

Avis n° HCFP-2025-4

relatif au projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte

16 avril 2025

Synthèse

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement des dispositions du projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte (PLPRM) ayant une incidence sur les finances publiques.

La loi organique relative aux lois de finances (Lolf) prévoit que le Haut Conseil évalue la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances.

Le Haut Conseil note que les dispositions de nature financière communiquées correspondent pour l'essentiel au coût estimé de onze projets d'investissement, représentant au total 3,2 Md€ à l'horizon 2031, au-delà de la période couverte par la LPFP en vigueur. Elles ne permettent cependant pas d'identifier la temporalité des dépenses envisagées, ni d'isoler la part des financements publics. Par ailleurs, certaines dispositions inscrites à ce projet de loi de programmation, dont celles relevant du volet économique et social, sont susceptibles d'engendrer des dépenses publiques qui ne sont pas chiffrées à ce stade.

Le Haut Conseil observe que les montants en jeu, s'ils constituent des investissements et dépenses d'ampleur au niveau local et ne sont évalués qu'avec incertitude, ne sont pas d'un ordre de grandeur de nature à modifier substantiellement la trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques inscrite dans la LPFP. Ils représenteraient en effet 500 à 600 M€ en moyenne par an sur la période, soit moins de 0,05 % du montant de dépense publique inscrit chaque année dans la LPFP 2023-2027.

Le Haut Conseil rappelle par ailleurs que la trajectoire de solde et de dépense inscrite dans la LPFP en vigueur est obsolète, du fait de la forte dégradation de la situation des finances publiques observée depuis sa promulgation fin 2023, limitant la portée de la comparaison avec celle-ci à laquelle le Haut Conseil est tenu.

I- Observations liminaires

1- Sur le périmètre du présent avis

1. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, en application de l'article 61-VII de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifiée, des dispositions du projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte (PLPRM) ayant une incidence sur les finances publiques, en vue d'évaluer la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances.

2. Comme il l'a relevé en octobre 2024 dans son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2025 puis à nouveau en janvier 2025 dans son avis relatif à l'amendement des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2025, le Haut Conseil considère que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, promulguée il y a un peu plus d'un an, constitue une référence obsolète, du fait de la forte dégradation de la situation des finances publiques en 2023 et 2024. La trajectoire du plan budgétaire et structurel à moyen terme constituerait aujourd'hui une référence plus pertinente.

3. **Le Haut Conseil formule un avis dans les termes prévus par la loi organique, en appréciant la compatibilité du PLPRM avec la LPFP en vigueur.**

2- Sur les informations transmises et les délais

4. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, le 3 avril 2025, des dispositions du PLPRM ayant une incidence sur les finances publiques. Cette saisine a été accompagnée de réponses à un questionnaire qui avait été adressé au préalable par le Haut Conseil aux administrations compétentes.

5. Le Haut Conseil relève que les informations qui lui ont été communiquées correspondent à des évaluations à date. Elles constituent des ordres de grandeur et sont parfois incomplètes :

- la saisine concentre son objet sur les projets d'investissements prioritaires dans les infrastructures et politiques publiques essentielles à Mayotte. Les dépenses de fonctionnement, liées par exemple au renforcement des effectifs en matière de lutte contre l'immigration clandestine et de lutte contre l'insécurité, ne sont quantifiées que de façon très partielle, voire ne sont pas chiffrées. Certaines dispositions du projet, comme les mesures destinées à la défense française dans l'océan indien ou le renforcement du fonds interministériel de prévention de la délinquance, ne sont pas quantifiées. De la même façon, certaines dispositions relatives au volet économique et social sont susceptibles d'engendrer des dépenses publiques (par exemple, la convergence de la prime d'activité et d'autres prestations sociales sur le niveau national, l'alignement progressivement du système de protection sociale) sans que leur impact budgétaire ne soit documenté ;
- les montants de consommation de crédits de paiement, lorsqu'ils sont disponibles, sont présentés en cumulé sur une période pluriannuelle, sans mention des chroniques de consommations annuelles ;

- il n'est pas fait de distinction systématique entre les projets déjà prévus dans la LPFP en vigueur, qui dès lors sont nécessairement compatibles avec celle-ci, et les mesures qui viendraient s'ajouter à la LPFP et méritent par conséquent l'attention du Haut Conseil.

3- Sur la méthode utilisée par le Haut Conseil

6. Afin d'apprécier la compatibilité des dispositions du projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte ayant une incidence sur les finances publiques avec les objectifs de dépenses prévus dans la LPFP, le Haut Conseil s'est fondé sur les informations communiquées par le Gouvernement dans sa saisine et dans les réponses au questionnaire que le Haut Conseil lui a adressé.

7. Le Haut Conseil a procédé, comme le permet l'article 61-IX de la loi organique, à l'audition des représentants des administrations compétentes (direction du budget, direction générale des outre-mer et direction générale du Trésor).

II- Évaluation de la compatibilité des dispositions du PLPRM avec les objectifs de dépenses de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027

8. Le Haut Conseil examine la compatibilité de la trajectoire de dépenses définie dans le PLPRM avec celles de la LPFP en vigueur.

9. La trajectoire définie par le PLPRM traduit une hausse des dépenses de différentes missions budgétaires, dont la mission *Outre-Mer*, ainsi que des financements des autres administrations et d'établissements publics, des financements européens et des financements privés.

10. S'agissant des investissements prioritaires dans les infrastructures et politiques publiques essentielles à Mayotte, le montant prévu de dépenses, tous financeurs confondus, s'élève à 3,2 Md€ sur la période 2025-2031. D'autres dépenses sont toutefois envisagées, dont certaines relèvent de dépenses d'investissement comme la reconstruction des bâtiments publics ou la construction de classes de primaire. En considérant l'ensemble des dépenses inscrites au PLPRM et faisant l'objet de montants quantifiés, le montant total prévu se situe autour de 4,2 Md€ sur une période temporelle globalement similaire.

11. Les informations communiquées au Haut Conseil ne permettent toutefois pas de distinguer, ou seulement de façon ponctuelle, entre les projets déjà inscrits dans la LPFP en vigueur et ceux qui viendraient s'y ajouter. Par ailleurs, la répartition de la prise en charge de ces financements entre les différents acteurs, en particulier la part des investissements qui sera portée par les administrations publiques avec impact sur le solde en comptabilité nationale, n'est pas définie.

12. Le Haut Conseil note que, s'ils représentent des projets d'ampleur au niveau local, les montants prévisionnels d'investissement prioritaires en jeu, à savoir 3,2 Md€ répartis sur 7 ans – soit une moyenne de l'ordre de 500 M€ par an – ne sont pas de nature à modifier substantiellement la trajectoire pluriannuelle de la dépense publique inscrite dans la LPFP en vigueur (1 668 Md€ en 2025, 1 705 Md€ en 2026 et 1 744 Md€ en 2027, conformément à l'article 3 de la LPFP 2023-2027). Ce diagnostic vaut également si l'on inclut les autres

dépenses faisant l'objet de montants quantifiés, soit un montant total de dépenses prévisionnelles autour de 4,2 Md€, réparties sur une période temporelle globalement similaire.

13. Le Haut Conseil remarque de surcroît que, compte tenu de la situation à Mayotte, des aléas baissiers existent sur le montant total des dépenses envisagées dans la période de programmation, en raison de possibles retards dans la mise en œuvre des projets d'investissements.

14. Enfin, selon les informations communiquées au Haut Conseil, les dépenses prévues ne seraient que partiellement portées par les administrations publiques, le reste l'étant par des établissements publics, des fonds européens et des acteurs privés.

15. En sens inverse, certaines dispositions, dont celles relevant du volet économique et social, sont susceptibles d'engendrer des dépenses publiques qui ne sont pas explicitées.

16. **Le Haut Conseil observe que, bien qu'ils recouvrent des projets d'ampleur au niveau local, les montants prévisionnels en jeu, malgré les incertitudes les affectant, ne sont pas de nature à modifier substantiellement la trajectoire pluriannuelle de la dépense publique inscrite dans la LPFP en vigueur.**

*

* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte.

Fait à Paris, le 16 avril 2025.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
Président du Haut Conseil des finances publiques



Pierre MOSCOVICI

Annexe 1 : dispositions du PLPRM ayant une incidence sur les finances publiques

TITRE I^{ER} : REFONDATION ET AMBITION POUR MAYOTTE

Article 1^{er}

[Approbation du rapport annexé relatif à la refondation de Mayotte]

Le rapport sur la refondation de Mayotte annexé à la présente loi est approuvé.

(...)

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi contribue à la refondation de Mayotte. Il permet d'affirmer l'ambition de la France pour le développement de Mayotte dans une région marquée par la pauvreté.

(...)

Le titre I^{er} expose, au moyen d'un rapport figurant en annexe du projet de loi, les moyens mis en œuvre sur la refondation de Mayotte. **L'article 1^{er}** vise à approuver ce rapport.

Le rapport rappelle tout d'abord l'attachement profond de Mayotte à la France, la diversité des atouts de ce département dans son environnement régional, mais aussi l'ampleur exceptionnelle des dommages qu'il a récemment subis du fait du cyclone Chido puis de la tempête Dikeledi. Au-delà des premières mesures d'urgence mises en œuvre, il détaille les moyens permettant de pérenniser et d'approfondir le rattrapage des retards de développement de Mayotte en créant les conditions de son épanouissement :

- des mesures fortes visant à lutter contre l'immigration clandestine et l'habitat illégal, freins majeurs au développement ;
- des dispositions de protection des Mahorais contre les risques et menaces identifiés (risques naturels - sismique, cyclonique, submersion et inondation -, atteintes aux biens et aux personnes, risques de destruction de la nature) ;
- des dispositions de garantie d'accès aux biens et aux ressources naturelles (eau, ressources halieutiques, électricité, préservation de l'environnement à travers la gestion durable des déchets, la transition énergétique et la restauration de la forêt, développement de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture afin d'établir une trajectoire de souveraineté alimentaire) ainsi que la mise en adéquation de l'offre de soins avec les besoins des Mahorais et la perspective d'atteindre l'égalité réelle en 2031 à travers une convergence économique et sociale avec l'hexagone et les autres départements ultra-marins ;
- des chantiers de modernisation des grands équipements, de développement de l'offre de logements dans le cadre de la reconstruction, de résorption de l'habitat insalubre ou dégradé ;
- un recensement démographique exhaustif de la population résidant à Mayotte, à l'issue duquel une actualisation par l'Etat de ses dotations attribuées aux collectivités territoriales de Mayotte sera effectuée afin de refléter les données démographiques réelles ;
- un fort soutien à la jeunesse, notamment autour de l'éducation, de la formation, de l'insertion professionnelle, du développement des activités périscolaires, et de mesures destinées à attirer et fidéliser les talents en créant les conditions de l'attractivité ;
- des mesures favorisant les conditions du développement économique, facteur d'une dynamique de hausse des recettes fiscales des collectivités territoriales et à ce titre, clef de l'ambition territoriale, sociale et institutionnelle pour Mayotte : fluidification des échanges, relance de l'activité des entreprises locales au travers d'une zone franche globale, renforcement de l'intégration régionale ;
- une réforme des institutions permettant aux collectivités territoriales de disposer des moyens adéquats sur le plan financier et en matière d'ingénierie pour mettre en œuvre les politiques publiques contribuant au développement de Mayotte relevant de leur domaine de compétences.

Annexe 2 : programmes d'investissements prioritaires dans les infrastructures et politiques publiques essentielles à Mayotte

Domaine	Nature	Montant des investissements 2025-2031 (en M€)
Lutte contre l'immigration clandestine / sécurité	Renforcement du dispositif de surveillance et d'interception aérien et maritime	52
Justice	Création d'un deuxième centre pénitentiaire	292
	Construction d'une cité judiciaire	124
	Création d'un centre éducatif fermé	14
Santé	Projet de construction d'un second site hospitalier à Combani	407
	Extension et modernisation du CHM	
Eau	Financement des investissements nécessaires en matière d'eau et d'assainissement du plan Eau Mayotte (y compris de la deuxième usine de dessalement et troisième retenue collinaire)	730
Transports	Sécurisation de la desserte aérienne	1200
	Infrastructures routières et transports en commun, dont pôles d'échanges multimodaux et notamment celui de Mamoudzou – Réalisation de voies de contournement pour soulager les principales agglomérations – projet CARIBUS	280
Déchets	Rattrapage structurel, première tranche de points de collecte, développement de l'économie circulaire	27
Numérique	Déploiement de la fibre	50
Total sur 2025-2031		3 176