



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Observatoire

DU BLOC COMMUNAL DE MAYOTTE

2024



#MondeEnCommun

Édito



Très mobilisée en 2022 et 2023 par une activité opérationnelle intense (prêts, préfinancements de subventions, appuis techniques...), l'agence AFD de Mayotte a fait le choix d'espacer ses publications de l'Observatoire du bloc communal et de positionner la présente édition en 2024, de manière à proposer aux élus et à leurs équipes, à mi-mandat, des clés de lecture et quelques pistes pour la fin de mandature.

Cette édition est riche d'analyses – sur le financement des investissements, l'évolution des effectifs, les ressources fiscales et non fiscales... – qui susciteront, je l'espère, l'intérêt des élus, des responsables financiers des collectivités, mais aussi des partenaires des finances locales que sont les services de l'État ou encore la Chambre régionale des comptes.

Le but de cet Observatoire est de donner matière à penser mais aussi à agir ; c'est pourquoi, sur plusieurs sujets, il s'attache à mettre en lumière écueils et bonnes pratiques.

Les défis auxquels Mayotte fait face restent immenses. Si cet Observatoire contribue à favoriser une gestion financière pertinente et responsable des collectivités, leur permettant de mener à bien durablement leurs missions au service de la population, il aura rempli son office.

Bonne lecture !

Ivan POSTEL-VINAY
Directeur de l'agence AFD de Mayotte

Donner matière à penser mais aussi à agir

Remerciements

L'agence AFD de Mayotte tient à adresser ses remerciements à David Héricotte, consultant et ancien agent de l'AFD, qui a élaboré cette édition.

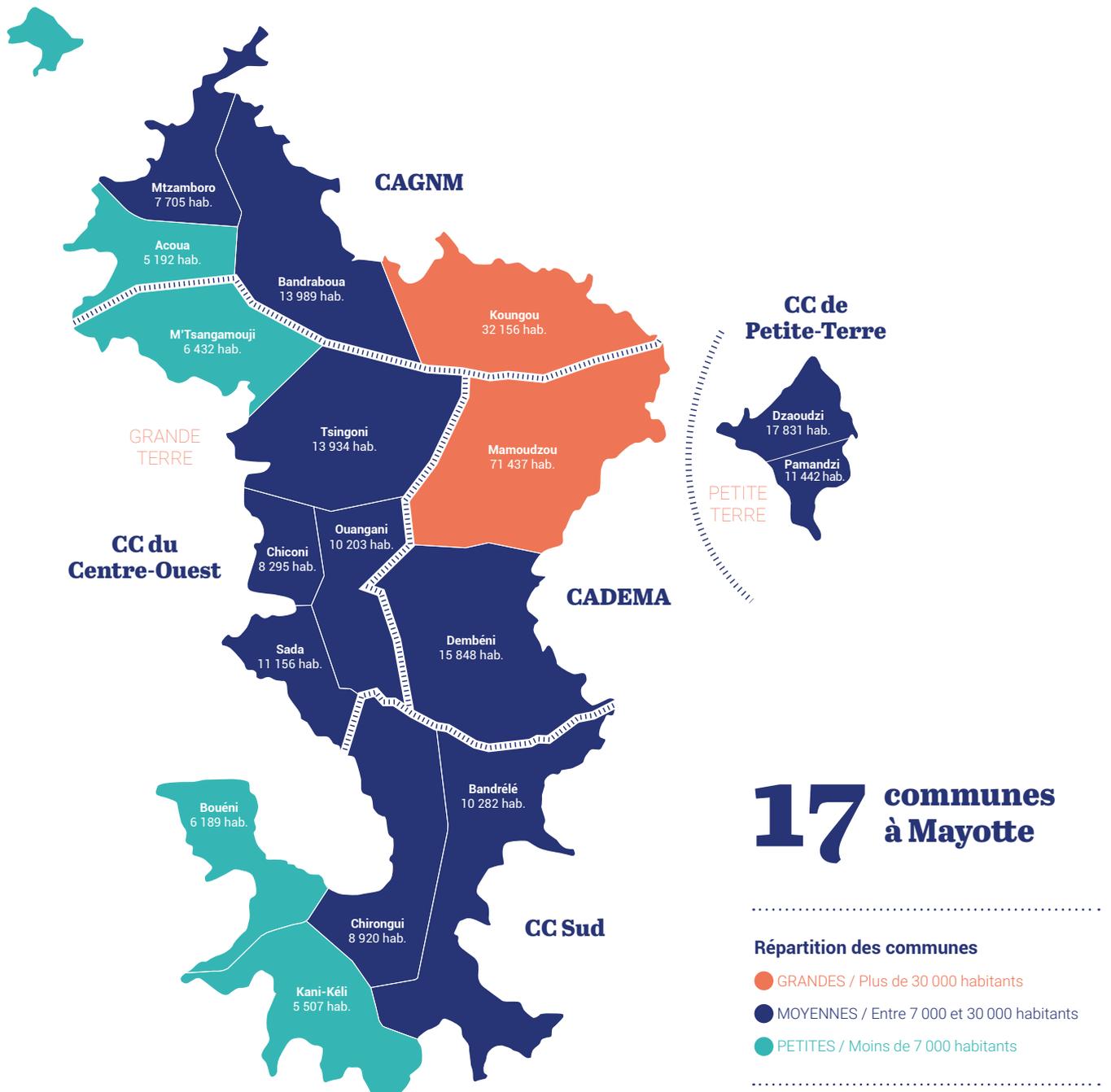
Ce document n'aurait, en outre, pas été aussi riche sans les précieuses contributions de la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) de Mayotte, de la Préfecture de Mayotte, ainsi que de toutes les personnes citées au fil des pages.

Nous remercions en particulier MM. Olivier André (directeur régional des finances publiques), Stéphane Meunier (chef du service de gestion comptable de Mayotte, SGC), Abdoul Daousinka (directeur adjoint des relations avec les collectivités locales à la préfecture) et Benoît Pascal (directeur régional des Douanes), ainsi que leurs équipes, pour leurs éclairages. L'agence remercie également MM. Hairoudine Anzizi (DGS de la CCPT) et Djamaldine Andjilani (DGS de la commune de Kani-Kéli) pour leurs précieux témoignages.

Méthodologie de l'Observatoire

Les données financières des 17 communes et des 5 EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) de Mayotte ont été fournies par la Direction générale des collectivités locales (ministère de l'Intérieur). Les séries de

données analysées concernent les budgets principaux et les budgets annexes. Les données fiscales et sociales ont respectivement été communiquées par la DRFIP et par la Direction des relations avec les collectivités locales.



Éléments de contexte

Des enjeux socioéconomiques sans équivalent au plan national



En 40 ans, la population de Mayotte a quintuplé pour atteindre 320 901 habitants au 1^{er} janvier 2024 (estimation Insee). Conséquence de flux migratoires conséquents, un habitant sur deux est de nationalité étrangère. Par ailleurs, un habitant sur deux a moins de 18 ans, et 25 000 jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. Environ les trois quarts des habitants vivent sous le seuil national de pauvreté, dans des logements souvent insalubres. La population souffre par ailleurs d'une crise hydrique depuis plusieurs années.



Depuis 10 ans, le produit intérieur brut (PIB) augmente en moyenne de 8 % par an, sans toutefois atteindre la croissance à deux chiffres qui a précédé la crise économique et financière de 2008 (jusqu'à 17 % en 2008). La commande publique est toujours à l'origine d'une part importante des richesses créées. Les entreprises présentent depuis peu un chiffre d'affaires en forte croissance, soutenu par la consommation des ménages. La convergence avec le reste du territoire national se poursuit mais le revenu par habitant est encore près de quatre fois inférieur à la moyenne nationale (10 600 € en 2021 contre 37 700 € dans l'hexagone).



Les inégalités s'accroissent puisque ce sont les ménages les plus aisés, ayant un emploi salarié, qui bénéficient de la croissance économique. En 2021 comme en 2009, seuls un tiers des habitants de Mayotte âgés de 15 à 64 ans avaient un emploi. Si les créations d'emplois ont été importantes ces dix dernières années, celles-ci ne suffisent pas à offrir des perspectives à une population grandissante en âge de travailler. Environ dix fois moins abondantes que sur le reste du territoire national, les prestations sociales ne contribuent que marginalement à réduire la pauvreté.

Dans ce contexte singulier, le bloc communal mahorais - composé de 17 communes et, depuis le 1^{er} janvier 2016, de 5 groupements à fiscalité propre – est un acteur clé du développement de l'île. Doté d'un large panel de compétences, le bloc communal a la charge de mettre en place et d'assurer durablement le fonctionnement des services publics locaux. Les difficultés sociales que rencontre une grande partie de la population constituent un véritable défi pour l'exercice de ces missions et imposent, plus encore qu'ailleurs, une vision stratégique, une organisation efficace et une gestion financière à la fois ambitieuse et rigoureuse.

Une structuration institutionnelle récente

65 ans après la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion, Mayotte est devenue un département français en 2011. La première mandature depuis la départementalisation (2014-2020) avait été marquée par quatre faits majeurs :

1. **L'introduction de la fiscalité directe locale**
Avant 2014, seul le Département percevait le produit de la fiscalité tandis que le fonctionnement courant des communes était financé par des dotations de l'État. Ces nouveaux produits fiscaux ont permis le doublement des recettes de fonctionnement. À ce jour, la fiscalisation du territoire n'est pas achevée (cf. p.13) et le produit des impôts et taxes perçus par le bloc communal demeure trois fois inférieur à la moyenne domienne.
2. **La normalisation de la fonction publique territoriale**
À l'aube de la départementalisation, la masse salariale du bloc communal mahorais était plus de trois fois inférieure à celle de la moyenne domienne. Avec une surface financière accrue et à la suite de mouvements sociaux, les communes ont recruté des agents et aligné leurs traitements sur les standards domiens. En 2023, la masse salariale du bloc communal demeure néanmoins deux fois inférieure à la moyenne domienne.
3. **L'intensification des investissements communaux et le décollage des investissements intercommunaux**
Les investissements des communes ont longtemps été bridés par des capacités financières restreintes. Entre le début et la fin de la mandature 2014-2020, la constitution de niveaux de trésorerie plus confortables a permis un doublement des investissements du bloc communal, dont le niveau est désormais supérieur à la moyenne domienne.
4. **Le développement progressif des EPCI**
Alors que la création des EPCI s'est étalée sur 20 ans et jusqu'en 2014 ailleurs en Outre-mer, les EPCI de Mayotte n'ont émergé qu'à partir de 2016. Ainsi, depuis près de 10 ans, les EPCI mahorais organisent leur fonctionnement courant (recrutements d'agents, structuration des services, acquisition de matériel, etc.) et planifient leurs investissements (élaboration de documents cadres). Ils mettent désormais en œuvre leurs premiers projets, au point de réaliser un tiers des dépenses d'investissement du bloc communal en 2023.

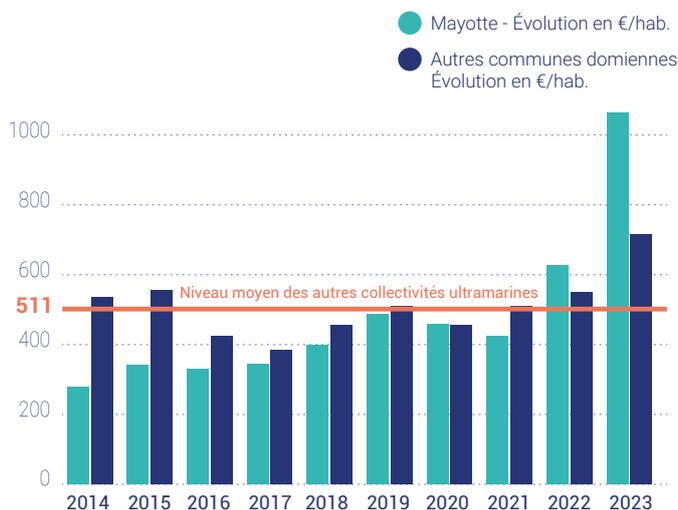
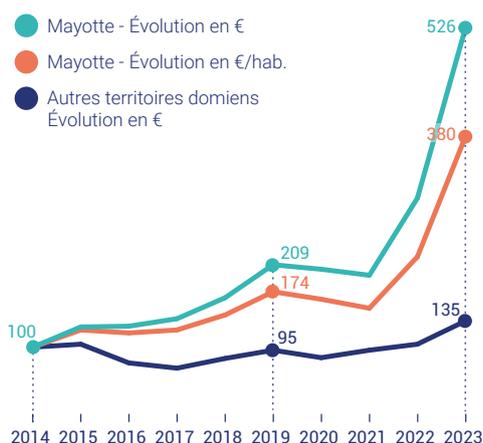
Le processus de départementalisation de Mayotte n'est pas encore achevé. Les investissements à conduire pour atteindre les standards nationaux (enseignement, eau et assainissement, santé, etc.) demeurent très importants tandis que les capacités de traitement du jeune bloc communal et de leurs partenaires - au premier rang desquels les maîtres d'œuvre, les entreprises de travaux et, plus largement, le secteur privé - restent insuffisantes.

Un effort d'investissement accru mais menacé par des liquidités insuffisantes

Intensification des dépenses en 2022 et 2023 ; des investissements quintuplés en 10 ans

Deux fois inférieurs à ceux de ses homologues ultramarins en 2014, les investissements du bloc communal mahorais sont dix ans plus tard bien supérieurs à la moyenne (1 067 € par habitant contre 737 € dans les autres DOM), au point de représenter les trois quarts de l'investissement des collectivités locales mahoraises¹.

€ Évolution des dépenses d'investissement du bloc communal et des syndicats depuis 2014



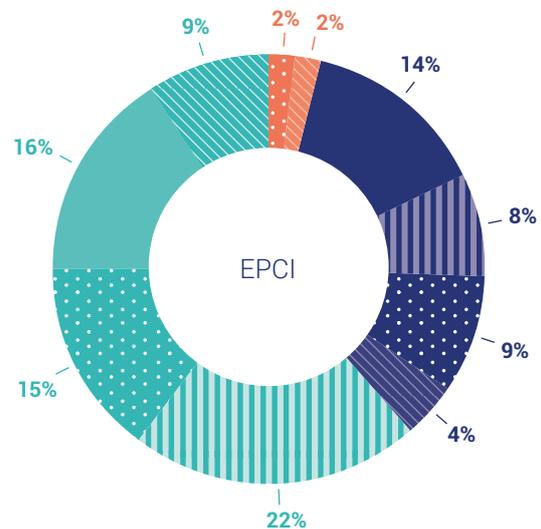
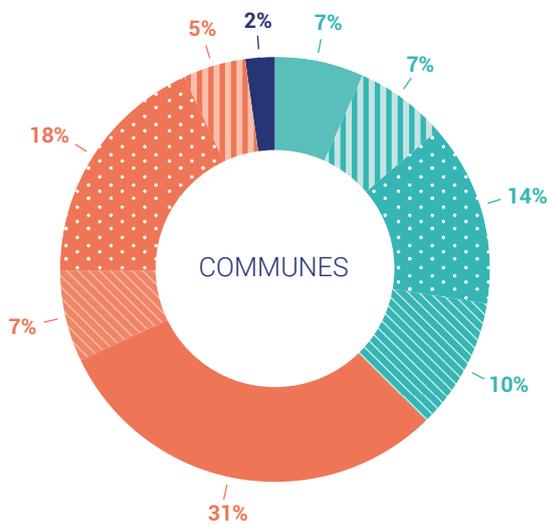
Entre 2014 et 2021, les communes assumaient plus de 90 % des investissements du bloc communal (hors syndicats). En 2014, elles présentaient une situation budgétaire et bilancielle fragile et pénalisante pour le financement des investissements. L'amélioration de la capacité d'autofinancement, la montée en puissance des subventions de l'État et de l'Europe et le recours à la dette ont ensuite permis aux communes d'investir, comme en témoigne Djamaldine Andjilani, DGS de la commune de Kani-Kéli : « à partir 2018, nous avons eu un meilleur accès aux financements. Beaucoup de communes ont pu sortir des difficultés budgétaires et investir. Depuis quelques exercices, le Département subventionne davantage nos projets, en particulier les routes et les équipements sportifs ».

Entre 2021 et 2023, les dépenses d'investissement sont passées de 127 M€ à 342 M€ grâce à la réalisation des ambitieux programmes d'investissement communaux, à la concrétisation des premiers projets intercommunaux (les EPCI portent désormais le tiers des investissements du bloc communal) et aux investissements d'urgence réalisés par le syndicat « Les eaux de Mayotte » (en réponse à la crise de l'eau qui s'est accentuée en 2023).

¹ Collectivité territoriale unique, le Département porte trois fois moins de dépenses d'investissement que ses homologues ultramarins. Il faut rappeler que celui-ci n'exerce pas toutes les prérogatives d'une région, en dépit de son statut de collectivité territoriale unique (ex. : maintien sous responsabilité de l'État de la construction des collèges et des lycées).

Une complémentarité se dessine entre les projets communaux et intercommunaux

€ Répartition thématique des opérations d'équipement portées par le bloc communal



Thématiques propres ou quasi-propres aux communes

- Écoles
- Gestion des eaux pluviales et assainissement
- Équipements sportifs et aires de loisirs
- Équipements culturels et sociaux

Thématiques partagées entre les communes et les EPCI

- Aménagement et sécurisation de l'espace urbain
- Équipement des services
- Transport et voirie
- Logement, RHI et adressage

Thématiques propres ou quasi-propres aux EPCI

- Aménagement d'espaces naturels et construction d'équipements à vocation touristique
- Agroalimentaire, distribution et restauration collective (yc pêche)
- Fonds de concours aux communes
- Documents de planification (PLUi, PCAET, etc.)

Précisions méthodologiques et avertissement : ces données représentent une ventilation thématique des cumuls des réalisations relatives aux opérations inscrites aux CA 2023. Environ 14% des dépenses n'ont pas été ventilées. Si un soin particulier a été accordé à la ventilation de chaque opération, l'exercice demeure subjectif.

Un tiers des investissements communaux concerne toujours les écoles

À Mayotte plus que partout ailleurs en France, la rentrée scolaire représente un défi de taille : la démographie dynamique impose d'y scolariser chaque année 1 500 élèves supplémentaires. Si les capacités d'accueil au sein des établissements scolaires s'accroissent chaque année, les écoles et les salles de classe ne sont pas encore en nombre suffisant pour faire face à la progression soutenue des effectifs. Comme pour les autres équipements, ces nouvelles écoles engendreront des dépenses courantes que les communes devront anticiper (cf. p.16).

Les dépenses d'investissement se focalisent sur les infrastructures essentielles

Les routes, le logement (résorption de l'habitat insalubre compris), la sécurisation et l'aménagement d'espaces urbains, par exemple l'éclairage public, ainsi que la gestion des eaux pluviales représentent un tiers des dépenses communales, et plus de la moitié des dépenses intercommunales. Comme les écoles, ces investissements témoignent du faible niveau d'équipement du territoire. Bon nombre d'entre eux sont liés à des biens et services de base.

Près d'un quart des investissements intercommunaux porte toujours sur l'équipement des services (construction et/ou acquisition de locaux, mobilier, logiciels) et sur l'élaboration de documents de planification. Ce chiffre illustre la jeunesse des EPCI, qui consacrent encore d'importantes ressources à la mise en place des conditions de travail de leurs agents. Cette dépense est particulièrement importante pour la CAGNM, dernière intercommunalité à avoir entamé sa structuration.

Les investissements communaux se diversifient et les intercommunalités matérialisent progressivement leurs compétences

Les investissements communaux se diversifient. Des projets d'aires de jeux et de loisirs, de médiathèques ou encore de crèches ont notamment fait leur apparition. Les services communaux s'attèlent à améliorer la qualité de vie des habitants, comme en témoigne Hairoudine Anzizi, DGS de la CCPT : « nous cherchons à proposer de nouveaux espaces de vie et de loisirs aux citoyens ».

De nombreux projets intercommunaux ont dépassé le stade des études préalables. Parmi eux, plusieurs initiatives sont à vocation économique. Le tourisme (aménagement et sécurisation d'espaces naturels, en particulier les plages, et construction d'équipements tels que des offices de tourisme) et l'alimentation (marchés de proximité, cuisines centrales et pontons de pêche) sont des thématiques récurrentes.

Une spécialisation entre les investissements communaux et intercommunaux

Si les investissements intercommunaux se distinguent de ceux des communes par leur ampleur (projets d'intérêt communautaire versus projets de proximité), ils se distinguent aussi par leur nature. Une complémentarité semble se dessiner entre les équipements communaux dits « de proximité » et les aménagements et infrastructures intercommunaux d'intérêt économique. À titre d'exemple, les communes continuent à investir fortement dans les équipements sportifs tandis que les intercommunalités se saisissent de l'aménagement de zones à vocation touristique. Le rôle des intercommunalités en matière de transports publics se matérialise également, comme l'illustre le projet Caribus porté par la CADEMA.

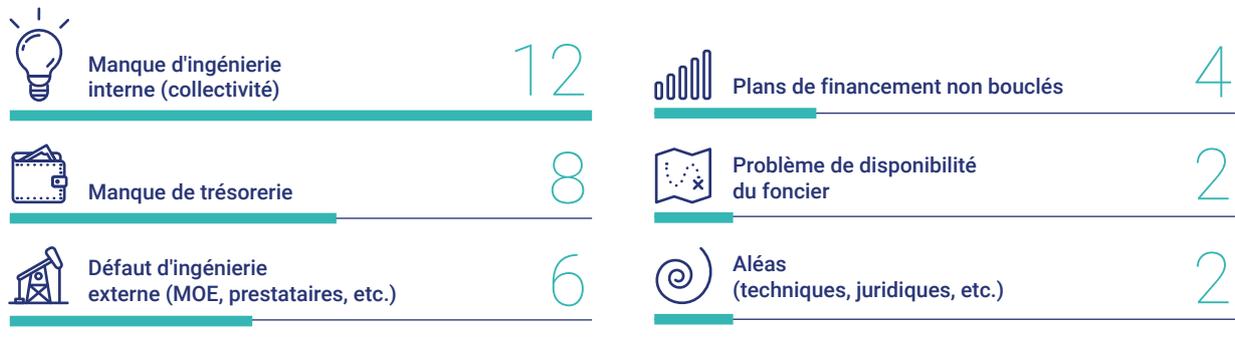


Plus de compétences en ingénierie et en management de projet, mais des difficultés de recrutement persistantes

Les programmes d'investissement du bloc communal sont denses et nécessitent une ingénierie et un management de projet exigeants, alors que les équipes ne se structurent que depuis 10 ans. Une enquête menée par l'AFD en 2019 auprès des DGS des 17 communes avait permis d'identifier le manque d'ingénierie interne comme la principale cause de report des opérations d'investissement :



Résultats d'une enquête sur les causes de report des opérations d'investissement portées par les communes de Mayotte



Nota : les valeurs correspondent au nombre d'occurrences de chaque cause de report d'opérations d'investissement relevées dans le cadre des entretiens. Ex. : le manque d'ingénierie interne a été cité par 12 des 17 interrogés.

Depuis lors, le bloc communal s'est doté de compétences en matière de pilotage des investissements avec l'arrivée de nouveaux profils plus techniques et des services plus structurés. Hairoudine Anzizi, DGS de la CCPT, confirme ce constat : « Nous avons progressivement renforcé nos équipes pour mieux mettre en œuvre les investissements, en recrutant deux chargés d'opération. Un troisième poste nous permettrait de piloter plus sereinement notre programme d'investissement ». Djamdine Andjilani, son homologue de Kani-Kéli, souligne également un changement d'état d'esprit : « Les nouveaux s'inscrivent d'emblée dans une « dynamique projet ». L'expérience nous a aussi permis de comprendre que la mise en œuvre d'un projet conséquent implique de travailler en mode projet pour éviter d'être dépassé ».

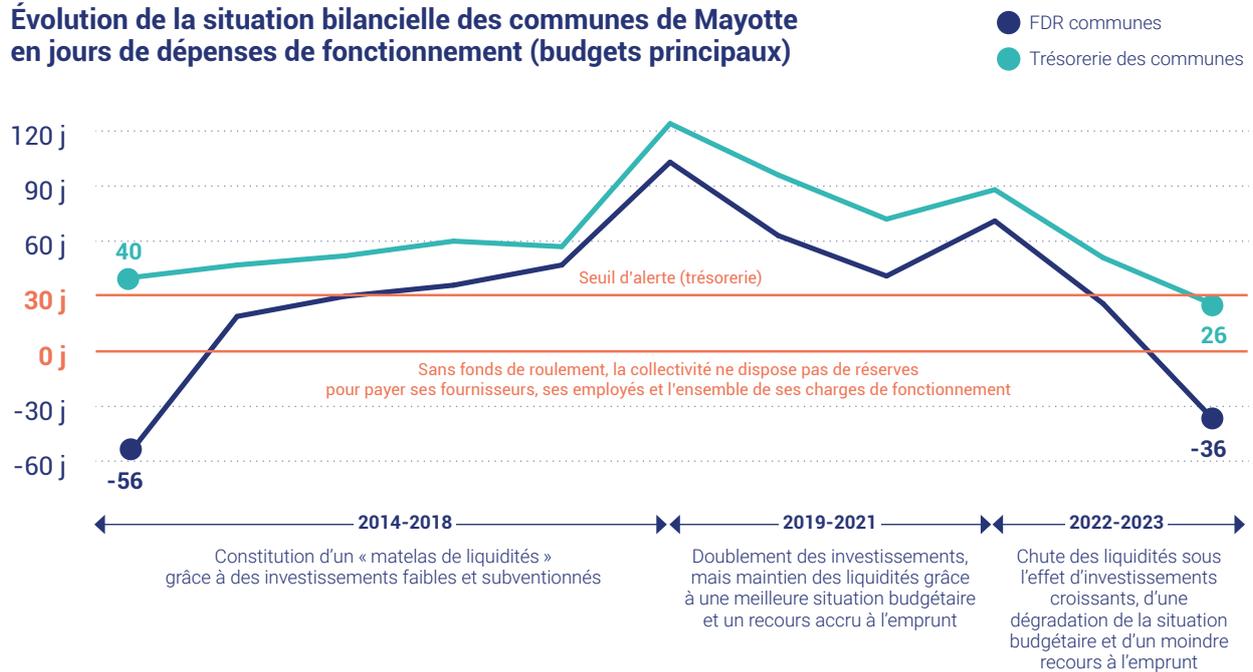
La marche reste haute et les difficultés de recrutement importantes. « Nous devons encore progresser sur le montage des dossiers en interne, ajoute M. Andjilani. Il y a toutefois peu de compétences sur le marché, et tout le monde se les arrache. Nous sommes en concurrence avec les services de l'État et les bureaux d'études, en particulier sur les profils techniques. Les candidats sont réticents à l'idée de venir sur le territoire et lorsqu'ils viennent, ils nous annoncent parfois avoir trouvé un autre poste entretemps à Mayotte ». Au-delà des collectivités, le manque d'ingénierie externe (maîtrise d'œuvre, prestataires, etc.) constitue un frein. M. Andjilani rappelle un constat partagé par beaucoup : « les maîtres d'œuvre sont saturés. Les opérations prennent donc du retard. À cela s'ajoute le manque de disponibilité des entreprises de travaux. Nous manquons de concurrence et d'acteurs économiques ».

À mi-mandat, la situation bilancielle des communes est préoccupante

Au 1^{er} janvier 2024, la trésorerie des communes est au plus bas depuis 10 ans. La situation apparaît préoccupante, comme en témoigne le chef du service de gestion comptable de Mayotte, Stéphane Meunier : « Nous constatons une dégradation de la trésorerie depuis plus d'un an. Chaque mois, une vingtaine de budgets connaît des difficultés assez lourdes au point que nous soyons obligés de bloquer les factures pour régler les salaires ».



Évolution de la situation bilancielle des communes de Mayotte en jours de dépenses de fonctionnement (budgets principaux)



Cette dégradation observée sur les exercices 2022 et 2023 résulte de la combinaison de deux facteurs. En moyenne annuelle, les investissements ont d'une part été deux fois plus élevés qu'entre 2014-2021; d'autre part, les financements n'ont pas été à la hauteur de cet effort d'investissement. Le taux d'autofinancement des investissements et les prêts ont tous deux été divisés par deux : respectivement 8 % et 7 M€ par an sur 2022-2023, contre 19 % et 14 M€ par an entre 2014 et 2021. Cette situation a contraint les communes à ponctionner leur fonds de roulement, qui représente en fin d'année 2023 un déficit équivalent à 9 % des recettes de fonctionnement.

L'augmentation des taux d'intérêt et l'inflation n'ont été favorables ni au financement des investissements, ni à la maîtrise des coûts, comme en témoigne Djamaidine Andjilani : « L'inflation a bouleversé les plans de financement. Nous avons été obligés de décaler certaines opérations car l'écart entre le prix prévu et le prix finalement proposé était trop important ». À noter que la trésorerie des EPCI n'est pas confrontée aux mêmes difficultés ; 300 jours de dépenses sont couverts en moyenne sur la période 2014-2022. Le niveau de trésorerie est toutefois descendu à 186 jours de dépenses en 2024, ce qui appelle à la « vigilance » selon Hairoudine Anzizi.

INVESTISSEMENT

2 enjeux pour la seconde moitié du mandat



Optimiser les niveaux de trésorerie

Au 1^{er} janvier 2024, les communes sont confrontées à d'importantes difficultés de trésorerie tandis que les EPCI ont vu la leur s'éroder.

L'amélioration des disponibilités passe d'abord par des recettes de fonctionnement plus nombreuses et mieux employées (cf. p. 17). Des subventions d'investissement mieux mobilisées et recouvrées y contribueraient également, comme le souligne Hairoudine Anzizi : « *Le suivi des subventions est important. Les avances ne sont parfois pas demandées, faute de suivi. Dans l'idéal, chaque collectivité devrait compter dans ses effectifs un agent chargé du suivi et du recouvrement des subventions* ». Toujours dans le but d'améliorer les liquidités disponibles, la mise en place d'un système de comptabilité analytique pour fiabiliser les flux de trésorerie et de tableaux de bord pour anticiper les encaissements et les décaissements est un autre axe majeur d'amélioration.



Renforcer les capacités de pilotage des programmes d'investissement

Les programmes d'investissement du bloc communal sont souvent lourds et nécessitent une ingénierie et un management de projet exigeants et rigoureux.

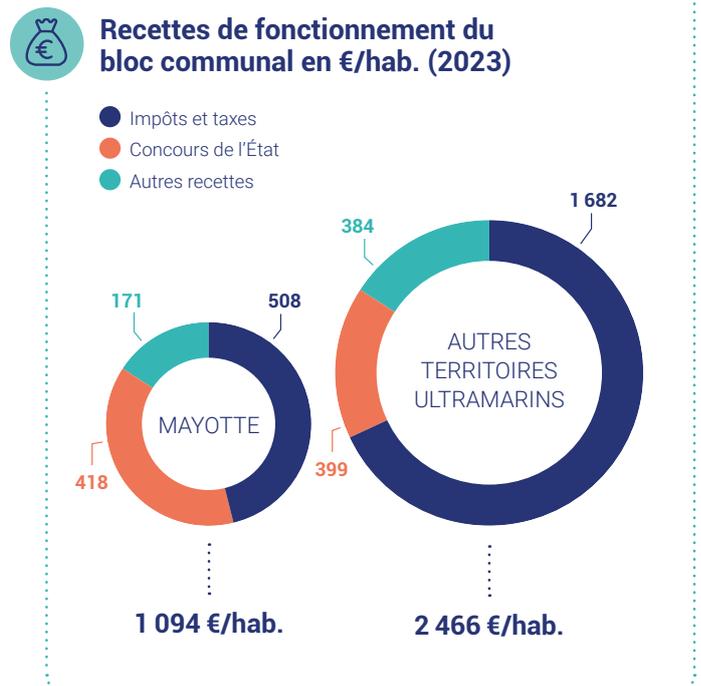
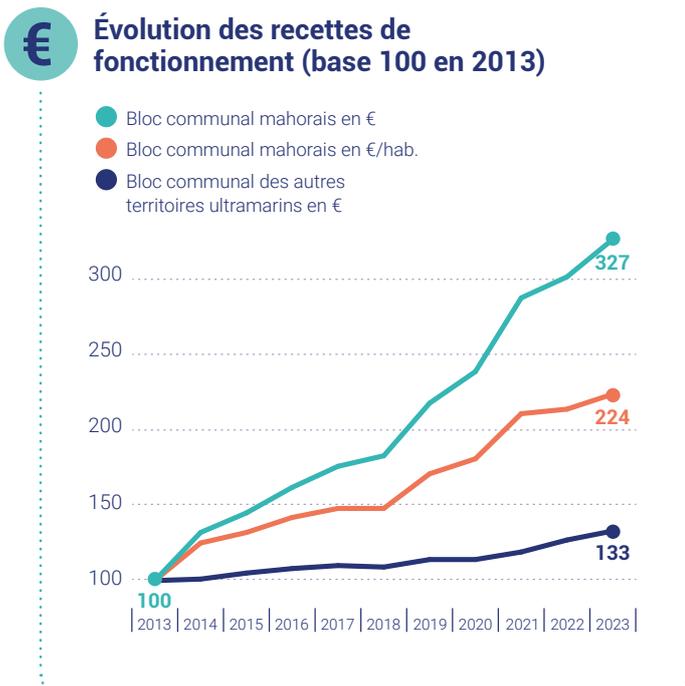
La poursuite du renforcement des compétences en ingénierie et en management de projet passe par le recrutement de profils techniques et la montée en compétences – par la formation – des agents en poste.

Plus les équipes sont formées, plus elles sont en mesure de définir une stratégie de commande publique efficiente, de mutualiser les coûts au sein de la collectivité ou avec l'EPCI de rattachement (ex. : accords-cadres de maîtrise d'œuvre), ou encore d'instaurer un système d'information plus fonctionnel (ex. : gestion électronique des documents pour une meilleure coordination entre les services, mais aussi avec les maîtres d'œuvre et les financeurs).

Des moyens de fonctionnement accrus mais bridés par de faibles recettes fiscales

En 10 ans, les recettes de fonctionnement ont plus que triplé

Les concours de l'État ont autant contribué au triplement des recettes de fonctionnement que le produit des impôts et des taxes. Ces derniers sont composés de la fiscalité locale (taxes dites « ménages » et impôts dits « économiques » car acquittés par les entreprises) et de l'octroi de mer (taxe prélevée sur les importations de marchandises et sur une partie de la production locale). En 2024, les concours de l'État sont légèrement supérieurs à la moyenne domienne (en € par habitant) grâce à des revalorisations successives tenant notamment compte du dynamisme démographique du département.



Le potentiel de recettes supplémentaires réside donc principalement dans les recettes fiscales. Celles-ci sont trois fois inférieures à la moyenne domienne, ce qui explique que les recettes de fonctionnement soient encore aujourd'hui deux fois moins élevées qu'ailleurs (1 100 € par habitant contre 2 500 € ailleurs en Outre-mer).

Le niveau des recettes de fonctionnement apparaît relativement faible au regard de la montée en puissance des dépenses de fonctionnement et de l'épargne nécessaire au financement des importants investissements portés par le bloc communal. La question de l'anticipation des dépenses d'exploitation de ces futurs équipements représente un défi majeur pour l'avenir.



La fiscalité, principal levier de développement du bloc communal mahorais

La fiscalité est un fait récent à Mayotte

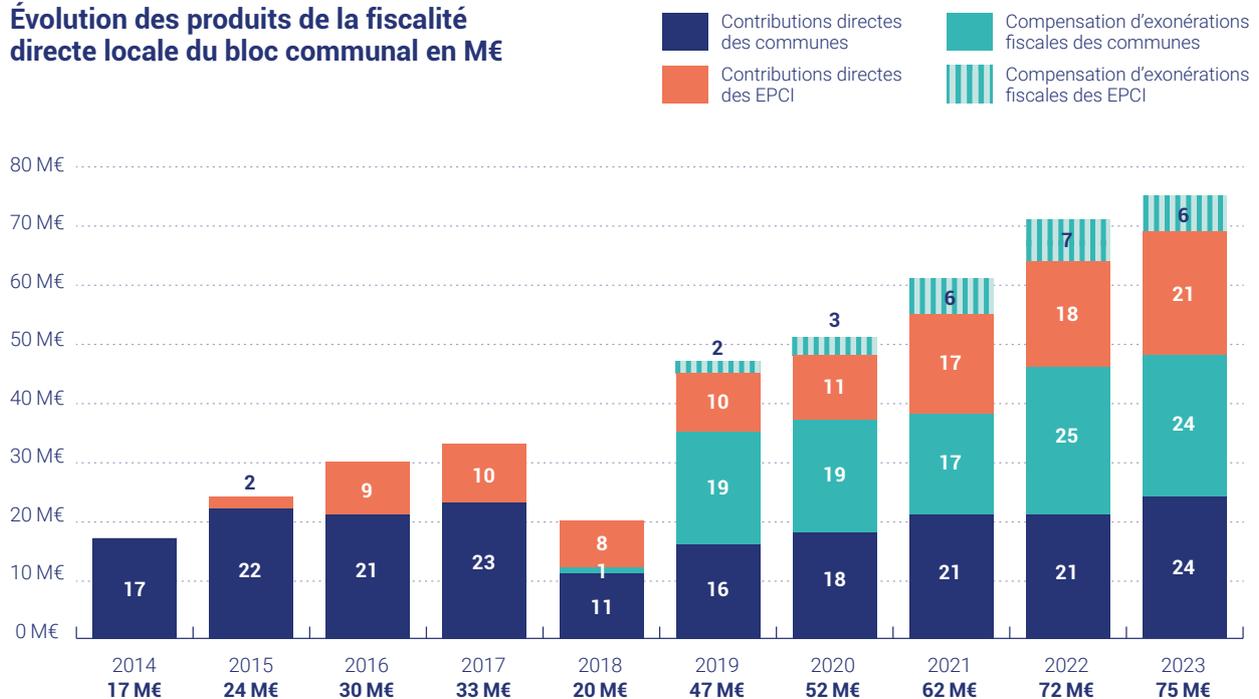
Pour le bloc communal, la mise en place de la fiscalité directe locale a été et demeure l'un des chantiers les plus complexes et structurants, en lien avec le processus de départementalisation. Bien qu'en cours d'appropriation, la culture déclarative – qui passe notamment par le dépôt de permis de construire – demeure peu ancrée chez les habitants. Le foncier mahorais relève traditionnellement d'un droit d'*usus fructus* fondé sur une tradition orale et établi sur la valorisation de la terre par l'occupant. Pourtant décidée dès l'accord de 2000 sur l'avenir de Mayotte, la mise en place des impôts directs s'est organisée avec du retard et sur des bases très incomplètes. Le plan cadastral, achevé en décembre 2014, ne comportait aucune évaluation de la valeur locative des parcelles (qui ne sont toujours pas entièrement recensées et évaluées à ce jour), tandis que les travaux de stabilisation et de fiabilisation de l'état-civil n'étaient pas encore finalisés.

La normalisation de la fiscalité directe locale constitue le principal relais de croissance du bloc communal

Depuis l'application de la fiscalité directe locale en 2014, des travaux de fiabilisation des bases ont été entrepris par la DRFIP en lien avec les services communaux. Ces travaux ont déjà permis une forte hausse des produits fiscaux. Les bases ont ainsi progressé de +5 % en 2021, +6,5 % en 2022 et +12,8 % en 2023.



Évolution des produits de la fiscalité directe locale du bloc communal en M€



Depuis son introduction, la fiscalité directe locale a fait l'objet de plusieurs réformes décidées et compensées par l'État (révision à la baisse des valeurs ou encore suppression partielle puis totale de la taxe d'habitation et de la CVAE).

Le directeur régional des finances publiques, Olivier André, indique avec ses collaborateurs que « certaines des dernières communes à avoir entrepris les travaux de fiabilisation des bases devraient voir leurs recettes fiscales progresser dès 2024. Cependant, toutes les collectivités ne prennent pas encore la mesure de l'importance que revêtent les travaux de fiabilisation et d'adressage. La croissance des bases fiscales demeure donc inégale sur le territoire. »

Outre ce travail de régularisation des bases fiscales, les services de la DRFIP précisent qu'« un engagement politique fort pour sensibiliser la population au respect des règles d'urbanisme est nécessaire pour dynamiser les recettes fiscales, et notamment les taxes d'urbanisme. Environ 900 permis de construire sont déposés chaque année ; selon nos estimations, les dépôts devraient s'élever à plusieurs milliers ! Si les habitants souhaitent des assistants maternels ou encore des bibliothèques, il faut que les collectivités en aient les moyens et cela passe par la fiscalité ».

Si la régularisation des bases fiscales offre des perspectives de nouvelles recettes aux communes de Mayotte, il faut toutefois rappeler que la capacité contributive très en retrait des ménages ne permettra pas au bloc communal de s'aligner dans l'immédiat sur les standards domiens. Environ 40 % des habitations sont précaires et leurs habitants non imposables.

À court terme, l'octroi de mer, les taxes annexes et la tarification des services publics locaux représentent un potentiel plus modeste mais non négligeable

Entre 2014 et 2020, l'octroi de mer a plus contribué à la croissance des recettes de fonctionnement que la fiscalité directe locale². Benoit Pascal, directeur régional des douanes, alerte cependant sur le rendement à venir : « la fraction du produit d'octroi de mer destinée aux communes pourrait diminuer lors des prochains exercices. Depuis mai 2023, la clé de répartition de l'octroi de mer a changé. La part destinée aux communes a diminué de 2,5 % tandis que la part affectée au Département a augmenté de 2,5 % à 5 %. Depuis plusieurs années, le Département vote des exonérations d'octroi de mer et des baisses de taux visant à favoriser la production locale ; ces mesures ont engendré un manque à gagner de l'ordre de 23 M€ pour les communes en 2023. Le vote de nouvelles exonérations pourrait impacter les recettes des collectivités. Un essoufflement de la consommation des ménages serait également de nature à peser sur le rendement de la taxe. ». M. Pascal rappelle toutefois que « l'octroi de mer est avant tout un instrument de la politique économique locale destiné à favoriser le développement de certains secteurs, comme par exemple la santé ou la sécurité. »

En ce qui concerne les taxes annexes (taxe de séjour, taxe sur les publicités, taxe sur les friches commerciales, etc.), les services de la DRFIP et des douanes estiment que « l'essentiel a été fait mais il existe encore un potentiel. La taxe sur les friches commerciales et la taxe d'embarquement sur les passagers (pour les communes touristiques) pourraient présenter des compléments de recettes non négligeables pour les finances communales. »

Enfin, la tarification des services publics est faible à Mayotte. Celle-ci pourrait néanmoins faire l'objet d'une réflexion lors de la conception de certains équipements (ex. : réseaux de transport en commun).



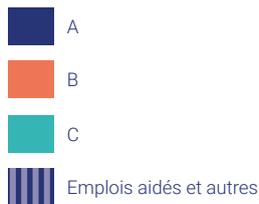
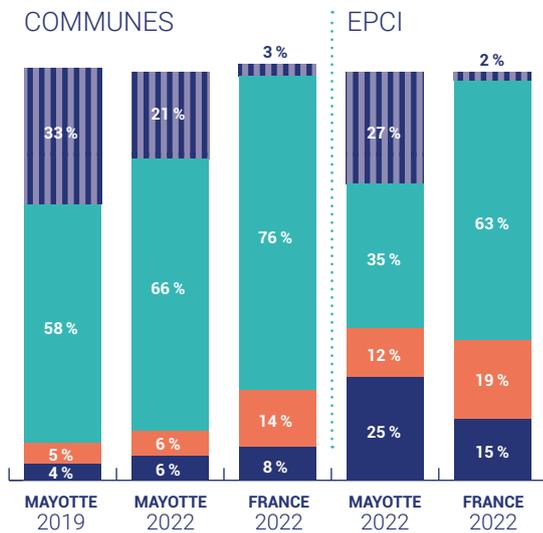
² Les communes n'ont pas de prise sur cette rentrée fiscale, les exonérations et les taux étant votés par le Département. Le produit de l'octroi de mer est par ailleurs corrélé à l'inflation et à la croissance (et, par extension, à l'augmentation du pouvoir d'achat des Mahorais).

Plus de cadres dans les effectifs communaux et intercommunaux

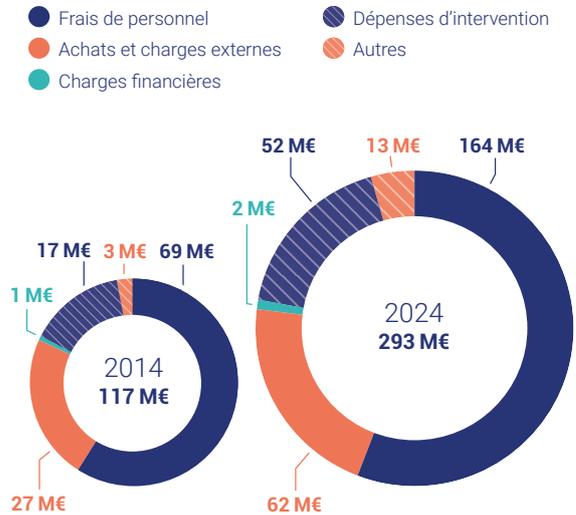
En l'espace de dix ans, le panel de compétences et de responsabilités dévolu au bloc communal s'est fortement élargi, ce qui s'est traduit par un triplement des charges. Les frais de personnel y ont contribué à hauteur de 54 %. Outre l'alignement des traitements des fonctionnaires titulaires sur ceux de leurs homologues domiens (jusqu'en 2017), le bloc communal a progressivement renforcé ses services par des recrutements.



Répartition des effectifs communaux et intercommunaux



Dépenses de fonctionnement du bloc communal



Si les effectifs des EPCI ont augmenté entre 2020 et 2022, ceux des communes sont restés stables mais leur structure a évolué, tandis que la masse salariale a continué de progresser. On constate notamment :

- **Une diminution du nombre d'emplois aidés** 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) : certains agents embauchés avec un contrat aidé ont par la suite été titularisés ou reconduits en tant que contractuels. Si le nombre d'agents d'exécution (agents de catégorie C et emplois aidés confondus) a diminué de 7 % sur la période, le coût annuel chargé de chaque agent a augmenté ;

- **Une augmentation du nombre de cadres** : en 2019, le bloc communal mahorais présentait un déficit d'encadrement pour piloter les politiques publiques et superviser des agents de catégorie C présents en grand nombre. Si le nombre de cadres intermédiaires (agents de catégorie B) demeure inférieur à la moyenne nationale, le bloc communal présente désormais une proportion d'agents de catégorie A proche des standards nationaux.

Le renforcement des compétences induit cependant un coût non négligeable pour les collectivités, comme le souligne le DGS de Kani-Kéli : « *les cadres coûtent plus cher et les emplois aidés sont moins remboursés ; cela pèse sur notre masse salariale* ».

Une baisse de l'autofinancement en dépit de besoins importants

Tandis que les finances des communes domiennes se redressent depuis le début de la mandature 2020-2026, les taux d'épargne des communes mahoraises (et ceux des EPCI dans une moindre mesure) chutent. Ce croisement des courbes est bien visible dans les graphiques ci-dessous :



Taux d'épargne nette

- DOM (Mayotte exceptée)
- Mayotte
- Ressources disponibles pour l'autofinancement des investissements
- Déficit d'épargne nette à apurer

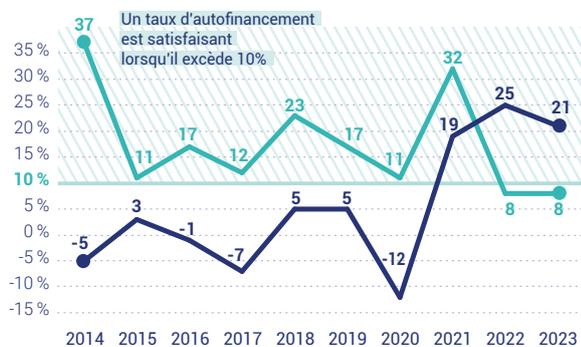
COMMUNES



EPCI



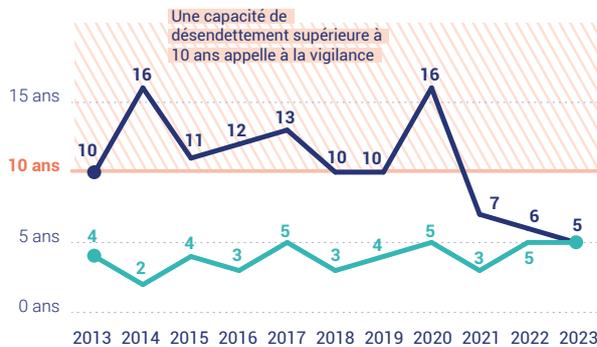
Taux d'autofinancement des communes



Nota : le taux d'autofinancement mesure la part des investissements qui pourrait être financée par l'épargne nette, qui correspond elle-même à l'excédent de fonctionnement diminué du remboursement du principal de la dette.



Capacité de désendettement des communes



Nota : la capacité de désendettement est le rapport entre l'épargne brute et l'encours de dette. Cet indicateur donne le nombre d'années d'épargne brute nécessaire au remboursement total de l'encours de dette.

Pour contribuer à pallier cette situation problématique, le DGS de la CCPT suggère de « rationaliser dès maintenant les dépenses de fonctionnement afin de disposer de ressources pour les nouvelles charges, pour autofinancer les investissements et être en mesure d'emprunter. La mise en place de provisions pour charges pourrait permettre au moins de réserver une part des ressources à ces futures dépenses ».

Il faut effectivement rappeler que les écoles primaires ainsi que d'autres équipements généreront d'importantes dépenses de fonctionnement. Un élément également souligné par le DGS de la commune de Kani-Kéli « les écoles vont impliquer d'importants coûts, notamment pour ce qui est de la restauration, de l'entretien, etc. ».

FONCTIONNEMENT

2 enjeux pour la seconde moitié du mandat



Achever la normalisation de la fiscalité directe locale

Le potentiel de recettes de fonctionnement supplémentaires réside principalement dans les recettes fiscales. En 2023, celles-ci demeurent trois fois inférieures à la moyenne domienne.

La poursuite des travaux d'adressage et de fiabilisation des bases recèle un potentiel d'augmentation considérable des ressources pour le financement des services publics. La création de services communaux ou intercommunaux dédiés au respect des règles d'urbanisme contribuerait à maintenir le dynamisme des recettes fiscales, notamment *via* les taxes d'urbanisme.

La tarification des services publics pourrait être finement ajustée avant la mise en service de tout nouvel équipement afin que l'exploitation des équipements ne pèse pas trop sur les équilibres budgétaires du bloc communal.



Améliorer l'emploi des ressources

Après dix ans marqués par des recrutements et l'organisation des services du bloc communal, l'emploi des nouveaux moyens humains, matériels et financiers pourrait être optimisé. La conduite de dialogues de gestion avec chaque service permettrait d'interroger la relation entre les moyens mobilisés et les services rendus à la population, et d'entreprendre pour chaque collectivité :

1 - Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) : il s'agirait de réviser le contenu des activités des agents, de prévoir les formations, les recrutements ou le recours à des prestations externes pour mieux répondre aux besoins de la population. Des marges de manœuvre pourraient être dégagées à l'échelle intercommunale grâce à la mutualisation de moyens (ex. : commandes communes) et de services.

2 - Une structuration de la fonction achat : celle-ci est à la fois un outil de réduction des coûts, de soutien à l'économie locale (faciliter l'accès d'acteurs locaux aux marchés publics pour maintenir et stimuler l'emploi) et un instrument de politique publique (ex. : insertion de clauses sociales et/ou environnementales dans les marchés).

CONCLUSION DE L'ANALYSE RÉTROSPECTIVE

Le bloc communal mahorais est singulier. L'augmentation de sa surface financière et la forte dynamique de ses investissements témoignent d'une phase de croissance qui le distingue de ses homologues domiens.

Sur la première moitié du mandat 2020-2026, le bloc communal de Mayotte a accéléré sa dynamique d'investissement au point de dépasser la moyenne domienne. La montée en compétences des agents est un autre constat à retenir : les services communaux et intercommunaux comptent plus de cadres et leur structure se rapproche désormais des standards nationaux.

Il résulte des investissements massifs et du renforcement des effectifs une trésorerie fortement altérée et une capacité d'autofinancement dégradée. À fin 2023, les communes présentaient un déficit moyen équivalant à 9 % des recettes réelles de fonctionnement, tandis que la capacité d'autofinancement n'était plus à la hauteur des programmes d'investissement à conduire. Ces évolutions sont comparables dans les intercommunalités mais la situation financière de ces dernières est bien plus robuste.

Une situation financière dégradée à court terme ne doit pas occulter les perspectives d'augmentation des recettes de fonctionnement liées à la normalisation de la fiscalité. Sans égaler les progressions passées, les dotations de l'État pourraient également se montrer dynamiques grâce à la croissance démographique de l'île, dont les résultats du recensement de l'Insee devraient témoigner fin 2025. En outre, les communes continueront sans doute à percevoir d'importantes aides à l'investissement, notamment *via* le FCTVA, mais aussi grâce aux subventions directes de l'État et des fonds européens.

Si ces perspectives de recettes laissent entrevoir une restauration progressive de la capacité d'autofinancement et de la trésorerie des communes, les nouveaux équipements, en particulier les écoles, induiront des charges courantes toujours plus importantes dans un contexte inflationniste.

Pour rétablir une capacité d'autofinancement et d'emprunt cohérente avec leurs programmes d'investissement, les communes doivent rechercher un rendement fiscal accru et anticiper les charges de fonctionnement à venir, en lien avec les équipements qu'elles prévoient d'ouvrir. L'optimisation de l'emploi des ressources apparaît comme le sujet majeur de la seconde moitié de la mandature. Avec des effectifs plus importants et plus qualifiés, le bloc communal est désormais mieux à même d'appréhender ce tournant.



PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Quels scénarios pour la fin de la mandature 2020-2026 ?



Communes **Scénario pessimiste**

Dans ce scénario, les communes procèdent à de nouvelles vagues de recrutements alors que les recettes de fonctionnement et les subventions d'investissement ne sont pas optimisées.

Si l'augmentation des produits de la fiscalité directe locale et la récupération de la TVA sur les dépenses d'investissement passées soulagent d'abord les budgets communaux, la masse salariale empêche la reconstitution d'un autofinancement et d'un niveau de liquidités suffisants pour assurer un financement durable des équipements. Dans ce scénario, les communes se retrouvent dans une situation comparable à celle de la période 2014-2018, avec des programmes d'investissement paralysés et des opérations reportées.



Communes **Scénario optimiste**

Dans ce scénario, les communes optimisent l'emploi de leurs ressources et diversifient leurs sources de financement (en fonctionnement comme en investissement). Les besoins en fonctionnement des nouveaux équipements sont chiffrés et anticipés en amont de leur mise en service.

La plupart des communes connaissent une courte période de disette avant que leurs marges de manœuvre financières soient rétablies. Grâce à l'amélioration de leur situation financière, elles bénéficient d'une capacité d'emprunt accrue et poursuivent l'effort d'investissement.



Intercommunalités **Scénario central**

À fin 2023, les jeunes intercommunalités présentaient une situation financière propice au lancement de nouvelles activités. En fin de mandat, celles-ci rationalisent leurs charges, notamment de personnel, pour assurer pleinement leur rôle en matière de portage d'investissements structurants (ex. : aménagement du territoire) et d'exploitation d'infrastructures (ex. : transport).

POUR UN MONDE EN COMMUN

L'Agence française de développement (AFD) contribue à mettre en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. À travers ses activités de financement du secteur public et des ONG, ses travaux et publications de recherche (Éditions AFD), de formation sur le développement durable (Campus AFD) et de sensibilisation en France, elle finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations des territoires où nous intervenons. Nos équipes sont engagées dans plus de 2 700 projets sur le terrain, dans 120 pays et territoires d'Outre-mer, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD).

Pour un monde en commun.



www.afd.fr

Résidence Sarah
Place Zakia Madia
97600 - Mamoudzou
Tél. : 02 69 64 35 00



@AFD_France



@Agence française de développement dans l'océan Indien



afd_france

Rédaction : David Héricotte
Cheffe de projet : Adrienne Lainey
Conception : May'Jump

Date de publication : décembre 2024
Crédits : E. Poncet, Shutterstock