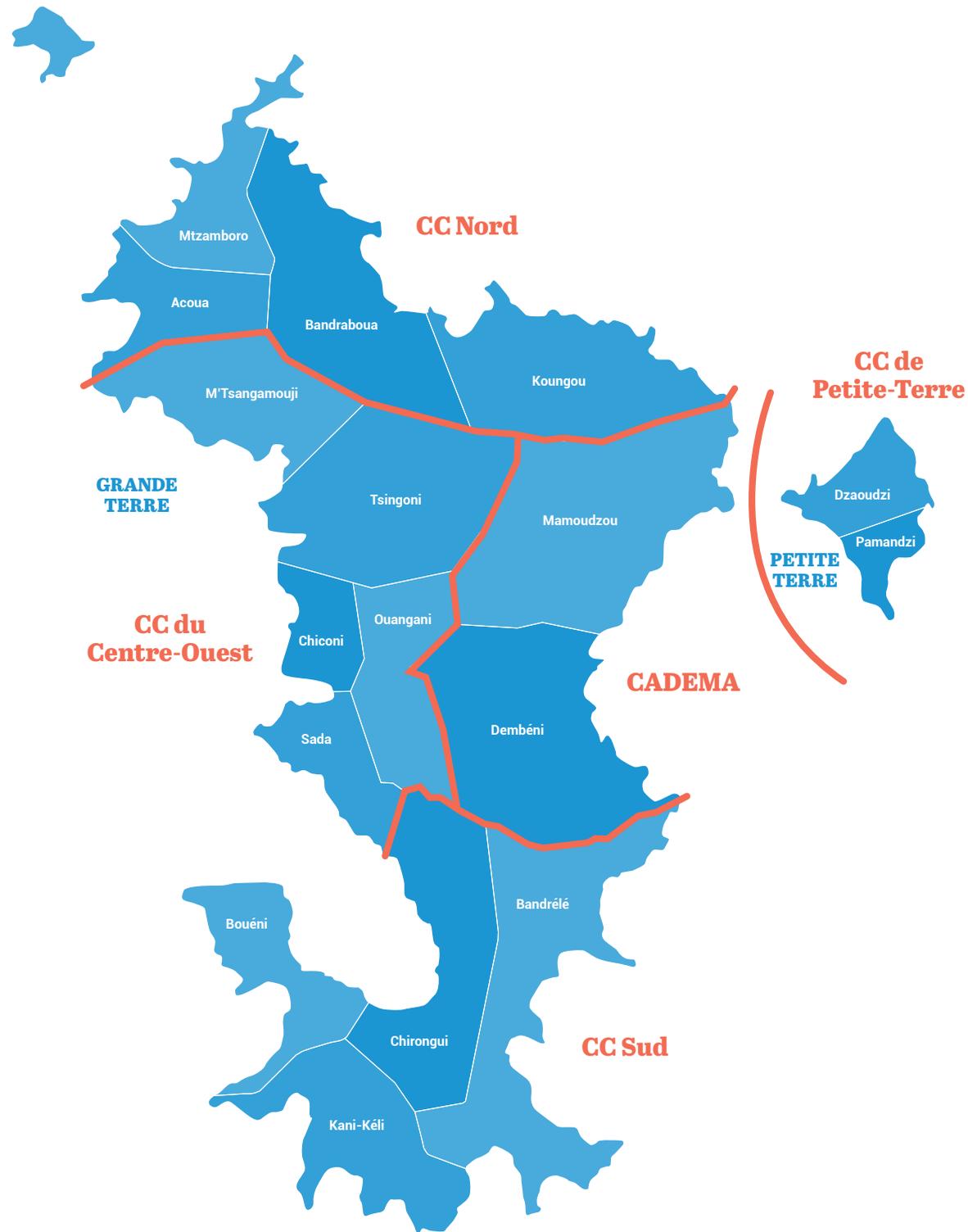




# **OBSERVATOIRE** DES COMMUNES DE MAYOTTE **2019**

Évolution de la situation financière entre 2014 et 2018  
Enquête auprès des DGS et DAF

**David Héricotte**



<b>ÉDITORIAL</b> .....	<b>4</b>	<b>SECTION D'INVESTISSEMENT</b> .....	<b>36</b>
Saïd Omar Oili, Président de l'Association des Maires de Mayotte	4	<b>Les projets d'investissement</b>	<b>36</b>
Yves Rajat, Directeur de l'agence AFD de Mayotte	5	Aujourd'hui, l'investissement public local est avant tout porté par les communes	36
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>6</b>	En 2018, la moitié des opérations d'équipement porte sur les écoles et la RHI	38
<b>CONTEXTE</b> .....	<b>8</b>	Plusieurs pierres d'achoppement expliquent les reports d'opération d'investissement	42
Mayotte est aujourd'hui confrontée à des enjeux de développement sans précédent	8	<b>le financement des investissements</b>	<b>44</b>
Les disparités entre les territoires communaux sont fortes	10	La situation financière est aujourd'hui nettement plus favorable à l'investissement	44
Les communes disposent de moyens croissants pour relever un double défi : s'adapter à la départementalisation et procéder à des investissements lourds	12	Des investissements lourds et de nouvelles charges de fonctionnement à anticiper	46
<b>SECTION DE FONCTIONNEMENT</b> .....	<b>14</b>	Des solutions sont disponibles pour accélérer les investissements	48
<b>Les recettes de fonctionnement</b>	<b>14</b>	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>50</b>
Le niveau de recettes se rapproche peu à peu des standards domiens	14	À l'avenir, les municipalités seront contraintes de concilier préservation de l'épargne et hausse du niveau de services à la population	50
Entre 2015 et 2018, les recettes ont été portées par l'octroi de mer et la DGF	18	Les communes (et leur écosystème) doivent se renforcer pour accroître le niveau d'investissement et mieux accompagner le développement du territoire	52
La fiscalité directe locale devrait tirer les recettes vers le haut à partir de 2019	20	Les intercommunalités pourraient mieux appuyer les communes dans les années à venir	54
<b>Les dépenses de fonctionnement</b>	<b>23</b>		
Les dépenses sont plus faibles qu'ailleurs	23		
Pour la première fois depuis le début de la mandature, les charges de personnel diminuent en 2018	25		
La structure des effectifs communaux a évolué et la masse salariale s'est alourdie	27		
<b>ÉPARGNE</b> .....	<b>30</b>		
Les communes de Mayotte sont faiblement endettées	30	<b>ANNEXE 1</b> <b>Précisions méthodologiques</b>	<b>56</b>
L'adressage permettrait d'accroître de façon considérable les marges de manœuvre financières	32	<b>ANNEXE 2</b> <b>Équilibre budgétaire en 2018</b>	<b>58</b>
La préservation de l'épargne passe également par la rationalisation des dépenses, en particulier les recrutements	34	<b>ANNEXE 3</b> <b>Comptes agrégés des 17 communes de Mayotte 2014-2018 (tableaux détaillés)</b>	<b>59</b>



**Saïd Omar Oili,**  
Président de l'Association  
des Maires de Mayotte

**L**es jeunes communes de Mayotte doivent s'adapter - aujourd'hui plus rapidement que leurs homologues dominiennes jadis - aux exigences de la départementalisation dans un cadre institutionnel en pleine mutation (d'autres structures publiques et les entreprises privées se structurent elles aussi) et contraint par la maîtrise de la dépense publique.

## « Le défi du savoir est le défi à relever »

Dans ce contexte et alors que le chemin parcouru est déjà conséquent, les défis à relever sont encore nombreux et d'ampleur : mise en application complète de la fiscalité directe locale de droit commun, montée en compétences des effectifs à tous les échelons pour assurer un haut niveau de services à la population ou encore programmation d'investissements structurants pour améliorer les conditions de vie et les perspectives des mahorais.

Le contrat de convergence 2019-2022, signé en juillet dernier, succède au contrat de plan État-Région 2015-2020. Avec 1,6 Md€ sur quatre ans, les engagements financiers de l'État et des collectivités de Mayotte sont quatre fois plus conséquents que ceux du précédent contrat. Les communes mahoraises se fixent comme double objectif d'investir massivement en mobilisant ces fonds et de préserver leur épargne pour le fonctionnement des nouveaux équipements.

Tandis que la maîtrise d'œuvre publique abondante et bon marché a disparu après les années 1990, le renforcement de la disponibilité et des capacités de l'offre privée en matière de maîtrise d'œuvre est incontournable pour traduire sur le terrain les engagements du contrat de convergence. Les appuis-conseils apportés en nombre au cours de ces deux dernières années par l'AFD constituent de premiers éléments de réponse. Ils devront être renforcés et orientés vers de nouveaux appuis, notamment en matière de maîtrise d'œuvre. Ses financements diversifiés et ses nombreux préfinancements de subventions se sont, par ailleurs, avérés être de formidables outils d'amélioration de la trésorerie et de soutien à l'investissement public local.

Avec plus de la moitié de la population âgée de moins de 20 ans, Mayotte doit avant tout miser sur la jeunesse pour aller de l'avant. Le défi du savoir est LE défi à relever. Près du tiers des crédits du contrat de convergence sont d'ailleurs consacrés aux constructions scolaires. Nos défis d'aménagement du territoire sont par ailleurs gigantesques. D'ici 30 ans, nous devons loger, soigner, former, nourrir, approvisionner en eau et en énergies propres, offrir des loisirs culturels et sportifs pour une population d'un demi-million d'habitants. Tout cela sur un territoire de 375 km<sup>2</sup> avec une densité de 555 habitants par km<sup>2</sup>. Je profite de cette tribune pour féliciter et remercier l'AFD pour sa disponibilité et le formidable travail accompli au cours de ces dernières années qui a permis un net redressement de la situation financière des collectivités locales mahoraises. L'AFD est un partenaire essentiel. Ses valeurs de solidarité, d'ouverture et de proximité répondent à notre volonté de porter des projets d'intérêt général, innovants et tenants compte de nos spécificités.

**C**omprendre pour agir, prendre le temps de l'écoute, faire de chaque instant un moment de partage et d'intelligence collective : tel est le fil conducteur du travail d'analyse réalisé depuis maintenant plusieurs années par l'agence AFD de Mamoudzou dans le cadre de la publication de l'observatoire des communes de Mayotte.

Ce nouvel opus est aussi celui des promesses de bonnes récoltes, celui qui tord le cou aux idées reçues, celui qui donne l'envie de poursuivre et d'amplifier les efforts entrepris, celui qui donne confiance en l'avenir.

Ce nouvel opus fait en effet le constat de communes aujourd'hui mieux armées qu'auparavant pour subvenir à leur fonctionnement courant et faire face aux dépenses d'investissement. Leur taux d'épargne brute (c'est-à-dire leur capacité interne à financer en propre leurs investissements) est en moyenne deux fois supérieur à celui des communes des autres DOM, tandis que l'encours de dette est environ quatre fois moins élevé à Mayotte qu'ailleurs. Leurs situations de trésorerie ainsi que leurs fonds de roulement se sont également nettement améliorés.

Ce constat est d'autant plus satisfaisant qu'il témoigne du renforcement du positionnement de l'AFD auprès des collectivités locales mahoraises, avec la mise en œuvre de nombreux appuis-conseils (près de 100 études réalisées en partenariat avec les communes au cours de ces deux dernières années) mais également la diversification et l'augmentation de son offre de financement (+160 % en 3 ans) et la multiplication des préfinancements des subventions européennes et d'État (plus de 100 préfinancements au cours de ces deux dernières années).

Avec plus de liquidités et des appuis-conseils nombreux et bien ciselés, les communes font

désormais plus aisément face au portage de programmes d'investissement ambitieux. Concernant l'avenir, il est clairement porteur d'espoir. Comme mentionné par le Président de l'Association des Maires, les engagements financiers de l'État et des collectivités de Mayotte sont en forte hausse (1,6 Md€ pour le quadriennal en cours contre 400 M€ dans le CPER 2015-2020) dans un moment où les communes disposent de marges de manœuvre avérées, notamment au travers de l'amélioration de la connaissance de leurs bases fiscales et de l'optimisation de leurs dépenses de fonctionnement.

## « Comprendre pour agir »

Ces perspectives d'avenir invitent à l'enthousiasme et à l'action. Elles nous obligent collectivement à renforcer le dialogue, les partenariats et à tirer les enseignements des expériences passées pour améliorer la mise en œuvre des actions futures.

Dans ce cadre, les collectivités mahoraises pourront continuer de compter sur la disponibilité de l'équipe AFD pour agir à leurs côtés au quotidien.

Je ne saurai terminer cet édito sans mentionner tout le plaisir et toute la fierté que j'ai à travailler et à porter la voix de cette formidable équipe de l'agence AFD de Mamoudzou dont l'audace, la cohésion, le dynamisme et l'engagement augurent encore de belles aventures collectives.



**Yves Rajat,**  
Directeur de l'agence  
AFD de Mayotte

# REMERCIEMENTS

Pour l'édition 2019 de l'observatoire des communes, l'agence AFD de Mamoudzou a rencontré les Directeurs Généraux des Services (DGS) et/ou les Directeurs Administratifs et Financiers (DAF) des 17 communes de Mayotte. Ces entretiens se sont inscrits dans une enquête qui visait à mieux comprendre les choix et orientations prises par les décideurs au-delà des simples constats d'analyse financière.

Les DGS et DAF ont été interrogés sur cinq thèmes :

1 | la mise en place de la fiscalité directe locale

2 | le développement des ventes de biens et de services

3 | la politique en matière de ressources humaines

4 | les relations entre les communes et leur EPCI de rattachement

5 | les investissements structurants et les causes de report d'opérations

**L'agence AFD remercie les 17 communes d'avoir participé à l'enquête. Les résultats sont présentés ci-après et dans l'ensemble de la publication sous forme d'encarts répartis. Nous remercions également les services de l'État (Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP), Direction des Relations avec les Collectivités Locales (DRCL), Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) et Chambre Régionale des Comptes (CRC)), dont les explications ont permis d'étayer certains axes d'analyse.**



*Le Directeur Général de l'AFD, Monsieur Rémy Rioux, accompagné de l'équipe de l'agence de Mamoudzou*

## MAYOTTE EST AUJOURD'HUI CONFRONTÉE À DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT SANS PRÉCÉDENT

Comme la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, Mayotte dispose du statut de Département et Région d'outre-mer (DROM). Le recensement de l'INSEE de 2017 confirme la poursuite d'une croissance démographique soutenue constatée depuis les années 1950, ce qui distingue Mayotte des DROM insulaires. **Sur le 5<sup>e</sup> département le moins étendu de France (sept fois plus petit que La Réunion et respectivement quatre et trois fois moins étendu que la Guadeloupe et la Martinique), le nombre d'habitants par km<sup>2</sup> a été multiplié par 12 en l'espace de 50 ans (de 62 hab/km<sup>2</sup> en 1958 à 719 hab/km<sup>2</sup> en 2019), plaçant Mayotte parmi les départements les plus denses de France.**

L'un des autres signes distinctifs de Mayotte réside dans son économie. Si le secteur public génère historiquement dans les DROM une part importante de la création de valeur ajoutée (35 % en moyenne en 2015 contre 22 % en métropole), son poids est encore plus prépondérant à Mayotte (55 %). La structuration en cours du tissu économique et des filières explique cet écart : **les entreprises sont souvent informelles et créent encore peu de richesses<sup>1</sup>, comme en témoignent des revenus par habitant environ 30 % inférieurs à la moyenne des autres DROM.**

Les communes mahoraises sont confrontées à deux enjeux directement liés à ce contexte singulier et à leurs larges compétences :

- 1) **L'amélioration des conditions d'accueil des jeunes** : avec un tiers de la population âgée de moins de 10 ans, les constructions scolaires et les équipements sportifs, sociaux et culturels à destination des jeunes (dont les communes assurent la maîtrise d'ouvrage) représentent un enjeu majeur. Les effectifs du premier degré (public et privé confondus) ont progressé de 4,7 % entre 2013 et 2018, alors que ceux des autres DROM ont diminué, à l'exception de ceux de la Guyane.
- 2) **La résorption de l'habitat insalubre** : avec 73 % de résidences principales sans confort de base<sup>2</sup>, Mayotte présente une proportion de logements insalubres sans équivalent dans les autres départements. Avec des compétences dans les domaines de l'urbanisme, du droit des sols ou encore de la rénovation urbaine, les communes sont des acteurs centraux pour la poursuite de l'objectif de résorption de l'habitat insalubre.

1. « À Mayotte, les 5 300 entreprises informelles, inconnues de l'administration fiscale, représentent deux tiers des entreprises du secteur marchand non agricole et non financier. Elles réalisent 114 millions d'euros de chiffres d'affaires et contribuent à 9 % de la valeur ajoutée générée par l'ensemble des entreprises mahoraises. », Synthèse démographique, sociale et économique, INSEE, mars 2016

2. Un logement est considéré sans confort de base si au moins un des équipements suivants est absent à l'intérieur du logement : eau courante, WC, douche ou baignoire, cuisine, absence d'électricité ou installation électrique dégradée (définition de l'INSEE).

Caractéristiques  
socioéconomiques  
des cinq DROM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
 <b>Population</b> estimée au 01/01/2019	<b>312 704</b> habitants soit 235 hab/m <sup>2</sup>	<b>364 354</b> habitants soit 323 hab/m <sup>2</sup>	<b>296 711</b> habitants soit 4 hab/m <sup>2</sup>	<b>866 506</b> habitants soit 345 hab/m <sup>2</sup>	<b>270 372</b> habitants soit 719 hab/m <sup>2</sup>
 <b>Répartition par tranche d'âge</b>	< 20 ans <b>25</b>	<b>22</b>	<b>41</b>	<b>31</b>	<b>54</b>
	20 > 49 ans <b>49</b>	<b>49</b>	<b>50</b>	<b>52</b>	<b>42</b>
	> 60 ans <b>26</b>	<b>29</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>4</b>
 <b>Variation de la population</b> entre 2014 et 2019	<b>-0,9 %</b>	<b>-1,0 %</b>	<b>+ 3,3 %</b>	<b>+ 0,6 %</b>	<b>+ 3,9 %</b>
 <b>Effectifs 1<sup>er</sup> degré</b> entre 2013 et 2018	<b>-14,5 %</b>	<b>-7,6 %</b>	<b>+ 1,5 %</b>	<b>- 1,5 %</b>	<b>+ 4,7 %</b>
 <b>Indicateur développement humain</b> (2010)	<b>0,82</b>	<b>0,81</b>	<b>0,74</b>	<b>0,78</b>	<b>0,64</b>
 <b>Résidences principales sans confort de base</b> (2015)*	-	-	-	<b>12 %</b>	<b>73 %</b>
 <b>Revenus par foyer fiscal</b> (2017)	<b>17345 €</b>	<b>19059 €</b>	<b>17468 €</b>	<b>18102 €</b>	<b>12455 €</b>
 <b>Administrations publiques dans la valeur ajoutée régionale</b> (2015)	<b>37 %</b>	<b>33 %</b>	<b>35 %</b>	<b>37 %</b>	<b>55 %</b>

**POUR ALLER PLUS LOIN**

Lire la synthèse démographique, sociale et économique de Mayotte (INSEE, mars 2018)

**LES DISPARITÉS ENTRE LES TERRITOIRES COMMUNAUX SONT FORTES**

Si les communes de Mayotte partagent globalement les mêmes problématiques, l'ampleur des défis à relever varie d'un territoire à l'autre.

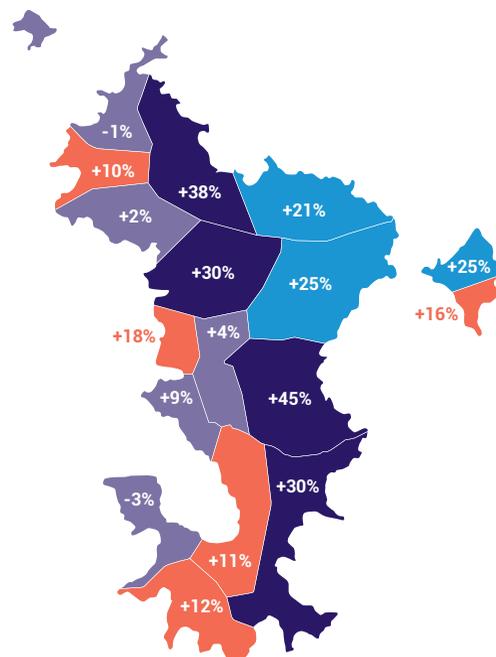
Évolution de la population entre 2012 et 2017 par commune

- Supérieur à + 30 % ●
- Entre + 20 % et + 30 % ●
- Entre + 10 % et + 20 % ●
- Inférieur à + 10 % ●

Entre 2012 et 2017, la population de Mayotte a progressé de 21 %, soit une évolution annuelle moyenne de 3,8 %. La population des autres DROM insulaires a diminué (Guadeloupe et Martinique) ou est quasi-stabilisée (La Réunion). Sur la même période, la croissance démographique en métropole était de 2 %.

**L'Est de l'île et en particulier les communes limitrophes de Mamoudzou et Koungou, est davantage marqué par la croissance démographique.** Il en résulte des besoins en investissements, notamment en constructions scolaires, plus importants dans cette partie du Département.

À l'inverse, la population de l'Ouest de l'île progresse moins rapidement. Deux municipalités (M'tsamboro et Bouéni) ont même vu leur population décroître légèrement sur la période.

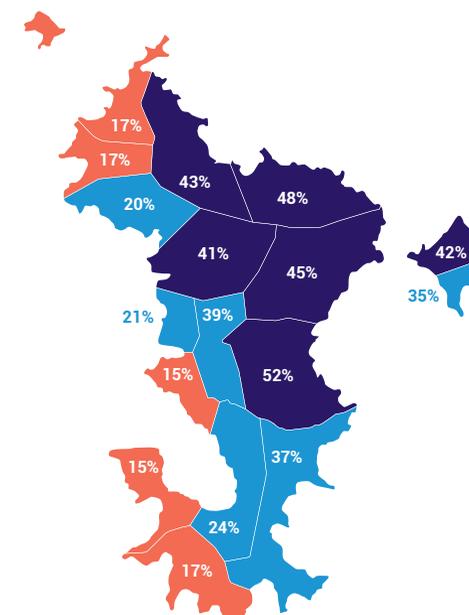


Dans une étude de mars 2018, l'INSEE indique que les conditions d'habitat se sont nettement améliorées en 10 ans (période 2002-2012). L'Institut précise néanmoins qu'en 2013, deux logements sur trois sont surpeuplés (4,1 personnes par logement contre 2,8 à La Réunion) et 73 % des logements ne sont pas équipés du confort de base.

**La proportion de maisons en tôle, en bois, en végétal ou en terre est plus importante dans le périmètre du grand Mamoudzou et dans les communes avoisinantes.** Les extrémités Sud et Nord de l'île sont au contraire les zones aux plus fortes proportions de maisons en dur. La côte Ouest paraît moins concernée par la question de l'habitat insalubre que l'Est de l'île.

Part des logements en tôle, en bois, en végétal ou en terre (2017)

- + 40 % ●
- Entre 20 et 40 % ●
- Inférieur à 20 % ●

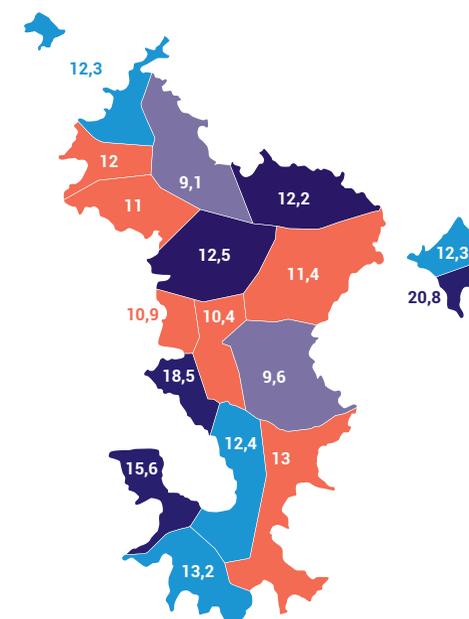


Le revenu moyen par foyer fiscal à Mayotte est de 12,5 K€ en 2017, contre environ 18 K€ dans les autres DROM. **Mais le Département présente également d'importantes disparités de revenus : la commune aux contribuables les plus riches présente des revenus par foyer fiscal plus de deux fois supérieurs à ceux des communes les moins riches.**

Les revenus par habitant permettent d'apprécier la capacité contributive des habitants de chaque commune (via l'impôt et le paiement de prestations de services) et donnent une indication sur les territoires aux besoins les plus importants en matière de dispositifs sociaux.

Revenus par foyer fiscal en K€ (2017)

- + 15 K€ ●
- Entre 12 et 15 K€ ●
- Entre 10 et 12 K€ ●
- Moins de 10 K€ ●



**LES COMMUNES DISPOSENT DE MOYENS CROISSANTS POUR RELEVER UN DOUBLE CHALLENGE : S'ADAPTER À LA DÉPARTEMENTALISATION ET PROCÉDER À DES INVESTISSEMENTS LOURDS**

65 ans après la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion, Mayotte est devenue un département français en 2011. En attendant l'achèvement du processus de départementalisation, les collectivités de l'île (17 communes, 4 groupements à fiscalité propre actifs, 3 syndicats intercommunaux et le Département) font l'objet d'importantes mesures d'adaptation et se structurent progressivement.

Les jeunes communes de Mayotte, constituées de plusieurs villages et dont la liste n'a été arrêtée qu'en 1977 par décret, doivent relever un double défi :

1) **S'adapter aux exigences de la départementalisation dans un cadre institutionnel en pleine mutation** : pour réussir sa transition, le territoire doit respecter de nouvelles normes et se renforcer pour se rapprocher des standards nationaux. Tous les pans de l'action publique territoriale sont concernés : éducation, logement, environnement, assainissement ou encore énergie. Cette mise à niveau - visant avant tout à améliorer le niveau de services rendus à la population - passe par une montée en compétences des effectifs communaux, dans un cadre institutionnel en pleine mutation. Les intercommunalités - qui représentent surtout un soutien aux communes (cf. p. 36-37) - sont toutes de création très récente ; le territoire en compte cinq, dont quatre qui agissent depuis le 31/12/2015.

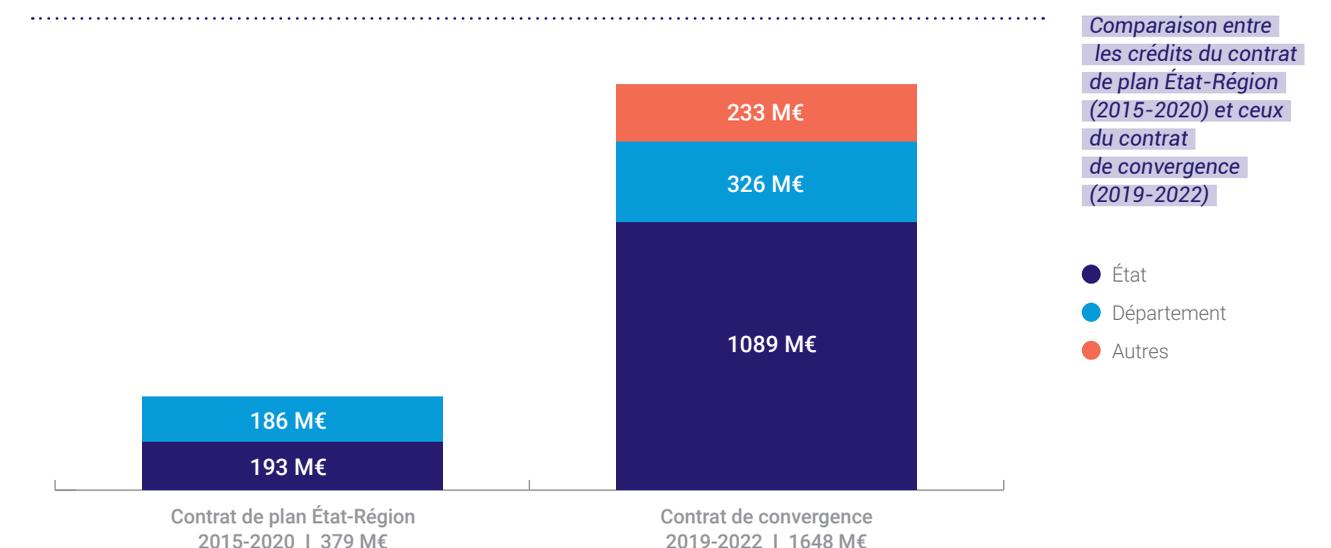
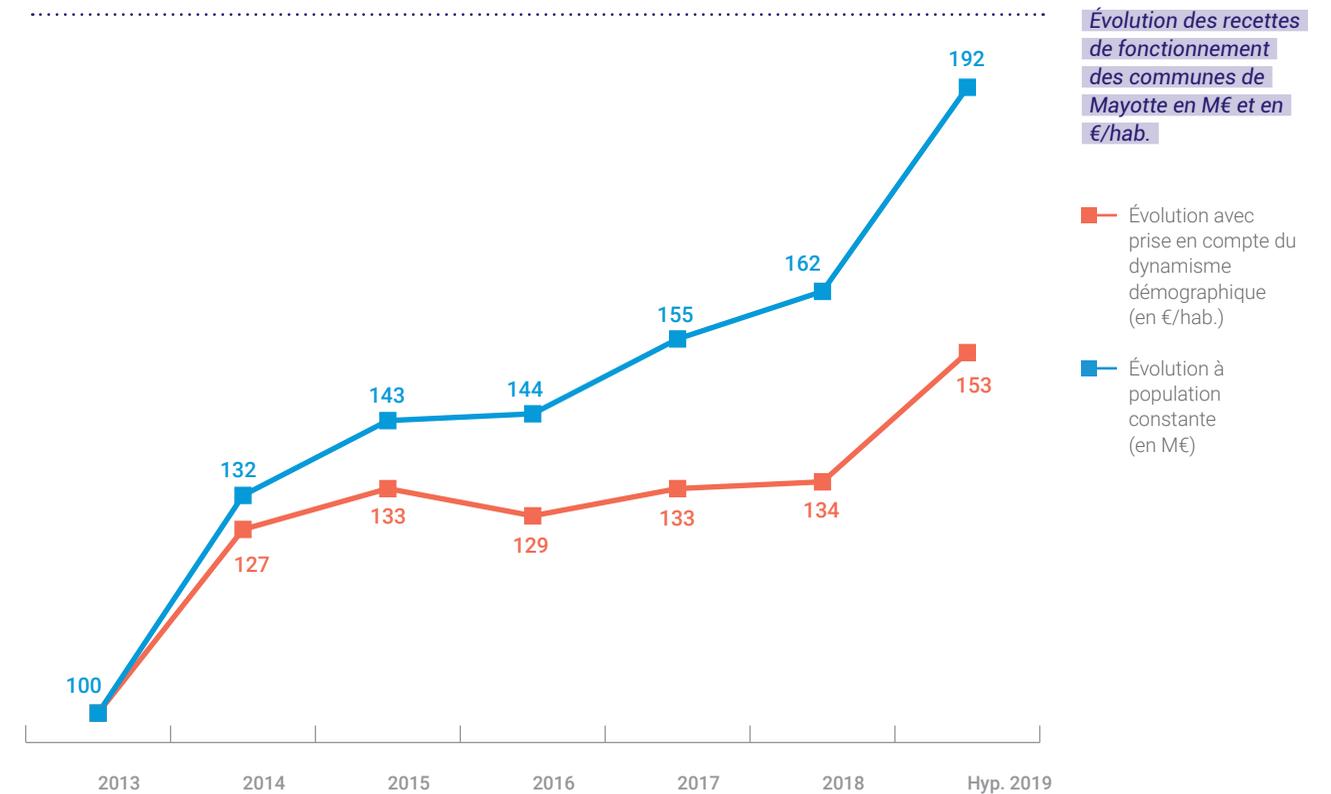
2) **Procéder à des investissements lourds, et en assurer le fonctionnement de façon pérenne, pour garantir à long terme des services essentiels à une population croissante** : les communes de Mayotte doivent relever des défis dont l'ampleur ne trouve pas d'équivalent ailleurs en France. Selon l'INSEE, le retard par rapport aux autres départements est conséquent : 84 % de la population mahoraise vivait sous le seuil national de pauvreté en 2011 (contre 31 % en Martinique et 40 % à la Réunion en 2015)<sup>3</sup>. Le dynamisme démographique implique par ailleurs de répondre aux besoins de la population actuelle, tout en anticipant les besoins futurs.

Pour faire face à ces challenges, les collectivités de Mayotte disposent de moyens croissants :

- les recettes de fonctionnement, visant à assurer le fonctionnement des services publics, auront été doublées entre le début et la fin de la présente mandature ;
- en investissement, le contrat de convergence prévoit une enveloppe de 1,6 Md€ sur quatre ans (2019-2022) : les engagements financiers de l'État et des collectivités de Mayotte sont quatre fois plus conséquents que ceux du précédent contrat (contrat de plan État-Région 2015-2020).

3 - Une personne (ou un ménage) est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian en métropole. En 2015, le seuil de pauvreté calculé hors revenus financiers imputés est de 1 015 euros par mois par unité de consommation (UC). En 2011, il était de 959 euros par mois et par unité de consommation.

Nota : les données pour 2013-2018 proviennent des comptes définitifs des communes et celles de 2019 sont des hypothèses (assises sur les montants prévisionnels de DGF, d'octroi de mer, de compensations et produits fiscaux notifiés par la DRCL et la DRFIP).



# SECTION DE FONCTIONNEMENT

## Les recettes de fonctionnement

**LE NIVEAU DE RECETTES SE RAPPROCHE PEU À PEU DES STANDARDS DOMIENS**

Depuis l'introduction de la fiscalité directe, les recettes de fonctionnement du bloc communal mahorais comprennent, comme pour leurs homologues domiennes, quatre grandes composantes :

- 1) La dotation globale de fonctionnement ou DGF (en 2018, 37 % des recettes contre 16 % dans les autres DROM) est le principal soutien financier de l'État pour le fonctionnement des collectivités françaises. Son poids dans les recettes est fort à Mayotte en raison de rentrées fiscales encore faibles.
- 2) L'octroi de mer (en 2018, 39 % des recettes contre 32 % dans les autres DROM) est une recette douanière spécifique à l'outre-mer qui porte sur les importations de marchandises et la production des entreprises locales réalisant plus de 300 K€ de chiffre d'affaires annuel. Depuis 2019, les communes reçoivent la totalité du produit de l'octroi de mer

départemental, qui était auparavant partagé avec le Département. Après transfert, les communes mahoraises se rapprochent de celles de Guyane avec une recette totale avoisinant les 300 € par habitant en 2019.

- 3) La fiscalité directe locale et les taxes spécifiques (en 2018, 12 % des recettes contre 42 % dans les autres DROM) : l'écrasante majorité de ces recettes correspond aux produits des trois taxes « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties). Depuis 2016, la fiscalité professionnelle (cotisation foncière des entreprises) a été transférée aux intercommunalités.
- 4) Les autres recettes (en 2018, 12 % des recettes contre 11 % dans les autres DROM) comprennent essentiellement les concours financiers autres que la DGF (en provenance de l'État et de collectivités d'échelon supérieur), mais aussi les ventes de biens et de services développés par les communes.

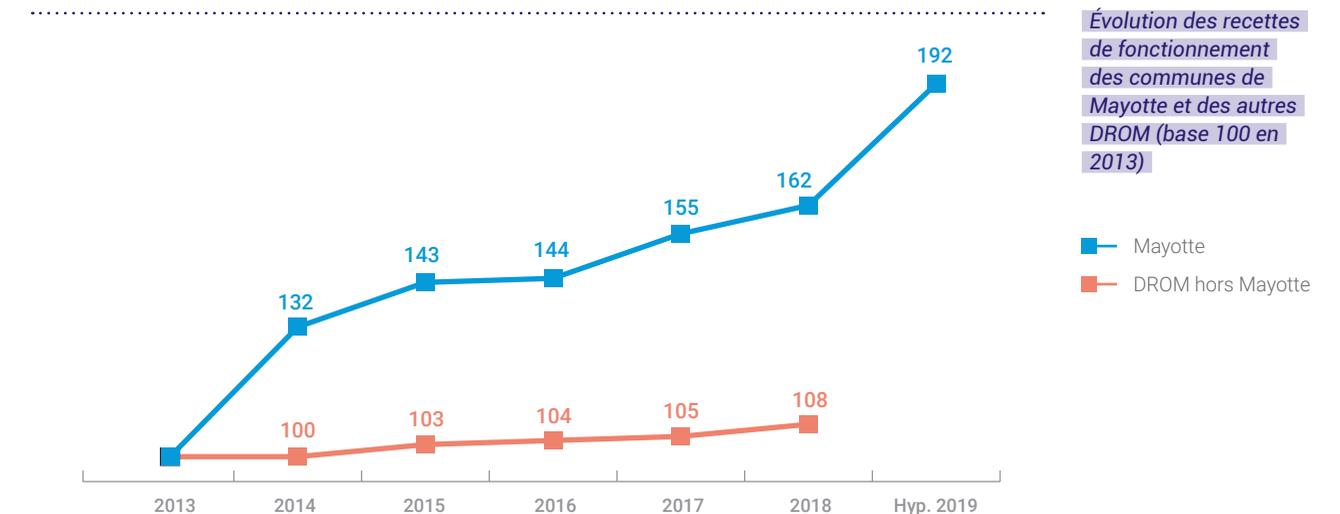
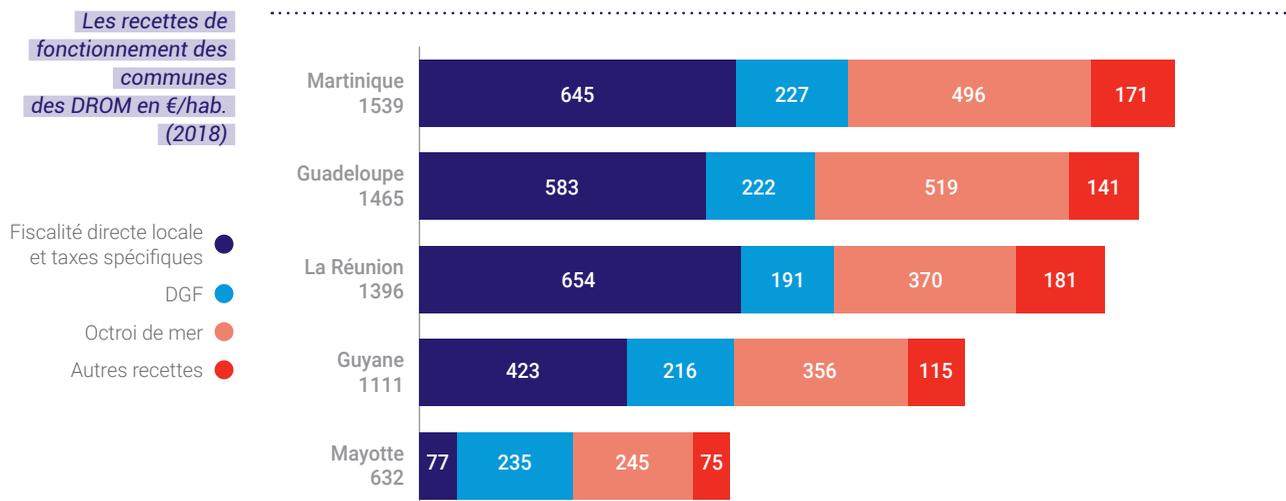
Contrairement aux autres DROM, les communes de Mayotte connaissent une phase de forte croissance de leurs recettes. Entre 2013 et 2018, elles ont progressé de 62 %, quand l'évolution pour les autres DROM s'est limitée à 8 %. Cette forte progression résulte du processus de départementalisation et du transfert de ressources financières qui l'accompagne.

Toutefois, les communes mahoraises sont encore loin d'avoir atteint le niveau de recettes de leurs homologues domiennes (632 €/hab. contre 1 396 €/hab. en 2018), ce qui s'explique surtout par :

- La fiscalité directe locale, encore en cours de déploiement : la fiscalité directe locale est d'application récente à Mayotte (2014) et sa mise en place s'est organisée sur des bases incomplètes (les parcelles et constructions ne sont pas toutes recensées, faute de dépôts systématiques de permis de construire notamment). Ramenés en euros par habitant, les produits de la fiscalité directe locale sont huit fois moins élevés que dans les autres DROM.

- Les richesses produites par le territoire et le volume d'importations sont plus faibles qu'ailleurs : mécaniquement, le produit de l'octroi de mer est donc moins élevé (244 € par habitant en 2018 contre plus de 400 € dans les autres DROM).

- Des ressources fiscales et des ventes de prestations présentes dans les autres DROM mais absentes à Mayotte (taxe sur les carburants, taxe de séjour, taxe sur les publicités extérieures, redevance d'occupation du domaine public, etc.) expliquent, dans une moindre mesure, le faible niveau de recettes. Au niveau national, les ventes de biens et de services communaux représentent 8 % des recettes contre moins de 1 % à Mayotte.





## Développement des ventes de biens et services

### ENJEUX

Les ventes de biens et de services (chapitre 70 – Produits des services) sont rarement détaillées dans les comptes des communes.

Au niveau national, elles représentent en moyenne 8 % des recettes de fonctionnement des communes. À Mayotte, ces produits représentent moins de 1% des recettes.

Pour la prochaine mandature, la préservation de l'épargne devra passer par l'optimisation des recettes fiscales et des ventes de biens et de services. L'achèvement des travaux d'adressage relèvera le niveau des recettes, qui augmenteront ensuite plus modestement par le biais du développement de taxes spécifiques et de ventes de biens et de services (mise en place de taxes, facturation ou augmentation de la tarification de services à destination de la population, etc.).

Cet impératif de préservation de l'épargne prend encore plus son sens au regard des charges de fonctionnement induites par les investissements en cours (qui s'annoncent au plus haut en 2019).



### De quoi sont composés vos produits des services ?

Les produits des services sont la plupart du temps exclusivement composés de la participation des parents aux collations scolaires. La mise en service de nouveaux réfectoires devrait accroître ces produits... mais aussi la contrepartie en dépenses.

### Comment pourriez-vous agir sur ces recettes pour optimiser votre épargne ?

De nombreuses municipalités se sont fixées l'objectif suivant : les biens et services proposés à la population doivent peu ne rien coûter, ou presque, à la collectivité (les ventes de biens et services engendrent un coût noyé dans les dépenses de fonctionnement).

Les communes espèrent développer ces produits pour accroître leur épargne. Les moyens les plus souvent cités pour y parvenir sont les suivants :

- mise en place d'une régie de recettes pour les locations de salle et de matériel (chapiteaux, podiums, barrières de sécurité, tables, chaises...);
- instauration d'une redevance d'occupation du domaine public, d'une taxe locale sur les publicités extérieures et de droits de stationnement (chapitre 73).

**ENTRE 2015 ET 2018, LES RECETTES ONT ÉTÉ PORTÉES PAR L'OCTROI DE MER ET LA DGF**

Entre 2013 et 2014, l'introduction de recettes fiscales (fiscalité directe locale et octroi de mer) a fait bondir le niveau des recettes du bloc communal mahorais, qui est passé d'une année à l'autre de 102 M€ à 134 M€ (soit +32 %). Sans que cela soit comparable au bond de 2014, les cinq années suivantes (2014-2018) ont été synonymes de croissance particulièrement soutenue (+30 M€, soit +5 % d'évolution annuelle moyenne), essentiellement grâce à :

- **L'octroi de mer (+22 M€ entre 2014 et 2018) :** les communes bénéficient de la dynamique de développement dans laquelle se trouve Mayotte et de l'accélération du rythme des importations qui l'accompagne. Sur la période 2014-2016, le produit de l'octroi de mer a progressé de 5,8 M€ du seul fait de l'activité économique. Les deux années suivantes, la récupération progressive par les communes (un tiers par an entre 2017 et 2019, soit plus de 20 M€ au total) d'une fraction du produit de l'octroi de mer garanti<sup>4</sup>, auparavant dévolue au Département, a engendré une forte progression : +16,7 M€ en deux ans.
- **La DGF (+13 M€ entre 2014 et 2018) a également contribué à la progression soutenue des recettes.** Majorée de 1 à 1,5 M€ chaque année entre 2014 et 2016, la DGF du bloc communal mahorais a ensuite fait l'objet de deux fortes revalorisations successives : un bonus de 2 M€ en 2017 (effort spécifique du Gouvernement pour Mayotte), auquel se sont ajoutés 8 M€ l'année suivante grâce à la prise en compte des résultats du recensement effectué à l'automne 2017. L'absence de minoration

de la DGF est un phénomène singulier et propre à Mayotte, qui est exclue du dispositif national de contribution au redressement des finances publiques<sup>5</sup>. Cette exception vise à ne pas ralentir les collectivités mahoraises dans leur processus de rattrapage.

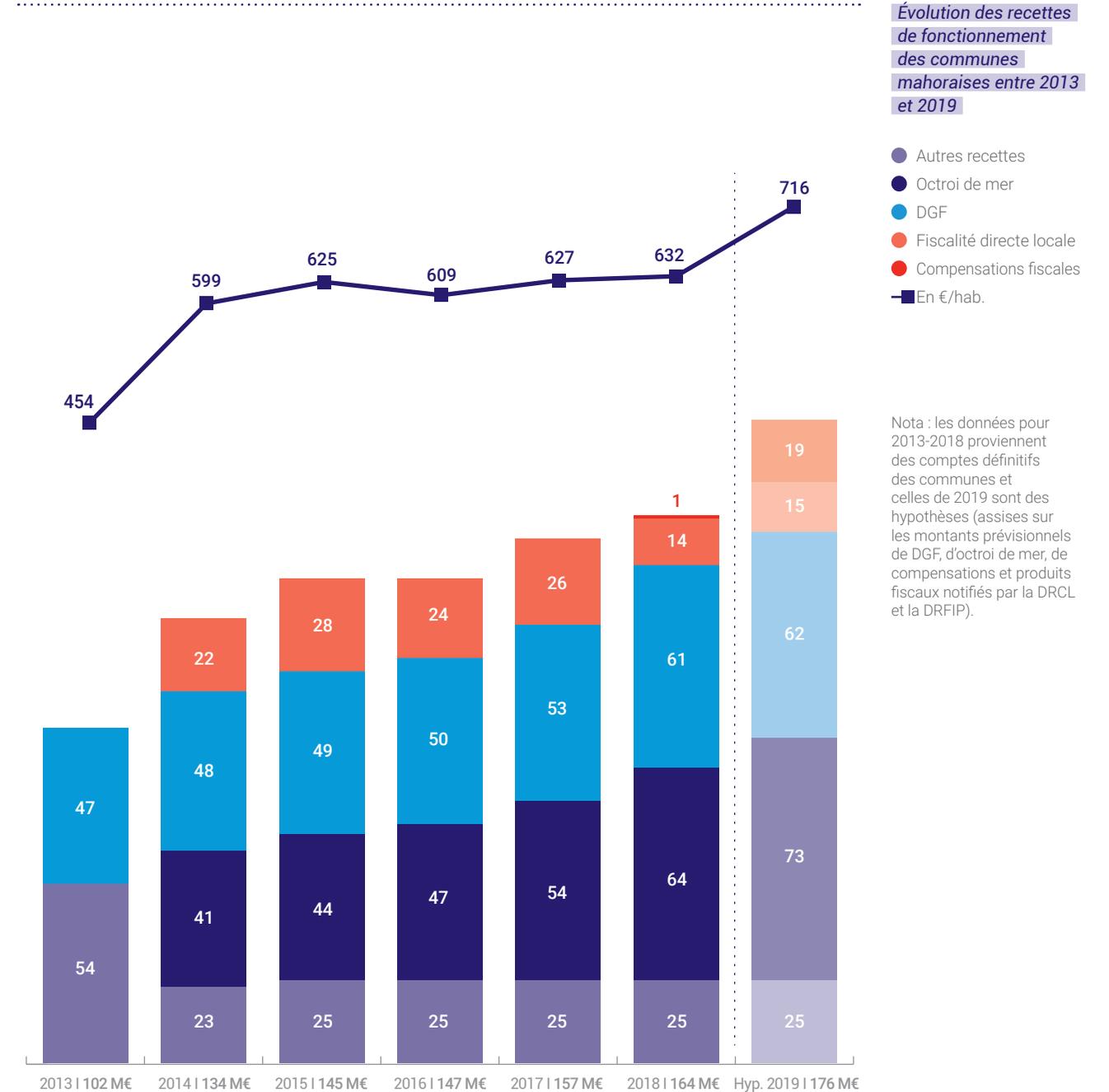
**En 2018, le transfert du second tiers de l'ancienne part départementale de l'octroi de mer et la revalorisation de la DGF ont notamment permis de pallier les pertes engendrées par la minoration de 60 % des valeurs locatives des locaux d'habitation.**

En 2019, les comptes définitifs des communes présenteront des recettes de fonctionnement en forte hausse sous le double effet du transfert du troisième et dernier tiers de l'ancienne part départementale de l'octroi de mer et de la compensation par l'État<sup>6</sup> des pertes directes et indirectes induites par l'abattement de 60 % (et par d'autres mesures législatives antérieures).

4 - Le produit de l'octroi de mer se subdivise en deux parts : la dotation globale dite « garantie » (DGG) imputée en fonctionnement et le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) imputé en investissement.

5 - Ce dispositif implique une baisse progressive de la DGF des collectivités.

6 - La fiscalité locale est source de nombreux allègements pour les contribuables (ménages ou entreprises). Lorsqu'ils sont décidés par les collectivités locales (abattements ou exonérations facultatives), ces dernières supportent entièrement la perte de recettes correspondant à leurs décisions. Lorsqu'il s'agit de mesures législatives, « les ressources de contrepartie pour les collectivités prennent soit la forme de dégrèvements, l'État se substitue aux contribuables locaux, soit la forme de compensations d'exonérations (allocations compensatrices ou dotations) » (Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les allègements de fiscalité directe locale et leurs compensations, n°2, avril 2018).





**LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE  
DEVRAIT TIRER LES RECETTES  
VERS LE HAUT À PARTIR DE 2019**

7 - À l'exception des deux communes de Petite-Terre, qui ont continué à percevoir les produits de la contribution foncière des entreprises jusqu'en 2017.

8 - Il s'agit du principal flux financier entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU). Elle correspond, schématiquement, à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par les communes à cette catégorie d'intercommunalité (guide pratique, attribution de compensation, DGCL)

Depuis sa mise en place en 2014, la fiscalité directe locale a fait l'objet de trois ajustements majeurs :

1) **Entre 2015 et 2016, la révision à la baisse des valeurs locatives a allégé la taxe d'habitation pour les contribuables et dans le même temps entraîné une perte de revenus pour les communes.** Les valeurs locatives, qui entrent dans le calcul de la taxe d'habitation, ont initialement été basées sur des loyers particulièrement élevés et non représentatifs du marché local, au point que le montant de l'impôt apparaisse disproportionné par rapport aux revenus d'une partie de

la population et au degré d'équipement des logements. Ces valeurs locatives ont donc été minorées, entraînant des pertes de revenus fiscaux pour les communes. Ces dernières ont été compensées par l'augmentation des taux d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties respectivement passés de 13,2 % et 4,9 % à 17,6 % et 7,7 % en moyenne sur le territoire).

2) **Le transfert<sup>7</sup> de la contribution foncière des entreprises aux intercommunalités en 2016 n'a pas eu d'incidence défavorable sur l'épargne.** Les deux premières années ayant suivi l'introduction de la fiscalité directe, les communes ont perçu le produit des impôts des particuliers et une partie du produit des impôts des entreprises. Depuis 2016, le panier fiscal des communes est réduit aux trois taxes « ménages ». Cette perte de recettes a été compensée par le transfert aux intercommunalités des charges afférentes à la compétence de collecte et de traitement des déchets. Ces deux transferts, en recettes et en dépenses, ont été neutralisés plus tard en 2017 ou 2018 (ni gains ni pertes pour personne) par le biais du mécanisme d'attribution de compensation<sup>8</sup>.

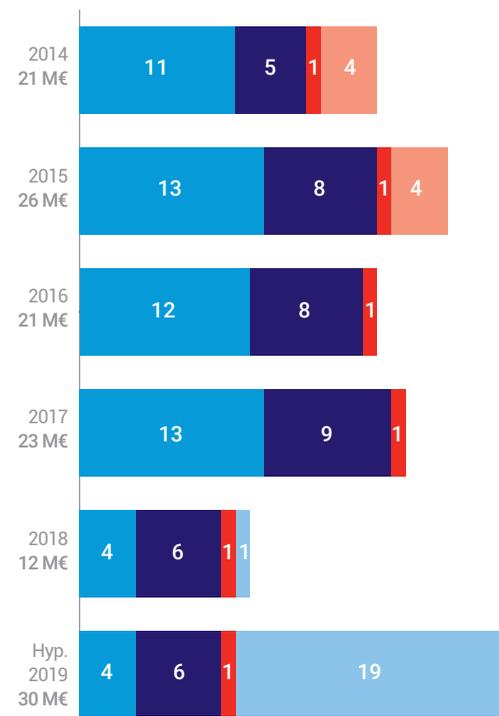
3) **L'exercice 2018 a été marqué par la minoration de 60 % de la valeur locative des locaux d'habitation, compensée à partir de 2019.** Les budgets communaux ont été pénalisés en 2018 (perte équivalant à plus de 10 % des recettes récurrentes) puisque la compensation de l'État n'est intervenue qu'en 2019 (année pendant laquelle l'État a également compensé des exonérations antérieures à 2018).

**Évolution des produits  
de la fiscalité directe  
locale des communes  
de Mayotte\***

- Taxe d'habitation
- Taxe foncière sur les propriétés bâties
- Taxe foncière sur les propriétés non bâties
- Cotisation foncière des entreprises
- Compensations fiscales

Nota : l'hypothèse 2019 est basée sur les notifications prévisionnelles de la DRFIP.

\*Hors rôles supplémentaires (imposition particulière d'un contribuable faisant suite, par exemple, à une rectification pour insuffisance de base déclarée)



## Mise en place de la fiscalité directe locale

### L'adressage : principal chantier en cours en matière de fiscalité directe locale

#### ENJEUX

La fiscalité locale directe s'est organisée à Mayotte à partir de bases incomplètes (de nombreuses parcelles n'étaient pas recensées et ne sont pas encore aujourd'hui évaluées), ce qui engendre :

- **pour les communes, des capacités de fonctionnement et d'investissement limitées** avec un déficit conséquent de recettes, qui seraient utiles au fonctionnement des services publics et à l'investissement ;
- **pour les contribuables imposables, des inégalités de traitement et de l'injustice fiscale** : ces derniers sont contraints de payer plus pour compenser l'absence de contribution de ceux qui devraient être assujettis à l'impôt.

Ce travail d'adressage (et d'amélioration de la connaissance des bases fiscales) permettra d'augmenter de façon significative les recettes de fonctionnement des communes (les compensations fiscales seront notamment revalorisées chaque année via la prise en compte de l'élargissement des bases fiscales).

Dans cette optique, l'AFD Mayotte proposera en début d'année 2020 une solution d'accompagnement au bénéfice des communes pour le recensement de constructions non évaluées.

Par ailleurs, la fiscalité directe locale est la seule ressource significative en fonctionnement sur laquelle les communes peuvent agir, contrairement à l'octroi de mer dont les taux sont votés par le Département. À Mayotte, la pression fiscale est particulièrement forte puisque les collectivités compensent le déficit de bases fiscales par de forts taux d'imposition.



## Mise en place de la fiscalité directe locale *(suite)*

### Avez-vous engagé un travail d'adressage ?

Aux côtés de la DRFIP (et souvent de La Poste), la plupart des communes de Mayotte ont entrepris une démarche d'adressage et d'amélioration de la connaissance des bases fiscales. Si toutes ne sont pas rendues au même stade dans la démarche, il a été constaté que :

- 1) L'adressage dit « juridique » est généralement achevé : par le biais d'une délibération, les communes ont identifié les parcelles et constructions à intégrer au registre de la DRFIP, ainsi que les noms et numéros de rue à créer ou à modifier.
- 2) L'adressage dit « technique » est, selon les cas, en passe d'être achevé ou sur le point de commencer sur financement de l'État (DETR) : ce travail consiste à réaliser des travaux de panneautage sur le terrain (pose de plaques sur lesquelles figurent les numéros et noms de rue).

### Vos décisions concernant les taux sont-elles conditionnées par l'évolution des bases ?

En raison des différents ajustements liés à la mise en place de la fiscalité, les municipalités ont le sentiment de naviguer à vue et affirment attendre avant tout l'achèvement des travaux d'adressage pour y voir plus clair et convenir d'une véritable politique fiscale. Les communes se trouvent dans l'un des deux cas de figure suivants :

- 1) Une situation déficitaire au cours de la mandature explique des taux d'imposition élevés : pour combler leur déficit,

certaines communes (dont les comptes ont parfois directement été réglés par le Préfet) ont procédé à des hausses de taux d'imposition. Ces communes envisagent souvent de ne pas augmenter, voire de procéder à une diminution des taux une fois que les bases fiscales auront été régularisées.

- 2) Les taux d'imposition se situent autour de la moyenne : au cours de la mandature, la situation financière n'a pas contraint ces communes à procéder à d'importantes hausses de taux d'imposition. Une fois les travaux d'adressage achevés, ces communes envisagent de ne faire varier leurs taux d'imposition qu'en fonction du produit fiscal nécessaire à l'équilibre budgétaire.

L'exercice 2018 a fait l'objet d'importantes hausses de taux : le taux moyen du bloc communal mahorais a augmenté de près de 3 points en 2018 contre + 0,8 et + 0,5 en 2017 et 2016. Cette situation s'explique par l'absence de compensation immédiate des pertes engendrées par la minoration de 60 % de la valeur locative des locaux d'habitation. À noter : l'augmentation des taux d'imposition a été imperceptible par les contribuables puisque concomitante à la minoration de 60 % des valeurs locatives des locaux d'habitation.

## Les dépenses de fonctionnement

### LES DÉPENSES SONT PLUS FAIBLES QU'AILLEURS

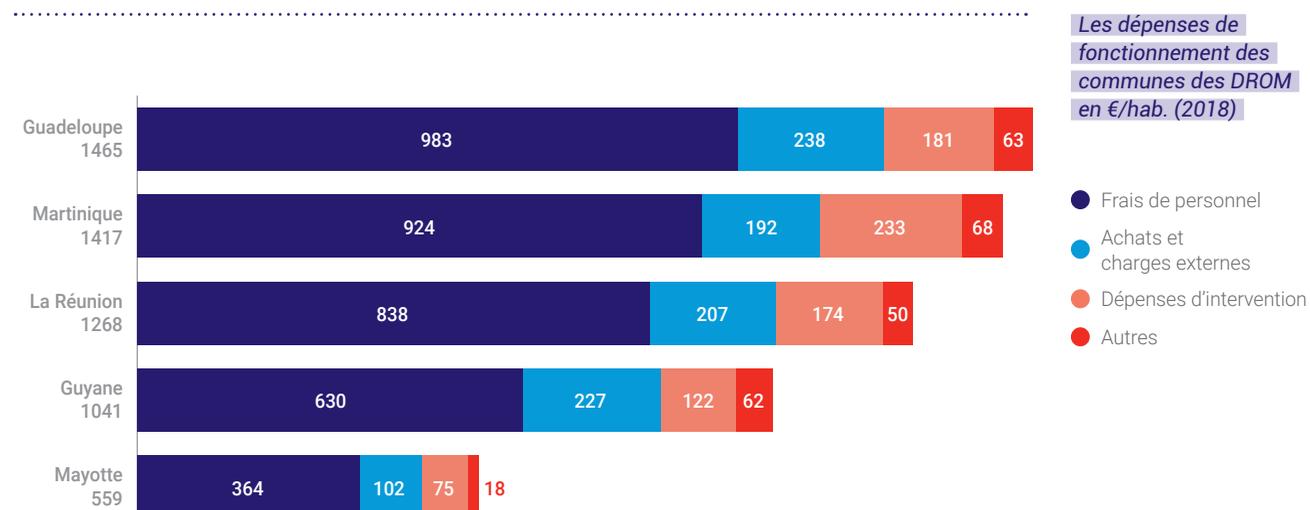
Comme en 2013, les dépenses de fonctionnement comprennent en 2018 quatre grandes composantes :

- 1) Les charges de personnel (65 % des dépenses à Mayotte et dans les autres DROM) comprennent les traitements et cotisations des agents titulaires de la fonction publique territoriale, des agents contractuels et des emplois aidés.
- 2) Les dépenses d'intervention (13 % des dépenses contre 14 % dans les autres DROM) correspondent aux subventions et contributions versées par les communes à leurs organismes de regroupement et satellites.
- 3) Les achats et charges externes (18 % des dépenses contre 17 % dans les autres DROM) sont constitués des collations scolaires, des fluides (eau, électricité

et carburant) ou encore des frais d'entretien des terrains, des bâtiments et des réseaux.

- 4) Les autres dépenses (3 % des dépenses contre 5 % dans les autres DROM) comprennent les indemnités et frais de mission des élus ainsi que les intérêts de la dette (dont le poids pour les communes de Mayotte est plus faible que dans les autres DROM : 0,5 % contre 2 %).

Les charges de personnel, les charges financières et la quasi-intégralité des dépenses d'intervention constituent des dépenses incompressibles, qui représentent un poids moins conséquent à Mayotte que dans les autres DROM, eu égard au niveau de recettes (70 % des recettes de fonctionnement contre 76 %). Cette configuration donne plus de liberté aux communes de Mayotte pour d'autres dépenses et l'auto-financement des investissements.



Compte tenu du niveau de recettes, le volume de dépenses est plus faible qu'ailleurs (en 2018, 559 € contre 1 302 € par habitant dans les autres DROM), en dépit d'une augmentation de 66 % depuis 2013.

L'inscription de nouvelles dépenses a été contrainte par deux phénomènes :

1) La nécessité d'apurer, en début de mandature, un déficit qui s'établissait à 15 M€ pour l'ensemble des communes de Mayotte. Si les communes ont vu leurs recettes bondir en 2014, ces dernières devaient avant tout limiter les dépenses pour restaurer leur trésorerie. L'augmentation plus importante des recettes que des dépenses en 2014 (+34 % contre +22 %) illustre ce constat.

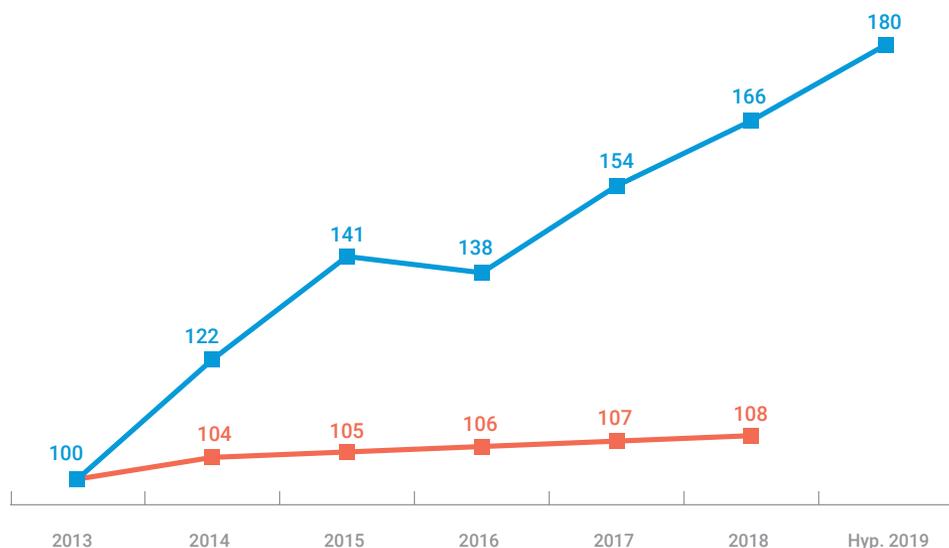
2) L'application du décret sur l'indexation du traitement des fonctionnaires titulaires de la fonction publique territoriale entre 2014 et 2017. Les traitements de

base des fonctionnaires titulaires ont augmenté de 40 % sur la période. Les communes ont dû concilier le coût supplémentaire des hausses de traitement des titulaires en poste avec les besoins de recrutement.

Le processus d'indexation du traitement des fonctionnaires est arrivé à son terme en 2018 et, pour la première fois depuis le début de la mandature, les dépenses ont diminué sans que cela ne s'explique par un transfert de charges. En effet, le recul des dépenses en 2016 était lié au transfert des charges afférentes à la compétence de collecte et de traitement des déchets aux EPCI (qui s'est également accompagné du transfert de la contribution foncière des entreprises (cf. p 49)).

Comparaison entre l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes de Mayotte et des autres DROM (base 100 en 2013)

Mayotte —■—  
DROM hors Mayotte —■—

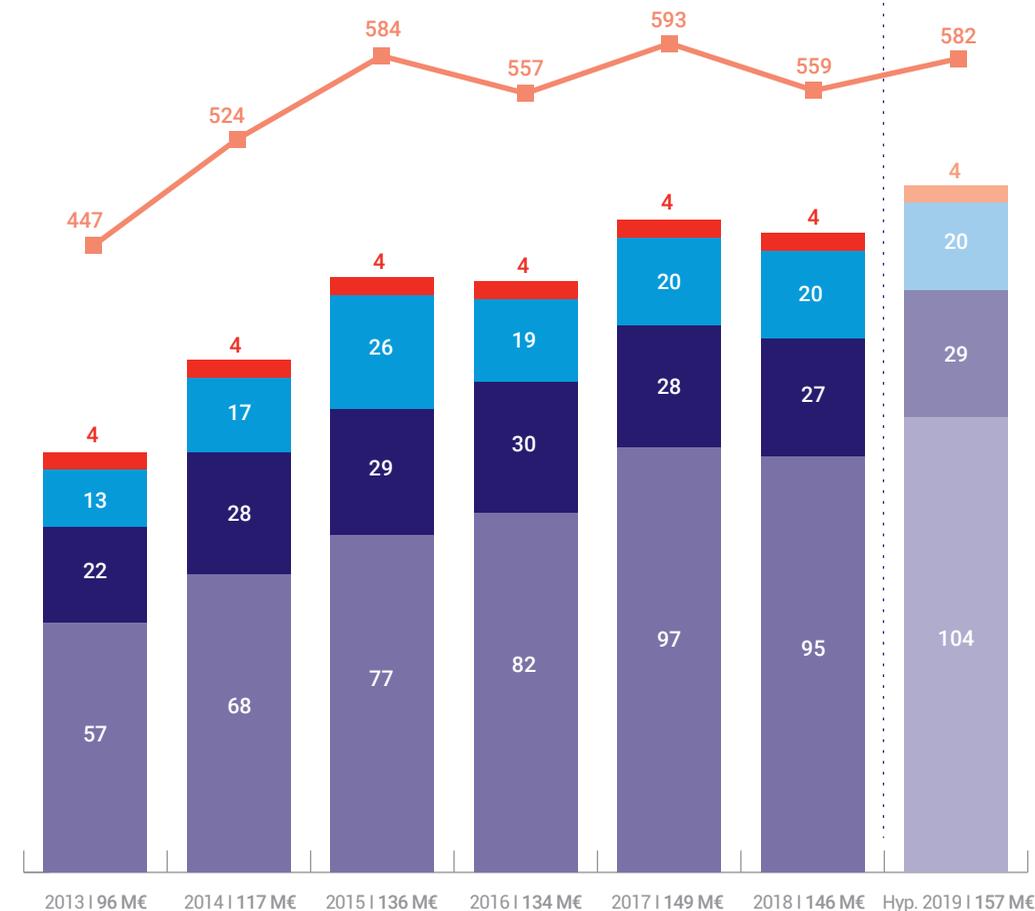


**POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS LE DÉBUT DE LA MANDATURE, LES CHARGES DE PERSONNEL DIMINUENT EN 2018**

Entre 2013 et 2014, l'introduction des recettes fiscales a permis d'absorber l'augmentation des dépenses (21M€, soit + 22%) à tous les niveaux : +11 M€ de charges de personnel, +6 M€ de charges à caractère général et +4 M€ de contributions et subventions de fonctionnement versées.

Entre 2014 et 2017, les dépenses ont augmenté de 31,4 M€ (soit une évolution annuelle moyenne de +8,2 %), essentiellement en raison de l'accroissement des charges de personnel (+28,8 M€). Outre les recrutements, la croissance continue de la masse salariale résulte de l'application du décret sur l'indexation de la rémunération

Évolution des dépenses de fonctionnement des communes mahoraises entre 2013 et 2019



Nota : Les charges à caractère général et les « contributions et subventions de fonctionnement versées » correspondent peu ou prou aux « achats et charges externes » et aux « dépenses d'intervention » du graphique de la précédente partie. Les données pour 2013-2018 proviennent des comptes définitifs des communes et celles de 2019 sont des hypothèses (assises sur les informations communiquées par les communes et les montants de contributions et subventions de fonctionnement à verser par les communes à leurs organismes de regroupement)

9 - Hors communes de la CADEMA.

10 - À l'exception de Mamoudzou, dont l'attribution de compensation est positive. Autrement dit, l'EPCI verse à la Commune une attribution (et non l'inverse).

des agents de la fonction publique. Cette décision fait suite aux mouvements sociaux de 2011 et prévoit un alignement du niveau de rémunération des fonctionnaires mahorais sur celui des agents titulaires antillais, soit une augmentation de 40 % des salaires bruts indiciaires entre 2013 et 2017. Pour la plupart des communes, la revalorisation des salaires s'est déroulée de la façon suivante : passage de 5 à 20 % en 2015, +10 points en 2016 et + 10 points en 2017 (pour atteindre les 40 % en 2017).

L'exercice 2016 fait figure d'exception, avec une diminution des dépenses engendrée par le transfert aux intercommunalités du versement de la contribution au SIDEVAM 976, le syndicat chargé du traitement et de la collecte des déchets<sup>9</sup>.

L'exercice 2018 rompt avec une tendance lourde et caractéristique de la mandature : la hausse continue et soutenue des charges de personnel, et présente deux autres singularités :

- **Les communes versent désormais des attributions de compensation<sup>10</sup> à leur EPCI de rattachement.** Cela représente un total de 5 M€ inclus dans les « contributions et subventions de fonctionnement versées », qui ne gonflent pas depuis la création des intercommunalités.

- **Les charges à caractère général diminuent, notamment en raison des mouvements sociaux intervenus sur l'île.** Certains services n'ont eu qu'une activité partielle. À titre d'exemple, toutes les collations scolaires n'ont pas été distribuées, compte tenu des fermetures temporaires d'établissements.

Au vu des informations et budgets communiqués par les communes, les comptes définitifs de 2019 devraient présenter une hausse sensible des charges de personnel (recrutements, titularisations, reconduction en tant que contractuels d'anciens emplois aidés, etc.). Il en va de même pour les charges à caractère général, qui ne seront pas minorées, notamment en raison d'activités partielles (absence de mouvements sociaux d'ampleur en 2019).

### LA STRUCTURE DES EFFECTIFS COMMUNAUX A ÉVOLUÉ ET LA MASSE SALARIALE S'EST ALOURDIE

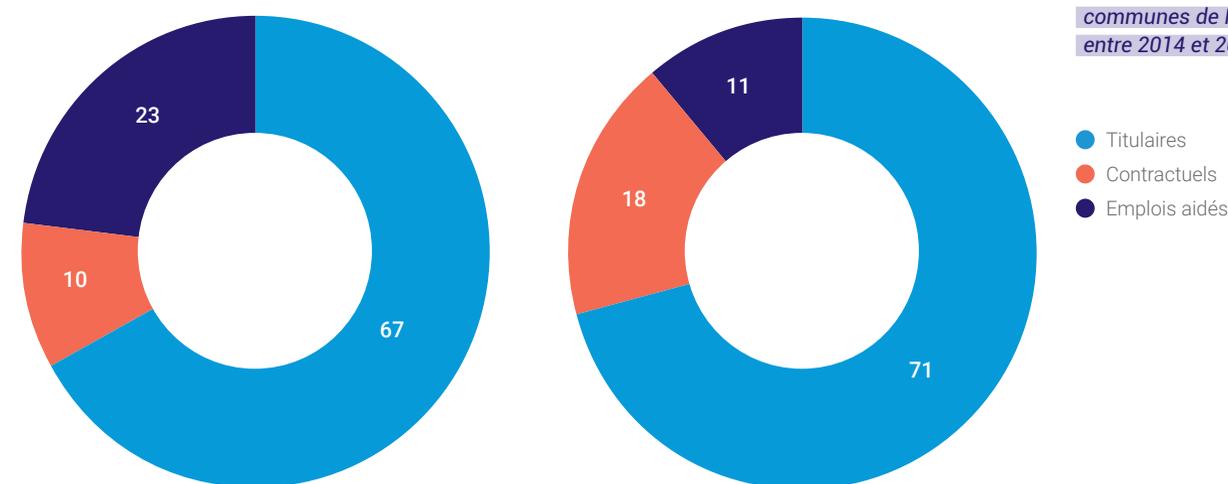
Entre 2014 et 2018, les rémunérations des effectifs communaux ont évolué comme suit :

- **Le traitement des agents titulaires a pris un poids encore plus prépondérant** sous l'effet de l'application du décret sur l'indexation et, dans une moindre mesure, de recrutements. Entre 2014 et 2018, les effectifs titulaires ont progressé de 10 %, alors que le volume des rémunérations a bondi de 40 %.
- **Le volume d'indemnités des emplois aidés a été divisé par deux en cinq ans** en raison de l'abaissement du taux de prise en charge par l'État et de l'instauration de quotas (qui viennent limiter leur nombre).
- **Le recours aux contractuels s'est largement accru depuis 2014<sup>11</sup>** : en 2018, les contractuels sont manifestement devenus plus attractifs que les titulaires et les emplois aidés, désormais plus coûteux.

Par rapport au début de la mandature, les effectifs apparaissent globalement plus coûteux pour les communes, avec des agents titulaires aux traitements désormais totalement indexés et des emplois aidés moins subventionnés (et parfois remplacés par des contractuels pour maintenir certains services à la population). En 2017, le poids de la masse salariale (par rapport aux recettes) est au plus haut et pèse sur l'épargne nette (qui tombe à 4 %). En 2014, 13 communes avaient des charges de personnel équivalentes à près de 60 % des recettes. Trois exercices plus tard, seules quatre d'entre elles se trouvent dans cette situation. En 2018, de nouvelles recettes et la fin du processus d'indexation allègent le poids de la masse salariale (par rapport au niveau de recettes).

11 - Comme à l'échelle nationale où le nombre d'emplois aidés recule et celui des contractuels augmente.

Structure des rémunérations des communes de Mayotte entre 2014 et 2018





## La politique en matière de Ressources Humaines

### ENJEUX

Depuis leur création à la fin des années 1970, les communes de Mayotte se renforcent progressivement pour augmenter les services à la population. Savoir quelles filières ont été renforcées et par quels biais permet d'apprécier le chemin parcouru et restant à parcourir par les communes.

Pour la prochaine mandature, la préservation de l'épargne devra passer par la rationalisation des dépenses de fonctionnement : les recrutements pourraient être limités aux besoins de l'activité et intervenir seulement lorsqu'aucune autre possibilité n'est permise (redéploiement par exemple). Les communes pourraient également réaliser des économies d'échelle grâce à des mutualisations de moyens avec leur EPCI de rattachement. Cet impératif de préservation de l'épargne prend encore plus son sens au regard des charges de fonctionnement induites par les investissements en cours.

Le renforcement des effectifs peut être opéré par le biais de recrutements, de montées en compétences des effectifs (formation) ou encore de prestations externes (externalisation). En 2017, le poids de la masse salariale (par rapport aux recettes) est au plus haut et pèse sur l'épargne nette (qui tombe à 4 %). En 2014, 13 communes avaient des charges de personnel équivalentes à près de 60 % des recettes. Trois exercices plus tard, elles ne sont plus que quatre dans cette situation.

Les effectifs apparaissent globalement plus coûteux (par rapport au début de la mandature) pour les communes avec des agents titulaires aux traitements désormais totalement indexés et des emplois aidés moins subventionnés (et parfois remplacés par des contractuels pour maintenir les services à la population).

### Quelles sont les filières en cours de renforcement ?

Deux choix de filière ont été proposés aux 17 interrogés. Voici la répartition des résultats :



La mise en place des CCAS, le renforcement des services support et l'entretien de la voirie et des bâtiments ont notamment nécessité des recrutements.

### Quels sont les modes d'action privilégiés pour renforcer les effectifs ?

Pour les années à venir, les communes anticipent des frais de fonctionnement à la hausse (personnel, fluides, entretien et maintenance, etc.), ce qui s'explique par les nouveaux équipements (réfectoires scolaires, équipements sportifs, culturels et sociaux) ou au développement de services existants (CCAS, police municipale). Pour répondre à ces besoins tout en préservant l'épargne, les DGS et DAF cherchent à :

- Redéployer des agents aux fonctions d'exécution pour mieux répondre aux besoins de la population. Pour beaucoup de DGS et de DAF, certains agents employés aux fonctions d'exécution pourraient effectuer des tâches plus en adéquation avec les besoins de l'activité.
- Limiter les recrutements aux agents aux fonctions de conception et d'encadrement : les agents de catégorie A et B font aujourd'hui défaut dans les communes pour effectuer les tâches d'encadrement, tandis que la grande majorité des agents ne peut espérer monter en compétences au point de « passer B, voire A ».

### Quels ont été les impacts de l'indexation du traitement des titulaires et de la baisse de subventionnement des emplois aidés sur votre politique RH ?

Selon les DGS et DAF, l'indexation a incontestablement pesé sur les finances des communes. Cela a conduit les municipalités à limiter leurs recrutements.

En ce qui concerne les emplois aidés, certaines communes ont décidé d'en conserver un maximum dans la limite du quota tandis que d'autres envisagent de ne plus y avoir recours (compte tenu de la diminution du taux de prise en charge, des délais de remboursement ou encore d'une durée de contrat trop courte pour les mobiliser durablement après formation...).

Or, les emplois aidés assurent dans les communes des missions de services à la population : encadrement des activités scolaires et périscolaires, entretien des bâtiments et de la voirie, etc. Pour maintenir ces services, certaines communes ont fait le choix de titulariser ou de reconduire en tant que contractuels d'anciens emplois aidés (souvent à temps partiel).

Ces évolutions, génératrices de coûts supplémentaires, appellent les communes à rationaliser les recrutements pour concilier la préservation de l'épargne et le développement des services à la population (cf. p. 14-15).

# ÉPARGNE

12 - L'épargne de gestion, issue de la différence entre les recettes et les dépenses, de fonctionnement (hors produits et frais financiers), doit en premier lieu couvrir le remboursement de la dette. Si l'épargne de gestion excède le remboursement de la dette, la Collectivité dispose d'une capacité d'autofinancement/épargne (des investissements) nette.

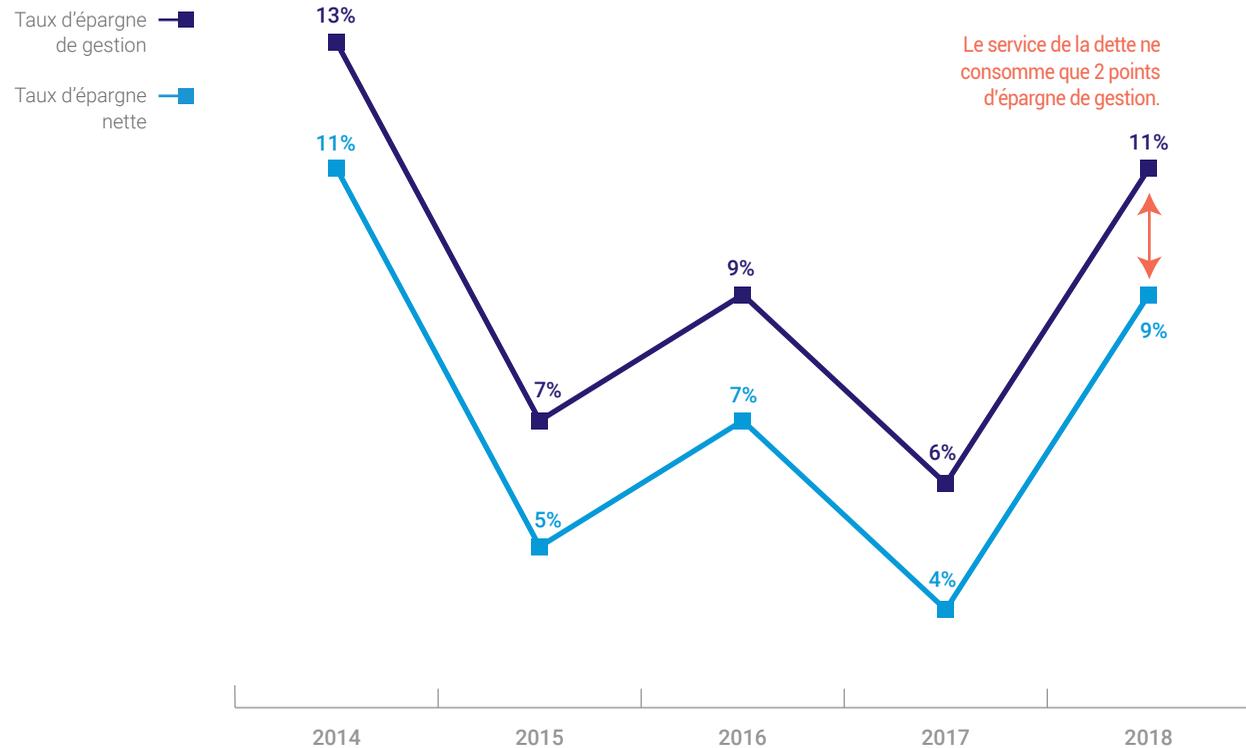
## LES COMMUNES DE MAYOTTE SONT FAIBLEMENT ENDETTÉES

Les communes de Mayotte, des autres DROM et de métropole présentent des niveaux d'épargne<sup>12</sup> très disparates et qui n'évoluent pas suivant les mêmes tendances :

Depuis leur création à la fin des années 1970, les communes de Mayotte se structurent avec des recettes et dépenses, déjà présentes ailleurs, qui y sont progressivement développées. Les variations en dents de scie des taux d'épargne traduisent ce constat.

**Avec une épargne de gestion supérieure à la moyenne domienne et un service de la dette faible, les communes de Mayotte sont en mesure d'autofinancer leurs investissements.**

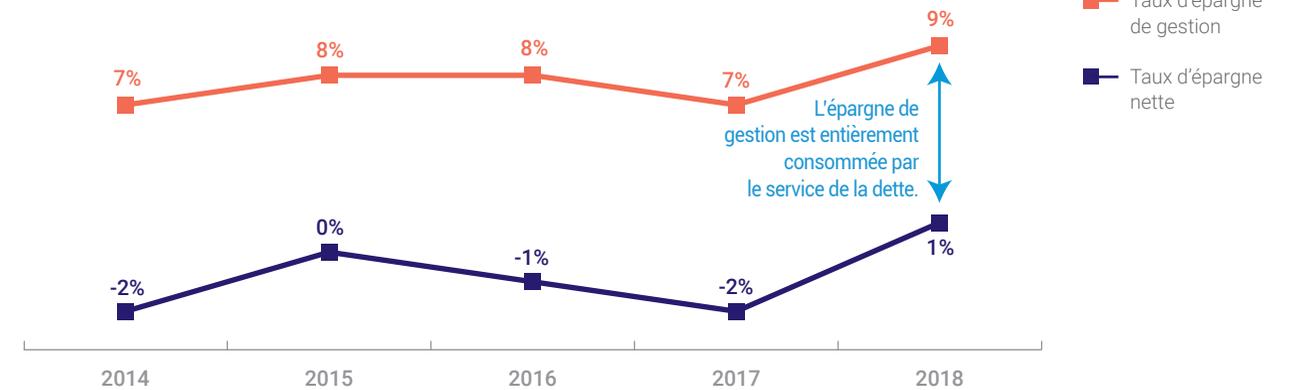
### Les taux d'épargne des communes de Mayotte



Les communes des autres DROM sont plus structurées et n'ont pas fait l'objet de mutations juridico-financières d'ampleur au cours de ces dernières années, comme en témoigne l'absence de grandes variations de l'épargne. Les finances communales apparaissent sous tension, notamment en raison d'un

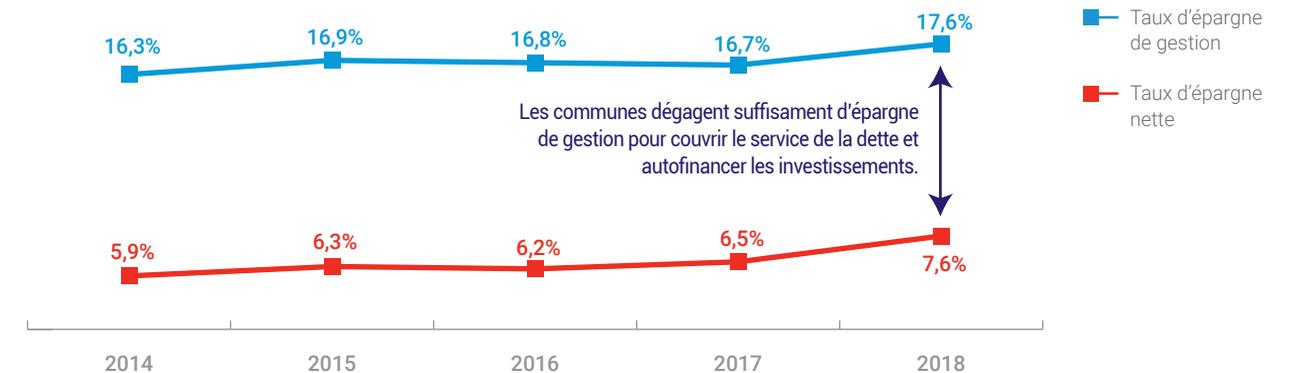
poids trop important de la masse salariale par rapport au niveau de recettes.

**Les communes domiennes, en dehors de Mayotte, ne parviennent pas à autofinancer leurs investissements à cause d'une épargne de gestion trop faible pour couvrir le remboursement du service de la dette.**



Les communes domiennes se portent moins bien que la moyenne nationale : les taux d'épargne de toutes les communes françaises sont supérieurs d'environ 10 points à la catégorie des DROM hors Mayotte. L'épargne de gestion est répartie de façon équilibrée entre la couverture du rembourse-

**ment du service de la dette et l'autofinancement des investissements. À noter : les communes de métropole doivent dégager plus d'épargne nette que les communes domiennes dans la mesure où leurs investissements sont sensiblement moins subventionnés.**



Les taux d'épargne des communes des DROM, Mayotte exceptée

Les taux d'épargne des communes de France (hors métropole du Grand Paris)

13 - Ces deux impôts représentent plus de 90% de la fiscalité directe locale des communes.

14 - La capacité contributive des ménages demeure largement en deçà de la moyenne et de nombreuses habitations insalubres et irrégulières semblent difficiles à évaluer.

**L'ADRESSAGE PERMET TRAIT  
D'ACCROÎTRE DE FAÇON CONSIDÉRABLE  
LES MARGES DE MANŒUVRE  
FINANCIÈRES**

Avec le transfert du troisième et dernier tiers de l'ancienne part départementale d'octroi de mer et l'inscription de nouvelles compensations fiscales, l'exercice 2019 présente les ultimes intégrations de ressources destinées au rattrapage des communes de Mayotte. Pour autant, malgré ces transferts, les recettes de fonctionnement des communes mahoraises demeurent près de deux fois inférieures à celles des autres DROM.

Pour la prochaine mandature, l'atteinte des standards domiens en matière de recettes (et de capacité à renforcer et diversifier les services à la population, tout en préservant l'épargne) implique d'optimiser les recettes fiscales et les ventes. Le chantier le plus énergivore, mais aussi le plus générateur

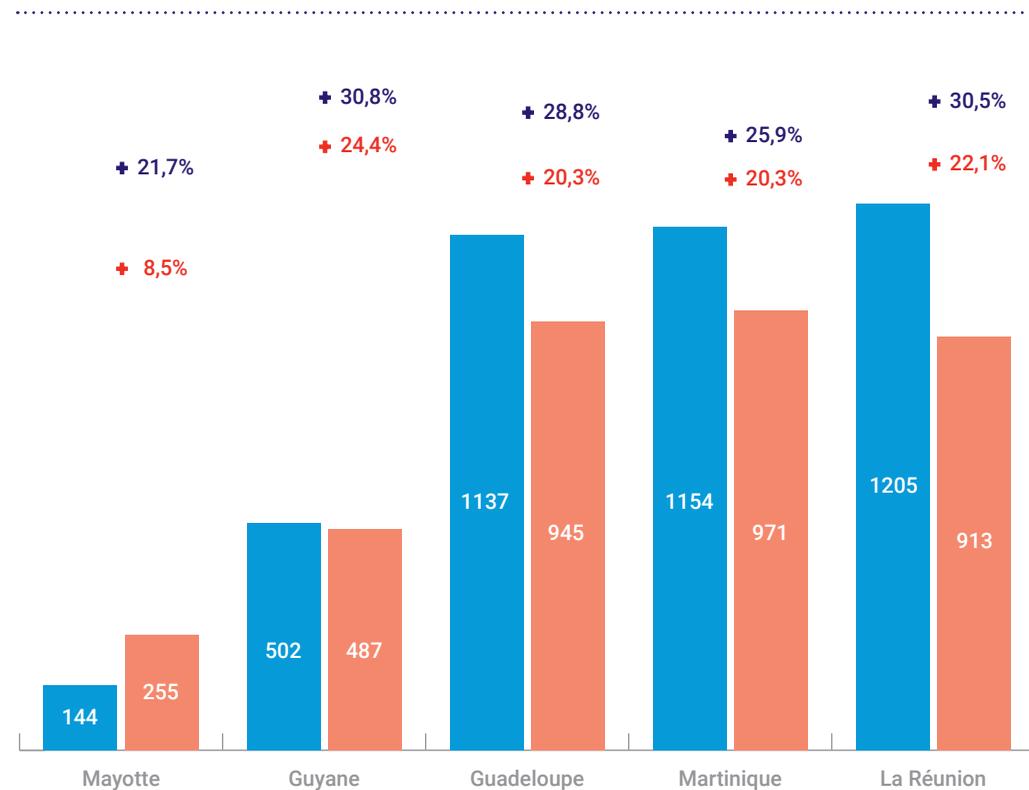
de recettes, consiste à compléter des bases fiscales aujourd'hui largement lacunaires (via l'adressage notamment).

Les enjeux financiers de l'adressage sont considérables puisque les bases brutes, ramenées en €/hab., de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties<sup>13</sup> sont environ trois fois inférieures à celles de Guyane et quinze fois inférieures à celles des autres DROM insulaires. **Tout en tenant compte des spécificités de Mayotte<sup>14</sup>, les recettes supplémentaires engendrées par la régularisation des bases fiscales sont en tout état de cause conséquentes et se chiffrent en dizaines de millions d'euros (les recettes du bloc communal mahorais étant de 164,5 M€ en 2018).**

Comparaison entre les communes domiennes par rapport aux bases brutes et aux taux de taxe d'habitation et aux bases brutes et aux taux de taxe foncière sur les propriétés bâties

● Bases brutes de taxe d'habitation (en €/hab.)  
● Bases brutes de taxe foncière sur les propriétés bâties (en €/hab.)  
✚ Taux moyen pondéré de la taxe d'habitation  
✚ Taux moyen pondéré de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Nota : les bases brutes ne sont pas diminuées d'abattements ou encore d'exonérations obligatoires ou facultatifs votés par la collectivité.



Dans une moindre mesure, l'augmentation des taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (qui sont bien inférieurs à la moyenne) ainsi que le développement de taxes spécifiques et de ventes de biens et de services (régies de recettes pour

les locations, instauration de redevances d'occupation du domaine public, de droits de stationnement, etc.) peuvent également contribuer à élever le niveau de recettes.



Enquête auprès des communes

**L'adressage rend possible un rééquilibrage des taux de la fiscalité directe locale**

En raison des différents ajustements liés à la mise en place de la fiscalité, les municipalités ont le sentiment de naviguer à vue et affirment attendre avant tout l'achèvement des travaux d'adressage pour y voir plus clair et convenir d'une véritable politique fiscale. Les communes se trouvent généralement dans l'un des deux cas de figure suivants :

1) Une situation déficitaire au cours de la mandature explique des taux d'imposition élevés : pour combler leur déficit, certaines communes (dont les comptes ont parfois été réglés par le Préfet) ont procédé à des hausses de taux d'imposition. Ces communes envisagent de ne pas augmenter, voire de procéder à une diminution des taux une fois les bases fiscales régularisées.

2) Les taux d'imposition se situent autour de la moyenne : au cours de la mandature, la situation financière n'a pas contraint ces communes à procéder à d'importantes hausses de taux d'imposition. Une fois les travaux d'adressage achevés, ces communes envisagent de ne faire varier leurs taux d'imposition qu'en fonction du produit fiscal nécessaire à l'équilibre budgétaire.

L'exercice 2018 a fait l'objet d'importantes hausses de taux : le taux moyen du bloc communal mahorais a en effet augmenté de près de 3 points en 2018 contre +0,8 et +0,5 en 2017 et 2016. Cette situation s'explique par l'absence de compensation immédiate des pertes engendrées par la minoration de 60 % de la valeur locative des locaux d'habitation. À noter : l'augmentation des taux d'imposition s'est avérée imperceptible par les contribuables puisque concomitante à la minoration de 60 % des valeurs locatives des locaux d'habitation.

**LA PRÉSERVATION DE L'ÉPARGNE  
PASSE ÉGALEMENT PAR LA  
RATIONALISATION DES DÉPENSES,  
EN PARTICULIER LES RECRUTEMENTS**

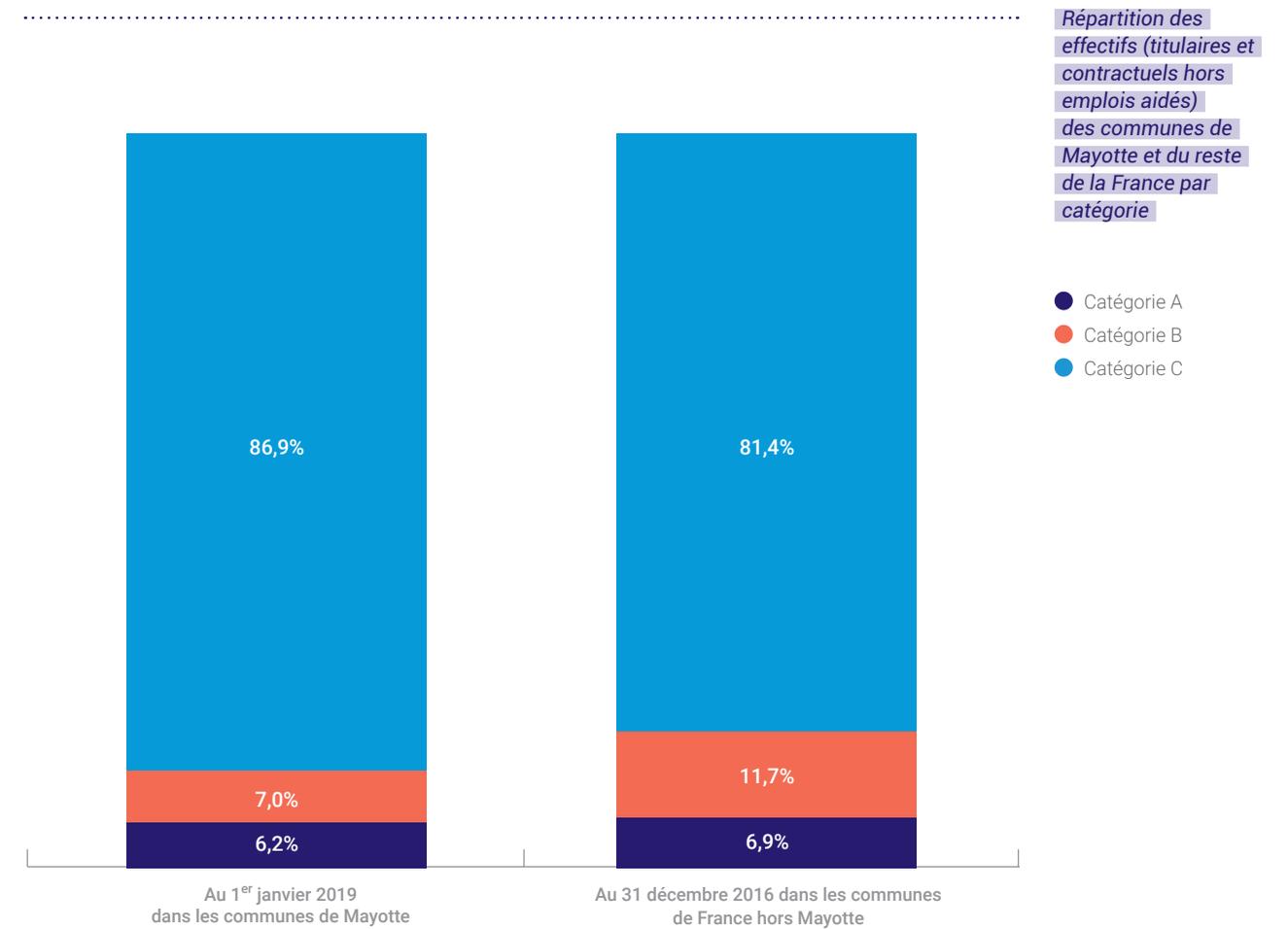
Alors que les communes de Mayotte ne devraient pas - après 2019 - bénéficier de ressources additionnelles autres que fiscales, la rationalisation des charges apparaît fondamentale pour concilier augmentation du niveau de services à la population et préservation de l'épargne, et éviter ainsi de se retrouver dans la situation financière dégradée de certaines communes domiennes.

Cette rationalisation passe avant tout par les recrutements. Ces derniers doivent notamment permettre une meilleure adéquation entre les besoins de l'activité et les compétences du personnel. La comparaison entre la structure des effectifs des communes de Mayotte et celle de leurs homologues offre un éclairage sur les besoins à venir en matière de ressources humaines :

- La proportion d'agents de catégorie A n'est plus sensiblement en deçà de la moyenne nationale (6,2 % au 1<sup>er</sup> janvier 2019 à Mayotte contre 6,9 % au 31 décembre 2016 dans les autres communes françaises) mais il n'en a pas toujours été ainsi. Un rattrapage a été opéré (la proportion de catégories A était de 4,5 % en 2014). Entre le début et la fin de la mandature, certaines communes ont cependant perdu des agents de catégorie A, exerçant aujourd'hui au sein des intercommunalités.

- En revanche, la part des agents de catégorie B se situe en dessous de la moyenne nationale, ce qui permet de conclure à un déficit de cadres intermédiaires pour superviser des agents de catégorie C présents en nombre. Fondamentalement, ce manque d'encadrement intermédiaire nuit à la qualité des services rendus à la population.

Par ailleurs, ces mêmes effectifs ont la particularité de compter une proportion d'emplois aidés trois fois supérieure à la moyenne nationale : 20 % au 1<sup>er</sup> janvier 2019 contre 6 % au 31 décembre 2016 (moyenne nationale).



# SECTION D'INVESTISSEMENT

## Les projets d'investissement

### AUJOURD'HUI, L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL EST AVANT TOUT PORTÉ PAR LES COMMUNES

Si les investissements des collectivités locales mahoraises représentent 417 euros par habitant (ce qui place le territoire derrière trois des quatre autres DROM), **les investissements communaux se situent dans la moyenne domienne.**

La part des communes dans la totalité de l'investissement public local est donc plus importante que dans les autres DOM (60 % contre 37 %) dans la mesure où :

- **les groupements à fiscalité propre investissent peu compte tenu de leur récente création** : si le poids du secteur intercommunal est déjà faible dans les autres DOM (8 %), il l'est encore plus à Mayotte (4 % des investissements public locaux). Le démarrage des investissements intercommunaux n'a véritablement eu lieu

qu'en 2017, soit l'année suivant le premier exercice de quatre d'entre eux ;

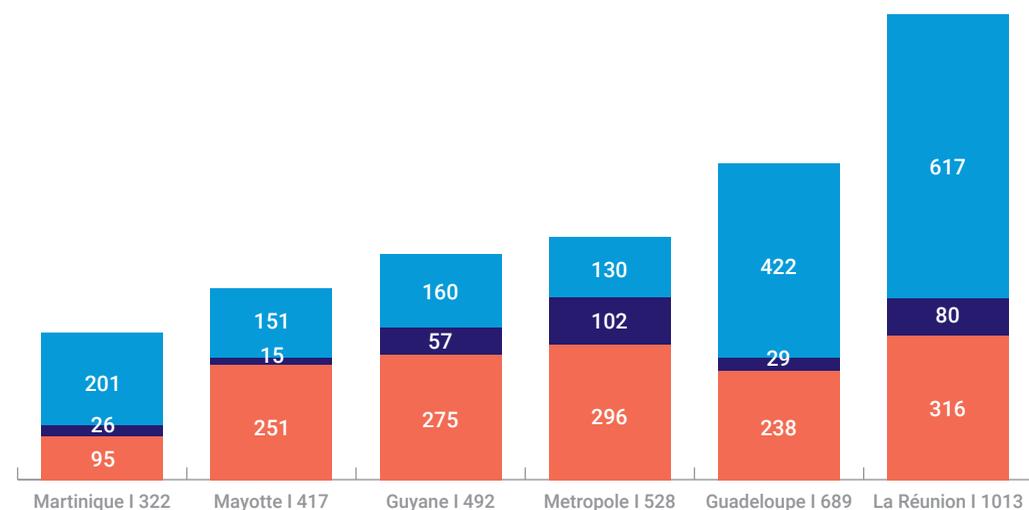
- **le Département présente un effort d'investissement faible au regard des investissements lourds à réaliser pour le rattrapage de Mayotte** : le Conseil départemental n'exerce cependant pas toutes les prérogatives d'une région, en dépit de son statut de collectivité territoriale unique (maintien sous responsabilité de l'État de la construction des collèges et des lycées, etc.). Les comparaisons avec les collectivités domiennes d'échelon équivalent sont donc à opérer avec prudence.

**Le niveau d'investissement des communes en 2018 est le plus haut rencontré depuis le début de la mandature.** Les dépenses d'équipement (hors dette) s'élèvent à 57 M€ (soit 251 €/hab.) contre environ 45 M€ les quatre années précédentes (soit moins de 200 €/hab.).

Répartition des dépenses d'équipement par niveau de collectivité dans les DOM et en métropole (2018)

- Communes
- Groupements à fiscalité propre
- Collectivité(s) d'échelon supérieur \*

\* Collectivité territoriale unique (Martinique, Guyane et Mayotte) ou conseil régional et conseil départemental confondus (Guadeloupe, La Réunion et métropole).

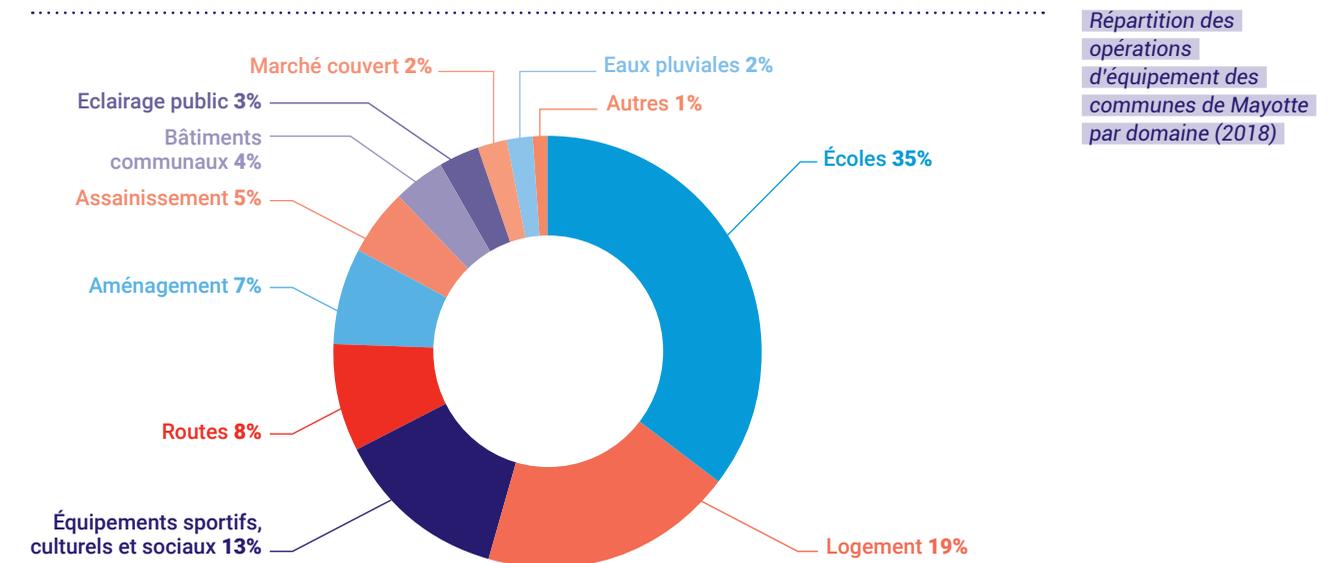


En 2018, 76 % des dépenses d'équipement des communes (proportion obtenue à partir d'un échantillon équivalant à 82 % des dépenses d'équipement) portent sur les domaines suivants :

- **Écoles (35 %)** : le système éducatif mahorais accueille 1 500 élèves supplémentaires chaque année dans le premier degré. Les écoles, souvent dans un état très dégradé, ne sont pas en nombre suffisant pour faire face à la croissance des effectifs. En attendant la construction de nouvelles salles de classe, environ la moitié des élèves sont soumis à un système de rotation (un groupe d'élève suit le cours le matin et un second l'après-midi).
- **Logement (19 %)** : l'INSEE estime qu'en 2011, 73 % des résidences principales n'étaient pas équipées du confort de base tandis que deux sur trois sont surpeuplés. Un cinquième des opérations d'investissement concerne la résorption de l'habi-

tat insalubre (RHI) et la viabilisation de terrains, notamment pour la construction de lotissements.

- **Équipements sportifs, culturels et sociaux (13 %)** : les besoins d'équipement afférents aux jeunes ne se limitent pas aux constructions scolaires mais s'étendent à toutes les structures de proximité.
- **Routes (8 %) et aménagement (7 %)** : les routes de Mayotte sont souvent congestionnées et en mauvais état, tandis que l'espace public mériterait d'être davantage mis en valeur. En 2018, environ 15 % des opérations d'équipement des communes ont concerné la construction et la rénovation de routes et l'aménagement de l'espace public urbain et rural.



Répartition des opérations d'équipement des communes de Mayotte par domaine (2018)

**EN 2018, LA MOITIÉ DES OPÉRATIONS D'ÉQUIPEMENT PORTE SUR LES ÉCOLES ET LA RHI**

En 2018, les communes de Mayotte ont réalisé 57 M€ d'opérations d'équipement (sur 67 M€ de dépenses d'investissement hors dette)<sup>15</sup>, ce qui équivaut à une moyenne 218 €/hab ou 3,4 M€.

Les écarts en termes de niveau d'investissement sont marqués : lorsque les dépenses sont ramenées aux populations municipales, six communes tirent la moyenne vers le haut avec des niveaux sensiblement supérieurs à

la moyenne et 11 communes sur 17 investissent moins que la moyenne. Lorsque les valeurs sont exprimées en M€, d'autres – les plus peuplées – figurent logiquement parmi les plus allantes en matière d'investissement. Les communes consacrent toutes une partie de leur budget d'investissement aux écoles. Cette part va de 18 à 60 % des opérations d'équipement de chaque commune. Les opérations concernent la mise en service de nouvelles salles de classe (rénovation, extension ou construction d'écoles) et de réfectoires scolaires.

**13 communes sur 16<sup>16</sup> ont réalisé des projets relatifs :**

- **au logement** : parmi elles, deux communes présentent des opérations (visant essentiellement à résorber l'habitat insalubre) particulièrement lourdes eu égard à leur population ;
- **à des équipements sportifs, culturels et/ou sociaux** (bibliothèques, médiathèques, MJC, foyer des jeunes, maison de services publics ou encore plateaux sportifs et installations attenantes) ;
- **à la rénovation et l'extension de routes.**

Outre ces domaines, au moins la moitié des communes portent des projets de station d'épuration, de construction ou de réhabilitation de bâtiments communaux et de modernisation de l'éclairage public. En définitive, la prépondérance des projets relatifs aux écoles et au logement montre que les communes de Mayotte interviennent en priorité en réponse aux enjeux de développement explicités en introduction.

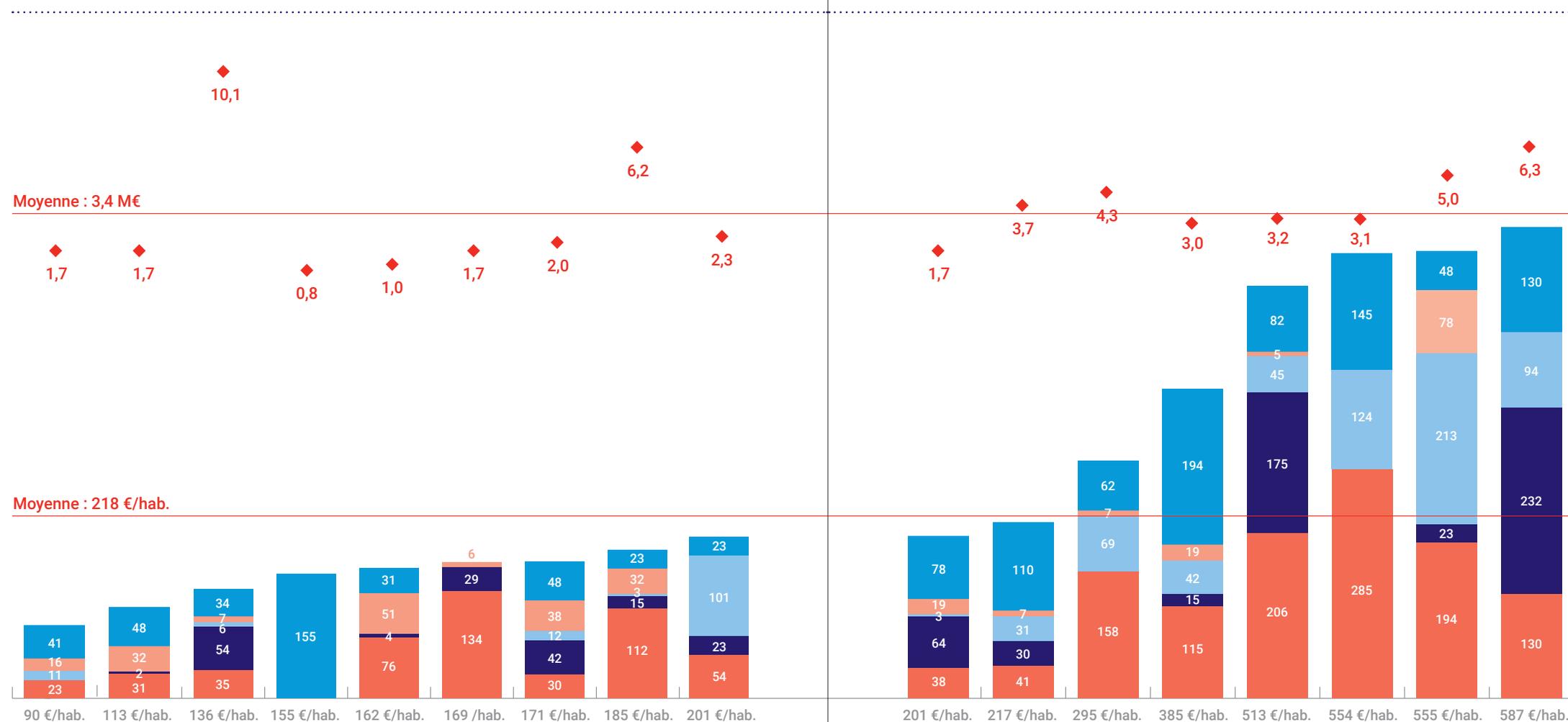
15 - Les dépenses d'investissement portent essentiellement sur des opérations, qui se traduisent par des dépenses d'équipement (directement rattachées à des opérations/projets). En 2018, 10 M€ (soit 15 % des dépenses d'investissement hors dette) n'étaient pas associés à des opérations.  
16 - Une commune n'a pas été en mesure de communiquer la ventilation de ses opérations d'équipement.

Répartition des opérations d'équipement des communes de Mayotte en €/hab. et par domaine (2018) et en M€

Moyenne : 3,4 M€

Moyenne : 218 €/hab.

- Écoles
- Logement
- Équipement
- Routes
- Autres
- Dépenses d'équipement en M€





## Les investissements structurants

### ENJEUX

Les communes mahoraises sont confrontées à deux enjeux directement liés à leurs larges compétences :

- 1) **L'amélioration des conditions d'accueil des jeunes** : avec un tiers de la population âgée de moins de 10 ans, les constructions scolaires et les équipements sportifs, sociaux et culturels à destination des jeunes (dont les communes assurent la maîtrise d'ouvrage) représentent un enjeu majeur.
- 2) **La résorption de l'habitat insalubre** : avec 73 % de résidences principales sans confort de base, Mayotte présente une proportion de logements insalubres sans équivalent dans les autres départements.

### Quels sont les domaines d'investissement prioritaires ?

Trois choix de domaine ont été proposés aux 17 interrogés. Voici la répartition des réponses :

 Enseignement et formation	15	 Sécurité et salubrité publiques	4
 Aménagement, services urbains et environnement	13	 Interventions sociales et santé	3
 Logement	6	 Culture	2
 Sport et jeunesse	6	 Services généraux	2

Ces chiffres résultent des représentations des DGS et DAF et sont à confronter aux réalités statistiques (cf. p 10-11).



Travaux d'assainissement



Rénovation du quartier de M'Gombani



Façade de la Mairie de Mamoudzou



Salle du conseil municipal de la Commune de Chirongui



**PLUSIEURS PIERRES D'ACHOPPEMENT  
EXPLIQUENT LES REPORTS  
D'OPÉRATION D'INVESTISSEMENT**

17 - Programmation en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) : la collectivité prévoit une opération d'investissement dont la totalité du coût et des recettes associées (AP) sont répartis sur plusieurs années par le biais de CP. Si une collectivité ne procède pas ainsi et budgète la totalité d'une opération sur un exercice, le faible taux de réalisation portera à croire - à tort - que les investissements ont pris du retard (alors que la Collectivité n'avait pas l'intention de réaliser la totalité de l'opération sur un exercice budgétaire).

Au titre de l'exercice 2018, environ 55 % des dépenses d'investissement budgétées restaient en attente d'exécution (inscription en restes à réaliser). Autrement dit, les communes ont réalisé 45 % des investissements prévus en 2018.

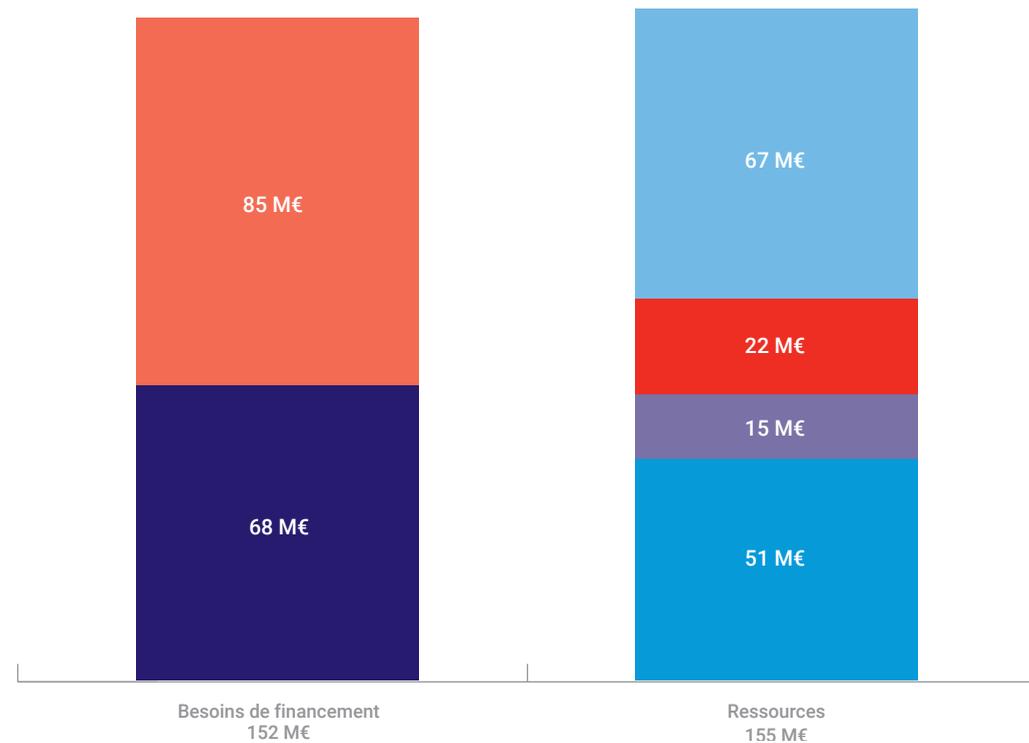
Si ce faible taux de réalisation est à relativiser compte tenu de l'absence de programmation des investissements en AP/CP<sup>17</sup>, il s'explique également par de nombreux reports

d'opérations d'investissement, qui trouvent essentiellement leurs origines dans des phénomènes partagés par les DGS et DAF des communes (cf. infra).

Les solutions pour pallier les reports d'opérations d'investissement sont énoncées page 50.

**Réalisation des investissements budgétés en 2018 par les communes de Mayotte**

- Recettes inscrites en restes à réaliser au 31/12/2018
- Emprunts versés en 2018
- Autofinancement net en 2018
- Recettes mobilisées en 2018
- Dépenses inscrites en restes à réaliser au 31/12/2018
- Dépenses exécutées en 2018



## Les causes de report d'opérations d'investissement

Face aux lourds besoins d'investissement, les DGS et DAF relèvent deux principales difficultés :

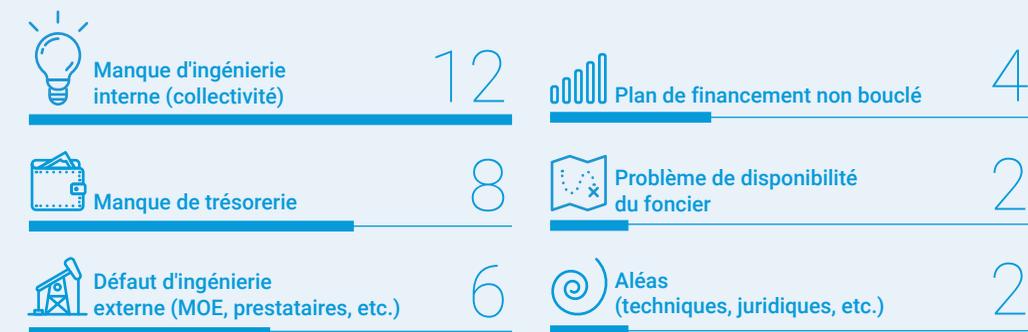
effectivement sous la forme de remboursements, ce qui contraint les collectivités à avancer l'essentiel des dépenses avant de percevoir les subventions.

Deux autres causes ont également été citées, avec moins de fréquence cependant :

- **Le manque d'ingénierie (cité 14 fois sur 17)** : les communes doivent être en mesure d'assurer le montage (recherche de financements, lancement de marchés publics, chiffrage du coût global du projet) et le suivi (de chantier notamment) des opérations d'investissement. Or, cette ingénierie interne (côté collectivité) apparaît souvent très perfectible, tout comme l'ingénierie externe (côté maîtrise d'œuvre et entreprises de travaux). Ces carences engendrent de nombreux aléas et situations de blocage au moment des travaux. L'ensemble de la chaîne doit donc être renforcée.
- **Le manque de liquidités (cité 13 fois sur 17)** retarde parfois le lancement d'opérations ou en ralentit l'exécution (les fournisseurs stoppent ou ralentissent l'exécution des travaux dans l'attente de paiements). Les subventions interviennent

• **Des problèmes de disponibilité du foncier** : les communes ne disposent pas, ou de très peu, de réserves foncières et doivent en conséquence entreprendre des démarches souvent lourdes pour acquérir des parcelles, généralement en situation d'indivision.

• **Les lenteurs administratives des bailleurs** : les délais de formalisation des conventions de subvention et de versement sont souvent jugés longs et responsables du retard dans le lancement des opérations.



# Le financement des investissements

18 - Bien qu'à Mayotte la TVA soit égale à 0 %, l'État verse aux collectivités des FCTVA, qui correspondent à la TVA qu'auraient récupérée les communes sur leurs dépenses d'investissement n-2. Le produit de l'octroi de mer se subdivise en deux parts : la dotation globale dite « garantie » (DGG) imputée en fonctionnement et le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) imputé en investissement. La DGG est un plancher « minimum ». Si, les douanes encaissent davantage, le surplus devient du FRDE.

## LA SITUATION FINANCIÈRE EST AUJOURD'HUI NETTEMENT PLUS FAVORABLE À L'INVESTISSEMENT

Entre 2014 et 2018, les dépenses d'investissement hors dette ont été financées à 81 % par des subventions et dotations d'investissement (subventions, FCTVA et FRDE<sup>18</sup>), tandis que l'autofinancement (épargne nette) et les emprunts se partagent à parts égales une couverture de 38 %. Il en résulte un taux de financement de 119 %, qui pourrait s'apparenter à une situation de surfinancement.

En réalité, une vision pluriannuelle des opérations d'équipement permet de conclure à une absence de surfinancement des

investissements. À titre d'exemple, les prêts sont généralement octroyés et versés avant l'exécution des opérations qu'ils visent à couvrir : le volume d'emprunts versé en 2018 (et donc comptabilisé cette année-là) finance des dépenses dont l'exécution interviendra en 2019 ou les années suivantes. Ce décalage est accentué par les nombreux ralentissements dont font l'objet les opérations d'équipement (cf. p. 38-39). Se cantonner à une vision annuelle fautive donc l'analyse et engendre à tort un constat de surfinancement ; adopter une vision pluriannuelle permet en revanche de constater que les ressources de financement équivalent approximativement aux besoins à couvrir (cf. graphique pages 38-39).

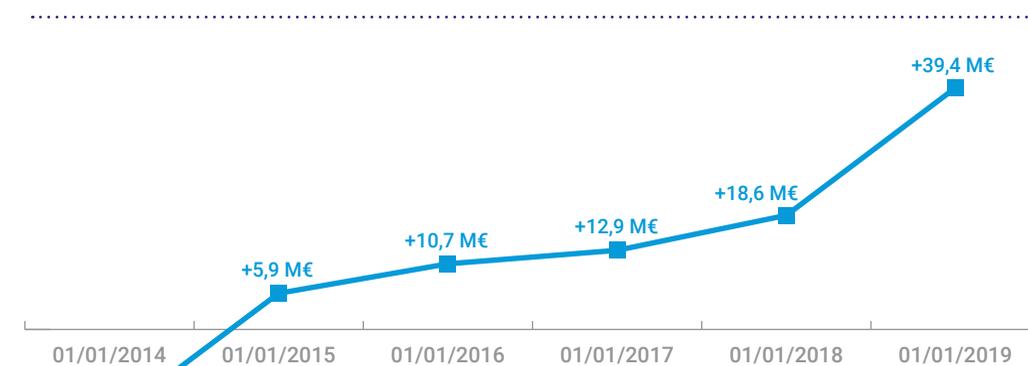
Mode de financement des investissements des communes de Mayotte entre 2014 et 2018

- Reconstitution du fonds de roulement
- Emprunts nouveaux
- Recettes réelles d'invest. hors emprunt
- Épargne nette positive
- Dépenses réelles d'invest. hors remboursement dette

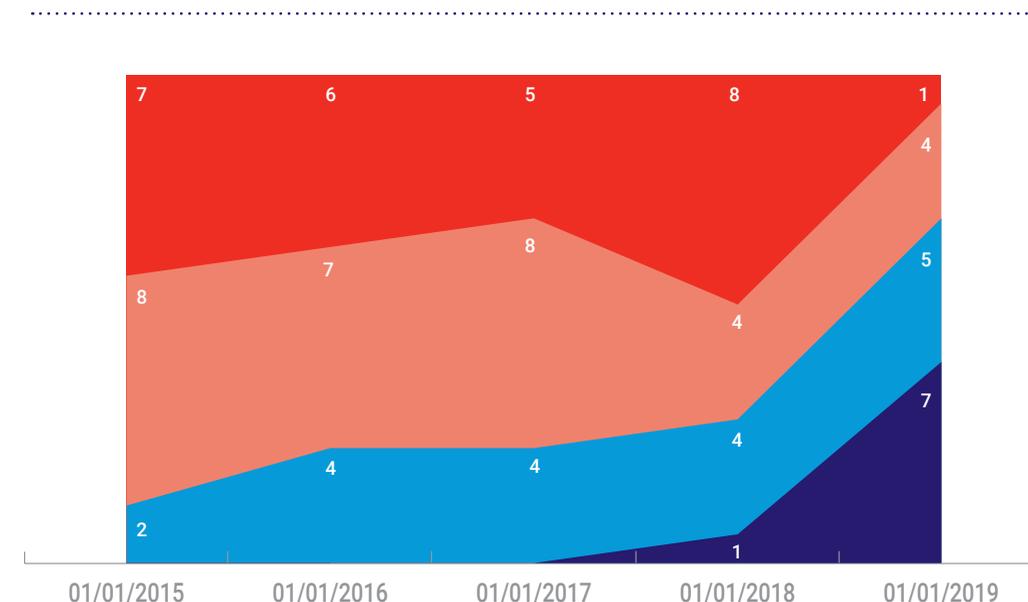


Des niveaux d'épargne positifs, des opérations d'investissement toujours hautement subventionnées et des versements de prêt précédant l'exécution des dépenses associées ont par ailleurs permis un rehaussement nécessaire des niveaux de trésorerie. En début de mandature, la situation financière déficitaire du bloc communal a effectivement entraîné des difficultés de trésorerie pénalisantes pour le financement

des investissements. Avec plus de liquidités, les communes font désormais plus aisément face au portage de programmes d'investissement ambitieux. En théorie, le règlement des factures émises par les bureaux d'études, les maîtres d'œuvre ou encore les entreprises de travaux s'opère dans de meilleurs délais.



Évolution du fonds de roulement des communes de Mayotte du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 1<sup>er</sup> janvier 2019



Évolution du niveau de trésorerie des communes de Mayotte entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019

**DES INVESTISSEMENTS LOURDS  
ET DE NOUVELLES CHARGES  
DE FONCTIONNEMENT À ANTICIPER**

Comme précisé en introduction, les communes de Mayotte (et les autres collectivités) devraient dans les années à venir augmenter de façon significative leurs efforts d'investissement. Avec le contrat de convergence, les engagements financiers de l'État et des collectivités de Mayotte - le Département et dans une moindre mesure les intercommunalités - sont quatre fois plus conséquents que ceux du précédent contrat (1,6 Md€ contre 0,4 Md€). Les crédits du contrat de convergence sont majoritairement affectés aux trois domaines suivants : 1) les constructions scolaires, 2) le transport et les routes et 3) le logement et les requalifications urbaines.

Les investissements ne s'arrêtent cependant pas à leur concrétisation. Une fois sortis de terre, ils induisent de nouvelles dépenses. Les recettes de fonctionnement supplémentaires de 2019 (cf. p 23-24) offrent l'opportunité aux communes de Mayotte de :

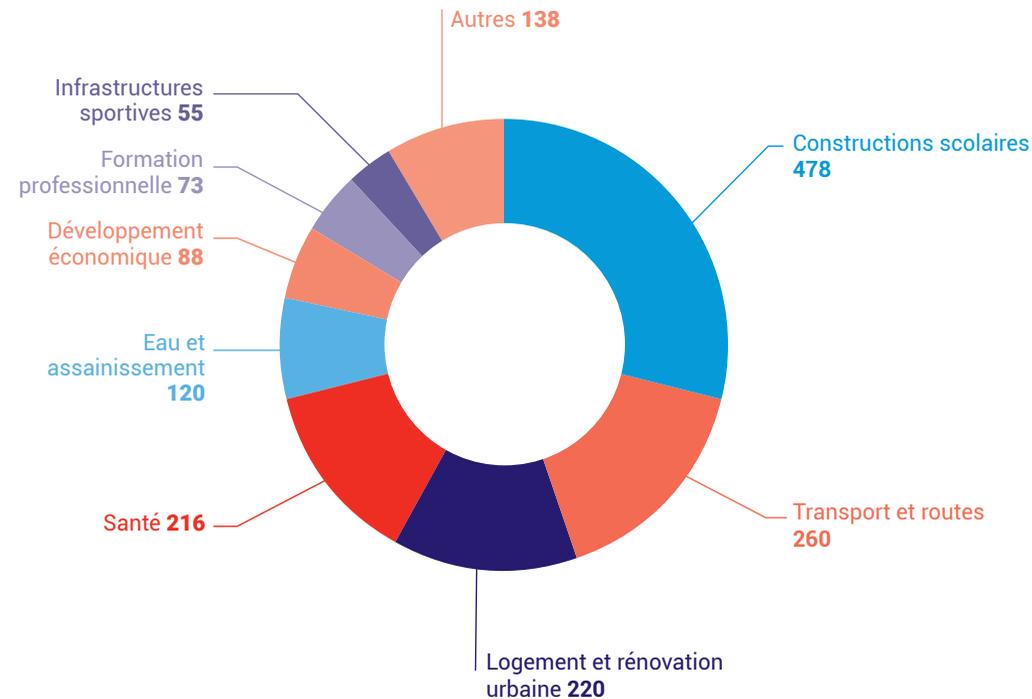
- Financer, dans des conditions historiquement bonnes, les charges de fonctionnement induites par les investissements en cours (écoles, transports, bibliothèques, CCAS, etc.) : en cas de manque d'anticipation de ces coûts additionnels et d'engagement de nouvelles dépenses sans lien avec eux, les communes pourraient manquer de ressources pour le fonctionnement des équipements de demain. Disposer de pro-

jections fiables sur l'évolution de l'épargne en intégrant ces facteurs constitue donc un moyen de se prémunir contre d'éventuelles difficultés budgétaires.

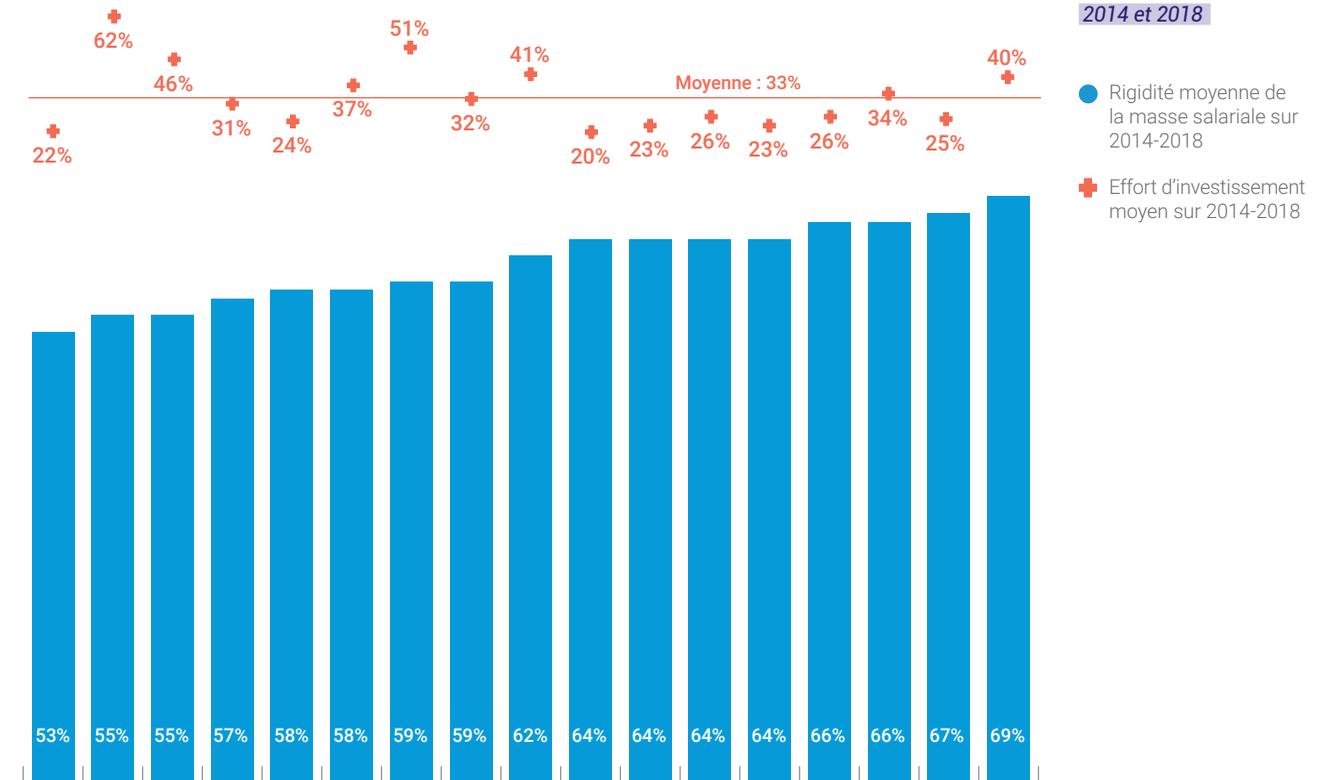
Ce graphique montre que les communes qui investissent le plus sont souvent celles dont les charges de personnel pèsent le moins sur les recettes de fonctionnement.

- Rehausser le niveau d'investissement grâce à l'amélioration de leur capacité d'autofinancement (et d'emprunt) : comme indiqué précédemment, la masse salariale doit être maîtrisée et ne pas consommer toutes les marges de manœuvre financières.

Répartition des 1,6 Md€ du contrat de convergence de Mayotte par domaine



Corrélation entre l'effort d'investissement et la rigidité de la masse salariale entre 2014 et 2018





**DES SOLUTIONS SONT DISPONIBLES  
POUR ACCÉLÉRER  
LES INVESTISSEMENTS**

*19 - Les subventions interviennent effectivement sous la forme de remboursements, ce qui contraint les collectivités à avancer l'essentiel des dépenses avant de percevoir les subventions.*

**Pour mobiliser pleinement les subventions disponibles, les communes doivent augmenter le rythme des investissements.** La consommation des subventions constitue un véritable enjeu : la mandature en cours a notamment été marquée par d'importants volumes de subventions et de dotations d'investissement perdus, faute notamment de projets suffisamment matures.

Des solutions sont en cours de déploiement pour remédier aux ralentissements rencontrés dans la mise en œuvre des opérations d'investissement :

**1) Concernant le développement de l'ingénierie :** les collectivités se renforcent petit à petit en recrutant des cadres intermédiaires (catégories B et A), en priorité sur le suivi des opérations d'investissement. En complément, les services de l'État et de l'AFD accompagnent les collectivités dans le renforcement de leurs capacités : la DEAL sur la construction d'équipements ; l'AFD sur la gestion RH et financière et la préparation de projets d'adaptation et d'atténuation aux effets du dérèglement climatique ; la Préfecture avec le déploiement d'une plateforme d'ingénierie.

**2) Concernant l'accroissement de la trésorerie :** si les développements précédents ont démontré que les ressources s'étaient accrues, les communes sont toujours exposées à des difficultés de trésorerie. Depuis 2016, l'AFD propose à Mayotte un outil de Préfinancement de Subventions Européennes et d'État (PS2E). Ce dispositif fait office d'avance, sous forme de prêt à court terme, des subventions accordées aux collectivités de Mayotte. Il permet aux dites collectivités de ne pas avoir à retarder, voire interrompre, des opérations pour cause de manque de liquidités<sup>19</sup>.

## Les attentes des communes envers les intercommunalités

### ENJEUX

Mayotte compte 5 groupements à fiscalité propre (ou EPCI), tous de création récente. Le plus ancien est la Communauté de Communes de Petite-Terre (CCPT), créé le 31/12/2014 alors que les quatre autres l'ont été l'année suivante.

Aux prémices de leur structuration, les EPCI ne sont pas encore en mesure de jouer pleinement leur rôle d'appui aux communes et de portage de projets d'investissement d'intérêt communautaire.

Les investissements intercommunaux n'ont vraiment démarré qu'en 2017 avec 3 M€ de dépenses, soit moins de 2 % du total à l'échelle départementale.

### Quels est l'impact de la création de l'EPCI sur votre activité et vos finances ?

Compte tenu de leur création récente, les intercommunalités n'ont pas, pour l'instant, un niveau d'investissement comparable à celui de leurs homologues domiennes. L'impact des EPCI a été jugé globalement faible sur le terrain, voire nul pour les communes membres de la CC Nord, EPCI non opérationnel. Ce constat n'a rien d'alarmant eu égard à la création récente des intercommunalités et au temps nécessaire à la préparation de projets.

Les DGS et DAF ont indiqué que les habitudes de travail étaient encore, en grande partie ou totalement, à construire. Ces derniers ont aussi souligné que le calendrier électoral ne facilitait pas cette entreprise : « *les choses bougeront lorsque les cartes seront rebattues après les prochaines élections !* ».

### Quelles sont les attentes envers votre EPCI de rattachement ?

Trois principales attentes ont été exprimées :

1) La concrétisation de projets d'investissement intercommunaux : peu de projets qualifiés d'intérêt communautaire, et donc portés par les intercommunalités, ont été concrétisés. Davantage de portages inter-

communaux allégeraient les programmes d'investissement des communes.

2) La mutualisation de moyens entre l'EPCI et les communes membres : les communes et les intercommunalités effectuent de nombreuses dépenses auprès des mêmes fournisseurs. La mise en place de commandes groupées permettrait la réalisation d'économies d'échelles, profitables à tous. Certaines compétences pourraient par ailleurs être mutualisées pour limiter la masse salariale des deux strates de collectivité.

3) L'appui aux communes par le biais d'un « pôle d'ingénierie » : de nombreux cadres ont été transférés des communes vers les intercommunalités. Les communes en manquent aujourd'hui notamment pour le montage et le suivi des opérations d'investissement et les services support (RH, finances...). La mise en place de pôles intercommunaux d'ingénierie (aux services des intercommunalités et des communes membres) permettrait aux communes d'avoir accès à l'expertise dont elles ont besoin.

**Ces solutions répondent par ailleurs à la nécessité de préserver l'épargne indispensable à l'investissement.**

# CONCLUSION

## À L'AVENIR, LES MUNICIPALITÉS SERONT CONTRAINTES DE CONCILIER PRÉSERVATION DE L'ÉPARGNE ET HAUSSE DU NIVEAU DE SERVICES À LA POPULATION

Entre le début et la fin de la mandature, les recettes et dépenses de fonctionnement auront été doublées. Cette phase de croissance et de développement tient plus au processus de départementalisation et au transfert de ressources qu'il implique, qu'aux décisions des communes. Ces dernières se trouvent effectivement dans une situation transitoire. La départementalisation est un processus en cours, qui s'est traduit jusqu'à présent par :

- **L'introduction de recettes fiscales (fiscalité directe locale de droit commun et octroi de mer) à partir de 2014** : les débuts de la fiscalité directe ont été marqués par des ajustements inhérents à la mise en place d'un nouveau dispositif (en l'occurrence : révision des valeurs locatives et application d'abattements présents dans les autres DROM). Introduit en 2014 comme la fiscalité directe, le produit de l'octroi de mer départemental n'est plus

perçu que par les communes depuis 2019 (entre 2014 et 2018, il était partagé avec le Département.).

- **Les transferts engendrés par la création des intercommunalités à partir de 2016** : quatre des cinq intercommunalités de Mayotte ont été créées le 1<sup>er</sup> janvier 2016, date de transfert de recettes et de charges des communes vers les intercommunalités (fiscalité professionnelle en recettes et contribution au SIDEVAM en dépenses). Depuis 2018, le mécanisme d'attribution de compensation neutralise ces deux transferts. Par ailleurs, d'anciens agents communaux de catégorie A œuvrent désormais au sein des intercommunalités.
- **L'application du décret sur l'indexation du traitement des fonctionnaires titulaires entre 2013 et 2017** : ce décret vise à aligner le niveau de rémunération des fonctionnaires mahorais sur celui des agents titulaires domiens, soit une augmentation de 40 % des salaires bruts indiciaires entre 2013 et 2017. Ces revalorisations salariales ont progressivement gonflé les charges de personnel, principal poste de dépenses.

L'exercice 2019 devrait être marqué par les dernières intégrations de ressources pour le rattrapage des communes de Mayotte<sup>20</sup>. Au terme de cet exercice, les recettes de fonctionnement demeureront cependant deux fois inférieures à la moyenne des autres DROM, essentiellement en raison d'une application - encore incomplète - de la fiscalité directe locale de droit commun (bases fiscales non exhaustives).

Pour la prochaine mandature, la préservation de l'épargne - qui ne pourra plus autant être facilitée par des recettes additionnelles - devra passer par :

- **L'optimisation des recettes fiscales et des ventes de biens et de services** : l'achèvement des travaux d'adressage relèvera le niveau des recettes, qui augmenteront ensuite plus modestement par le biais du développement de taxes spécifiques et de ventes de biens et de services (mise en place de taxes, facturation ou aug-

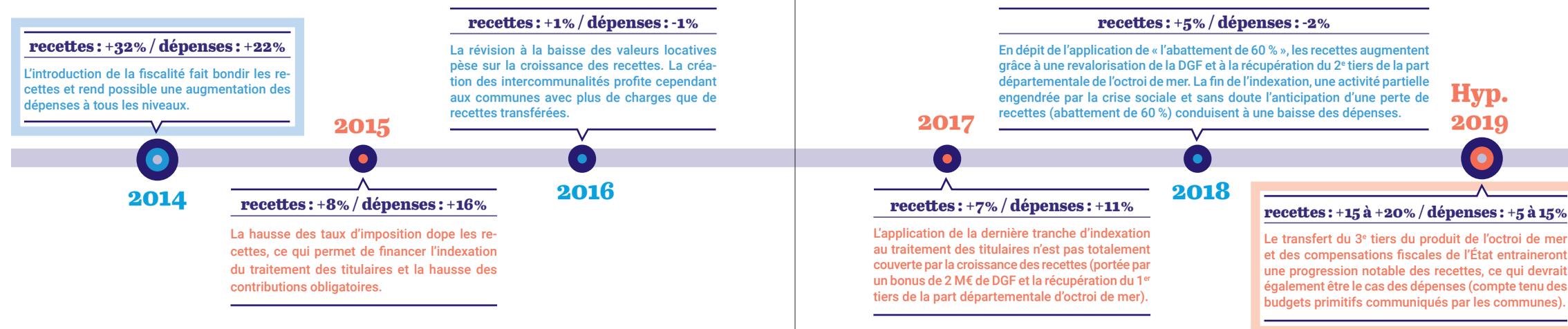
mentation de la tarification de services à destination de la population, etc.) ;

- **la rationalisation des dépenses de fonctionnement** : les recrutements pourraient être limités aux besoins de l'activité (en particulier le renforcement de l'encadrement) et intervenir seulement lorsqu'aucune autre possibilité n'est permise (redéploiement par exemple). Les communes pourraient également réaliser des économies d'échelle grâce à des mutualisations de moyens avec leur EPCI de rattachement.

Cet impératif de préservation de l'épargne prend encore plus de sens au regard des nouvelles charges induites par les investissements en cours (qui s'annoncent au plus haut en 2019). Les municipalités devront donc concilier cet impératif avec le financement du fonctionnement de nouveaux services à la population.

20 - Après 2019 et à moyen terme, les communes de Mayotte ne devraient pas bénéficier de ressources additionnelles autres que par le biais de la fiscalité.

Chronologie des faits saillants de la section de fonctionnement depuis le début de la mandature



**LES COMMUNES (ET LEUR ÉCOSYSTÈME)  
DOIVENT SE RENFORCER POUR ÉLEVER  
LE NIVEAU D'INVESTISSEMENT ET MIEUX  
ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DU  
TERRITOIRE**

Principaux acteurs de l'investissement public local à Mayotte, les communes ont réalisé en 2018 des investissements qui répondent aux enjeux de développement énoncés en introduction. Plus du tiers des dépenses d'équipement concernent des projets de construction scolaire et un cinquième concerne le logement (résorption de l'habitat insalubre essentiellement).

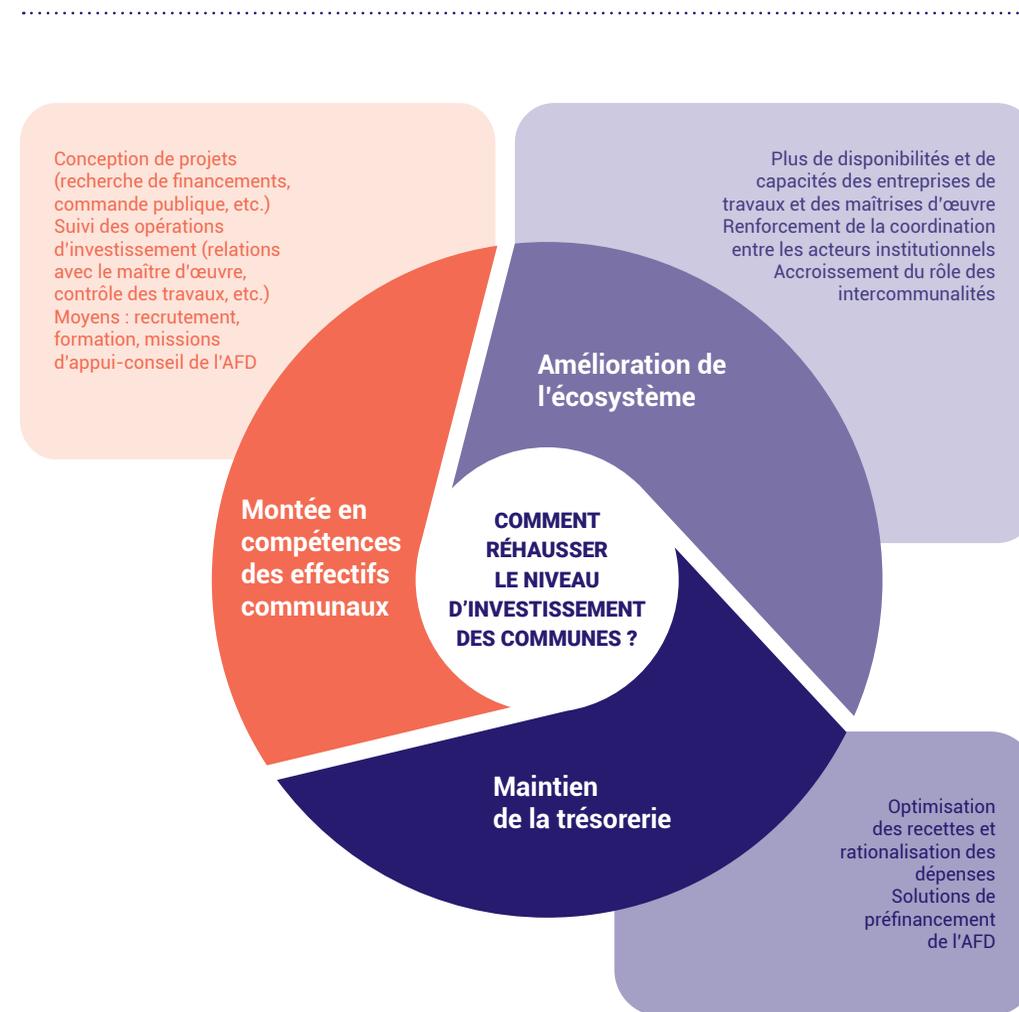
En début de mandature, la situation financière très dégradée, voire déficitaire des communes (entraînant des difficultés de trésorerie) a obéré leurs capacités d'investissement. La situation s'est ensuite nettement améliorée grâce à des niveaux d'épargne positifs et des opérations d'investissement toujours hautement subventionnées. Fin 2018, seules quatre communes se trouvaient en situation déficitaire (contre huit fin 2014) et les niveaux de trésorerie ont été multipliés par trois.

Si les communes de Mayotte investissent à peu près autant que leurs homologues domiennes, elles doivent redoubler d'efforts pour répondre aux besoins de rattrapage du territoire. Dans cette optique, **Mayotte bénéficie du contrat de convergence le mieux**

doté : 1,6 Md€, un montant bien supérieur à ceux des autres DROM (681 M€ pour la Guadeloupe, 608 M€ pour La Réunion, 492 M€ pour la Guyane ou encore 473 M€ pour la Martinique).

Pour consommer les crédits du contrat de convergence, la conception et l'exécution des projets d'investissement doit gagner en efficacité et en qualité. L'enquête auprès des communes a permis d'identifier des facteurs de ralentissement des opérations d'investissement : déficit d'ingénierie interne et externe, manque de trésorerie, difficultés à disposer de parcelles pour les équipements et lenteurs administratives des bailleurs.

Trois axes d'amélioration se dégagent pour limiter ces ralentissements, le dernier ne se trouvant pas dans la sphère d'influence des communes (cf. graphique ci-contre).



**LES INTERCOMMUNALITÉS<sup>21</sup>  
POURRAIENT MIEUX APPUYER  
LES COMMUNES DANS LES ANNÉES  
À VENIR**

Le fait intercommunal est un phénomène récent à Mayotte avec des EPCI naissants (le plus ancien ayant été créé le 31/12/2014). **Aux prémices de leur structuration (comme en témoigne la croissance des recettes et des dépenses), les EPCI ne sont pas encore en mesure de jouer pleinement leur rôle d'ap-**

**pui aux communes et de portage de projets d'investissement d'intérêt communautaire.** Les investissements intercommunaux n'ont vraiment démarré qu'en 2017 avec 3 M€ de dépenses, soit moins de 2 % du total à l'échelle départementale.

**Évolution de la situation financière des établissements publics de coopération intercommunale de Mayotte de leur création à 2018\***

\*Si la CC Nord dispose d'une existence juridique, son budget est réglé par le Préfet et aucun investissement n'est réalisé. Dans un souci de pertinence financière, cet EPCI n'a pas été intégré à l'analyse.

- Charges de fonctionnement
- Dépenses d'investissement
- Recettes de fonctionnement
- Recettes d'investissement
- Résultat



21 - Les intercommunalités désignent notamment les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes. À Mayotte, il s'agit de cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de trois syndicats mixtes ou intercommunaux. Cette partie s'attache à traiter des rapports entre les communes et leurs EPCI de rattachement.

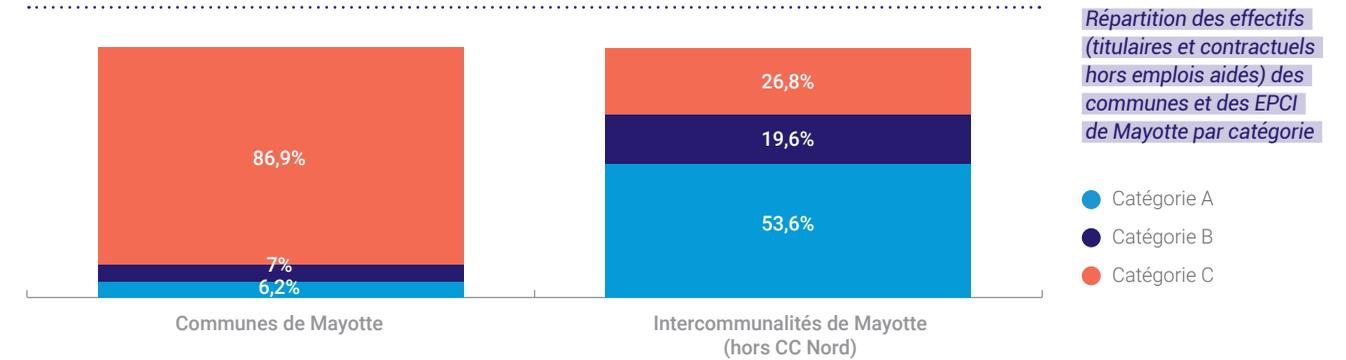
**Au cours de la prochaine mandature (2020-2026), les EPCI devraient en toute logique occuper davantage le terrain des investissements, mais aussi se rapprocher des communes pour monter plus de projets communs.**

Il ressort de la comparaison entre la structure des effectifs des communes et celle des EPCI que des complémentarités sont à trouver ou à approfondir entre ces échelons de collectivité.

Les effectifs intercommunaux sont majoritairement composés d'agents de catégorie

A (54 % des effectifs), quand les communes n'en présentent qu'une proportion de 6,2 % au 1<sup>er</sup> janvier 2019. En contrepartie, les agents de catégorie C représentent l'écrasante majorité des effectifs communaux tandis qu'ils représentent un quart des effectifs intercommunaux.

**Les ressources humaines pourraient être davantage mutualisées pour améliorer les conditions de réalisation des investissements et le fonctionnement des services publics.**



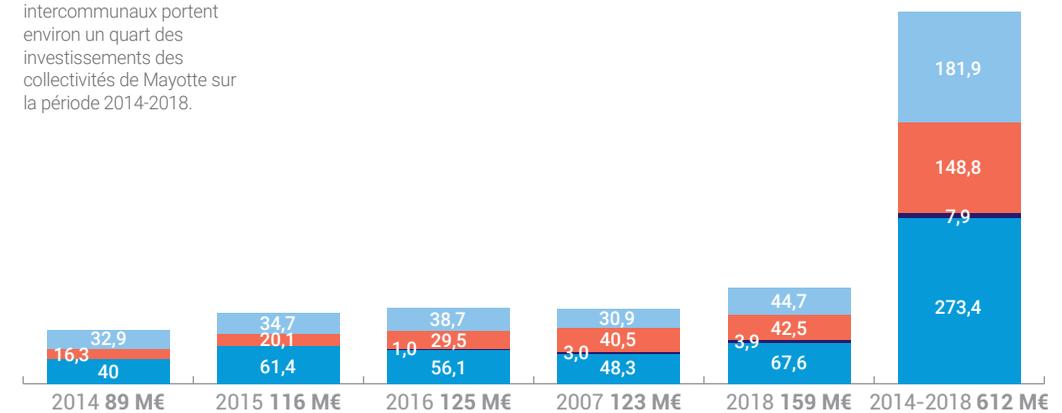
Pour mieux renforcer les relations entre les EPCI et leurs communes membres, trois axes d'amélioration ont été identifiés :

- 1) **L'accroissement du nombre de projets intercommunaux** : plusieurs chantiers mobilisateurs de ressources humaines et financières occupent déjà les communes de Mayotte (mise en application de la fiscalité de droit commun, lancement et développement de nouveaux services à la population - CCAS, police municipale, etc. -, renforcement de leur organisation, etc.). Plus de projets intercommunaux (ZAC, cuisine centrale intercommunale, etc.) soulageraient des communes, qui ont déjà fort à faire par ailleurs.

- 2) **Le développement d'actions de mutualisation** permettrait de faire mieux (en profitant des ressources des deux niveaux de collectivité) avec autant, voire moins. La pertinence de cette démarche prend encore plus son sens eu égard à l'impératif de préservation de l'épargne.

- 3) **Le développement par les intercommunalités de leur rôle d'appui aux communes** : la prépondérance d'agents de catégorie A dans les intercommunalités rend envisageable la constitution de « pôles d'ingénierie » au service des projets du bloc communal.

Les syndicats intercommunaux portent environ un quart des investissements des collectivités de Mayotte sur la période 2014-2018.



**Évolution des dépenses d'investissement hors dette des collectivités de Mayotte de 2014 à 2018**

- Communes
- Département
- Syndicats\*
- EPCI à FP

\*Comprend les investissements du SIDEVAM, du SIEAM et du SDIS. Le SMIAM, liquidé en 2017, n'est pas inclus dans le périmètre d'analyse.

## ANNEXE 1

### Précisions méthodologiques

Les données communales de Mayotte ont été obtenues à partir de la consolidation des comptes de gestion transmis par les 17 communes à l'AFD. Celles relatives aux autres DROM sont issues des bases de données de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL). L'observatoire s'attache à analyser les budgets principaux des communes (budgets annexes exclus du champ d'analyse).

Dans un souci de pertinence financière, les retraitements suivants ont été opérés :

- le chapitre 012 (charges de personnel) a été diminué des remboursements de frais de personnel (chapitre 014) pour obtenir le « coût net » de la masse salariale ;
- les cessions d'immobilisation inscrites en fonctionnement ont été basculées en investissement pour ne pas fausser l'appréciation des niveaux d'épargne (qui pourraient être gonflés par des recettes ponctuelles).

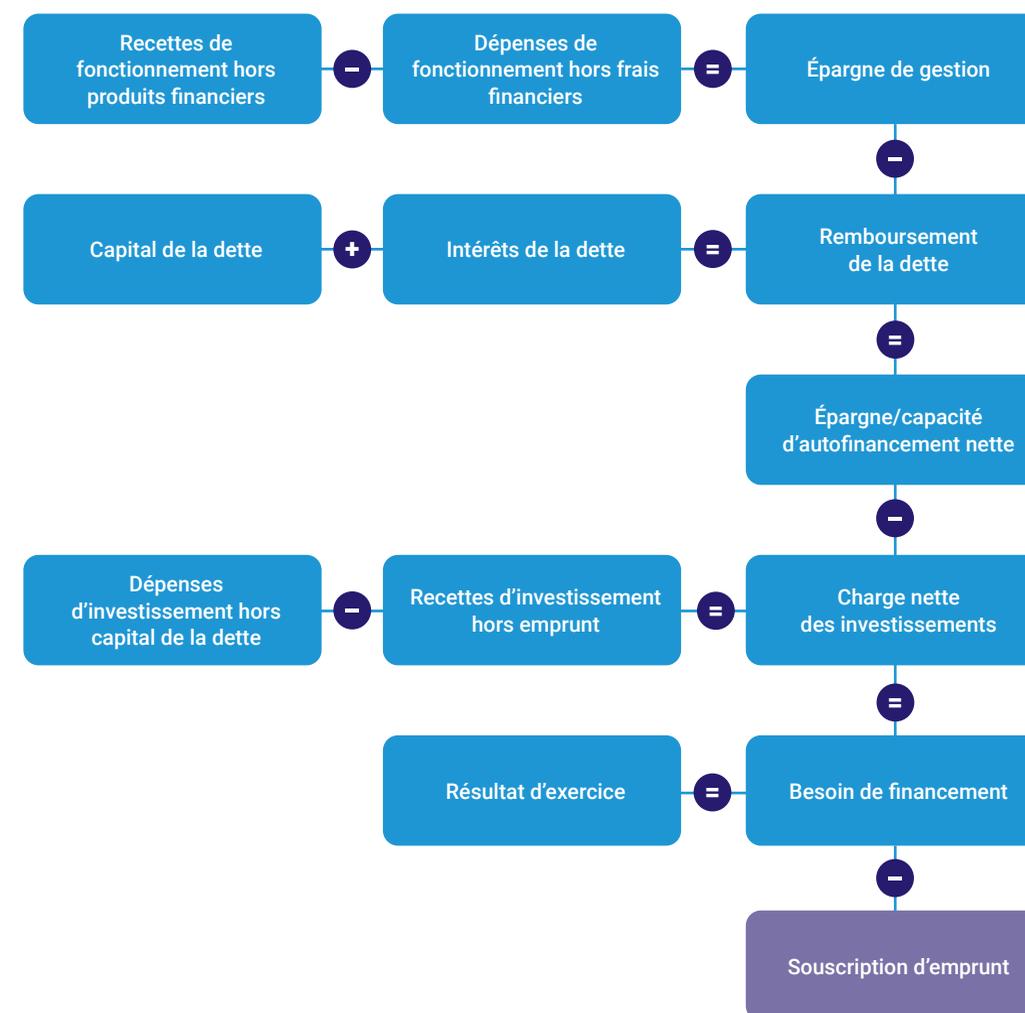
Les éléments qui suivent visent à mieux comprendre les mécanismes budgétaires d'une collectivité :

- **Épargne de gestion et épargne nette :** l'épargne de gestion, issue de la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement (hors produits et frais financiers), doit en premier lieu couvrir le remboursement de la dette. Si l'épargne de gestion excède le remboursement de la dette, la collectivité dispose d'une capacité d'autofinancement (des investissements) nette.

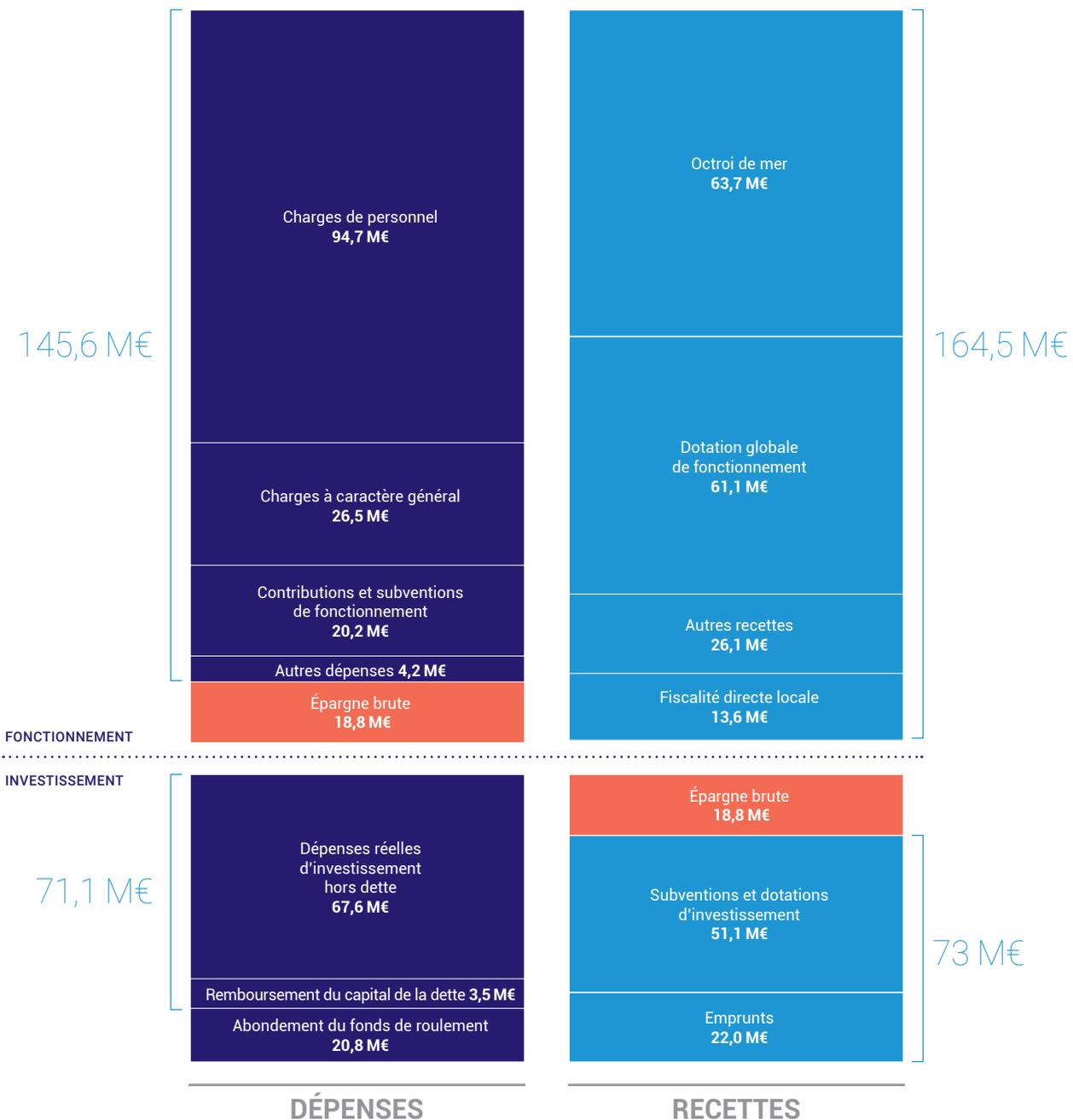
- **Charge nette des investissements :** parallèlement à l'exécution des recettes et dépenses de fonctionnement, la collectivité réalise des opérations d'investissement. La différence entre les dépenses et recettes (subventions et dotations) constitue la charge nette des investissements. Lorsque les investissements représentent une charge budgétaire, l'épargne nette doit en premier lieu la couvrir.

- **Besoin d'emprunt et résultat d'exercice :** de la différence entre l'épargne nette et la charge nette des investissements résulte le besoin ou non de souscrire un emprunt pour boucler le plan de financement des opérations d'investissement. En cas de souscription d'emprunt, le résultat d'exercice correspond à la différence entre le volume d'emprunt souscrit et le besoin de financement. Le résultat d'exercice vient en fine majorer (s'il est positif) ou minorer (s'il est négatif) la trésorerie.

Mécanismes  
budgétaires d'une  
collectivité



## ANNEXE 2 Équilibre budgétaire en 2018



## ANNEXE 3 Comptes agrégés des 17 communes de Mayotte 2014-2018 (tableaux détaillés)

Recettes de fonctionnement

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	évolution annuelle moy. 2014 / 2017		2017 / 2018	
<b>Recettes fiscales (73)</b>	<b>65,1</b>	<b>72,9</b>	<b>75,1</b>	<b>81,8</b>	<b>83,8</b>	<b>+5,6M€</b>	<b>+8%</b>	<b>+2,0M€</b>	<b>+2%</b>
dont contributions directes	22,3	27,7	24,4	25,6	13,6	+1,1M€	+5%	-12,0M€	-47%
dont octroi de mer	41,2	43,6	47,0	53,5	63,7	+4,1M€	+9%	+10,2M€	+19%
dont autres	1,6	1,6	3,7	2,8	6,5	+0,4M€	+22%	+3,7M€	+135%
<b>Concours financiers</b>	<b>66,4</b>	<b>68,7</b>	<b>69,2</b>	<b>71,4</b>	<b>78,0</b>	<b>+1,7M€</b>	<b>+2%</b>	<b>+6,6M€</b>	<b>+9%</b>
dont DGF	47,6	48,8	49,9	53,4	61,1	+1,9M€	+4%	+7,7M€	+14%
dont participations	7,9	9,6	11,1	11,1	10,1	+1,1M€	+12%	-1,0M€	-9%
dont subventions exceptionnelles	1,1	1,0	0,8	1,3	1,9	+0,1M€	+6%	+0,6M€	+46%
dont attributions de péréquation et de compensation	2,2	3,2	2,5	2,7	2,3	+0,2M€	+7%	-0,4M€	-15%
dont autres (participations...)	7,7	6,1	4,9	2,9	2,7	-1,6M€	-28%	-0,3M€	-9%
<b>Autres recettes</b>	<b>2,6</b>	<b>3,4</b>	<b>2,3</b>	<b>3,9</b>	<b>2,7</b>	<b>+0,5M€</b>	<b>+15%</b>	<b>-1,3M€</b>	<b>-32%</b>
dont produits des services (70)	1,5	2,8	1,7	1,6	1,5	+0,0M€	+1%	-0,1M€	-7%
dont autres produits de gestion courante (75)	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	+0,0M€	+89%	+0,0M€	+30%
dont produits financiers (76)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
dont chapitres 77 (hors cessions et subv.) et 78	1,0	0,5	0,5	2,3	1,1	+0,4M€	+31%	-1,2M€	-52%
<b>RRF retraitées*</b>	<b>134,1</b>	<b>145,0</b>	<b>146,6</b>	<b>157,2</b>	<b>164,5</b>	<b>+7,7M€</b>	<b>+5%</b>	<b>+7,3M€</b>	<b>+5%</b>
Évolution annuelle		+8%	+1%	+7%	+5%				
<b>Poids des contributions directes</b>	<b>17%</b>	<b>19%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>8%</b>				
<b>Poids des produits d'octroi de mer</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>	<b>32%</b>	<b>34%</b>	<b>39%</b>				
<b>Poids de la DGF</b>	<b>36%</b>	<b>34%</b>	<b>34%</b>	<b>34%</b>	<b>37%</b>				
<b>Poids des autres recettes</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>				

\* Hors cessions d'immobilisation et chapitre 013

Dépenses de fonctionnement

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	évolution annuelle moy. 2014 / 2017		2017 / 2018	
<b>Charges nettes de personnel * (012)</b>	<b>67,8</b>	<b>76,6</b>	<b>82,1</b>	<b>96,6</b>	<b>94,7</b>	<b>+9,6M€</b>	<b>+13%</b>	<b>-1,9M€</b>	<b>-2%</b>
dont personnel titulaire	44,6	50,0	54,9	60,4	60,8	+5,2M€	+11%	+0,4M€	+1%
dont personnel non titulaire	6,8	7,8	9,9	13,4	15,4	+2,2M€	+25%	+2,0M€	+15%
dont emplois aidés	15,0	16,8	18,1	16,6	9,3	+0,5M€	+3%	-7,3M€	-44%
dont autres	17,7	19,1	19,8	22,1	21,5	+1,5M€	+8%	-0,6M€	-3%
dont remboursements sur rémunérations (013)	-16,3	-17,2	-20,6	-15,8	-12,2	+0,2M€	-1%	+3,6M€	-23%
<b>Charges à caractère général (011)</b>	<b>28,2</b>	<b>29,0</b>	<b>29,6</b>	<b>27,8</b>	<b>26,5</b>	<b>-0,1M€</b>	<b>-1%</b>	<b>-1,3M€</b>	<b>-5%</b>
<b>Contributions et subventions de fonct.</b>	<b>17,4</b>	<b>26,0</b>	<b>18,7</b>	<b>20,0</b>	<b>20,2</b>	<b>+0,9M€</b>	<b>+5%</b>	<b>+0,2M€</b>	<b>+1%</b>
dont contributions aux syndicats (dont SDIS)	15,7	24,2	14,0	14,0	8,8	-0,6M€	-4%	-5,2M€	-37%
dont subventions de fonctionnement	1,7	1,9	3,9	4,0	5,2	+0,8M€	+34%	+1,2M€	+30%
dont contrib./subv. exceptionnelles	0,0	0,0	0,3	2,0	0,6	+0,7M€		-1,4M€	-70%
dont attribution de compensation (014)	0,0	0,0	0,5	0,0	5,6	+0,0M€		+5,6M€	
<b>Autres chapitres</b>	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>+0,1M€</b>	<b>+4%</b>	<b>-0,0M€</b>	<b>-0%</b>
dont charges financières (66)	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	-0,0M€	-0%	+0,0M€	+6%
dont indemnités des élus et cotisations retraite *	2,5	2,9	2,9	2,8	2,9	+0,1M€	+4%	+0,0M€	+2%
dont chapitres 67 et 68	0,5	0,5	0,3	0,7	0,6	+0,1M€	+9%	-0,1M€	-15%
<b>DRF retraitées*</b>	<b>117,2</b>	<b>135,7</b>	<b>134,3</b>	<b>148,6</b>	<b>145,6</b>	<b>+10,5M€</b>	<b>+8%</b>	<b>-3,0M€</b>	<b>-2%</b>
Évolution annuelle		+16%	-1%	+11%	-2%				
<b>Rigidité des charges structurelles</b>	<b>51%</b>	<b>53%</b>	<b>57%</b>	<b>62%</b>	<b>58%</b>				
<b>Charges de personnel/RRF</b>	<b>51%</b>	<b>53%</b>	<b>56%</b>	<b>61%</b>	<b>58%</b>				

\* Diminuées des remboursements sur rémunérations (chapitre 013)

Remboursement de la dette

en M€	2014	2015	2016	2017	2018
RRF hors produits financiers <sup>(1)</sup>	150,3	162,2	167,2	173,0	176,7
DRF hors intérêts de la dette <sup>(2)</sup>	132,7	152,2	154,1	163,6	157,0
<b>Épargne de gestion <sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>	<b>+17,6</b>	<b>+10,0</b>	<b>+13,1</b>	<b>+9,3</b>	<b>+19,6</b>
Produits financiers <sup>(4)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intérêts de la dette <sup>(5)</sup>	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8
<b>Épargne brute <sup>(6) = (3) + (4) - (5)</sup></b>	<b>+16,8</b>	<b>+9,3</b>	<b>+12,4</b>	<b>+8,6</b>	<b>+18,9</b>
Capital de la dette <sup>(7)</sup>	2,1	2,3	2,8	2,7	3,5
<b>Épargne nette <sup>(8) = (6) - (7)</sup></b>	<b>+14,7</b>	<b>+7,0</b>	<b>+9,6</b>	<b>+5,9</b>	<b>+15,4</b>

Indicateurs épargne et dette	2014	2015	2016	2017	2018
Taux d'épargne de gestion	11,7%	6,2%	7,8%	5,4%	11,1%
Taux d'épargne brute	11,2%	5,8%	7,4%	5,0%	10,7%
Taux d'épargne nette	9,8%	4,3%	5,7%	3,4%	8,7%
Encours de dette	27 978	32 829	36 433	42 145	60 868
Capacité de désendettement	2an(s)	4an(s)	3an(s)	5an(s)	3an(s)
Taux d'endettement	19%	20%	22%	24%	34%
Encours de dette en €/habitant	122€/hab.	137€/hab.	147€/hab.	164€/hab.	229€/hab.
Taux de charge de la dette	2%	2%	2%	2%	2%

Section  
d'investissement

en M€	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Déficit d'épargne nette</b>					
Dépenses réelles d'invest. hors dette	40,0	61,4	56,1	48,3	67,6
<b>Besoins<sup>(1)</sup></b>	<b>40,0</b>	<b>61,4</b>	<b>56,1</b>	<b>48,3</b>	<b>67,6</b>
<b>Autofinancement net</b>	<b>14,7</b>	<b>7,0</b>	<b>9,6</b>	<b>5,9</b>	<b>15,4</b>
Subventions	29,6	40,3	30,7	22,6	32,9
FCTVA	5,2	7,2	5,3	8,9	8,5
FRDE	1,7	4,5	6,9	7,1	9,5
Cessions	0,1	0,1	0,1	1,1	0,2
<b>Ressources<sup>(2)</sup></b>	<b>51,3</b>	<b>59,1</b>	<b>52,6</b>	<b>45,5</b>	<b>66,4</b>
<b>Capacité/besoin de financement<sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>	<b>-11,3</b>	<b>+2,3</b>	<b>+3,5</b>	<b>+2,8</b>	<b>+1,2</b>
<b>Emprunts nouveaux</b>	<b>9,4</b>	<b>7,0</b>	<b>5,7</b>	<b>8,5</b>	<b>22,0</b>

Indicateurs investissements et FDR	2014	2015	2016	2017	2018
Effort d'investissement	27%	38%	34%	28%	38%
Taux de subv. des DRI	74%	66%	55%	47%	49%
Taux d'autofinancement des investissements	37%	11%	17%	12%	23%
DRI hors dette	174€/hab.	257€/hab.	226€/hab.	188€/hab.	254€/hab.
FDR du CA en jours de dépenses	12j	18j	22j	31j	63j
Déficit en % des RRF	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Synthèse  
des comptes  
administratifs  
2014-2018

en M€	2014	2015	2016	2017	2018
Épargne de gestion <sup>(1)</sup>	17,6	10,0	13,1	9,3	19,6
Annuité de la dette <sup>(2)</sup>	2,8	3,0	3,5	3,5	4,2
<b>Épargne nette<sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>	<b>+14,7</b>	<b>+7,0</b>	<b>+9,6</b>	<b>+5,9</b>	<b>+15,4</b>
Dépenses réelles d'invest. hors dette <sup>(4)</sup>	40,0	61,4	56,1	48,3	67,6
Recettes réelles d'invest. hors emprunt <sup>(5)</sup>	36,6	52,1	43,0	39,7	51,1
<b>Charge nette des investissements<sup>(6)</sup></b>	<b>+3,4</b>	<b>+9,3</b>	<b>+13,1</b>	<b>+8,7</b>	<b>+16,5</b>
Capacité/besoin de financement <sup>(7) = (6) - (3)</sup>	-11,3	2,3	3,5	2,8	1,2
Emprunts nouveaux <sup>(8)</sup>	9,4	7,0	5,7	8,5	22,0
<b>Résultat d'exercice<sup>(9) = (8) - (7)</sup></b>	<b>+20,7</b>	<b>+4,7</b>	<b>+2,2</b>	<b>+5,7</b>	<b>+20,8</b>
<b>FDR au 31/12<sup>(12) = (FDR n-1 + résultat d'exercice)</sup></b>	<b>+5,9</b>	<b>+10,7</b>	<b>+12,9</b>	<b>+18,6</b>	<b>+39,4</b>
RAR en recettes <sup>(13)</sup>	46,2	51,4	58,3	66,5	66,6
RAR en dépenses <sup>(14)</sup>	45,9	58,8	65,1	75,4	84,8
<b>Résultat global de clôture<sup>(15) = (12) + (13) + (14)</sup></b>	<b>+6,3</b>	<b>+3,3</b>	<b>+6,1</b>	<b>+9,7</b>	<b>+21,2</b>

Bilan

en M€	2014	2015	2016	2017	2018
Financements long terme <sup>(1)</sup>	611,5	702,7	758,8	808,7	892,8
Emplois stables <sup>(2)</sup>	604,9	692,0	745,9	790,0	853,0
<b>Fonds de roulement<sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>	<b>+6,6</b>	<b>+10,7</b>	<b>+12,9</b>	<b>+18,6</b>	<b>+39,8</b>
Besoins d'exploitation <sup>(4)</sup>	6,9	15,4	9,6	15,2	18,4
Ressources d'exploitation <sup>(5)</sup>	30,7	42,9	40,3	42,7	74,2
<b>Besoin en fonds de roulement<sup>(6) = (4) - (5)</sup></b>	<b>-23,8</b>	<b>-27,6</b>	<b>-30,7</b>	<b>-27,4</b>	<b>-55,8</b>
<b>Trésorerie<sup>(7) = (3) - (2)</sup></b>	<b>30,4</b>	<b>38,3</b>	<b>43,6</b>	<b>46,1</b>	<b>95,6</b>
<i>en jours de dépenses</i>	<i>70 j</i>	<i>70 j</i>	<i>82 j</i>	<i>84 j</i>	<i>161 j</i>

Fixcalité  
directe locale

Taxes ménages en M€	2014	2015	2016	2017	2018
Bases nettes TH	81M€	75M€	66M€	69M€	17M€
Évolution		- 7,5%	- 11,8%	+ 4,6%	- 74,9%
Taux TH	13,2%	17,6%	18,1%	18,9%	21,7%
<b>Produit TH</b>	<b>11M€</b>	<b>13M€</b>	<b>12M€</b>	<b>13M€</b>	<b>4M€</b>
Bases FB	104M€	107M€	111M€	116M€	67M€
Évolution		+ 3,4%	+ 3,0%	+ 4,8%	- 42,1%
Taux FB	4,9%	7,7%	7,5%	7,6%	8,5%
<b>Produit FB</b>	<b>5M€</b>	<b>8M€</b>	<b>8M€</b>	<b>9M€</b>	<b>6M€</b>
Bases FNB	25M€	20M€	21M€	19M€	19M€
Évolution		- 18,9%	+ 2,8%	- 6,8%	- 3,6%
Taux FNB	3,8%	4,8%	4,8%	5,0%	5,5%
<b>Produit FNB</b>	<b>1M€</b>	<b>1M€</b>	<b>1M€</b>	<b>1M€</b>	<b>1M€</b>
<b>Total</b>	<b>17M€</b>	<b>22M€</b>	<b>21M€</b>	<b>23M€</b>	<b>11M€</b>
<b>en €/hab.</b>	<b>73</b>	<b>94</b>	<b>86</b>	<b>89</b>	<b>40</b>
<b>Évolution</b>		<b>+5,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>+1,5</b>	<b>-12,3</b>
Effet taux		+6,5	+0,2	+0,6	+1,2
Effet base		-0,8	-1,3	+0,9	-13,5

CFE en M€	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Bases</b>	<b>24M€</b>	<b>19M€</b>	<b>1M€</b>	<b>1M€</b>	<b>0M€</b>
Évolution		- 22,7%	- 95,2%	+ 57,6%	- 100,0%
Taux	17,8%	20,2%	31,2%	31,5%	
<b>Produit</b>	<b>4M€</b>	<b>4M€</b>	<b>0M€</b>	<b>0M€</b>	<b>0M€</b>

NOTES





L'observatoire des communes s'adresse aux élus et agents des collectivités et, plus largement, à l'ensemble des administrations publiques. Depuis sa première édition en 2017, l'observatoire cherche à éclairer les décideurs locaux dans leurs arbitrages financiers en analysant les conséquences des mutations juridiques, institutionnelles et financières en cours. Les services déconcentrés de l'Etat pourront y trouver un document utile sur les finances et les orientations prises par les communes.

Institution financière publique et solidaire, l'AFD est l'acteur central de la politique de développement de la France. Elle s'engage sur des projets qui améliorent le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et en Outre-mer. Intervenant dans de nombreux secteurs - énergie, santé, biodiversité, eau, numérique, formation - l'AFD accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable pour un monde en commun. Son action s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD). Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets à fort impact social et environnemental dans les Outre-mer français et 115 pays. En 2018, l'AFD a engagé 11,4 milliards d'euros au financement de ces projets.

Plus jeune département français, Mayotte doit faire face à de nombreux défis : collectivités à accompagner, compétences à renforcer, infrastructures à développer, secteur privé à structurer, etc. L'AFD y intervient aux côtés des acteurs locaux en faveur d'un développement responsable, pérenne et inclusif, et contribue à protéger un patrimoine naturel unique.



Résidence Sarah  
place du Marché  
BP 610 Kaweni  
97600 MAMOUDZOU

Tél: + 262 269 64 35 00  
afd@mamoudzou@afd.fr