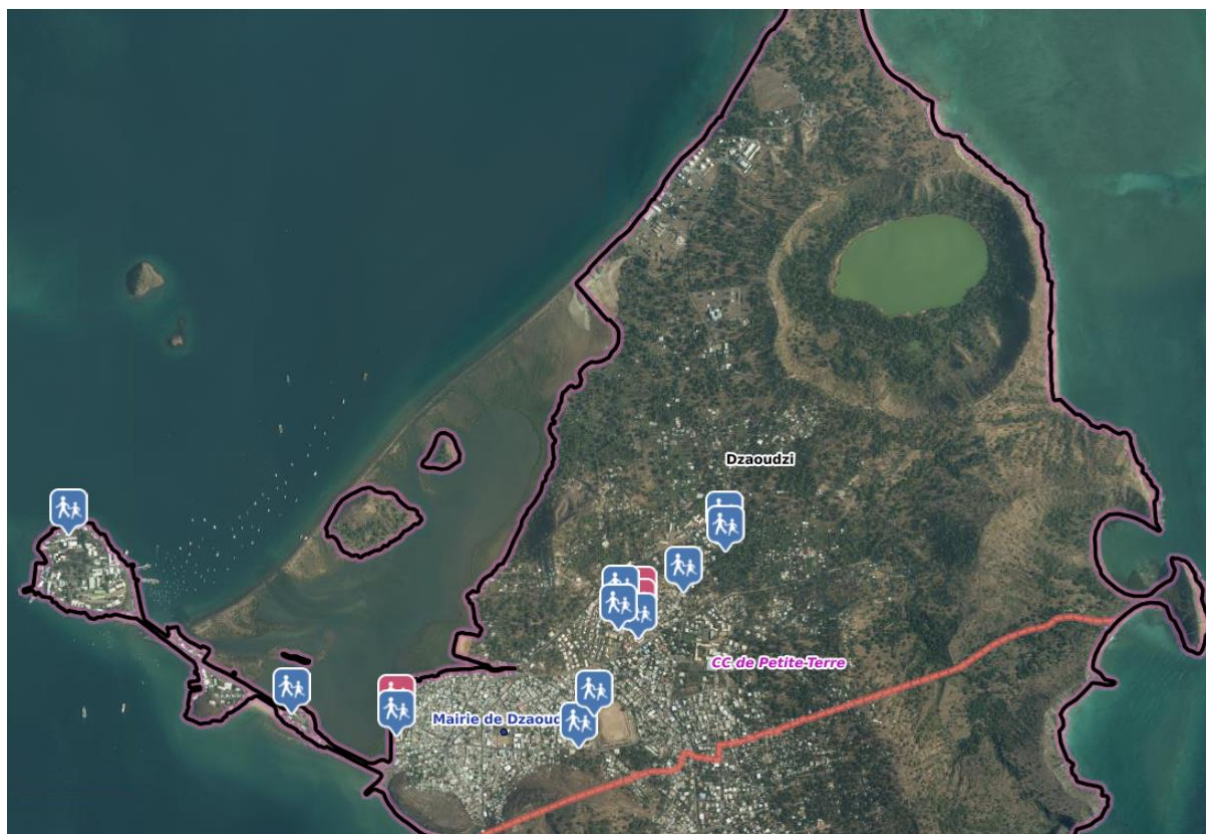
1.1 Des capacités d'accueil très insuffisantes

1.1.1 Un parc scolaire correctement entretenu

Alors que l'éducation est un service public national, les communes ont la charge des écoles maternelles et élémentaires en application des dispositions des articles L. 212-1 et suivants du code de l'éducation. À ce titre, elles doivent en assurer la construction, l'extension, les grosses réparations, ainsi que l'équipement et le fonctionnement. Les charges résultant des écoles publiques constituent des dépenses obligatoires pour les communes.

À Mayotte, la construction des établissements scolaires avait été confiée au syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM), créé en 1979 et constitué des 17 communes de l'île et du département. En raison de dysfonctionnements, sa dissolution a été amorcée en 2014 et les communes ont repris la compétence depuis cette date.

La commune compte 11 écoles publiques sur son territoire, toutes situées à Labattoir : quatre maternelles et sept élémentaires. Trois écoles privées associatives, hors contrat avec l'Éducation nationale, sont également implantées sur son territoire

Carte n° 1 : Localisation des écoles de Dzaoudzi-Labattoir

Source : Géoportail.

Les deux écoles situées quartier du Four à Chaux sont soumises à un aléa fort de submersion marine², tandis que deux autres établissements sont classifiés en aléa moyen de ruissellement urbain³.

Les écoles ont officiellement été dénommées par une délibération du 31 août 2017. Leur nom « historique », c'est-à-dire un numéro et une localisation, étant encore utilisé par les services communaux et par les financeurs, une table de correspondance avec leur nouvelle dénomination est présentée en annexe n° 1.

La commune n'est propriétaire du foncier que d'une seule de ses écoles. Le foncier de toutes les autres appartient soit au SMIAM, soit à l'État ; soit conjointement au conseil départemental et au SMIAM. Si le SMIAM a approuvé en janvier 2019 le transfert du bâti ainsi que celui du foncier lui appartenant aux communes et la commune de Dzaoudzi-Labattoir a délibéré à deux reprises en avril et novembre 2019 pour approuver ces transferts, force est de constater qu'à ce jour ils ne sont toujours pas réalisés.

La chambre encourage la commune à accélérer, en liaison avec le SMIAM et le comptable public, les opérations de transferts et à intégrer les établissements scolaires dans son patrimoine.

La visite des écoles de la commune a globalement montré des écoles en meilleur état que dans d'autres communes mahoraises. Même si certains établissements nécessitent encore

² École élémentaire Ali Saïd Fundi et école maternelle Alice Picot.

³ École élémentaire Imrane Adame et école maternelle Ousseni Boina.

des travaux, la majorité des écoles sont propres et entretenues. Des travaux de rénovation dans trois écoles sont en cours et devraient être livrés avant la fin de l'année 2022⁴.

Au titre de son pouvoir de police, le maire est responsable sur le territoire de sa commune de la sécurité et de la salubrité publiques. En application de l'article R. 143-3 du code de la construction et de l'habitation, en tant que propriétaire exploitant les écoles, qui sont des établissements recevant du public (ERP), il est tenu de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes.

Une commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) a été instituée le 1^{er} janvier 2016 par arrêté du préfet de Mayotte. Elle a pour mission de rendre des avis aux autorités de police, dont le maire, notamment en matière de lutte contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP. Elle comporte différentes sous-commissions, dont une pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP et les immeubles de grande hauteur, appelée « sous-commission ERP/IGH ».

Les établissements scolaires de la commune sont classifiés en deuxième, troisième ou quatrième catégorie⁵. Cette classification impose une visite périodique des établissements de deuxième et troisième catégories tous les trois ans, et de quatrième catégorie tous les cinq ans.

En application de ces dispositions, la sous-commission ERP/IGH a effectué des contrôles sur l'ensemble des écoles de la commune. Seules trois écoles sur onze ont obtenu un avis favorable⁶.

Les avis défavorables sont dus principalement aux déficiences en matière de sécurité incendie, à l'absence de réalisation des vérifications périodiques obligatoires, ou aux défaillances des installations électriques.

La chambre rappelle à la commune que la responsabilité civile de la commune, voire la responsabilité pénale du maire en cas d'accident grave, pourraient être engagées en cas de sinistre. En conséquence, elle lui recommande de :

Recommandation n° 1 : Se conformer aux rappels réglementaires de la sous-commission départementale de sécurité en matière de sécurité des établissements scolaires, pris en application des dispositions du code de la construction et de l'habitation, au cours de l'année 2023.

La commune a désigné en septembre 2022 un correspondant incendie et secours et se fixe l'objectif d'obtenir des avis favorables de la commission au cours du premier semestre 2024.

1.1.2 Un parc sous-dimensionné

4 101 enfants sont scolarisés à la rentrée 2021, soit 23 % de la population communale officielle.

⁴ École élémentaire Boura Chadhouli et écoles maternelles Ali Baco Chaba et Saïd Combo Yacout.

⁵ La réglementation relative aux ERP les classe selon cinq catégories, en fonction de leur capacité d'accueil : au-delà de 1 500 personnes (catégorie 1), de 701 à 1 500 personnes (catégorie 2), de 301 à 700 personnes (catégorie 3), jusqu'à 300 personnes (catégorie 4), et en-dessous de 300 personnes (catégorie 5).

⁶ École maternelle Ousseni Boina et écoles élémentaires Saïd Combo Yacout et Mohamed Houmadi.

L'évolution du nombre d'enfants scolarisés à Dzaoudzi-Labattoir ne suit pas la courbe de la démographie à Mayotte : depuis 2017, la population scolaire communale n'a enregistré qu'une augmentation globale de 2 % de ses effectifs, avec une disparité entre l'évolution en maternelle (+ 12 %) et en élémentaire (- 3 %).

Cette relative stabilité s'explique par différents facteurs.

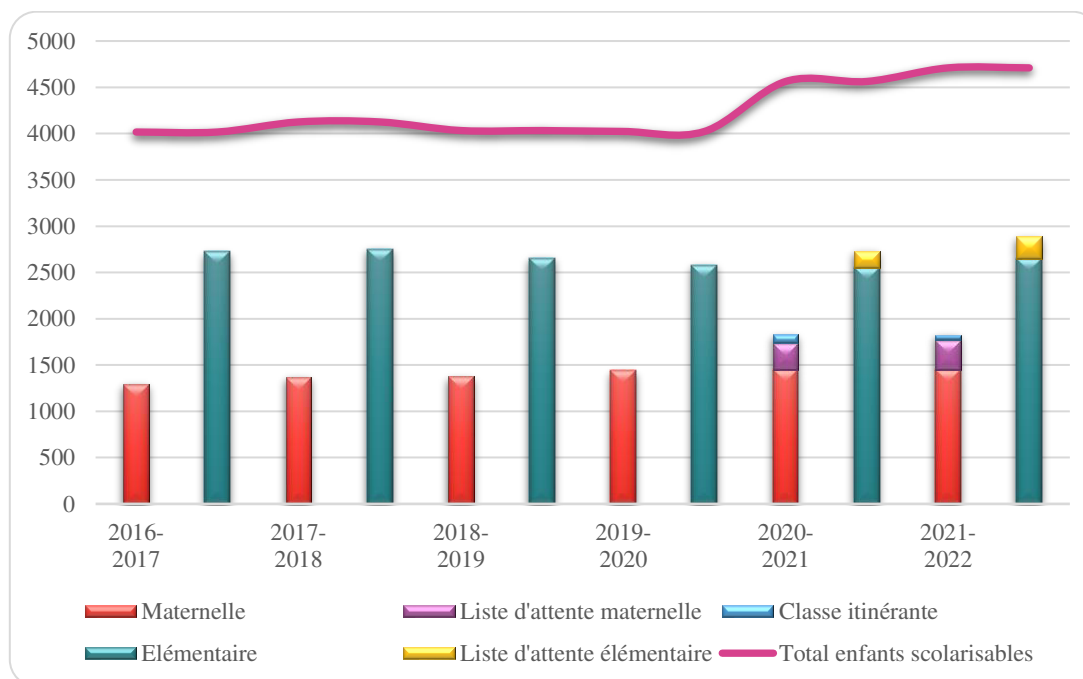
D'abord, il est probable qu'une partie des enfants, notamment ceux en situation irrégulière, échappe à la scolarisation, même si la commune ne semble pas pratiquer une lecture restrictive des textes pour les formalités d'inscription.

Ensuite, le sous-dimensionnement du bâti et le faible rythme de construction de nouvelles salles de classes empêchent la scolarisation d'enfants supplémentaires.

À Dzaoudzi-Labattoir, le besoin estimé de salles de classes supplémentaires serait de 19 pour les maternelles (et 24 à l'horizon 2032) et 10 pour les élémentaires. La reconstruction du groupe scolaire Labattoir 1 La Ferme a été engagée ; il comprendra 9 salles de classes de maternelle et 6 salles pour les élémentaires, soit la moitié du besoin estimé à ce jour.

La commune a mis en place une liste d'attente à compter de la rentrée scolaire 2020, permettant de recenser le nombre d'enfants non scolarisés mais souhaitant avoir une place. L'effectif recensé augmente : 557 enfants sont placés sur liste d'attente en 2021 contre 469 en 2020. Une solution a été trouvée, en cours d'année, pour 236 d'entre eux, mais 289 enfants n'ont donc pu être scolarisés normalement au cours de l'année scolaire 2021-2022. En outre, entre 50 et 100 enfants fréquentent une classe itinérante. Cette stabilité apparente des effectifs est donc en trompe-l'œil : l'augmentation du nombre d'enfants à scolariser à Dzaoudzi-Labattoir serait donc en réalité proche des 10 % depuis 2017.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre d'enfants scolarisables



Source : CRC, d'après le rectorat et la commune.

Le sous-dimensionnement des capacités d'accueil a pour effet de priver environ 600 enfants de leur droit d'aller à l'école.

1.1.3 Des conditions d'accueil éloignées des standards nationaux

Pour pallier une capacité d'accueil insuffisante, la commune a recours, avec l'accord du rectorat, au système des rotations, au co-enseignement en lieu et place du dédoublement de classes, à des classes itinérantes. Si ces solutions pragmatiques peuvent être regardées comme un moindre mal, elles sont éloignées des standards d'accueil en vigueur dans les écoles de la République.

- **Le système des rotations**

Compte tenu de l'insuffisance du nombre de salles de classes pour accueillir les élèves, l'organisation des rotations, instaurée à Mayotte au début des années 2000, consiste à ce qu'une même salle de classe accueille deux divisions, c'est-à-dire deux groupes d'élèves d'un niveau donné, respectivement le matin et l'après-midi. Les élèves scolarisés le matin n'ont pas cours l'après-midi, et inversement.

Les élèves scolarisés se rendent en classe cinq demi-journées par semaine, soit le matin de 7h à 12h (ou 11h le vendredi), soit l'après-midi de 12h30 à 17h30 (16h30 le vendredi).

Trois écoles fonctionnent en rotations : l'école élémentaire Ali Said Fundi et les écoles maternelles Alice Picot et Oussen Boina. Plus d'un tiers des élèves de la commune sont donc scolarisés selon ce rythme dérogatoire et leur nombre, tout comme la part totale des élèves concernés, a augmenté depuis 2017 : 1 423 enfants sont concernés à la rentrée scolaire 2021, pour 58 divisions.

La commune a indiqué, en accord avec le rectorat, que la livraison prochaine de 15 nouvelles salles de classes, à La Ferme, servirait en priorité à mettre un terme aux rotations plutôt qu'à scolariser davantage d'enfants. L'augmentation du nombre de classes ou d'écoles en rotation n'est pas envisagé.

- **Le co-enseignement en guise de dédoublement des classes de CP et de CE1**

L'ensemble des écoles de Mayotte est classé en réseau d'éducation prioritaire (REP) ou d'éducation prioritaire renforcée (REP +), c'est-à-dire qu'elles rencontrent des difficultés sociales plus importantes que les écoles situées en-dehors de ces zones. Cette classification implique un « dédoublement » des classes de cours préparatoire (CP) et de cours élémentaire première année (CE1) pour limiter le nombre d'élèves à 12 par classe, depuis 2017.

En raison du manque d'espace, un « co-enseignement » a été mis en place : deux enseignants se partagent une même salle de classe mais sont chacun responsable d'une division distincte comptant une douzaine d'élèves.

Le dédoublement mis en place n'est donc pas complètement conforme à l'esprit de la réforme. Mais sans construction de nouvelles salles de classes, la commune n'est pas en mesure de le mettre en œuvre pleinement.

- Le dispositif « classe itinérante »

Depuis la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, l'âge du début de l'instruction obligatoire a été abaissé de six à trois ans à compter de la rentrée scolaire 2019-2020.

Le rectorat fixe pour l'ensemble du territoire de Mayotte un objectif de scolarisation, à l'horizon 2024, de 85 % des enfants de cinq ans, de 78 % des enfants de quatre ans, et de 57 % des enfants de trois ans (contre respectivement 78 %, 76 % et 44 % en 2018).

Le dispositif « classe itinérante » a été mis en place au sein de l'académie au cours de l'année scolaire 2020-2021 dans le but de répondre aux besoins de scolarisation des élèves de maternelle. La classe itinérante permet à des enfants placés sur liste d'attente d'être scolarisés à tout le moins, pour un volume horaire compris entre 3 et 15 heures par semaine, au lieu des 24 réglementaires, dans l'attente de pouvoir intégrer une classe « traditionnelle ».

En l'absence d'extension notable du nombre de salles de classes, la commune et le rectorat ont mis en place en 2020, une « classe itinérante » qui compte 52 enfants pour l'année scolaire 2021-2022 (89 enfants l'année précédente). Cette « classe itinérante » est implantée dans les locaux de l'école élémentaire Juliette Bebe. Elle est rattachée à l'école Ali Baco Chaba.

Cette solution, qui permet certes à un plus grand nombre d'enfants d'accéder à l'école, n'est pas satisfaisante au regard de l'obligation de scolarisation des enfants dès l'âge de trois ans.

Pourtant, faute de mieux, une seconde classe itinérante a été mise en place lors de la rentrée scolaire 2022-2023.

1.2 Une offre de services très limitée mais d'une qualité relativement satisfaisante

1.2.1 La lente mutation du service des collations scolaires

La restauration scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires est une compétence facultative des communes⁷. C'est un service public facultatif annexe au service public national de l'enseignement⁸. Les communes n'ont donc aucune obligation de créer un tel service public.

Sauf pour les enfants inscrits au périscolaire, la commune de Dzaoudzi-Labattoir, comme la plupart des communes de Mayotte, ne propose pas de restauration collective aux enfants lors de la pause méridienne. Elle leur sert en lieu et place d'un véritable repas une simple collation sucrée lors de la récréation⁹. Selon le comité départemental de la restauration scolaire,

⁷ Les dépenses relatives à la restauration ne font pas partie des dépenses obligatoires énumérées aux articles L. 212-4 et L. 212-5 du code de l'éducation.

⁸ CE Sect., 5 octobre 1984, *Préfet de l'Ariège*, n° 47875.

⁹ Le rapport du Haut conseil de la famille du 5 juin 2018 précise quant à la collation : « Les communes servent alors aux enfants une collation, pis-aller en lieu et place d'un véritable repas, sous la forme d'un léger en-cas. Ces « collations », servies majoritairement en Guyane et à Mayotte, ne peuvent être considérées comme suffisantes pour couvrir les besoins alimentaires des enfants. Elles sont pourtant bien souvent la seule alimentation de leur journée. De plus, on constate que des communes, notamment à Mayotte, ne mettent pas en place les rythmes

seules les communes de Kani-Kéli et Mtsamboro servent des repas chauds aux enfants. À Mayotte, en 2021, 40 700 collations sont servies chaque jour contre seulement 3 700 repas chauds.

La commune conclut des marchés avec un prestataire chargé de fournir et livrer les collations. Celles-ci doivent comprendre un produit laitier, un produit céréalier, un fruit de saison et un produit liquide non sucré. Les collations servies sont identiques pour l'ensemble des enfants de la commune, quel que soit leur âge, de la petite section de maternelle au CM2.

En 2021, 90 % des enfants scolarisés sont inscrits au service de collation scolaire (soit 3 683 enfants pour 4 101 inscrits).

1.2.1.1 Le défaut de contrôle des prestations

La restauration scolaire est soumise à un ensemble de règles sanitaires et de mesures d'hygiène, qui concernent aussi bien la maîtrise de la chaîne de production que les locaux et les équipements, et la gestion du personnel.

Si les conditions de stockage des collations sont souvent largement perfectibles dans d'autres communes, tel n'est pas le cas à Dzaoudzi-Labattoir. Le titulaire du marché a mis en place des frigos ou, ponctuellement, des glacières, pour entreposer les collations jusqu'à l'heure de la récréation. Celles-ci sont livrées chaque matin. Les enfants mangent leur goûter assis sur des nattes ou directement dans la cour. Les services vétérinaires (DAAF) n'ont pas réalisé de contrôle des collations servies par la commune, celles-ci posant généralement peu de difficultés car n'étant pas confectionnées sur place.

La commune n'a cependant mis en place aucune procédure de contrôle des livraisons et se repose sur les seuls commentaires critiques des parents d'élèves publiés sur les réseaux sociaux. Ceci est insuffisant : il lui appartient d'assurer le contrôle du respect du cahier des charges par son fournisseur, au-delà de la simple qualité gustative des produits servis.

1.2.1.2 Un coût de revient quasiment nul pour la collectivité

La collation est financée à la fois par la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) et par une participation des parents d'élèves.

La PARS est une aide spécifique aux départements d'outre-mer, versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) aux personnes publiques responsables de la restauration scolaire, notamment aux communes pour les enfants scolarisés en maternelle et en élémentaire. À Mayotte, elle a été instaurée en 2002 et est gérée par la CSSM. La PARS, dont le montant est déterminé chaque année en fin d'année pour l'année écoulée par arrêté, consiste en une contribution unitaire par repas ou par collation. Alors que les parents d'élèves devraient apporter une contribution tenant compte de leurs ressources¹⁰, la convention prévoit une

scolaires nationaux. Elles continuent à accueillir les enfants selon un système dit « de la rotation » par demi-journées, ce qui les exonère alors de la mise en place de véritables repas, se contentant de ces « collations » très insuffisantes sur le plan nutritif. Dans ce territoire, la prestation est versée 175 jours par an au lieu de 140 dans les autres territoires, car le nombre de jours scolarisés y est plus important, en raison des rotations scolaires (scolarité de 5h par jour ».

¹⁰ Arrêté du 18 juillet 2005 relatif à la prestation d'aide à la restauration scolaire dans la collectivité départementale de Mayotte et son financement pour l'année 2005.

participation forfaitaire des parents d'élèves fixée à un minimum de 0,20 € par collation. La commune n'a pas choisi de demander des participations supérieures à ce montant.

Tableau n° 1 : Coût du service des collations

	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2017-2021
Nombre d'enfants bénéficiaires	3 497	3 520	3 431	3 624	3 683	5%
Coût alimentation (60623) (a)	935 840 €	770 624 €	1 064 368 €	832 635 €	1 282 264 €	37%
Recettes PARS (b)	813 718 €	777 501 €	869 087 €	848 741 €	907 063 €	11%
Participations parents d'élèves (7067) (c)	134 015 €	121 485 €	116 666 €	123 510 €	227 500 €	70%
Coût commune (d) d = a - (b+c)	- 11 893 €	- 128 362 €	78 615 €	- 139 616 €	147 701 €	
Coût commune par rationnaire	- 3,40 €	- 36,47 €	22,91 €	- 38,53 €	40,10 €	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Le coût du service est très variable d'une année à l'autre. L'année 2020 devrait être neutralisée en raison du confinement pendant lequel les écoles ont été fermées et les collations remplacées par des colis alimentaires. L'augmentation importante de la participation des parents d'élèves en 2021 s'explique par le fait que la commune, contrairement aux autres exercices, a procédé à des rattachements pour un montant de 90 000 €. Il en résultera nécessairement une diminution des recettes pour l'année 2022.

En tout état de cause, en payant au fournisseur 1,69 € par collation et en encaissant pour chaque collation distribuée 1,52 € au titre de la PARS et 0,20 € des participations des parents, le coût denrée pour la commune est nul.

1.2.1.3 Une mise en service poussive des réfectoires proposant des repas chauds

Plusieurs projets d'investissements intègrent des réfectoires permettant le service de repas chauds.

Si la commune affiche une volonté de mettre ce service en place rapidement, ses actions ne sont pas en adéquation avec le discours.

Une seule école est équipée d'un réfectoire complet¹¹, dont la mise en service est prévue à la rentrée de l'année scolaire 2023-2024, selon la DEAL. D'autres réfectoires sont en projet, notamment pour les écoles Juliette Bebe et La Ferme : le premier pourrait être mutualisé avec les trois autres écoles à proximité, le second avec Laza M'mze.

Dès l'ouverture du réfectoire de l'école Mohamed Houmadi dit Kichou, la commune prévoit de servir environ 480 repas chauds par jour, c'est-à-dire de couvrir 12 % des effectifs scolarisés. Sa mise en service est repoussée chaque année depuis 2018, ce que la commune explique par une livraison non conforme au cahier des charges ayant nécessité de lourds travaux de reprise. Elle n'est pourtant pas en mesure de fournir un seul document écrit retraçant les

¹¹ École élémentaire Mohamed Houmadi dit Kichou.

malfaçons, ce qui l'a empêchée d'en obtenir la reprise par le constructeur et l'a conduite à engager des dépenses supplémentaires à hauteur d'au moins 100 000 €, en 2018 et 2019. Depuis la réception de ces travaux, le réfectoire n'est toujours pas en fonctionnement.

Pourtant, la commune a fixé dès juin 2021 les tarifs des repas : ceux-ci, d'un montant unitaire de 3,11 €, seront composés aux deux tiers de la PARS (2,11 € par repas), et pour le tiers restant, de la participation des parents (1 €). Elle a engagé ensuite une consultation, pour trouver un prestataire livrant les repas chauds pour ce tarif prédéterminé. Celle-ci s'est avérée infructueuse et la commune ne l'a pas relancée. Pourtant, sans prestataire, l'équipement ne pourra pas être mis en service. L'ensemble de ces éléments pourrait laisser à penser que la commune n'est pas pressée d'ouvrir son réfectoire ; aussi, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 2 : Mettre en service, dès août 2023, le réfectoire de l'école Mohamed Houmadi dit Kichou après avoir conclu les derniers marchés publics nécessaires.

1.2.2 Un accueil périscolaire à l'état embryonnaire

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 met en place l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires à compter de la rentrée 2013.

La semaine scolaire comporte 24 heures d'enseignement pour tous les élèves. L'organisation de la semaine scolaire est arrêtée pour chaque école par le directeur académique des services de l'éducation nationale par délégation du recteur après avis du maire, et éventuellement sur proposition du conseil de l'école.

Pour prolonger le service public de l'éducation, des activités périscolaires peuvent être organisées dans le cadre du projet éducatif territorial (PEDT) associant l'Éducation nationale, la commune et les associations. Le PEDT vise à favoriser l'égal accès des élèves à des activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

1.2.2.1 Un accueil périscolaire faiblement développé et fréquenté

La commune de Dzaoudzi-Labattoir a mis en place de manière effective les temps d'activités périscolaires. Elle a conclu son premier PEDT en octobre 2017 pour l'année scolaire en cours, avec le préfet, le vice-recteur et le représentant de la CSSM. Il a été mis à jour en septembre 2018 pour les années 2018-2020, puis en mai 2021 pour les années 2021 à 2024.

Le PEDT prévoit la prise en charge des enfants pendant l'intégralité de la pause méridienne trois jours par semaine, avec des activités éducatives proposées par les services communaux entre 10h30 et 11h45, puis la distribution des repas par des animateurs. L'inscription est réalisée pour l'année scolaire entière, pour un coût par enfant de 8 € par an. Il prévoit également l'organisation de temps périscolaires après la classe, deux à trois heures par jour et cinq jours par semaine.

Le PEDT est mis en application par la commune pour ce qui concerne uniquement la pause méridienne. En revanche, elle n'a pas mis en place l'accueil des enfants après l'école.

Les élèves inscrits au périscolaire apportent leur déjeuner à l'école le matin. Il est stocké dans des frigos, puis réchauffé et servi dans des salles aménagées à cet effet.

Très peu d'enfants bénéficient de ce service. Les écoles en rotation ne pouvant pas être concernées par ce dispositif, plus d'un tiers des élèves en sont de fait exclus. Dans les autres écoles, le nombre d'enfants inscrits reste très faible : ils sont 188 pour l'année scolaire 2021-2022, soit 4,6 % des élèves.

Le volume horaire effectif du service est limité à neuf heures par semaine, dont 70 % concerne la prise des repas et non des activités. Celles-ci ne sont assurées que 3 heures 45 par semaine.

1.2.2.2 Un accueil assuré par des personnels qualifiés

Dans les écoles élémentaires, les temps d'activité périscolaire sont encadrés par des animateurs employés par la commune et diplômés d'un brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur de centres de vacances et de loisirs (BAFA), principalement dans les domaines sportifs, culturels, et la bibliothèque. Dans les écoles maternelles, ce sont les ATSEM qui gèrent ces temps, consacrés principalement à des jeux et au repos. Les ATSEM titulaires disposent d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) petite enfance.

Par ailleurs, la commune, lauréate d'un appel à projet lancé par le fonds national de prévention (FNP) de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), s'est engagée fin 2020 dans une démarche d'amélioration des conditions de vie au travail des ATSEM. Les ATSEM, qui sont chargés d'assister le personnel enseignant pour l'accueil, l'animation, et l'hygiène des enfants de moins de 6 ans, sont en effet particulièrement exposés aux accidents du travail et aux maladies professionnelles.

La commune a mis en place une démarche projet associant ATSEM, assistant de prévention, comité technique (CT), élus, et direction, avec l'aide de l'ergonome du centre de gestion. Certaines actions ont été engagées, notamment concernant l'achat d'équipements de protection individuelle (EPI) adaptés, ou la formation des agents ; d'autres sont soumises à la réalisation de travaux sur les groupes scolaires (par exemple pour aménager des espaces de rangement et de stockage, installer des points d'eau de manière à limiter la manutention, ou réaliser des aménagements acoustiques).

La chambre encourage la commune à faire aboutir cette démarche, qui est bien engagée, au cours du premier semestre 2023.

1.2.2.3 Un mode de financement provisoirement favorable

Pour financer ces activités, la commune perçoit une participation financière de l'État, d'un montant forfaitaire annuel de 90 € par élève, ainsi qu'une participation forfaitaire modique des parents d'élèves d'un montant de 8 € par enfant et par an.

Le fonds de compensation, correspondant à une recette moyenne annuelle de plus de 400 000 €, prend en compte l'ensemble des enfants scolarisés, alors qu'il devrait comptabiliser les seuls enfants bénéficiant du service périscolaire.

En conséquence, le service est pour l'instant bénéficiaire.

Tableau n° 2 : Estimation du coût du périscolaire actuel

	Coût annuel (pour 188 bénéficiaires)
Animateurs	160 000 €
ATSEM	22 750 €
Charges de personnel	182 750 €
Fonds de soutien	400 000,00 €
Participation des parents	1 500 €
Recettes	401 500,00 €
Coût total du service	- 218 750,00 €
Coût par bénéficiaire	- 1 163,56 €
Coût par enfant scolarisé	- 53,34 €
Coût par enfant bénéficiaire et par heure	- 11,64 €
Coût par enfant scolarisé et par heure	- 0,53 €

Source : CRC¹².

Une étude réalisée au niveau national démontre que le coût du périscolaire par enfant diminue pour les communes avec l'augmentation de l'offre de service et du volume d'heures qui y est consacré¹³.

Le service offert compte 125 heures annuelles par enfant, une fois le temps du déjeuner décompté. Rapporté au nombre d'enfants inscrits, la commune rend donc un service de l'ordre de 23 500 heures par année scolaire pour un coût moyen horaire de 11,64 € par bénéficiaire. À titre de comparaison, pour la France entière, le coût médian horaire par enfant est compris entre 4 € et 4,5 €. La commune dispose donc de marges de manœuvre pour augmenter son offre de service et optimiser ses coûts de fonctionnement.

Plusieurs facteurs pourraient nécessiter le développement de l'offre de périscolaire de la commune dès 2023 et 2024.

Dans un premier temps, la mise en service du réfectoire du groupe scolaire Mohamed Houmadi dit Kichou en janvier 2023 pourrait contribuer à augmenter considérablement le nombre d'enfants inscrits au périscolaire grâce à son service de repas chauds. En effet, le repas de midi fait partie des temps périscolaires. Or les deux écoles qui bénéficieront du réfectoire¹⁴ ne comptent en 2021-2022 que 63 enfants inscrits au périscolaire alors que le réfectoire pourra accueillir 480 rationnaires par jour.

Ensuite, la suppression des rotations, ou d'une partie des rotations, avec la mise en service de l'école La Ferme, probablement en 2024, augmentera également mathématiquement

¹² Pour le coût estimé des animateurs, la chambre s'est fondée sur la liste nominative transmise par la commune. Pour les ATSEM, elle a réalisé une moyenne de la masse salariale affectée au scolaire en considérant que pour 46 enfants inscrits en 2021, cinq ATSEM étaient mobilisées 9 heures par semaine, correspondant à 1,3 ETPT.

¹³ Les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire, Observatoire des finances et de la gestion publique locales, novembre 2019.

¹⁴ Mohamed Houmadi dit Kichou et Abdoul Madjid Abdallah.

le nombre d'enfants pouvant prétendre aux activités périscolaires. Cette école comptera en effet 15 salles de classe et un réfectoire.

La commune n'a réalisé aucune projection du nombre d'enfants qui pourraient souhaiter s'inscrire. À titre de comparaison, en 2015, pour la France entière, 45 % des enfants bénéficiaient du périscolaire¹⁵, sachant que lorsque le service est proposé, 70 % des élèves d'école élémentaire y étaient inscrits et 53 % des maternelles. Par extrapolation, l'application d'un taux équivalent à Dzaoudzi-Labattoir supposerait qu'environ 1 800 enfants pourraient être concernés, soit une multiplication des effectifs par dix. L'évolution des charges en résultant ne serait pas pour autant proportionnelle, d'autres modalités de gestion des temps d'activités des personnels communaux pouvant être envisagées.

Toutefois, toute augmentation du nombre d'enfants inscrits au périscolaire aura pour conséquence une augmentation des charges de fonctionnement de la commune, dont la plus importante sera la masse salariale, sans contrepartie significative en termes de recettes.

Afin d'anticiper le développement du périscolaire, et conformément aux ressources que la commune perçoit, la chambre lui recommande de :

Recommandation n° 3 : Réaliser une projection des coûts induits par la mise en service d'équipements nouveaux pour les intégrer dans le budget primitif dès la première année, dans un objectif de sincérité budgétaire.

La commune a indiqué souscrire pleinement à cette recommandation.

2 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE SCOLAIRE : DES MOYENS INSUFFISANTS, UN PILOTAGE PERFECTIBLE

La commune a consacré peu de moyens budgétaires à l'exercice de cette compétence, notamment dans le domaine des équipements. L'élaboration en cours d'un schéma directeur des écoles est l'occasion, au-delà de la définition d'un plan de construction, de modernisation et d'adaptation des bâtiments scolaires, de renforcer le pilotage des moyens.

2.1 Des coûts de fonctionnement croissants

La direction des affaires scolaires comprend, outre les agents chargés des inscriptions, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), ainsi que, le service entretien et gardiennage des locaux, dans la mesure où ces agents sont exclusivement affectés aux établissements scolaires, soit 79 agents en mai 2022.

¹⁵ Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement, et de la recherche, juin 2016 (3,06 M de places ouvertes pour 6,81 M enfants scolarisés en primaire).

2.1.1 La reconstitution des coûts nets de fonctionnement

La présentation croisée par fonction permet de répartir les opérations de recettes et de dépenses entre les dix fonctions qui recouvrent les principaux secteurs d'activité dans lesquels intervient une commune (sécurité et salubrité publique, enseignement, culture, jeunesse et sports...). La commune, qui ne tient pas correctement ces rubriques, n'est pas en mesure d'identifier précisément les coûts de fonctionnement de sa compétence scolaire.

Pour la fonction enseignement, en fonctionnement, seules des charges à caractère général du chapitre 011 sont incluses dans le budget, sans explication des sommes inscrites. Les charges de personnel et les recettes ne sont pas indiquées.

Cette absence de suivi des coûts pourrait avoir des conséquences sur les financements que la commune peut mobiliser, en particulier s'agissant de l'abaissement de l'âge de scolarisation obligatoire.

La chambre a reconstitué les charges et produits de fonctionnement de la compétence scolaire à partir des comptes, sur la base d'une méthodologie présentée en annexe n° 2. Elle représente un montant annuel moyen de plus de 3,07 M€, soit un coût moyen par élève de 758 €. La commune consacre donc plus d'un quart de ses charges courantes au fonctionnement de ses écoles.

Tableau n° 3 : Coûts de fonctionnement de la compétence scolaire

En €	2017	2018	2019	2020	2021
011 charges à caractère général	982 943 €	959 925 €	1 313 766 €	1 028 849 €	1 481 563 €
Fournitures scolaires (6067)	79 312 €	73 380 €	87 635 €	68 190 €	76 366 €
Eau (60611)	23 208 €	25 096 €	56 224 €	24 677 €	32 947 €
Electricité (60612)	16 141 €	11 692 €	33 688 €	35 409 €	24 717 €
Alimentation (60623)	835 140 €	770 624 €	1 064 368 €	832 635 €	1 282 264 €
Fournitures d'entretien (60631)	15 090 €	48 166 €	32 826 €	19 646 €	29 511 €
Fourniture de petit équipement (60632)	245 €	1 704 €	6 484 €	1 934 €	2 643 €
Maintenance (6156)	7 810 €	19 369 €	22 448 €	31 571 €	20 706 €
Locations copieurs (6135)	5 998 €	2 425 €	3 057 €	5 618 €	4 360 €
Vêtements de travail (60636)	- €	7 469 €	7 038 €	9 169 €	8 050 €
012 charges de personnel	2 855 076 €	3 353 400 €	3 780 312 €	3 932 409 €	3 950 803 €
Total des charges	3 838 019 €	4 313 325 €	5 094 078 €	4 961 257 €	5 432 366 €
Prestation d'aide à la restauration scolaire (7478)	813 718 €	777 501 €	869 087 €	848 741 €	907 063 €
Redevances periscolaires (7067)	134 015 €	121 485 €	116 666 €	123 510 €	227 500 €
Remboursement des emplois aidés (013)	418 833 €	462 873 €	83 548 €	186 104 €	168 096 €
Fonds de compensation périscolaire	203 370 €	371 340 €	728 723 €	120 990 €	601 530 €
Total des produits	1 569 936 €	1 733 199 €	1 798 024 €	1 279 345 €	1 904 189 €
Solde	2 268 084 €	2 580 127 €	3 296 054 €	3 681 912 €	3 528 177 €
Nb d'élèves	4126	4033	4023	4005	4101
Coût par élève	550 €	640 €	819 €	919 €	860 €
Part du personnel dans les dépenses	63%	67%	73%	76%	70%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

La charge par élève augmente au cours de la période examinée sans que le niveau des services offerts aux élèves ait été proportionnellement amélioré. Au niveau national, le coût de fonctionnement médian d'un élève en établissement primaire public est estimé, dans les communes de plus de 10 000 habitants, à 1 084 €, les frais de personnel représentant les trois

quarts de ce coût¹⁶. À Dzaoudzi, le personnel représente entre 63 et 76 % du montant des dépenses selon les années.

La masse salariale affectée à la compétence scolaire augmente considérablement (+ 55 %) entre 2017 et 2021, passant de 2,44 M€ à 3,78 M€. La réduction drastique des participations de l'État au titre des emplois aidés et leur remplacement par des contractuels de droit public ne suffit pas à l'expliquer. L'année 2018 a enregistré une hausse importante des effectifs et des charges afférentes que la commune n'a pas su justifier. Toutefois, depuis 2019, la réduction des effectifs a contribué à stabiliser la masse salariale.

Les charges de fonctionnement de la commune seront nécessairement amenées à augmenter dès 2023. En effet, la mise en service du réfectoire de l'école Mohamed Houmadi dit Kichou, pouvant accueillir jusqu'à 480 rationnaires, devrait avoir pour conséquence une augmentation des charges de personnel (réception des repas, service et surveillance, nettoyage), et, dans une moindre mesure, de fluides. La construction d'un nouveau groupe scolaire, dont la livraison est attendue en 2024, devrait également contribuer à l'augmentation de ces coûts.

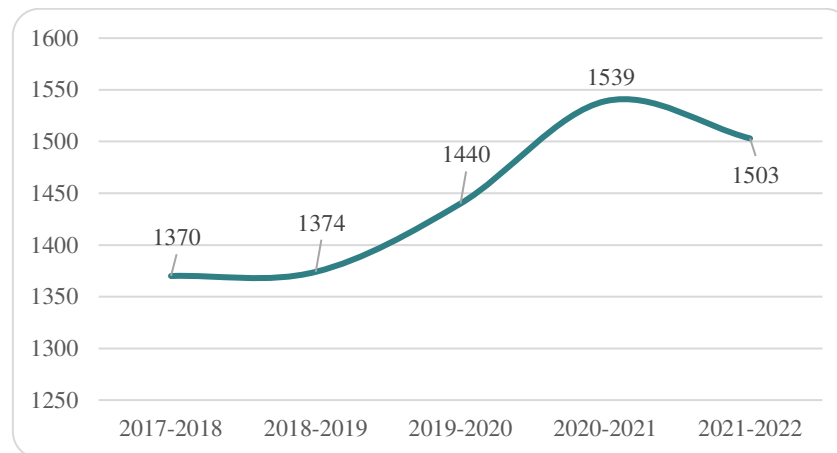
2.1.2 Une recette à percevoir : la compensation pour les enfants de maternelle

L'article 17 de la loi pour une école de la confiance prévoit la compensation par l'État des charges engagées par les communes au titre de de l'abaissement de l'âge de la scolarisation obligatoire. Pour obtenir cette compensation, la commune doit avoir enregistré une hausse de ses charges de fonctionnement pour les écoles maternelles entre les rentrées scolaires 2018-2019 et 2019-2020 et une augmentation des effectifs de maternelle¹⁷.

La commune n'a pas calculé l'évolution des charges de fonctionnement engendrées par la réforme. En revanche, les effectifs scolarisés en maternelle ont augmenté, entre 2018 et 2019, de 5 %, passant de 1 374 à 1 440. L'augmentation est encore plus importante à compter de 2020, en raison des 89 enfants inscrits en classe itinérante.

¹⁶ Les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire, Observatoire des finances et de la gestion publique locales, novembre 2019.

¹⁷ Décret n° 2019-1555 du 30 décembre 2019 relatif aux modalités d'attribution des ressources dues aux communes au titre de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire et arrêté du 30 décembre 2019 pris pour son application.

Graphique n° 2 : Évolution du nombre d'enfants scolarisés en maternelle, classe itinérante incluse

Source : CRC, d'après les données du rectorat et de la commune.

La commune a formulé une demande d'attribution du fonds de compensation en 2021 mais le rectorat n'a pu l'instruire car elle ne détaillait pas les coûts. La commune n'a pas obtenu les fonds correspondants.

La chambre encourage la commune à améliorer la tenue de la comptabilité par fonctions, en complément de la comptabilité par nature.

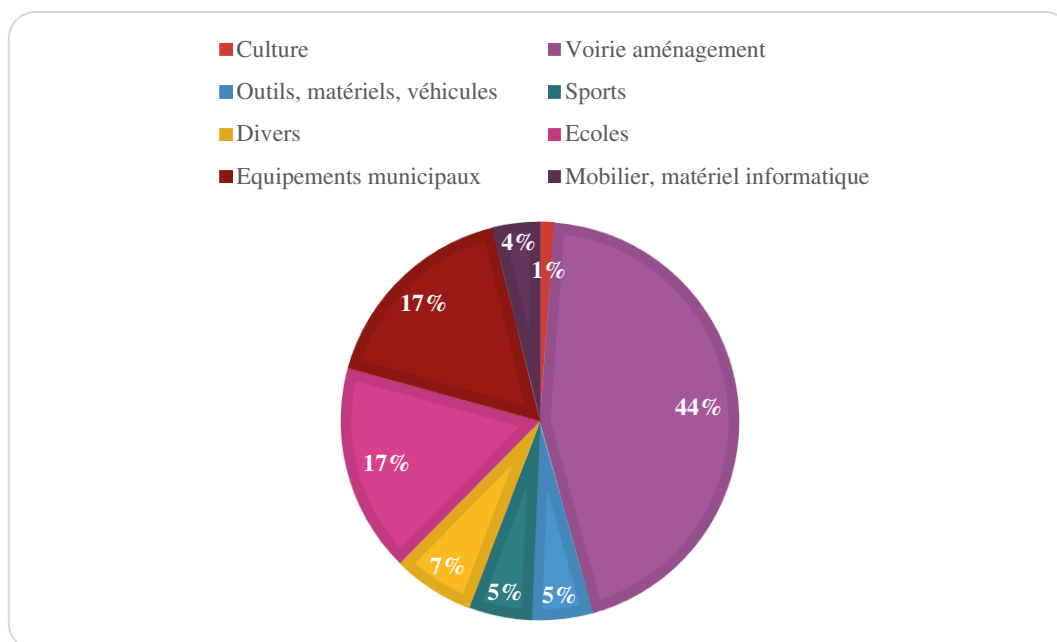
Recommandation n° 4 : Améliorer la tenue de la comptabilité par fonctions en complément de la comptabilité par nature, dès le budget primitif 2023.

Une telle comptabilité lui permettrait de mesurer les coûts de la compétence scolaire et de pouvoir obtenir du rectorat le versement du fonds de compensation relatif à l'abaissement de l'âge de la scolarisation obligatoire en application de l'article 17 de la loi pour l'école de la confiance. Elle peut également constituer un outil d'aide à la décision pour les élus.

2.2 Une politique d'investissements modestes

Malgré l'insuffisance du patrimoine scolaire et l'état de l'existant, la commune n'a consacré que 17 % de son budget investissement aux écoles (mobilier inclus) entre 2017 et 2021, soit 3,9 M€ sur 23,3 M€.

Graphique n° 3 : Classification des investissements par secteur, en volume financier, entre 2017 et 2021



Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

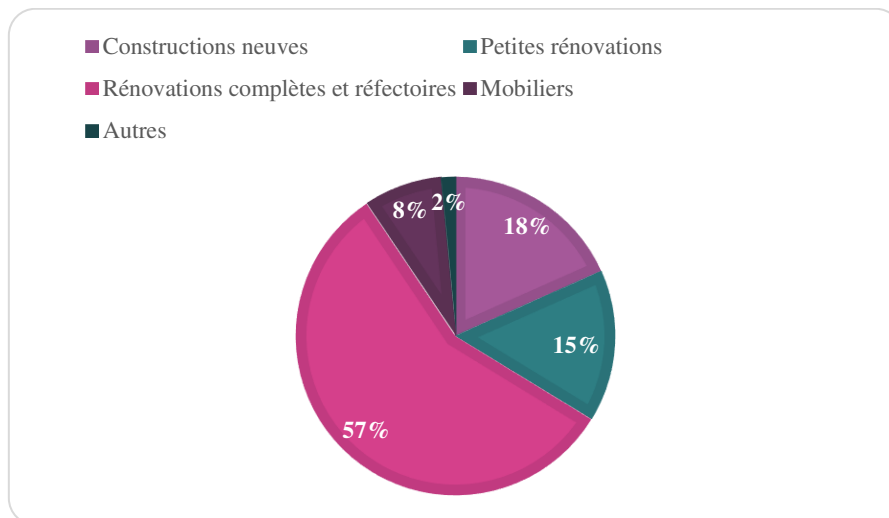
Le montant des investissements réalisés par la commune en matière scolaire s'élève en moyenne à 193,11 € par élève et par an. C'est très en-dessous de la moyenne nationale des communes de plus de 10 000 habitants qui s'établit à 400 € par élève et par an entre 2014 et 2018, mais ces chiffres sont très disparates d'une commune à l'autre. La commune de Dzaoudzi-Labattoir, qui bénéficie pourtant de financements importants de la part de l'État, a investi à un niveau inférieur depuis 2017.

2.2.1 Des travaux essentiellement d'entretien

Si l'école élémentaire Mohamed Houmadi dit Kichou, comprenant 17 salles de classes, a été inaugurée en 2016, depuis 2017, aucune nouvelle école, aucune nouvelle salle de classe, et aucun réfectoire n'ont été mis en service à Dzaoudzi-Labattoir.

La commune a en revanche engagé la création de 15 nouvelles salles de classes et de 3 réfectoires, et rénové complètement (ou engagé la rénovation) de 56 salles de classes¹⁸.

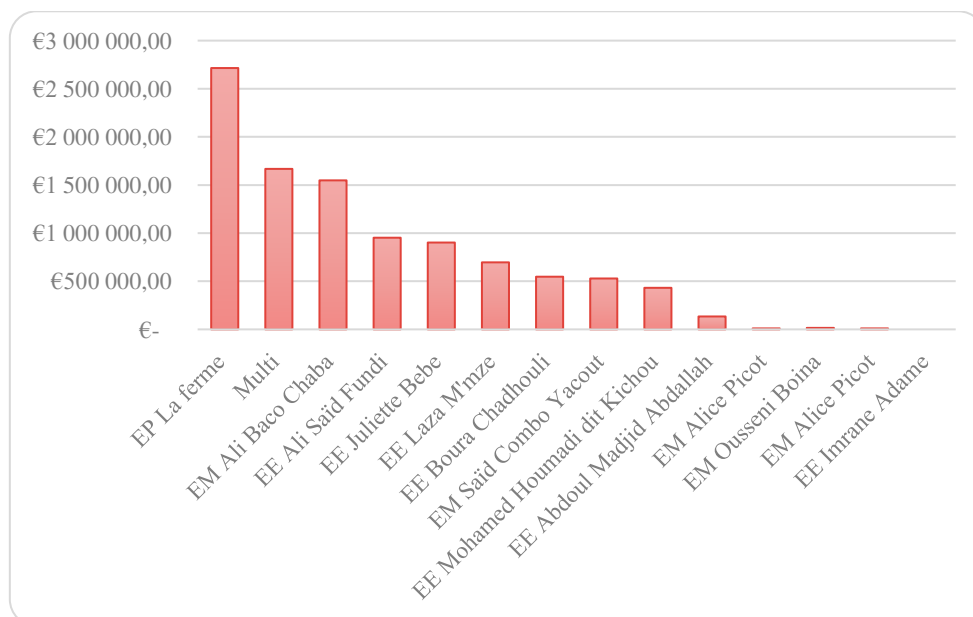
¹⁸ Par engagé, il faut entendre que, entre 2017 et 2021, la commune a débuté les démarches : il peut s'agir de travaux en cours, comme de phase de consultation des entreprises, ou d'un stade plus préalable comme l'attribution d'une subvention aux fins de réaliser les travaux.

Graphique n° 4 : Répartition des types de travaux réalisés sur les écoles de la commune

Source : CRC, d'après les subventions notifiées.

Les subventions accordées concernent presque toutes les écoles. Seule l'école élémentaire Imrane Adam n'a été concernée par aucun investissement significatif, même si elle devrait faire l'objet de petits travaux de rénovations en 2023 au titre des travaux d'urgence.

Le graphique ci-dessous indique la répartition des financements par groupe scolaire, étant entendu que la mention « multi » fait référence à de petits travaux de rénovation (maçonnerie, menuiserie, électricité, peinture...) concernant plusieurs écoles et pour lesquelles la répartition des fonds n'a pas été définie dans les conventions de subventions.

Graphique n° 5 : Répartition des financements par école entre 2015 et 2021

Source : CRC, d'après les subventions notifiées.

La part la plus importante des subventions accordées n'a fait l'objet d'un commencement d'exécution que très partiel : le marché de conception-réalisation de l'école La

Ferme n'a pas encore été attribué, tandis que plus d'un million d'euros de travaux d'urgence sur différents établissements scolaires seront réalisés, d'après la commune, en 2023.

2.2.2 Un suivi insuffisant des subventions accordées

Les constructions scolaires du premier degré sont financées principalement par la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES), le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), et de façon ponctuelle, notamment pour ce qui concerne les mobiliers scolaires, par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Depuis 2019, le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) constitue la part communale des projets scolaires grâce à la spécificité du taux de TVA fixé à 0 % à Mayotte.

À Mayotte, les crédits ouverts par l'État pour financer les équipements scolaires sont importants¹⁹. Pourtant, entre 2014 et 2020, seuls 36 M€ des 136 M€ de crédits accordés ont été utilisés, soit un quart d'entre eux.

Les collectivités peuvent également mobiliser le reliquat de la PARS. En effet, la contribution allouée chaque année par l'État pour le financement de la PARS n'est pas entièrement consommée. Depuis 2017, la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) autorise le financement de projets, portant exclusivement sur les cantines scolaires et les réfectoires du premier degré, par le reliquat. Ainsi, en 2021, le reliquat de la PARS, correspondant aux crédits non utilisés en 2019, s'élève à 2,5 M€ et a permis le financement de huit projets portés par cinq communes différentes.

Depuis 2015, la commune de Dzaoudzi-Labattoir s'est vue notifier un montant total de subventions de 10,15 M€, dont 3,98 M€, soit 39 % du total, ont été consommés à la date du 5 septembre 2022.

À cette date, elle a réalisé l'ensemble des travaux projetés au titre des financements obtenus jusqu'en 2017 et perçu 51 % du montant des financements obtenus au titre de 2018. Le décalage entre l'attribution des subventions et leur obtention n'est pas aussi important que celui constaté dans d'autres communes mahoraises.

De manière générale, les subventions sont accordées assez en amont de la réalisation effective des opérations. Leur suivi est rendu fastidieux par différents facteurs.

D'abord, les estimations des travaux à réaliser ne sont pas assez précises et des compléments de financements doivent être accordés les années suivantes. Ensuite, certains financements concernent plusieurs écoles, sans répartition des crédits alloués. Par exemple, en 2017, 440 000 € ont été alloués au titre de la DSCEES à trois opérations : un complément pour l'école Mohamed Houmadi dit Kichou, la réhabilitation de 14 salles de classes, et la construction de réfectoires à l'école Juliette Bebe. En 2021, 1,09 M€ des 2,7 M€ accordés à la commune au titre de la DSCEES concernent des « rénovations urgentes » au sein de toutes les écoles.

Ensuite, la commune a parfois choisi de passer des marchés publics regroupant plusieurs opérations. Elle a ainsi groupé les travaux de rénovation des écoles Juliette Bebe et Ali Saïd Fundi pour suivre une seule procédure comprenant 19 lots. S'agissant de deux

¹⁹ Entre 2019 et 2022, les autorisations d'engagement de l'État dans ce domaine s'élèvent à 446 M€.

opérations distinctes, il aurait été plus pertinent et plus lisible de réaliser deux consultations distinctes.

Enfin, le suivi du financement des opérations par la commune est insuffisant en ce qu'il ne détaille pas, notamment, les échéances à respecter pour solliciter les avances, acomptes et soldes, et le détail des sommes perçues, par versement ; c'est pourquoi la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 5 : Mettre en place un suivi précis des subventions accordées dans le courant de l'année 2023.

Par deux conventions signées en 2018 et 2019, la commune a également bénéficié du reliquat de la PARS pour financer l'équipement des réfectoires des écoles Mohamed Houmadi dit Kichou, Laza M'mze et Juliette Bébé, pour des sommes de 171 600 €, 194 000 € et 37 000 €.

Dans ces deux dernières écoles, le mobilier et les appareils électroménagers équipent les salles de restauration utilisées par les enfants inscrits au périscolaire.

2.3 L'élaboration attendue d'un schéma directeur

À l'instar de l'ensemble des autres communes de Mayotte, pour répondre à la demande de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), la commune de Dzaoudzi-Labattoir s'est engagée dans la démarche de réalisation d'un schéma directeur des écoles, document structurant les investissements à réaliser au cours des prochaines années.

Son objet est notamment de réaliser un état des lieux de l'existant et un programme théorique pour définir des hypothèses de dimensionnement en intégrant les besoins du quotidien de la vie scolaire (restauration, services...). Les opérations doivent être chiffrées, les modes de financement étudiés, et une priorisation des travaux les plus urgents devrait être établie. L'ensemble des contraintes doit être étudié et pris en compte.

Ce schéma est en cours d'élaboration et la commune en prévoit l'adoption avant la fin de l'année 2022. À ce stade de la procédure, le besoin en salles de classes est évalué à 24 pour les maternelles et à 10 pour les élémentaires, à l'horizon de 10 ans. Trois restaurants scolaires devraient être au moins construits.

La construction de 9 salles de classe maternelle et de 6 salles d'élémentaire composant le groupe scolaire La Ferme étant engagée, le besoin résiduel s'élèverait donc à 15 salles de maternelle et 4 pour les élémentaires.

Selon la chambre, les besoins annoncés dans ce document sont insuffisants. En effet, les seules rotations actuelles nécessitent la construction de 29 salles de classe (15 en maternelle et 14 en élémentaire). Les classes itinérantes, comptant près d'une centaine d'enfants mais n'occupant qu'une salle de classe, la liste d'attente de près de 300 élèves, ainsi que le dédoublement effectif des classes de CP et de CE1 doivent également être pris en compte, au-delà de la seule évolution de la démographie.

3 UNE SITUATION BUDGÉTAIRE FRAGILE POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX

La commune dispose d'un budget principal. Elle n'a pas de budget annexe.

Ses procédures manquent de formalisme et malgré une situation financière qui semble maîtrisée, ses perspectives restent liées à une diminution de ses charges.

3.1 Une qualité des comptes à parfaire

3.1.1 Un défaut de formalisme

3.1.1.1 Un manque de formalisation des procédures budgétaire et comptable

La commune n'avait pas de règlement budgétaire et financier, outil certes facultatif pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) mais reconnu comme un instrument indispensable pour améliorer la tenue et la qualité des comptes d'une collectivité²⁰.

En réponse à la chambre, elle s'est dotée à compter du mois de novembre 2022 d'un règlement budgétaire et financier. Il détaille notamment le calendrier budgétaire, les procédures d'engagement et de rattachement, ainsi que la gestion de la dette et de la trésorerie. Il intègre par ailleurs les modifications induites par le passage à la nomenclature M57 et au compte financier unique au 1^{er} janvier 2024.

La commune n'a pas adopté de programme pluriannuel d'investissement (PPI). Un tel outil permet de donner une vision prospective et synthétique en planifiant les études et les travaux. Il permet aux élus d'anticiper la préparation des dossiers de demande de subvention, d'arbitrer sur les recettes à leur disposition, notamment entre hausse de la fiscalité et mobilisation d'emprunts. Pourtant, la commune a réalisé des travaux d'équipement pour un montant global de 23,3 M€ entre 2017 et 2021. La commune a indiqué qu'un tel document était en cours d'élaboration, avec l'appui de l'AFD, et qu'il devrait accompagner son budget 2023 ; aussi, au regard du schéma directeur des écoles en cours de préparation, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 6 : Adopter un plan pluriannuel des investissements dès l'exercice 2023.

²⁰ Selon le comité national de fiabilité des comptes locaux, l'adoption d'un règlement budgétaire et financier présente, pour les communes et les EPCI, l'avantage de « *décrire les procédures de la collectivité, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ; créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité se sont appropriés ; rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ; combler les "vides juridiques", notamment en matière d'autorisation d'engagement (AE), d'autorisation de programme (AP) et de crédit de paiement (CP).* »

3.1.1.2 Un défaut de suivi des procédures d'achat de faible montant

La mise en œuvre des procédures d'achat permet une optimisation des dépenses en raison de mises en concurrence ; elle facilite également les économies d'échelle.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le service de la commande publique de la commune est mutualisé avec la CCPT et la commune de Pamandzi, et placé auprès de l'intercommunalité. En réponse à la chambre, la commune a adopté par délibération du 28 septembre 2022 un guide des procédures internes à jour des différentes évolutions réglementaires et précisant les circuits à respecter.

La liste des marchés conclus n'est pas à jour. La commune ne met pas non plus à disposition les données essentielles des marchés d'un montant supérieur à 40 000 € en méconnaissance des dispositions de l'article R. 2196-1 du code de la commande publique, selon lequel les acheteurs doivent offrir un accès libre, direct et complet aux données de leurs marchés sur leur profil d'acheteur, détaillant l'objet du marché, sa date, son montant, l'identification du titulaire ou encore les modifications apportées à ces marchés. Ceci contrevient au grand principe de transparence de la commande publique.

La commune reste en charge directement de ses achats de faible montant, sans passer par le service mutualisé.

L'examen ciblé d'achats liés à la compétence scolaire démontre cependant que la commune procède ponctuellement au fractionnement de ses achats et qu'elle ne réalise pas l'ensemble des mises en concurrence requises par la réglementation.

Les règles de publicité et de mise en concurrence

Les marchés inférieurs à 40 000 € HT (25 000 HT jusqu'en décembre 2019) peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables, à condition que les acheteurs veillent à choisir une offre pertinente et à ne pas contracter systématiquement avec la même entreprise. Les marchés de travaux d'un montant inférieur à 100 000 € HT conclus entre le 9 décembre 2020 et le 31 décembre 2022 sont également concernés par cette dispense de mise en concurrence en application de l'article 142 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi ASAP), selon les mêmes conditions.

Entre 40 000 et 90 000 € HT, elles doivent recourir à une procédure adaptée dont elles déterminent librement les modalités en fonction des caractéristiques des besoins à satisfaire, du nombre d'entreprises susceptibles d'y répondre et des circonstances de l'achat. La publicité de ces achats doit également être adaptée aux circonstances.

À partir de 90 000 € HT, la publicité par insertion d'une annonce au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ou dans un journal d'annonces légales est obligatoire.

Au-delà de 221 000 € HT pour les fournitures et services, ou 5 548 000 € HT pour les travaux, les acheteurs doivent recourir à l'une des procédures formalisées prévues par la réglementation.

Trois types d'anomalies ont été relevés.

D'abord, la commune a procédé à des achats complémentaires en passant des bons de commande suite à consultation d'un ou plusieurs prestataires. Ceux-ci auraient dû suivre la

procédure initialement mise en œuvre, ou constituer des modifications des marchés publics existants.

Ensuite, la commune a procédé au fractionnement de certains de ses achats, ce qui lui a permis d'éviter de se soumettre à une procédure plus contraignante. Si elle s'en justifie par la complexité à obtenir plusieurs offres ou par la nécessité de réaliser rapidement certains travaux, la chambre lui rappelle que son obligation porte sur les diligences à mener en termes de mises en concurrence. Elle lui rappelle également que les travaux complémentaires à des marchés existants ne constituent pas des motifs de recours à des procédures d'urgence.

Enfin, elle n'a pas réalisé toutes les mises en concurrence prescrites par la réglementation.

Aussi, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 7 : Soumettre sans délai l'ensemble des achats de la commune au code de la commande publique.

Recommandation n° 8 : Appliquer sans délai la computation des seuils conformément aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique afin de mettre en œuvre la procédure d'achat la plus adéquate au regard des règles de mise en concurrence.

3.1.2 La faible qualité des prévisions budgétaires

L'examen de l'exécution budgétaire, à partir des taux de réalisation des prévisions de dépenses comme de recettes, permet d'apprécier en première approche la qualité de la prévision initiale. À Dzaoudzi-Labattoir, les crédits ouverts en investissement ne sont que partiellement exécutés. Ainsi, le taux de réalisation des dépenses reste faible et oscille entre 27 % et 52 %. Le constat est le même pour les recettes.

Tableau n° 4 : Taux de réalisation des dépenses et des recettes d'investissement

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Recettes</i>	40 %	138 %	45 %	34 %	36 %
<i>Dépenses</i>	27 %	38 %	52 %	38 %	49 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

La chambre encourage la commune à inscrire de manière sincère ses crédits en équipement. La mise en œuvre d'un PPI pourrait contribuer à améliorer leur taux d'exécution.

3.2 Une situation budgétaire apparente maîtrisée

3.2.1 Un niveau d'autofinancement moyen

Le détail des charges et produits concourant à la formation de l'autofinancement sont présentés en annexe n° 3.

3.2.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion de la commune ont été très dynamiques. Entre 2017 et 2021, ils ont augmenté de 44 %, passant de 11 M€ à 15,86 M€.

Cette évolution s'explique principalement par l'augmentation considérable des dotations et participations de l'État (+ 60 %), notamment de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) (+ 61 %), ainsi que par celle de l'octroi de mer (+ 49 %) qui s'élèvent respectivement à 1,94 et 5,05 M€ en 2021. Ces deux recettes représentent plus des deux tiers des produits de gestion de la commune en 2021.

La commune procède à une mauvaise imputation de ses recettes en matière d'octroi de mer, qui explique pour partie les fluctuations des montants entre 2018 et 2021.

Tableau n° 5 : Recettes d'octroi de mer

	2017	2018	2019	2020	2021
Arrêté attributif de l'octroi de mer	3 388 586,24 €	3 982 985,77 €	4 578 101,94 €	4 688 619,57 €	5 052 606,18 €
Recettes d'octroi de mer (7373)	3 106 204,09 €	3 982 985,77 €	5 102 775,44 €	4 688 619,57 €	5 850 481,94 €
<i>Dont FRDE</i>	- €	685 596,26 €	- €	- €	164 028,26 €
<i>Dont octroi de mer de l'exercice précédent</i>	- €	- €	516 757,97 €	- €	600 283,19 €
Différentiel préfecture - recettes commune	282 382,15 €	685 596,26 €	- 7 915,53 €	- €	- 33 564,31 €

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les données de la préfecture.

L'imputation du fonds de développement régional des entreprises (FRDE) au compte 7373 en 2018 et dans une moindre mesure en 2021 conduit à majorer les recettes de fonctionnement de la commune alors que ce fonds devrait être affecté en investissement. En 2018, il représente 6 % des produits de gestion de la commune.

Les différentiels entre le montant des recettes perçues sur le compte 7373 par la commune et le montant notifié de l'octroi de mer n'ont pas reçu d'explication de la part de la préfecture et de la commune.

La fiscalité directe locale diminue de 30 % entre 2017 et 2021, passant de 2,56 M€ à 1,78 M€. Cette évolution résulte de la réforme fiscale de 2018 qui a instauré un abattement de 60 % sur la valeur des bases de la taxe d'habitation et du foncier bâti et de la suppression de taxe d'habitation à compter de 2020. Ceux-ci ont donné lieu à compensation sous la forme d'une dotation à compter de 2019.

L'importante augmentation des taux des taxes foncières n'a pas encore compensé cet abattement mais c'est plutôt à compter de 2022 qu'elle pourrait produire ses effets : les taux de TFB ont été multipliés par 2,82 entre 2020 et 2022 et ceux de TFNB par 1,76.

Tableau n° 6 : Évolution des taux de fiscalité directe locale de la commune (en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Taxe d'habitation</i>	20,02	20,02	15,95	15,95	-	-
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	7,23	7,23	5,76	5,76	9,26	16,30
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	5,79	5,79	4,61	4,61	4,61	8,12

Source : états 1259 et délibérations de la commune.

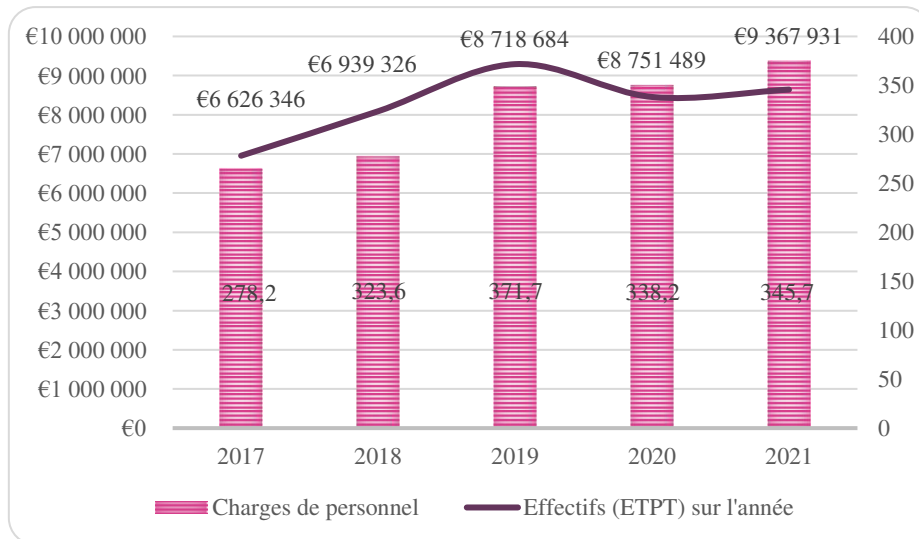
Les produits en résultant devraient donc plus que doubler entre 2020 et 2022 et passer de 0,4 M€ à 0,95 M€.

3.2.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion augmentent proportionnellement aux produits (+ 43 % pour les charges contre + 44 % pour les produits), passant de 9,63 M€ en 2017 à 13,74 M€ en 2021. Les charges de personnel représentent 71,4 % des charges de gestion en moyenne au cours de cette période. Elles augmentent de 41 % entre 2017 et 2021, passant de 6,63 M€ à 9,37 M€ par an. Ce ratio est supérieur au ratio moyen des communes mahoraises, qui s'établit à 68 %.

L'importante diminution des participations de l'État au titre des contrats aidés (1,1 M€ en 2017 et 2018, 0,2 M€ en 2020) ne suffit pas à expliquer cette augmentation alors que la période 2017-2021 enregistre une forte hausse du nombre d'agents (+ 67,5 équivalent temps plein travaillé (ETPT²¹) au cours de cette période), soit une augmentation de 25 %.

²¹ Les ETPT correspondent au nombre d'agents rémunérés annuellement quelle que soit leur quotité de travail : ils résultent des effectifs physiques pondérés par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activités au cours de l'année.

Graphique n° 6 : Évolution de la masse salariale rapportée aux effectifs

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et la paie.

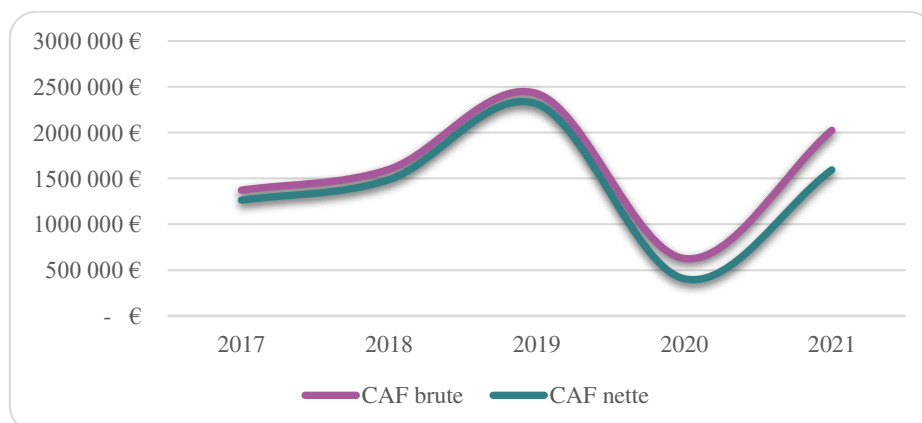
Entre 2018 et 2021, le nombre de titulaires a augmenté de 17 % tandis que celui des non-titulaires a crû de 40 %, essentiellement chez les agents d'exécution (catégorie C). La commune n'a pas été en mesure de justifier les recrutements opérés.

En outre, le coût d'un ETPT est renchéri de près de 15 % depuis 2017, passant de 23 818 € à 27 098 € annuels, du fait du remplacement d'un certain nombre de contrats aidés par des agents contractuels de droit public et de la titularisation de 25 non titulaires.

Les autres charges de gestion, en revanche, diminuent de 34 %, passant de 1,27 M€ en 2017 à 0,76 M€ en 2021, malgré le doublement de la subvention de fonctionnement versée au CCAS (qui passe de 0,21 M€ en 2017 à 0,5 M€ en 2021).

3.2.1.3 L'autofinancement dégagé

La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'excédent de ressources de fonctionnement utilisable par la commune pour assurer le remboursement de ses dettes et pour financer partiellement ses nouvelles dépenses d'équipement. Elle est un indicateur de la santé financière de la commune.

Graphique n° 7 : Évolution de la CAF entre 2017 et 2021

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Sauf en 2020, la CAF brute de la commune progresse entre 2017 et 2021. Elle s'établit à 2 M€ en 2021 et représente près de 13 % de ses produits de gestion. Elle est légèrement en-dessous de la moyenne des communes mahoraises (15 %) mais elle affiche le même taux que le taux moyen des communes mahoraises de 10 000 à 20 000 habitants (13 %).

L'augmentation en 2019 est très marquée par rapport aux exercices précédents en raison d'une augmentation exceptionnelle de 31 % des produits de gestion due à la fois à l'augmentation des produits de la fiscalité (+ 45 % par rapport à 2018) grâce à la compensation des abattements sur la fiscalité directe locale et à l'imputation en 2019 de 0,5 M€ de recettes de l'octroi de mer de 2018. En 2020 en revanche, la diminution franche de la CAF, faisant suite au pic de l'année précédente, s'explique par une légère baisse de la fiscalité directe locale mais surtout par une diminution de l'octroi de mer qui n'enregistre pas d'évolution anormale, tandis que les charges de gestion continuent d'augmenter. Au final, entre 2018 et 2020, les produits de gestion augmentent de 17 %, passant de 11,17 M€ à 13,08 M€, tandis que les charges de gestion augmentent de 30 % et passent de 9,56 M€ à 12,43 M€, principalement sous l'effet de l'augmentation de 32 % des charges de personnel (qui passent de 6,94 M€ à 9,19 M€ entre 2018 et 2020).

Après paiement de l'annuité en capital de la dette, l'épargne nette suit la même trajectoire que l'épargne brute, et progresse malgré une chute en 2020. Elle s'établit à 1,59 M€ en 2021, soit 89,37 € par habitant.

Ceci signifie que la commune est en mesure de financer en partie ses investissements nouveaux sans avoir besoin de recourir excessivement à l'emprunt.

3.2.2 Un effort récent en matière d'investissement

Les dépenses d'investissement de la commune se sont élevées à 23,3 M€ entre 2017 et 2021. Elles augmentent de manière significative à compter de 2019 pour s'établir à 8,3 M€ pour la seule année 2021 (contre 1,3 M€ en 2017). Elles représentent 468 € par habitant en 2021 et sont supérieures à la moyenne des communes mahoraises de 10 000 à 20 000 habitants qui est de 407 € par habitant et par an.

Le financement de ces dépenses a été assuré principalement par les subventions d'équipements reçues pour 9,7 M€ (42 %), le FCTVA pour 3 M€ (13 %), l'emprunt pour 5 M€ (22 %), l'autofinancement pour 4,3 M€ (18 %).

La commune a donc mobilisé son fonds de roulement pour financer ses investissements nouveaux, ce qu'elle explique par la réalisation de travaux non subventionnés, principalement des travaux de voirie.

3.2.3 Un faible endettement

Entre 2017 et 2021, la commune n'a conclu qu'un emprunt nouveau avec l'Agence française de développement (AFD) pour un montant de 5 M€. L'encours de sa dette, au 31 décembre 2021, s'élève donc à 5,4 M€ et sa capacité de désendettement, d'une durée de 2 ans et 8 mois est bien inférieure au ratio d'alerte, estimé à 12 ans, et à la moyenne des communes mahoraises, qui est de 6 ans.

Le niveau de la trésorerie est passé de 8,08 M€ en janvier 2019, à 1,7 M€ en avril 2022.

Cette évolution s'explique par deux facteurs : l'encaissement de l'emprunt fin 2018, qui permet à la commune de disposer d'un niveau très élevé de trésorerie en début d'année 2019, et le financement de dépenses non subventionnées à compter de 2021²², qui contribue à le faire diminuer au cours de l'exercice 2021.

Sauf en 2021, le délai global de paiement de la commune respecte le plafond de 30 jours.

3.3 Une prospective sans véritables marges de manœuvre

La prospective, présentée en annexe n° 4, a été réalisée sur la période 2022-2026 à partir des évolutions constatées sur la période antérieure et des hypothèses suivantes discutées avec la commune.

S'agissant des dépenses de personnel, une baisse de 1 % en 2022 puis une stabilisation à partir de 2023 ont été retenues par la chambre en considérant une diminution du nombre de contrats et la prise en compte du glissement vieillesse technicité. Il est donc attendu que la commune stabilise ses charges de personnel malgré l'importante évolution constatée au cours des exercices précédents, sous réserve que le développement des réfectoires scolaires n'induisse pas de charges supplémentaires significatives.

Une diminution des charges à caractère général est retenue sur les trois prochains exercices, suivant le mouvement engagé au cours des exercices précédents, avant une stabilisation des dépenses.

Une augmentation annuelle moyenne de 2 % des produits de gestion a été retenue, même si la progression constatée entre 2017 et 2021 était de 9,5 %. Cette progression était liée aux augmentations de l'octroi de mer et des dotations. Leurs produits devraient connaître une dynamique moins forte à l'avenir. Une augmentation du produit de la fiscalité est à prévoir à compter de 2022 en raison du doublement du taux de la taxe foncière.

S'agissant des dépenses d'équipement, l'hypothèse d'un niveau annuel pérenne de 6 M€ financé à 70 % par des subventions a été retenu.

Selon ces hypothèses, la commune ne parviendrait plus à dégager assez d'épargne pour couvrir son besoin de financement résultant d'un niveau élevé d'investissements nouveaux, l'épargne brute dégagée étant mobilisée pour le remboursement du capital de la dette.

L'augmentation importante des taux de la taxe foncière en 2022 lui permet d'éviter un recours élevé à l'emprunt. Du fait de cette augmentation, la commune ne dispose que de faibles marges de manœuvre sur ses recettes et est contrainte de maîtriser ses dépenses. Aussi, pour maintenir une situation financière saine et poursuivre un niveau d'investissements élevé afin de répondre aux énormes besoins en équipements de sa population, elle devra veiller à réduire sa masse salariale et à ne réaliser que des investissements financés par des subventions.

Les marges de manœuvre étant réduites, il appartient à la commune de renforcer son pilotage budgétaire et financier afin d'optimiser l'emploi des ressources qu'elle peut mobiliser au regard des énormes besoins à satisfaire dans les différents domaines dont elle a la charge.

²² Par exemple, travaux de voirie Totoroza et Darsalama pour 357 000 €, aménagement RD 9 et 10 pour 130 000 €.

ANNEXES

Annexe n° 1. Dénomination des écoles de la commune	33
Annexe n° 2. Méthodologie de reconstitution des coûts de la compétence scolaire.....	34
Annexe n° 3. Situation financière rétrospective.....	35
Annexe n° 4. Prospective financière	36

Annexe n° 1. Dénomination des écoles de la commune

<i>Écoles élémentaires</i>
<i>Lab 1 – La Ferme</i>
<i>T17 – Mohamed Houmadi dit Kichou</i>
<i>Lab 2 – Laza M'mze</i>
<i>Lab 3 – Abdoul Madjid Abdallah</i>
<i>Lab 4 – Juliette Bebe</i>
<i>Lab 5 – Boura Chadhouli</i>
<i>Lab 6 – Ali Saïd Fundi</i>
<i>Lab 7 – Imrane Adame</i>
<i>Écoles maternelles</i>
<i>Maternelle Badamiers – Ali Baco Chaba</i>
<i>Maternelle Four à Chaux – Alice Picot</i>
<i>Maternelle Lab 7 – Ousseni Boina (Toutouroucha)</i>
<i>Maternelle Moya – Saïd Combo Yacout</i>

<i>Écoles maternelles</i>
<i>Maternelle Badamiers – Ali Baco Chaba</i>
<i>Maternelle Four à Chaux – Alice Picot</i>
<i>Maternelle Lab 7 – Ousseni Boina (Toutouroucha)</i>
<i>Maternelle Moya – Saïd Combo Yacout</i>

Source : Commune.

Annexe n° 2. Méthodologie de reconstitution des coûts de la compétence scolaire

La chambre a procédé à une reconstitution des coûts de fonctionnement de la compétence scolaire, de la manière suivante :

- pour les fournitures scolaires, l'alimentation, la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS), les redevances périscolaires : les chiffres sont issus des comptes de gestion ;
- pour les autres charges à caractère général : les factures à l'appui des comptes sont individualisées par équipements. Les factures relatives à chaque école ont donc été additionnées, par exercice, pour les années 2017 à 2020. Les pièces pour 2021 ne sont pas encore disponibles : une moyenne a donc été réalisée pour les exercices 2017 à 2020, à laquelle une augmentation de 2 % a été appliquée ;
- pour les charges de personnel : une extraction des données de la paie a été réalisée sur la base de la liste nominative transmise par la commune, à laquelle ont été ajoutés les agents dont la fiche de paie les rattache aux affaires scolaires, ceux chargés de l'entretien et du gardiennage, puisqu'ils s'occupent exclusivement des écoles, ainsi que le chargé d'opérations rattaché aux services techniques mais spécifiquement affecté aux constructions scolaires ;
- pour les remboursements des emplois aidés : un ratio masse salariale des emplois aidés affectés à la compétence scolaire par rapport à la masse salariale de l'ensemble des emplois aidés a été réalisé pour chaque exercice. Le pourcentage issu de ce calcul a été utilisé pour calculer la part des remboursements affectés aux emplois aidés de la compétence scolaire.

Annexe n° 3. Situation financière rétrospective

1.1 - La capacité d'autofinancement brute

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 707 717	5 134 340	7 434 587	6 710 966	7 680 574
+ Fiscalité reversée	186 786	139 358	33 468	-47 789	-62 448
= Fiscalité totale (nette)	5 894 503	5 273 698	7 468 055	6 663 177	7 618 126
+ Ressources d'exploitation	188 647	164 348	148 266	151 176	260 052
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 956 736	5 727 896	6 998 013	6 240 809	7 978 126
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (A)	11 039 886	11 165 942	14 614 334	13 055 162	15 856 304
Charges à caractère général	1 724 216	2 067 422	2 863 373	2 485 073	3 120 555
+ Charges de personnel	6 626 347	6 939 327	8 718 684	9 186 233	9 784 223
+ Subventions de fonctionnement	235 585	301 350	340 650	503 500	598 400
+ Autres charges de gestion	1 040 854	247 403	264 375	252 883	235 075
= Charges de gestion (B)	9 627 002	9 555 501	12 187 082	12 427 689	13 738 252
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 412 884	1 610 441	2 427 251	627 473	2 118 052
<i>en % des produits de gestion</i>	12,8%	14,4%	16,6%	4,8%	13,4%
+/- Résultat financier	-32 449	-31 208	-27 621	-17 984	-29 355
+/- Autres produits et charges excep. réels	-8 389	19 568	27 502	16 911	-62 928
= CAF brute	1 372 046	1 598 801	2 427 132	626 399	2 025 770
<i>en % des produits de gestion</i>	12,4%	14,3%	16,6%	4,8%	12,8%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 4. Prospective financière

1. La capacité d'autofinancement brute prospective						
	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4
en milliers d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ressources fiscales propres	7 681	8 833	9 009	9 189	9 373	9 561
+Fiscalité reversée	-124	-124	-124	-124	-124	-124
= Fiscalité totale (nette)	7 556	8 709	8 885	9 065	9 249	9 437
+ Ressources d'exploitation	267	267	267	267	267	267
+ Dotations et participations	8 000	8 160	8 323	8 490	8 660	8 833
= Produits de gestion (a)	15 824	17 136	17 476	17 822	18 176	18 537
Charges à caractère général	3 121	3 183	3 247	3 312	3 378	3 445
+ Charges de personnel	9 784	9 686	9 686	9 783	9 881	9 980
+ Subventions de fonctionnement	598	604	610	617	623	629
+ Autres charges de gestion	235	223	221	219	219	219
= Charges de gestion (b)	13 738	13 697	13 765	13 930	14 100	14 273
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	2 086	3 439	3 711	3 892	4 076	4 264
en % des produits de gestion	13,2%	20,1%	21,2%	21,8%	22,4%	23,0%
+ Résultat financier réel	-29	-619	-603	-584	-563	-534
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	29	600	550	500	450	400
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		19	53	84	113	134
= CAF brute	1 993	2 820	3 108	3 308	3 513	3 730

2. Le financement des investissements prospectif						
en milliers d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	2026
CAF brute	1 993	2 820	3 108	3 308	3 513	3 730
- Remboursement de la dette en capital ancienne	432	4 300	4 200	4 100	4 000	3 800
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	173	329	511	685
= CAF nette (c)	1 561	-1 480	-1 264	-1 121	-998	-756
en % des produits de gestion	9,9%	-8,6%	-7,2%	-6,3%	-5,5%	-4,1%
Taxes locales d'équipement	56	0	0	0	0	0
+ FCTVA	1 092	1 370	1 370	984	984	984
+ Subv. d'invest. reçues hors attributions de compensation	4 576	4 200	4 200	4 200	4 200	4 200
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	5 729	5 570	5 570	5 184	5 184	5 184
Financement propre disponible (c-d)	7 290	4 090	4 306	4 063	4 186	4 428
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	87,3%	68,5%	72,0%	68,0%	70,1%	74,1%
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	8 353	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 063	-1 910	-1 694	-1 937	-1 814	-1 572
Nouveaux emprunts de l'année*	0	1 910	1 694	1 937	1 814	1 572

Source : CRC.

RÉPONSE



Commune de Dzaoudzi-Labattoir

BP 93, rue de l'hôtel de ville

97610, Dzaoudzi-Labattoir

0269 60 11 75

mairie@dzaoudzi-labattoir.fr

REPUBLIQUE FRANCAISE
DEPARTEMENT DE MAYOTTE

ENREGISTRÉ AU GREFFE

Le 5 décembre 2022

N° 2022-290

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Dzaoudzi, le 2 décembre 2022

Monsieur le Maire,

À

Monsieur Le Président de la
Chambre régionale des Comptes

Affaire suivie par : Nathalie BENARD

Email : nathalie.benard@dzaoudzi-labattoir.fr

N/Réf : 35 /DG/CDZI/2022

Réf du dossier : 2022-694

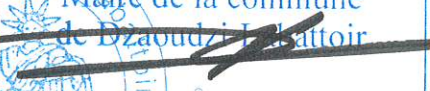
Objet : Avis de réception du rapport d'observations définitives

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les Magistrats,

Je vous informe que nous avons bien réceptionné le rapport définitif relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Dzaoudzi-Labattoir, axé principalement sur la compétence scolaire et la situation budgétaire.

Nous n'avons pas de remarque supplémentaire à ajouter à ce rapport.

Dans la lecture de ce rapport, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes salutations les plus respectueuses.

Le Maire
Maire de la commune
de Dzaoudzi-Labattoir

Said OMAR OILI





Les publications de la chambre régionale des comptes
de Mayotte
sont disponibles sur le site :

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

**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>