



Kevin CARIOU, Florent CHABRIER et Jennifer TIRARD

OBSERVATOIRE

des communes de Mayotte

2017

L'évolution des finances communales
analyse des comptes 2009 - 2015



AVANT-PROPOS

Présente depuis 25 ans à Mayotte aux côtés de l'Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer (IEDOM), l'Agence Française de Développement a ouvert en 2009 une agence de plein exercice, suite à l'engagement de la collectivité dans un processus de départementalisation. Si ses interventions étaient ponctuelles, répondant aux sollicitations des grands opérateurs, elles se sont alors accentuées en faveur de l'ensemble du secteur public. LAFD a ainsi octroyé depuis 2009 plus de 280 millions d'euros de prêts aux acteurs publics clefs du territoire tels que les communes, les syndicats, le département, le Centre Hospitalier, Electricité de Mayotte, et la SIM (Société Immobilière de Mayotte). Sur la même période, ce sont près de 40 millions d'euros de prêts et de garanties bancaires qui ont été accordés au secteur privé. L'Agence propose également un appui non financier par des offres de formation et des analyses financières à destination des collectivités locales, et en lançant des études indépendantes, rétrospectives et prospectives dans différents secteurs.

Forte de cette expérience d'appui en faveur des collectivités locales mahoraises, l'agence propose à travers ce premier Observatoire des Communes du territoire¹ de rendre compte des spécificités du modèle communal mahorais, et de retracer l'évolution de la situation financière des communes sur la période 2009-2015, marquée par la transition institutionnelle du département.

DONNÉES ET CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Les données utilisées sont essentiellement issues des comptes administratifs et de gestion des communes de l'île de 2009 à 2015. Les comparaisons avec la Métropole et les autres Départements d'Outre-Mer (DOM) sont basées sur les comptes 2015 repris et analysés dans le rapport de l'Observatoire des finances locales, publié en 2016. Le suivi des effectifs des communes mahoraises (données 2014) émane de la délégation locale du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), et les données relatives à la Métropole (2015) de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la Fonction Publique Territoriale.

Les analyses portent essentiellement sur des données agrégées ou des moyennes calculées sur l'ensemble du « bloc communal », défini dans le cadre de ce travail comme l'ensemble des 17 communes du territoire. Certaines analyses portent toutefois sur des sous-ensembles de communes afin de mieux prendre en compte (i) le poids démographique et économique des villes de Mamoudzou et Koungou, ou (ii) l'endettement de certaines communes. Des exemples ont parfois été pris afin d'illustrer le propos, sans nommer les communes. On notera que l'arrivée récente dans le paysage institutionnel des intercommunalités à Mayotte n'impacte pas les comptes des communes dans la présente analyse, les premières datant de 2016.

1 L'AFD publie depuis 2016 l'Observatoire des Communes en Polynésie Française et en Nouvelle Calédonie.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	1
Données et choix méthodologiques	1
INTRODUCTION	4
Le territoire et son contexte	4
Paysage institutionnel	4
L'Observatoire	4
LA SECTION DE FONCTIONNEMENT, EN PROFONDE MUTATION À MAYOTTE	6
La mise en place d'une autonomie financière partielle : l'introduction de la fiscalité directe	6
Comparaison avec la Métropole	7
Répartition de la fiscalité directe à Mayotte	8
Contributions à la fiscalité directe sur le territoire	9
Conséquences de la mise en place de la fiscalité directe : une année 2014 exceptionnelle	10
Des dépenses obligatoires qui pèsent toujours lourdement dans le budget des communes	10
Une évolution des charges de personnels relativement maîtrisée...	11
...mais des dépenses trop peu dirigées vers des fonctions d'encadrement	12
Des cotisations obligatoires en forte hausse	13
L'épargne, révélateur des difficultés de la section de fonctionnement	14
LA SECTION D'INVESTISSEMENT	16
Un accent insuffisamment mis sur la section d'investissement ?	17
Des dépenses réelles d'investissement très volatiles	18
Le financement des investissements :	20
Vers un nouveau mode de financement ?	21
Un niveau d'endettement très faible des communes mahoraises...	22
... mais un endettement qui soutient l'effort d'investissement	23
CONCLUSION	24
ANNEXE 1	26
Liste des communes de Mayotte	26
ANNEXE 2	27
Equilibre financier 2015	27



INTRODUCTION

Le territoire et son contexte

Mayotte est un territoire français atypique de par son insularité et sa distance à la Métropole, et son importante croissance démographique (+2,7 % par an entre 2007 et 2012)³ : alimentée par les flux d'immigration en provenance essentiellement des îles comoriennes voisines, elle est par aussi caractérisée par une émigration des populations nées à Mayotte. Le territoire est également marqué par un niveau de PIB par habitant faible ; estimé à 8 350 euros en 2013, il est quatre fois moins important que celui de la France métropolitaine et ne représente que 41 % de celui de La Réunion. L'essentiel de l'activité économique est par ailleurs concentré sur la commune de Mamoudzou et la richesse produite dépend à près de 50 % des administrations publiques.

En outre, depuis 2008 et le « Pacte pour la départementalisation », Mayotte est entrée dans une décennie de transitions, déterminante pour son avenir. Devenue officiellement le 101^{ème} département français le 31 mars 2011, Mayotte a franchi le 1^{er} janvier 2014 une nouvelle étape dans sa marche vers le droit commun avec l'application de la fiscalité directe locale et de l'octroi de mer. Cette transition a entraîné des changements institutionnels, juridiques et fiscaux, qui ont des conséquences fortes sur le territoire, et en particulier pour les communes mahoraises.

Paysage institutionnel

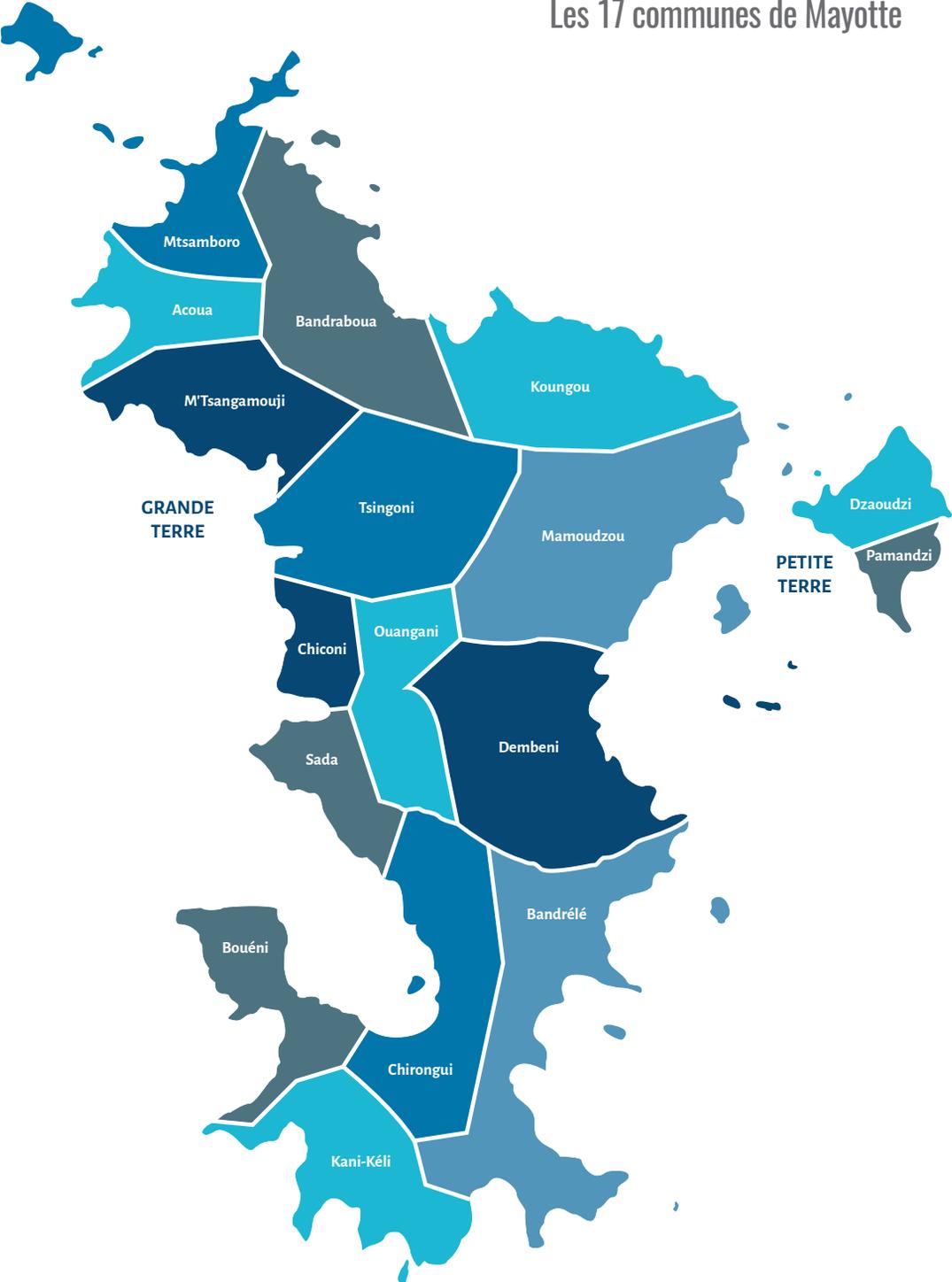
Mayotte est composée de 17 communes qui exercent l'essentiel des compétences générales, à l'exception de (i) la gestion de l'eau et de l'assainissement, dévolue au Syndicat Intercommunal pour l'Eau et l'Assainissement à Mayotte (SIEAM), et de (ii) celle des déchets, assurée essentiellement par le Syndicat Intercommunal D'Elimination et de Valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM). Depuis 2016 et la loi NOTRE, les communes sont par ailleurs engagées dans un processus de constitution d'intercommunalités ; au nombre de cinq au total, deux ne sont pas encore opérationnelles.

L'Observatoire

Le présent Observatoire s'attache à identifier les spécificités des finances communales mahoraises au cours des dernières années. La première partie portera sur l'analyse de la section de fonctionnement, ses recettes et ses dépenses, tandis que la seconde se concentrera sur celle de la section d'investissement, son financement, sa politique et ses moyens.

³ Données recensement INSEE 2012.

Les 17 communes de Mayotte





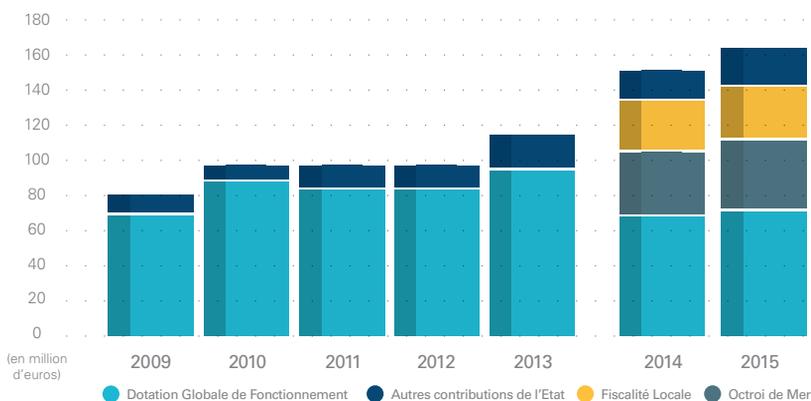
LA SECTION DE FONCTIONNEMENT, EN PROFONDE MUTATION À MAYOTTE

La mise en place d'une autonomie financière partielle : l'introduction de la fiscalité directe

Jusqu'à fin 2013, l'intégralité des recettes du bloc communal était constituée de contributions de l'Etat, et notamment de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Depuis le 1er janvier 2014, la mise en place de la fiscalité de droit commun à Mayotte introduit progressivement de nouvelles recettes au bénéfice des communes. Cette nouvelle fiscalité comprend :

- ▶ L'octroi de mer perçu, par le Département aussi bien sur les produits importés que sur les productions locales ; il remplace les droits de douane. En 2014 et 2015, cet octroi de mer a été réparti à hauteur de 65% pour les communes et 35% pour le Département.
- ▶ Les impôts de fiscalité directe locale : la Taxe d'Habitation (TH), la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), la Taxe sur le Foncier Bâti (TFB) et la Taxe sur le foncier Non Bâti (TFNB), dont les communes bénéficient en grande partie du produit.

Graphique 1 - Recettes de fonctionnement des communes mahoraises (données cumulées)



L'introduction de la fiscalité de droit commun modifie significativement la structure des Recettes Réelles de Fonctionnement (RRF) des communes, mais également leur niveau.

Les RRF des communes qui étaient en totalité composées jusqu'en 2013 des dotations d'Etat, comprennent à compter de 2014 l'octroi de mer et les produits de la fiscalité directe locale. Ces deux sources de financement s'élèvent, en moyenne sur 2014-2015, à respectivement 39,9 millions d'euros (M€) (soit 26% des RRF) et 29,1 M€ (19% des RRF).

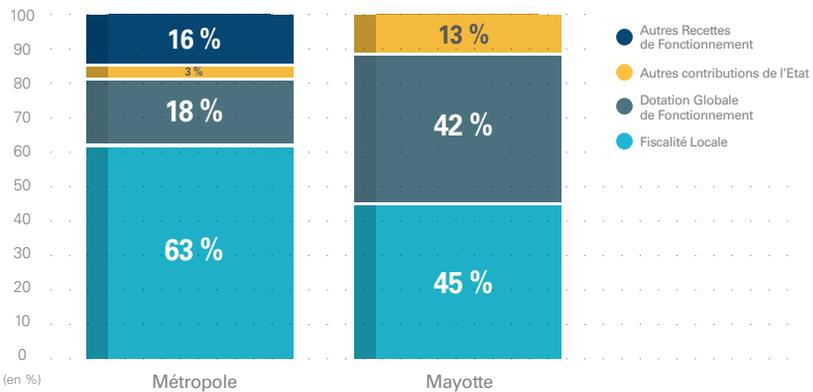
Malgré la baisse de la DGF, qui passe de 97,8 M€ en 2013 à 66,5 M€ (43% des RRF) en 2014-2015, les dotations de l'Etat restent significatives à 56% des RRF en moyenne les deux dernières années, ce qui permet de renforcer le niveau total des recettes. Elles atteignent 156 M€ en moyenne en 2014-2015 contre 113 M€ en 2013.



Depuis 2014, les communes possèdent grâce à l'introduction de la fiscalité de droit commun de nouvelles sources de financement, l'octroi de mer et la fiscalité directe locale, qui modifient significativement la structure des recettes de fonctionnement, jusqu'alors intégralement composées des dotations et autres contributions de l'Etat. Cette nouvelle composition, et notamment la mise en place de la fiscalité directe locale, confère aux communes mahoraises une certaine autonomie dans la gestion de leurs ressources.

Comparaison avec la Métropole

Graphique 2 : Comparaison de la structure des recettes de fonctionnement entre Mayotte et la Métropole



Les recettes des blocs communaux mahorais et métropolitain ont des structures singulièrement différentes :

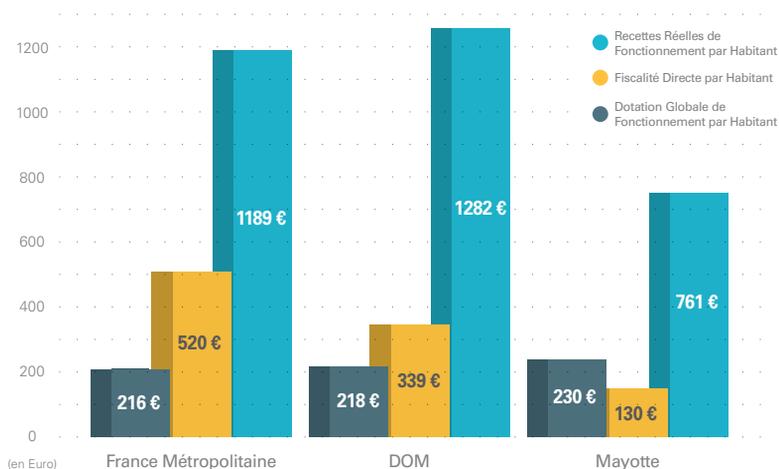
- ▶ La part des ressources tirées de la fiscalité propre à Mayotte est bien inférieure à celle constatée en Métropole (40% contre 60%) ;
- ▶ Par compensation, la part des dotations d'Etat dans le total des recettes de fonctionnement des communes mahoraises est significativement supérieure à la part de ces dotations dans les recettes des communes métropolitaines (55% contre 21%) ;
- ▶ Par ailleurs, les communes métropolitaines perçoivent d'autres recettes tirées principalement des redevances et droits (i) des services périscolaires et d'enseignement et (ii) à caractère social, culturel, sportif et de loisir (16%). Ces produits de service sont particulièrement faibles, voire nuls, dans les comptes des communes mahoraises.

L'autonomie introduite par l'application du droit local à Mayotte est donc relative, puisque les communes mahoraises dépendent encore fortement des contributions de l'Etat. Elles peinent par ailleurs à dégager des produits de services à l'instar de leurs homologues métropolitaines.



L'analyse de ces éléments rapportés à la population des territoires souligne d'ailleurs que le niveau des recettes réelles de fonctionnement par habitant est bien inférieur à ceux des autres DOM et de Métropole (761€/habitant contre respectivement 1282€/habitant et 1189€/habitant).

Graphique 3 : Dotation Globale de Fonctionnement, fiscalité directe et recettes réelles de fonctionnement rapportées à la population



En effet :

- ▶ Le niveau des produits issus de la fiscalité directe, se situant à 130€ par habitant en 2015, est sensiblement en deçà des niveaux métropolitains et même des autres DOM, qui s'établissent à respectivement 340€ par habitant en moyenne dans les DOM et 520 € par habitant en Métropole .
- ▶ Le montant de la Dotation Globale de Fonctionnement rapporté à la population du territoire, est proche de la moyenne métropolitaine. Toutefois, cette contribution de l'Etat, équivalente à Mayotte à celle des autres DOM, est à prendre avec précaution. En effet, les données démographiques sur le territoire datent du dernier recensement de 2012^{4,5}.

Conséquences de ce double déficit de ressources - fiscalité locale, absence d'autres sources de financement local - et d'un niveau équivalent de dotation d'Etat par habitant, le niveau des recettes réelles de fonctionnement est globalement bien inférieur à celui de la Métropole et des DOM. Les communes mahoraises sont donc plus contraintes par leurs ressources que les autres communes françaises.

Répartition de la fiscalité directe à Mayotte

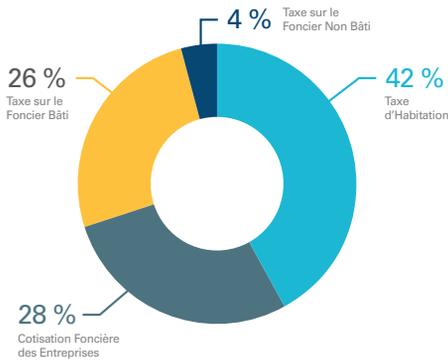
La répartition entre les produits issus des différentes taxes locales est propre à chaque commune et dépendante du tissu économique local. De manière générale, seules les villes de Mamoudzou et Koungou tirent un produit substantiel de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), conséquence de la concentration sur ces deux seules communes des pôles d'activité de l'île. Ainsi, à Mamoudzou, la CFE compte pour 28% des produits de la fiscalité directe quand elle est en moyenne de 4% dans le bloc communal, « retraité » des contributions de Mamoudzou et Koungou.

4 Le prochain recensement est en cours de réalisation, et sera achevé en 2017.

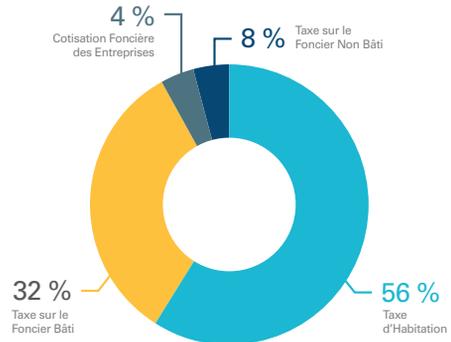
5 Ceci est également vrai pour tous les indicateurs qui comparent les données financières ou d'effectif des communes à la population du territoire.



Graphique 4 : Répartition des produits des taxes locales à Mamoudzou en 2015



Graphique 5 : Répartition des produits des taxes locales à Mayotte en 2015 (en dehors des communes de Mamoudzou et Koungou)



Les autres communes bénéficient en effet essentiellement de la Taxe d'Habitation (TH) et de la Taxe sur le Foncier Bâti (TFB) qui représentent, respectivement, 56% et 32% de leurs recettes. La Taxe sur le Foncier Non Bâti (TFNB) représente quant à elle 8% de leurs recettes.

Contributions à la fiscalité directe sur le territoire

Sur l'ensemble du territoire, la Taxe d'Habitation est devenue la principale source des recettes tirées de la fiscalité directe (50%), suivi de la Taxe sur le Foncier Non Bâti (29%) et de la cotisation Foncière des entreprises (17%). L'autonomie des communes, conférée par la mise en place de ces taxes locales, a donc fortement affecté les particuliers et les entreprises, dont la situation économique est, pour la plupart, précaire ; cette situation ne permet pas aux communes de bénéficier de marges de manœuvre importantes.

En effet, la mise en place de ces taxes locales a été et reste délicate en raison de la faible capacité contributive des foyers mahorais et de la situation de certaines entreprises, notamment les petites et moyennes, qui souffrent déjà de charges induites par l'insularité (ex : coûts des transports, absence d'économies d'échelles, etc.)

L'instauration de la taxe d'habitation a par ailleurs été rendue plus difficile du fait de la surévaluation des bases fiscales. En effet, « le marché de l'immobilier mahorais est étroit et caractérisé par une spéculation importante sur les produits locatifs destinés aux fonctionnaires métropolitains en poste à Mayotte. Les loyers sur lesquels se sont basées les estimations des locaux de références servant aux calculs des valeurs locatives à Mayotte sont ainsi très élevés. Cela a abouti à des valeurs locatives en décalage avec la réalité économique du territoire et la pauvreté de la population », et a engendré en conséquence des taxes très élevées en 2014 et 2015.

L'ajustement de cette surévaluation doit encore modifier la structure des recettes des communes : ainsi, la baisse des bases de 60% a été actée par la loi pour l'égalité réelle outre-mer, promulguée le 28 février 2017 et applicable au 1er janvier 2018, avec compensation de l'Etat.

L'autonomie des communes permise par l'application du droit commun à Mayotte est donc toute relative : au-delà de la forte dépendance aux dotations d'Etat, elle repose également en grande partie sur des acteurs à faible capacité contributive.

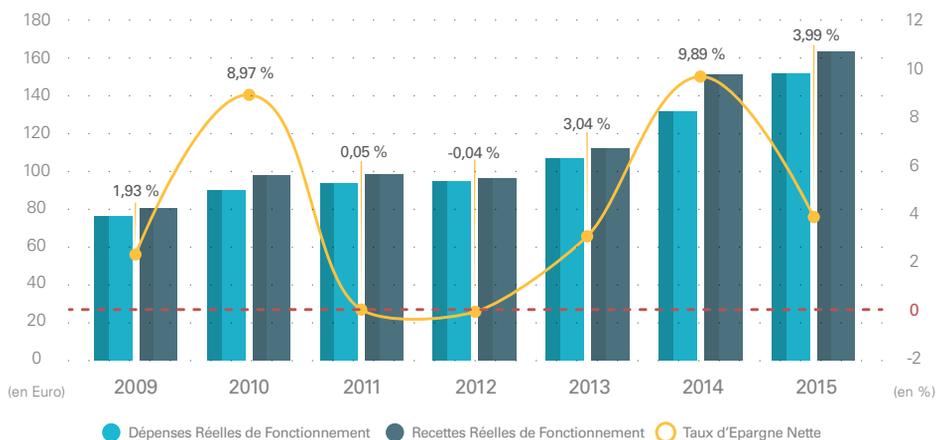
7 Justification à l'Article 137 de la LOI de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant dispositions en matière sociale et économique par M. MOHAMED SOILIH.



Conséquences de la mise en place de la fiscalité directe : une année 2014 exceptionnelle

D'une manière générale, l'introduction de nouvelles sources de financement a permis une forte progression des recettes réelles de fonctionnement. De fait, la baisse de la dotation globale de fonctionnement, corollaire à l'introduction de ressources locales, a été moins importante que la hausse dégagée par les nouvelles recettes issues de la fiscalité directe. Ainsi, 2014, première année de mise en place de cette nouvelle fiscalité, apparaît comme une année atypique avec un niveau de recettes réelles de fonctionnement exceptionnel. Cette situation a permis aux communes de dégager un niveau d'épargne nette (différence entre recettes et dépenses réelles de fonctionnement, à laquelle on retranche également le remboursement en capital de la dette) plus important que par le passé (proche de 10% de leurs recettes réelles de fonctionnement).

Graphique 6 : Evolution des dépenses et recettes réelles de fonctionnement ; variation du taux d'épargne nette du bloc communal



L'année 2015 est a contrario marquée par une augmentation plus sensible des dépenses que des recettes. Mécaniquement, l'épargne nette retombe à un niveau similaire à celui de 2013 (4%).

L'année 2014 a ainsi pu induire en erreur la trajectoire financière prise par certaines communes ; certaines d'entre elles ont en effet anticipé en 2015, à tort, une hausse des recettes réelles de fonctionnement similaire à celle de 2014, et/ou n'ont pas su maîtriser l'envolée de leurs dépenses entre 2014 et 2015.



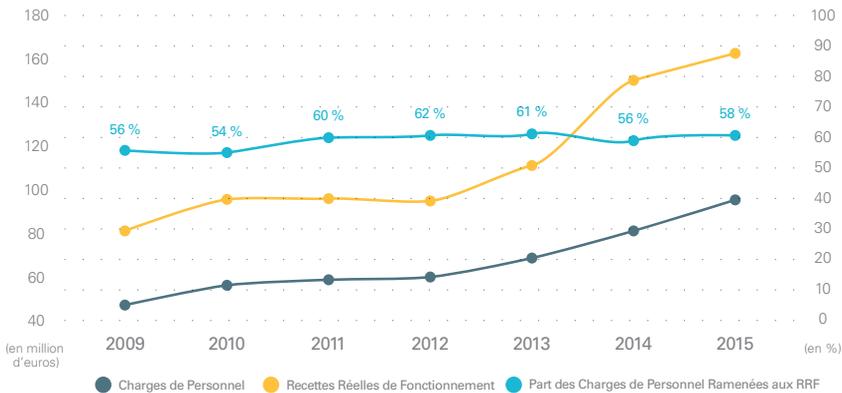
Des dépenses obligatoires qui pèsent toujours lourdement dans le budget des communes

Comme en Métropole et dans les autres DOM, la majeure partie des recettes de fonctionnement est utilisée par les communes pour couvrir les dépenses obligatoires, principalement constituées (i) des charges de personnel, (ii) des cotisations obligatoires aux syndicats et (iii) pour les communes endettées, des intérêts de la dette⁸.

Une évolution des charges de personnels relativement maîtrisée...

Sur la période étudiée, et notamment depuis 2012, l'ensemble du bloc communal connaît une hausse rapide des charges de personnel.

Graphique 7 : Evolution des charges de personnel et des recettes réelles de fonctionnement ; variation du coefficient de rigidité des recettes réelles de fonctionnement lié aux charges de personnel



Cette forte hausse est notamment due à la mise en application du décret sur l'indexation de la rémunération des agents de la fonction publique, suite aux mouvements sociaux de 2011, qui prévoit un rattrapage des niveaux de rémunération avec la Métropole. Ce décret fixe une augmentation de +10% par an pendant 4 ans, appliquée sur les salaires bruts indiciaires, soit +40% d'ici 2017 pour la quasi-totalité des communes⁹. Par ailleurs, l'application à Mayotte du droit commun a des incidences sur le coût du travail, du fait de l'augmentation des cotisations sociales (salariales et patronales) prévue jusqu'en 2022, qui introduirait pour les personnels une perte de salaire net si elle n'était compensée dans les faits par l'employeur, la commune.

Cette forte augmentation des charges de personnel a toutefois été en partie compensée par la hausse des recettes sur la période. Ceci a mécaniquement limité la rigidité liée à ce poste. Il faut également souligner qu'après la prise de fonction de nouvelles équipes en 2014, certaines communes ont procédé à un gel des embauches, ce qui a aussi permis de limiter cette rigidification de la section de fonctionnement

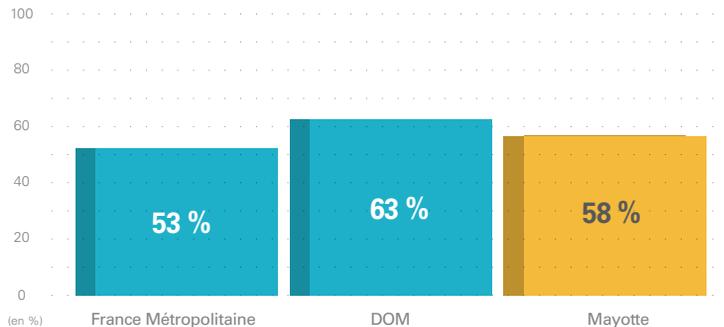
Ainsi, le coefficient de rigidité se situe à 58% des recettes de fonctionnement en 2015, soit un niveau supérieur à celui des communes métropolitaines (53%) mais inférieur à celui de la moyenne des DOM (63%).

⁸ Pour cette analyse, les charges financières sont exclues car elles impactent très peu la section de fonctionnement (contrairement à d'autres territoires (0.4% à Mayotte contre 2.5 à 5% dans les autres DOM).

⁹ Certaines communes ont lissé cette indexation sur 5 voire 6 ans.



Graphique 8 : Comparaison des niveaux de ratios de rigidité liée aux charges de personnel en 2015 : Métropole, autres DOM, Mayotte



... mais des dépenses trop peu dirigées vers des fonctions d'encadrement.

Des différences majeures sont à noter dans la structure des ressources humaines communales¹¹ :

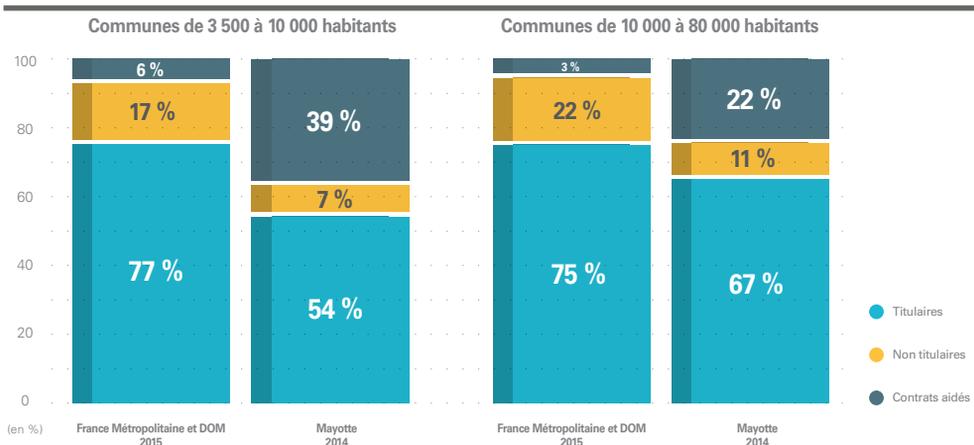
► Le nombre d'agents par commune :

Les communes mahoraises de moins de 10 000 habitants comptent en moyenne deux fois plus d'agents que leurs homologues métropolitaines et domiennes (78 contre 153 agents par commune en moyenne) ;

En revanche, les communes de plus de 10 000 habitants ont un effectif similaire à celles de même taille du territoire national, à 439 agents contre 379 (comparaison avec les communes de 10.000 à 80.000 habitants).

► Les communes mahoraises ont une très forte dépendance aux contrats aidés, au détriment des fonctionnaires : 39% de contrats aidés pour les communes de moins de 10 000 habitants contre 6% seulement chez leurs homologues hors Mayotte. Les communes dépassent même d'ailleurs souvent le quota de contrats aidés qui est financé à 95% par l'Etat ; or, au-delà de ce quota, les charges de personnel ne sont pas remboursées, ce qui peut avoir un impact financier non négligeable sans que cela n'ait été nécessairement anticipé.

Graphique 9 : Analyse des ressources humaines des communes, par strate de population et par catégorie de contrat

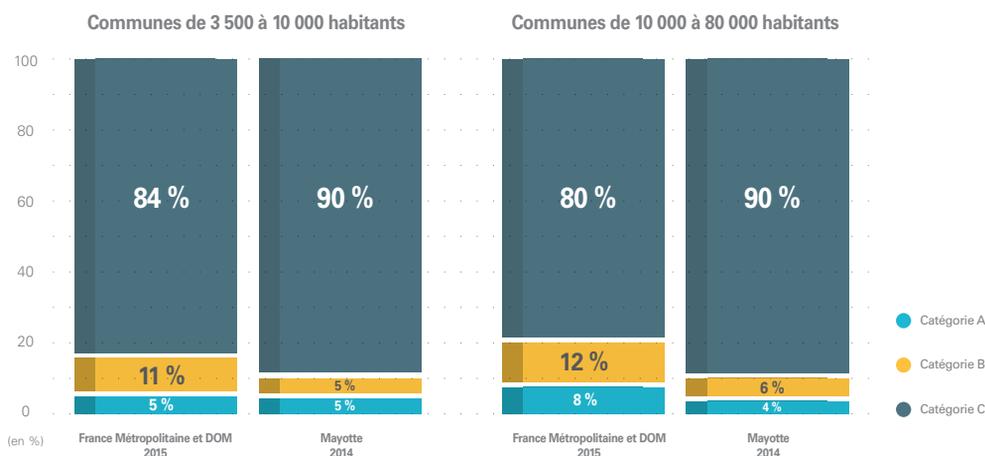


¹² Pour affiner les comparaisons, les communes sont regroupées en fonction de leur population : Mamoudzou, Koungou et Dzaoudzi rentrent dans la strate des communes de 10.000 à 80.000 habitants. Le reste d bloc communal est comparé aux communes métropolitaines et des autre DOM de 3.500 à 10.000 habitants.



- Enfin, elles ont globalement un faible taux d'encadrement (cadres de catégories A et B rapportés au nombre d'agents, titulaires ou non (mais hors contrats aidés)) :

Graphique 10 : Analyse des ressources humaines des communes, par strate de population et par catégorie d'emploi



Pour l'ensemble des communes de l'île, et en particulier pour les communes de plus de 10 000 habitants, la proportion d'agents de catégorie C est très forte, au détriment des cadres de catégorie A et B. Mamoudzou, Koungou et Dzaoudzi ont ainsi en moyenne moitié moins de cadres que les communes de taille équivalente en Métropole et dans les autres DOM.

Ce point est encore renforcé par la proportion d'emplois aidés sur les effectifs des mairies : ces emplois comptent pour 39% en moyenne des effectifs des communes de moins de 10 000 habitants contre 3% chez leurs homologues du territoire national. Or, ces contrats sont presque intégralement des emplois de catégorie C. Dans les faits, la proportion d'emplois faiblement qualifiés est donc encore plus importante que ne laisse l'entendre le graphique 10. On perçoit donc bien l'insuffisance d'encadrement dans les communes mahoraises.

Aussi, si le coefficient de rigidité lié aux charges de personnel n'est pas foncièrement différent de celui de la Métropole, et même s'il reste inférieur à celui des autres DOM, il faut souligner que les charges de personnel restent élevées et concernent majoritairement des emplois de catégorie C qui constituent dans les faits plus de 90% des effectifs de l'ensemble du bloc communal. Plusieurs communes ont engagé une politique de recrutement vertueuse, en ne remplaçant pas les départs à la retraite des agents de catégorie C ou en ouvrant des postes de catégorie A et B. Cependant, au regard du nombre d'agents de catégorie C, les effets ne seront vraiment ressentis que si cette politique vertueuse est poursuivie sur plusieurs années².

Incidentement, le très fort nombre d'agents par commune souligne la forte dépendance des revenus de la population globale à la fonction publique, l'emploi communal ayant longtemps été, et pour une part non négligeable, à vocation sociale. En effet, dans un contexte d'économie atone, le secteur public joue fréquemment le rôle d'employeur de premier plan.

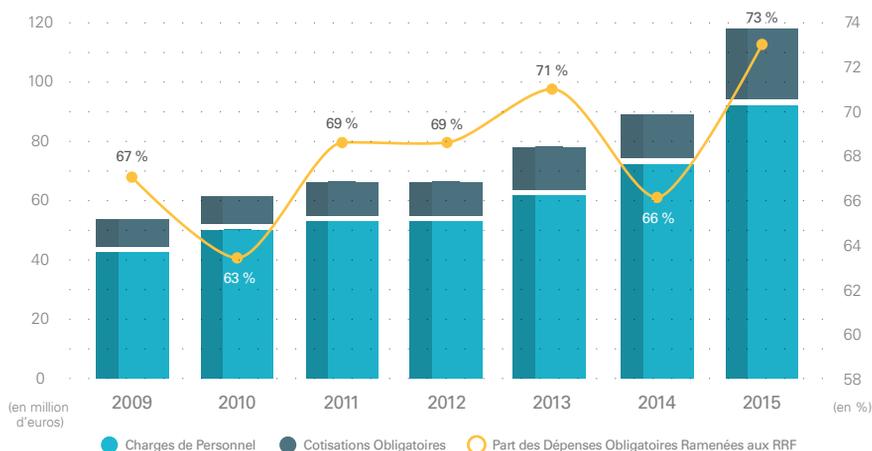


Des cotisations obligatoires en forte hausse

Parallèlement, les cotisations obligatoires à Mayotte ont connu une très forte augmentation sur une période récente (niveau multiplié par 4 entre 2012 et 2015). En effet, le Syndicat Intercommunal D'Elimination et de VALorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM) a vu ses cotisations augmenter, tandis que le Service d'Incendie et de Secours (SIS), devenu Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), a vu son budget, jusqu'alors financé en intégralité par le Conseil Départemental, dépendre des cotisations départementales mais aussi communales.

En conséquence, si la rigidité des charges de personnel a réussi à être contenue par le bloc communal malgré l'indexation, l'augmentation des dépenses obligatoires (charges de personnel associées à celles des cotisations aux syndicats) n'a pas été complètement amortie par l'augmentation, pourtant forte, des recettes réelles de fonctionnement.

Graphique 11 : Evolution des charges de personnel et des cotisations obligatoires du bloc communal ; variation du coefficient de rigidité lié aux dépenses obligatoires



En 2014, le taux de rigidité (part des dépenses obligatoires dans les recettes réelles de fonctionnement) est exceptionnellement bas (66 %) ; ce phénomène s'explique par l'effet combiné de la hausse importante des recettes liée à la mise en place de la nouvelle fiscalité de droit commun et du non-mandatement par un certain nombre de communes des six premiers mois de cotisation dues au SDIS suite à sa création.

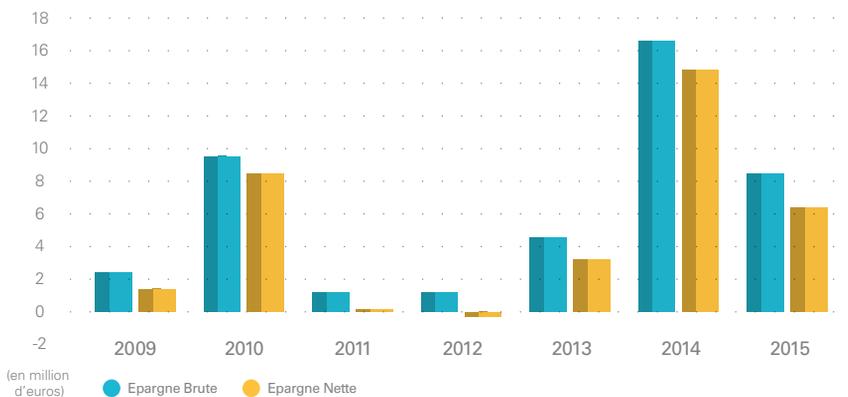
Sur la période, la forte hausse des cotisations obligatoires mises en place à compter de 2013 rigidifie globalement et sensiblement la section de fonctionnement. Ainsi, le niveau des dépenses obligatoires ramenées aux recettes réelles de fonctionnement (le coefficient de rigidité) atteint, en 2015, 73% pour l'ensemble du bloc communal. En conséquence, les charges à caractère général restent la seule variable d'ajustement pour les communes.



L'épargne, révélateur des difficultés de la section de fonctionnement

Du fait de l'augmentation des dépenses obligatoires, la section de fonctionnement apparaît comme contrainte : les communes peinent structurellement à dégager une épargne brute (différence entre recettes et dépenses réelles de fonctionnement) pour (i) couvrir le capital de leur dette et/ou s'endetter et (ii) verser à la section d'investissement une épargne nette (épargne brute diminuée des remboursements en capital de la dette). Cette situation est problématique, car seule cette épargne permet d'initier une politique d'investissement ambitieuse.

Graphique 12 : Evolutions comparées de l'épargne brute et de l'épargne nette des communes à Mayotte



Sur la période, les dernières années sont marquées par une amélioration de l'épargne des communes. En 2011 et 2012, l'épargne brute était si faible que pour l'ensemble du bloc communal elle a intégralement été consommée par le remboursement de la dette. Cette situation ne permettait pas de dégager un autofinancement et de financer une partie des investissements.

On observe depuis 2013 une amélioration du niveau d'épargne. Toutefois, il est important de noter que plus du tiers des communes de Mayotte garde une épargne brute négative (en dehors de 2014, où elles n'étaient que 2). Globalement, les communes mahoraises partent donc nécessairement avec une difficulté supplémentaire pour mettre en œuvre leur section d'investissement, sans apport de la section de fonctionnement et sans possibilité de recourir à la dette. D'autre part, les pratiques de marché des prêteurs tendent normalement à viser un taux d'épargne brute (épargne brute ramenée aux recettes réelles de fonctionnement) de 15%. Cette norme permet en effet une allocation suffisante de ressources pour développer la section d'investissement en autofinancement ou par le recours à la dette. En 2013 et 2015, à Mayotte, une seule commune répondait à ce critère.

Sur la fin de période étudiée, la section de fonctionnement enregistre une légère amélioration de la capacité d'autofinancement des communes. Cependant, au regard des standards habituels et des enjeux, cette épargne reste relativement faible.

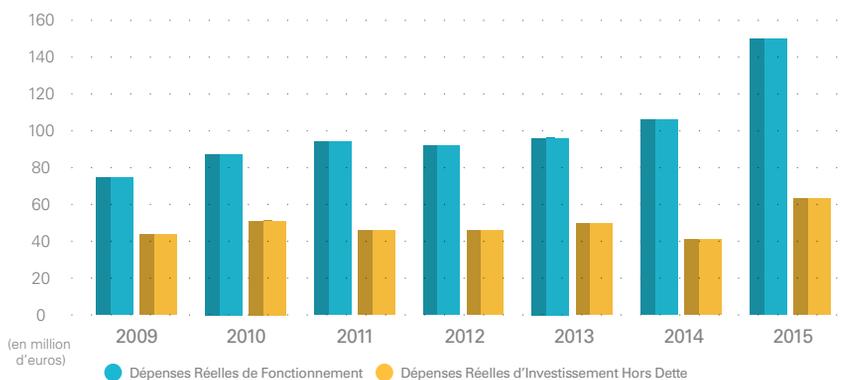


LA SECTION D'INVESTISSEMENT

Un accent insuffisamment mis sur la section d'investissement ?

L'analyse de la section investissement du bloc communal mahorais fait apparaître une prépondérance de la section de fonctionnement sur celle d'investissement. Cette prépondérance reste toutefois dans les normes métropolitaines.

Graphique 13 : Evolutions comparées des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement (hors dette) des communes à Mayotte



Alors que la croissance des dépenses réelles de fonctionnement s'accélère depuis 2012, tirée par l'indexation des salaires des agents et les contributions aux syndicats, les Dépenses Réelles d'Investissement (DRI) restent en moyenne de 45 M€ par an sur la période.

Au regard de ces évolutions différentes, un décrochage significatif entre les deux sections apparaît. Ainsi, en 2015, les dépenses d'investissement ne représentent plus que 40% des dépenses de fonctionnement contre presque 60% au début de la période. Ce rapport entre dépenses de fonctionnement et d'investissement reste néanmoins supérieur aux moyennes nationale et des DOM¹⁴. Cet écart vis-à-vis de la Métropole s'accroît d'ailleurs¹⁵ avec la diminution des recettes d'investissement perçues par les communes métropolitaines, au titre de leur contribution à la réduction du déficit de l'Etat. Mayotte est pour le moment toujours exemptée de cet effort national.

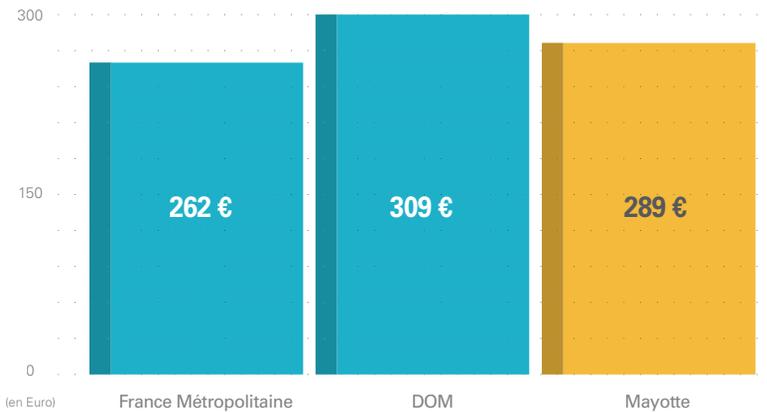
Le niveau des dépenses d'équipement par habitant à Mayotte est également légèrement supérieur à celui de la Métropole, mais reste inférieur au niveau des autres DOM.

¹⁴ Les investissements sont toutefois plus répartis entre différents acteurs en Métropole : le bloc intercommunal (syndicats, intercommunalités, etc...) est plus fourni en Métropole et assume de fait une plus grande partie des investissements du territoire.

¹⁵ Les dépenses d'investissement en 2015 du bloc communal métropolitain et DOM (30M€) ne représentent qu'un tiers du volume des dépenses de fonctionnement (90M€).



Graphique 14 : Comparaison des dépenses d'équipement des communes ramenées à leur population en 2015



Ces écarts vis-à-vis de la Métropole trouvent plusieurs explications : (i) les investissements structurants à Mayotte n'ont pas encore été tous réalisés, (ii) les conditions climatiques exigent des investissements récurrents plus importants et (iii) le coût des projets est plus élevé du fait, entre autres, de l'insularité. Autrement dit sur ces deux derniers points, le volume des dépenses d'investissement ne mesure pas nécessairement l'efficacité de ces dépenses.

Enfin, on constate que l'année 2015 semble marquée par une accélération du niveau d'investissement (+50%), qui doit être considérée avec prudence, après une année 2014 assez faible.

Si Mayotte bénéficie d'un rapport entre dépenses de fonctionnement et d'investissement plus favorable que la Métropole, il convient toutefois de noter que cet écart s'explique en partie par le coût de l'investissement plus important à Mayotte. L'écart avec les autres DOM, qui est plus pertinent au regard des contraintes similaires, reste significatif et témoigne du rattrapage qu'il reste néanmoins à réaliser .

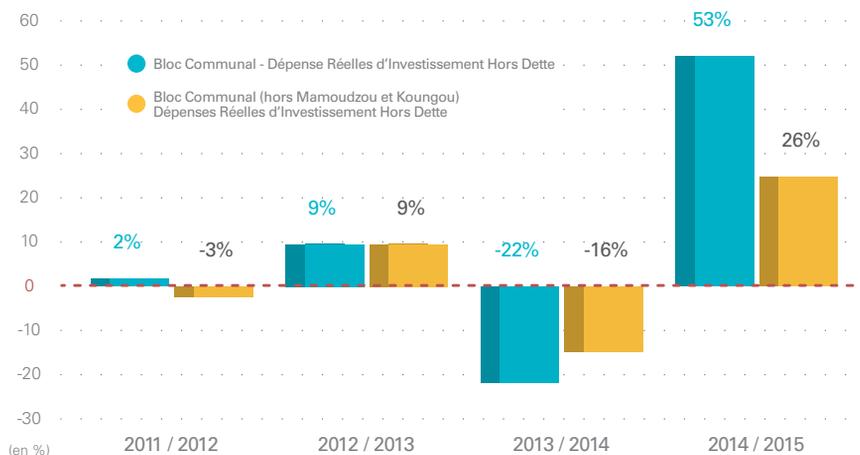


Des dépenses réelles d'investissement très volatiles.

Les variations importantes des dépenses d'investissement peuvent être contextualisées¹⁶ à l'aune de plusieurs facteurs :

- ▶ Au niveau du territoire, l'influence des deux plus grosses communes de l'île, Mamoudzou et Koungou, est majeure sur les analyses du comportement du bloc communal :

Graphique 15 : Evolutions comparées des dépenses d'investissement (hors dette) du bloc communal et du bloc communal à l'exception de Mamoudzou et Koungou



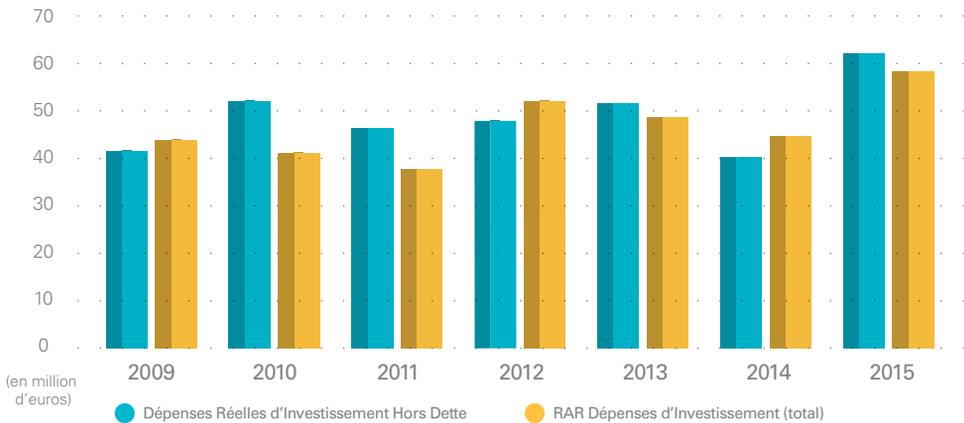
Par exemple, entre 2011 et 2012, la majorité des communes voient leurs dépenses réelles d'investissement diminuer (-3%), mais les dépenses de Mamoudzou et de Koungou permettent d'inverser la tendance (+2% au total sur l'ensemble du bloc communal). De la même manière, les évolutions globales peuvent être renforcées par le comportement de ces deux communes : en 2015, on constate une très forte hausse des dépenses (+53%). Dans les faits, cette hausse des dépenses est essentiellement le fait de ces deux localités, qui représentent à elles seules 40% de la population totale de l'île (recensement INSEE 2012) : en effet, « corrigée » de Mamoudzou et Koungou, la croissance des dépenses n'est que de +26% pour l'ensemble du bloc communal. L'ampleur des variations est donc à prendre avec prudence, car renforcée par le poids de ces deux communes.

- ▶ L'évolution des dépenses réelles d'investissement de l'ensemble du bloc communal s'explique par ailleurs en partie par le cycle électoral : l'effort d'investissement repart à la hausse en fin de mandature (soit entre 2012/2013), puis est marqué par un ralentissement brutal l'année de l'élection (2014) : il est à noter que les élections municipales de 2014 à Mayotte ont été caractérisées par le non-renouvellement des mandats des maires sortants (soit parce qu'ils ne se sont pas représentés, soit parce qu'ils n'ont pas été réélus), ce qui a renforcé encore cette tendance. Ces fortes variations liées au cycle électoral ont été également mises en évidence en Métropole depuis les années 70.

¹⁶ L'analyse se fait ici « hors dette » (i.e. hors remboursement du capital des emprunts) pour ne considérer que les dépenses réelles d'investissement.



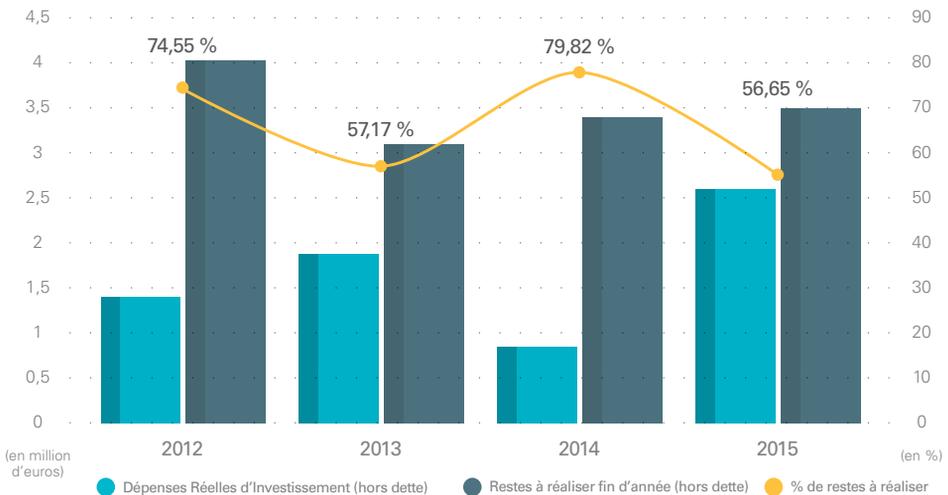
Graphique 16 : Evolutions annuelles comparées des dépenses d'investissement (hors dette) et des restes à réaliser (RàR) en dépenses d'investissement du bloc communal



- ▶ La section d'investissement est enfin marquée de façon corollaire par le poids des Restes à Réaliser (RàR) : sur l'ensemble des communes de l'île, ces RàR sont chaque année équivalents en volume au montant des dépenses réelles d'investissement. Ce niveau très élevé des opérations programmées mais non réalisées dans l'année souligne globalement la difficulté des communes à mettre en œuvre leurs projets.

Cette situation est particulièrement évidente dans l'analyse des comptes de certaines communes.

Graphique 17 : Evolutions annuelles des dépenses d'investissements et des restes à réaliser (exemple 1)

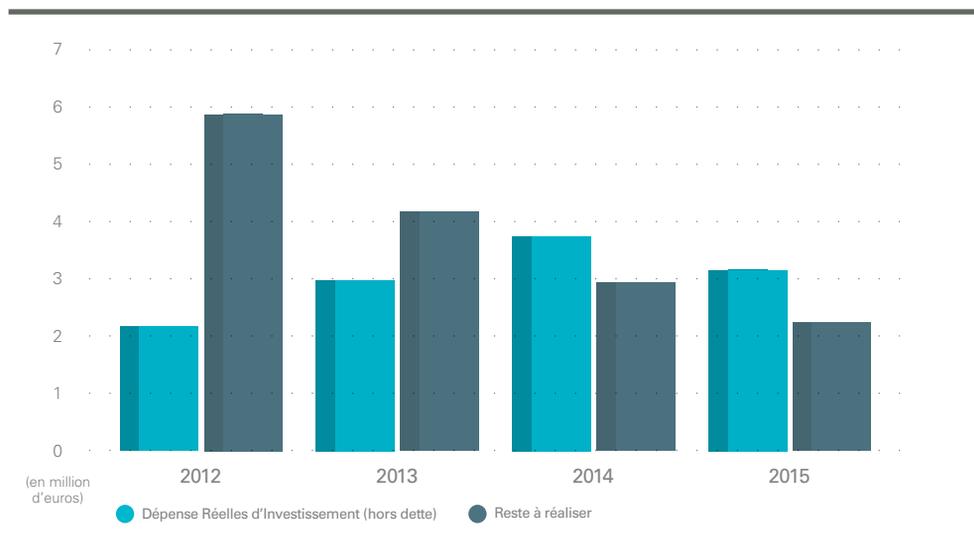




Pour illustrer ce phénomène, un exemple de commune mahoraise est pris dans le Graphique 12 (exemple 1). Celle-ci connaît une évolution erratique des dépenses réelles d'investissement, et, parallèlement, le niveau de restes à réaliser est chaque année supérieur aux nouvelles dépenses. Ce constat montre la difficulté à suivre la réalisation des projets (certains ayant été initiés 7 à 8 ans auparavant). Cela conduit souvent à une perte de ressources financières du fait de la caducité des conventions et à des projets bien plus coûteux que budgété. De nombreux investissements se font donc à perte pour les communes.

Cette évolution des dépenses réelles d'investissement s'explique, entre autres, (i) par une absence de continuité dans les politiques d'investissement (financements au coup par coup), et (ii) par un faible niveau d'encadrement des équipes dédiées à leur mise en œuvre, par ailleurs insuffisamment formées : la commune en question souffre notamment d'un très faible taux d'encadrement, l'essentiel des effectifs étant constitué d'agents de catégorie C.

Graphique 18 : Evolutions annuelles des dépenses d'investissement et des restes à réaliser (exemple 2)



A l'inverse, l'évolution comparée des dépenses réelles d'investissement (hors dette) et des restes à réaliser de la commune mahoraise de l'exemple 2 permet de visualiser le phénomène attendu dans la gestion classique des projets d'investissement d'une localité : d'une part, les dépenses augmentent progressivement, de +15% en moyenne annuelle sur la période (à l'exception d'une légère inflexion pour 2015) ; d'autre part les restes à réaliser diminuent en moyenne annuelle de 29%. Cette situation s'explique par (i) la continuité de la politique d'investissement de la commune, et par (ii) l'accompagnement de consultants pour la réalisation des projets. Dans d'autres exemples « vertueux », la programmation pluriannuelle d'investissement s'accompagne d'une politique de recrutement adaptée (de nouveaux cadres sont recrutés en remplacement d'agents de catégorie C).

L'analyse des dépenses réelles d'investissement met bien en exergue le rôle structurant de Mamoudzou et Koungou sur le territoire, et l'importance du cycle électoral sur le niveau des dépenses d'investissement du bloc communal.

Par ailleurs, le niveau de ces dépenses, corrélé au poids des restes à réaliser du bloc communal, souligne la difficulté de certaines communes (i) à se projeter dans une programmation pluriannuelle d'investissement et (ii) à se doter des moyens de mener une politique d'investissement soutenue, soit par un accompagnement de long terme de cabinets extérieurs, soit par un meilleur encadrement et suivi des projets en interne.

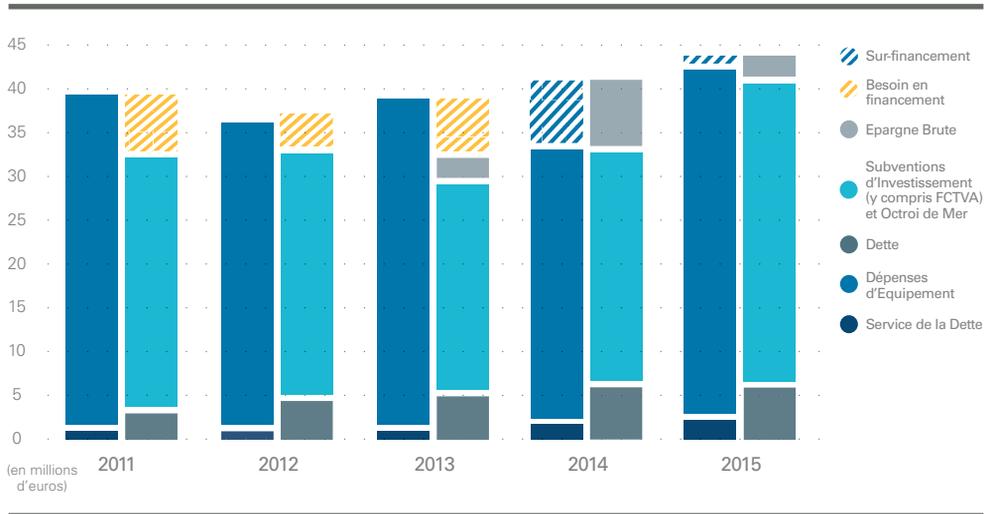


Le financement des investissements

Vers un nouveau mode de financement ?

Le financement de l'investissement sur la période évolue sensiblement. Avant 2013, les communes ne pouvaient financer leurs projets faute d'une épargne suffisamment élevée, et ce malgré l'accès pour certaines d'entre elles à l'emprunt. A partir de 2014, on constate un « sur-financement » de l'investissement, principalement grâce à l'épargne disponible¹⁷.

Graphique 19 : Investissement communal hors Mamoudzou et Koungou : évolutions annuelles de la structure des dépenses et des ressources



Ce sur-financement récent est probablement à rapprocher de trois éléments :

- ▶ L'excédent généralisé de la section de fonctionnement : il a atteint un niveau exceptionnel en 2014 (et dans une moindre mesure en 2015), avec l'instauration de la fiscalité locale reposant sur une ressource artificiellement gonflée par la surévaluation des bases fiscales. Il est donc à considérer avec précaution, dans la mesure où des ajustements sont à venir.
- ▶ L'année 2014 a également été marquée par l'entrée en vigueur sur le territoire du mécanisme de Fonds de Compensation pour la TVA (FCTVA) qui constitue la principale aide à l'investissement des collectivités territoriales en France. Malgré un taux de TVA de 0%, Mayotte bénéficie de ce dispositif. En 2015, ce sont 3 571 M€ qui ont été octroyés à l'ensemble des collectivités françaises. A Mayotte, les communes, hors Mamoudzou et Koungou, ont bénéficié sur deux ans de 10,3M€, soit 15 à 20% de leurs recettes réelles d'investissement (hors dette).
- ▶ Enfin, en 2014, les communes ont bénéficié pour la première fois de la dotation des constructions scolaires, d'un montant de 11 M€, qui était auparavant versée au Syndicat Mixte d'Investissement et d'Aménagement de Mayotte (SMIAM)¹⁸. Cette dotation a vocation à accompagner les communes dans les investissements de construction scolaire, dont elles ont récupéré la compétence.

¹⁷ Dans cette partie, les communes de Mamoudzou et Koungou ont été sorties du cadre d'analyse, de par leur accès récurrent et important en volume à l'emprunt ; leurs sections d'investissement connaissent des variations légèrement différentes de celles du bloc communal.

¹⁸ Ce syndicat, créé en 1979, avait pour principale mission la gestion des constructions scolaires du premier degré et la construction de plateaux et autres terrains sportifs de la collectivité, l'administration de 2013, l'arrêté préfectoral n°2014-13665 a mis fin à l'exercice des compétences du SMIAM au 1er novembre 2014. Le syndicat ne compte plus aucun salarié et sa dissolution est toujours en cours.



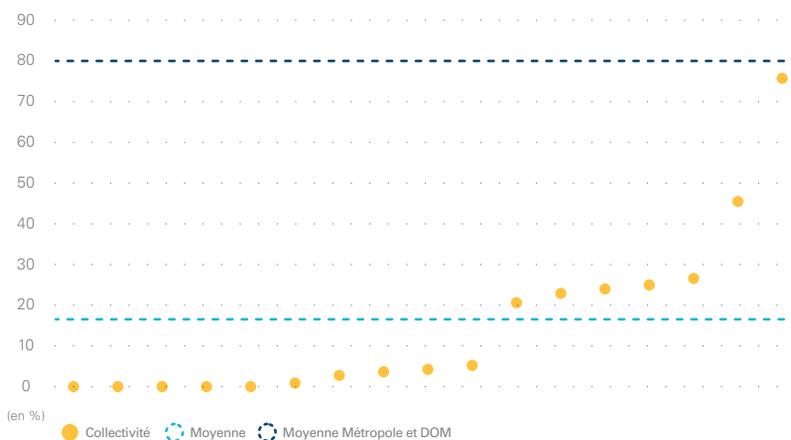
De surcroît, les tensions importantes sur la trésorerie des communes limitent mécaniquement l'engagement de nouvelles dépenses : dans ce contexte, les recettes viennent souvent palier au règlement de factures en souffrance.

La section d'investissement a donc également connu une modification de sa structure et du niveau de ses recettes depuis 2014 grâce à l'introduction du FCTVA et au transfert de la dotation aux constructions scolaires, et grâce à une épargne nette plus conséquente (fruit des évolutions de la section de fonctionnement). Il en ressort même un « sur-financement » de la section d'investissement, témoignant que des fonds sont bien disponibles pour le développement de Mayotte mais que leur mobilisation reste encore un exercice difficile.

Un niveau d'endettement très faible des communes mahoraises...

Les communes à Mayotte connaissent globalement un taux d'endettement très faible (moins de 20% en moyenne ; 5 communes ne sont pas endettées) et très loin des chiffres métropolitains et DOM (taux d'endettement de 80%). Le poids de la dette est donc réduit et impacte très peu les marges financières des communes.

Graphique 20 : Taux d'endettement des 17 communes (chaque point jaune représente une commune, de façon anonyme), et comparaison à la moyenne métropolitaine et DOM¹⁹



Mayotte apparaît comme un cas de figure particulier, mais cette situation doit être analysée à l'aune d'un contexte propre au territoire :

- ▶ La population mahoraise, majoritairement d'origine musulmane, a longtemps été relativement rétive à l'emprunt.
- ▶ Jusqu'à très récemment, les deux sections des finances communales étaient subventionnées presque en intégralité; il n'y a donc pas réellement de culture financière de l'emprunt.

19 Taux d'endettement moyen des communes métropolitaines et autres DOM. Réaliser l'analyse par groupe de communes selon les strates de population n'a pas semblé nécessaire, tant les niveaux d'endettement sont proches : 79.2% pour les communes métropolitaines de 3500 à 10.000 habitants, 81.3% pour les communes de plus de 10.000 habitants.



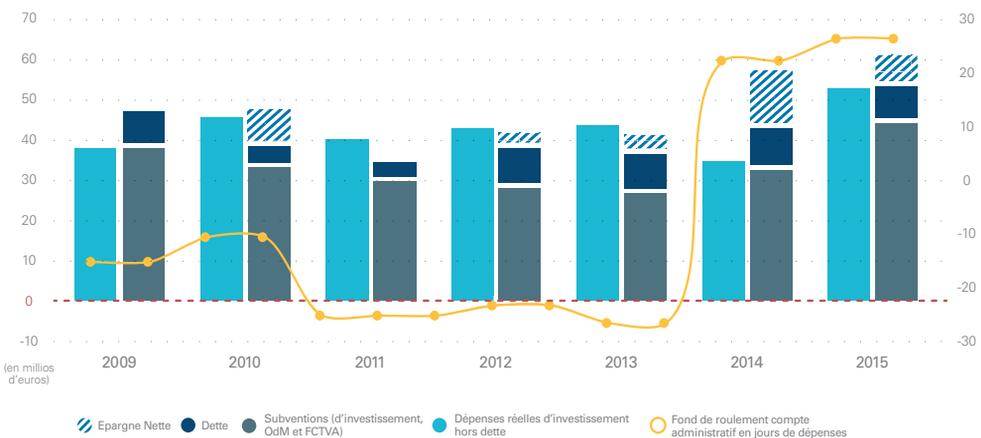
- ▶ Le niveau faible à nul de l'épargne nette d'une partie des communes ne leur permet pas ou difficilement de recourir à l'emprunt (deux tiers des 17 communes de l'île sont régulièrement en comptes réglés).

Avec la hausse de l'épargne nette depuis 2014 et la fin du subventionnement à 100 % des budgets communaux, le recours à l'emprunt s'est fait plus régulier depuis 2011. Cette situation se traduit par une augmentation progressive de l'encours de dette du bloc communal. Celui-ci reste faible au regard des standards du territoire national.

... mais un endettement qui soutient l'effort d'investissement

L'analyse se porte ici uniquement sur les communes ayant un encours de dette (12 communes sur 17).

Graphique 21 : Investissement communal : dépenses et ressources.



La part des subventions dans le financement de l'investissement annuel des communes reste très importante à près de 80% en moyenne sur la période 2009-2015. A partir de 2011, la part d'emprunt dans les ressources d'investissement croît, en parallèle d'une augmentation régulière du volume de dépenses (à l'exception de 2014, année marquée par les élections et la transition fiscale).

Parallèlement, le fonds de roulement, négatif de 2009 à 2013, devient positif à partir de 2014.

L'emprunt joue donc depuis 2011 son rôle de levier de l'investissement, et vient soutenir une épargne nette relativement faible, et une trésorerie sous tension.

CONCLUSION

De profondes mutations, fruit des transitions institutionnelles et notamment de l'application à Mayotte du droit commun, ont touché depuis 2014 les finances du bloc communal.

D'une part, l'instauration de nouvelles ressources locales (fiscalité directe et octroi de mer) a rompu avec le modèle qui prévalait jusqu'en 2014, dans lequel l'Etat pourvoyait par ses contributions à l'intégralité des recettes de fonctionnement. Mais, si ces nouvelles ressources ont pu améliorer la situation des finances des communes à partir de 2014, il faut considérer cette situation avec prudence. En effet, l'autonomisation des communes, avec la mise en place de la fiscalité directe locale débute seulement et rencontre certaines limites (faible niveau de vie de la population, tissu économique privé étroit, cadastre et adressage non achevé, etc.). Les communes mahoraises rencontrent également des difficultés à mobiliser d'autres sources de financement. Par conséquent, le niveau des recettes réelles de fonctionnement reste globalement bien inférieur à celui de la Métropole et des autres DOM. Les communes mahoraises sont donc, indépendamment de ce qu'elles en font, plus contraintes par leurs ressources que les autres communes françaises, et possèdent une autonomie très relative.

Cette situation est d'autant plus délicate que les dernières années ont également vu la structure des dépenses de fonctionnement évoluer : les charges de personnel ont continué de croître de manière très importante, notamment en raison de l'application du décret sur l'indexation des salaires de la fonction publique, qui se double d'une augmentation rapide des cotisations obligatoires aux syndicats intercommunaux. L'indexation des salaires a eu un effet d'autant plus important que les communes souffrent encore pour la plupart d'effectifs pléthoriques, qu'elles peinent à résorber. D'une manière générale, la forte hausse des dépenses obligatoires depuis 2013 a sensiblement rigidifié la section de fonctionnement. Bien que les recettes de fonctionnement évoluent favorablement depuis 2014 grâce à l'introduction des nouvelles sources de financement, les communes peinent à maintenir leur section de fonctionnement à l'équilibre, et par conséquent, à dégager une épargne qui permettrait un réel effet d'entraînement sur la section d'investissement.

Cette dernière a également connu une mutation au cours des deux dernières années : la hausse de l'épargne depuis 2014, l'introduction du FCTVA et de la dotation aux constructions scolaires ont permis aux communes d'engager des financements sensiblement plus importants en 2015. Un sur-financement de cette section est même apparu dès 2014, ce qui souligne la difficulté de certaines communes à se projeter dans une programmation pluriannuelle d'investissement,

et à se donner les moyens de mener une politique d'investissement soutenue. D'une manière générale, le niveau d'investissement qu'elles sont par conséquent à même de mettre en œuvre reste faible, même s'il faut noter que certaines se sont engagées dans des démarches d'accompagnement de long terme par des cabinets extérieurs, ou dans des politiques de recrutement vertueuses pour un meilleur encadrement et suivi des projets.

Il faut donc saluer la capacité du territoire (i) à avoir obtenu sur la période des financements plus importants pour les communes dans un contexte budgétaire contraint pour l'Etat et (ii) à avoir su les utiliser en soutien du développement de Mayotte ; le travail de maîtrise de certains postes de dépenses de la part de certaines communes doit également être noté. Toutefois, il est essentiel de souligner qu'un effort majeur sur la section de fonctionnement est toujours nécessaire.

Une politique de ressources humaines adaptée leur permettrait par exemple (i) de dégager une épargne plus importante (laquelle serait enfin un réel levier d'investissement) et (ii) de mettre en œuvre, dans le cadre de programmations pluriannuelles, les fonds disponibles au développement de Mayotte. Par ailleurs, il est essentiel que les différents acteurs du territoire mènent à bien la transition fiscale afin de permettre aux communes de disposer d'une réelle autonomie dans leur gestion. Ces conditions sont des prérequis qui semblent incontournables pour que les communes parviennent à accompagner de manière pérenne le développement du territoire.



ANNEXE 1

Liste des communes de Mayotte

Etablissement Public de Coopération Intercommunale de rattachement	Nom de la Commune	Villes et villages	Population (recensement 2012)
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU SUD	BANDRELE	Bandrélé - M'tsamoudou - Nyambadao Dapani - Hamouro - Bambo-Est	7 885
	BOUENI	Bouéni - Hagnoundrou - Bambo-Ouest Mzouazia - Moinatrindi - Mbouanatsa	6 402
	CHIRONGUI	Poroani - Tsimkoura - Chirongui Miréréni - Mramadoudou - Malamani	8 047
	KANI-KELI	Kani-Kéli - Choungui - Kanibé M'bouini - Mronabéja - Passy-Kéli	4 920
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE PETITE TERRE	DZAOUDZI	Labattoir - Dzaoudzi	14 311
	PAMANDZI	Pamandzi	9 892
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU NORD	ACOUA	Acoua - Mtsangadoua	4 714
	BANDRABOUA	Bouyouni - Mtsangamboua - Handrema Dzoumogné - Bandraboua	10 132
	KOUNGOU	Majicavo-Koropa - Koungou - Longoni Trévani - Majicavo Lamir - Kangani	26 488
	MTSAMBORO	Mtsamboro - Mtsahara - Hamjago	7 805
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE DEMBÉNI MAMOUDZOU	DEMBÉNI	Tsararano - Dembéni - Iloni Ajangoua - Ongojou	10 923
	MAMOUDZOU	Kawéni - Mtsapéré - Cavani Passamainty - Mamoudzou - Tsountzou 1 Tsountzou 2 - Vahibé	57 281
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU CENTRE OUEST	CHICONI	Chiconi - Sohoa	7 048
	MTSANGAMOUI	M'Tsangamouji - Chembényoumba M'liha	6 314
	OUANGANI	Ouangani - Barakani Kahani - Coconi	9 834
	SADA	Sada - Manjagou	10 195
	TSINGONI	Combani - Tsingoni Miréréni - Mroualé	10 454



ANNEXE 2

Equilibres financiers 2015



L'Agence Française de Développement publie pour la première fois un Observatoire des communes de Mayotte et propose ainsi une analyse des spécificités des finances du bloc communal mahorais sur la période 2009-2015, qui retrace l'évolution des grands équilibres budgétaires et compare la situation des communes de l'île à celles de Métropole et des autres Départements d'Outre-Mer. L'agrégation des données du bloc communal et la présentation de moyennes et d'exemples permettront aux acteurs publics locaux d'y comparer leurs propres résultats et d'en tirer les enseignements utiles.

L'Observatoire rappelle les transitions récentes et notamment l'application du droit commun, afin de contextualiser les profondes mutations ayant affecté les communes et leurs finances sur la période.

L'instauration de nouvelles ressources locales (fiscalité directe et octroi de mer) et la croissance des dépenses de fonctionnement (indexation des salaires et nouvelles cotisations aux syndicats) ont ainsi significativement impacté la section de fonctionnement. Parallèlement, la section d'investissement a elle aussi connu des évolutions au cours des deux dernières années, avec notamment l'apport de nouvelles sources de financement.

Cette récente et relative autonomie financière engage en contrepartie la responsabilité des communes, qui pourront, grâce à une gestion efficace et vertueuse de leur fiscalité ainsi que de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, contribuer de manière pérenne au développement du territoire aux côtés des autres acteurs, publics et privés, de l'île.

Présente dans l'ensemble des Outre-mer, l'Agence Française de Développement (AFD) finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations et soutiennent la croissance économique, tout en préservant l'environnement. Grâce à ses financements, son expertise et sa production de connaissances, elle appuie le secteur public local, finance les entreprises, l'habitat et l'aménagement urbain, et soutient la coopération régionale. Dans les DOM, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, l'AFD représente également la banque publique d'investissement Bpifrance, qui finance la création, l'innovation, les investissements et le développement à l'international des PME françaises.

mayotte.afd.fr

outremer.afd.fr

afd.fr

