



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**AFD**  
AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT

# Observatoire

**DU BLOC COMMUNAL DE MAYOTTE**

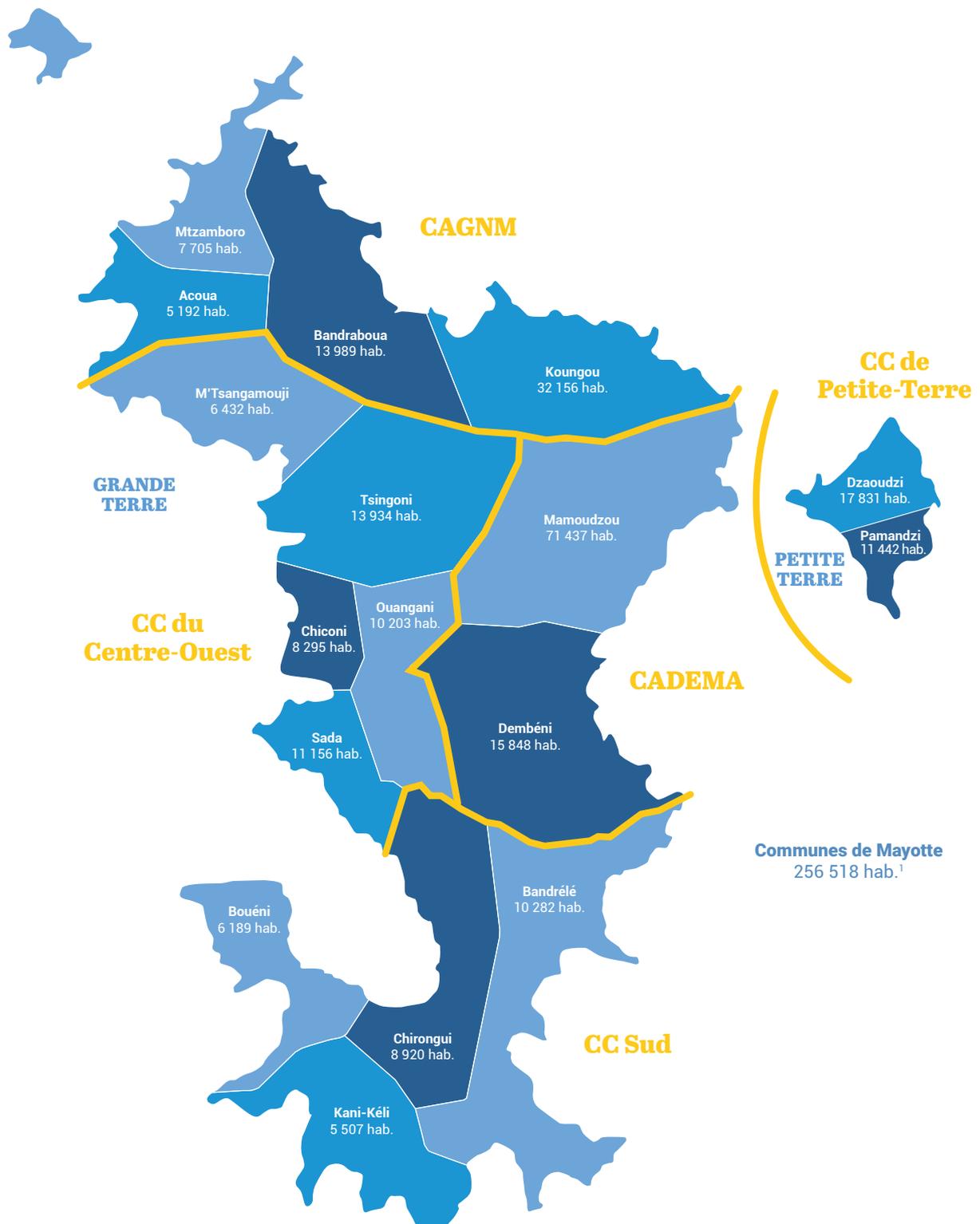
**2021**

*Bilan financier de  
la mandature 2014-2020*

*Dossiers thématiques sur  
la performance de l'action  
publique locale*

#MondeEnCommun





## SOMMAIRE

<b>ÉDITORIAL</b> .....	<b>6</b>
<b>REMERCIEMENTS ET NOUVEAUTÉS DE L'ÉDITION 2021</b> .....	<b>8</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>10</b>
Les ressources allouées au fonctionnement courant ont doublé.....	10
Les communes accélèrent leurs investissements, les EPCI les débute.....	12
Un enjeu de développement de l'ingénierie locale.....	14
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>16</b>
Mayotte est aujourd'hui confrontée à des enjeux de développement sans précédent.....	16
Les disparités entre les territoires communaux sont fortes .....	18
Un fort enjeu de développement de l'ingénierie locale .....	20
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b> .....	<b>22</b>
<b>COMMUNES</b> .....	<b>22</b>
Les capacités financières des communes ont doublé entre le début et la fin de la mandature .....	22
UN NIVEAU DE RECETTES TOUJOURS EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX STANDARDS DOMIENS .....	22
APRÈS UN DYNAMISME EXCEPTIONNEL, DES PERSPECTIVES DE CROISSANCE MOINS CERTAINES .....	24
<b>DOSSIER THÉMATIQUE</b> .....	<b>26</b>
Les recettes fiscales et tarifaires .....	26
UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT CONSIDÉRABLE POUR LE BLOC COMMUNAL .....	26
ENTRETIEN AVEC FLORENT GUEREL (DRFIP)	
DES CHANTIERS À MENER POUR ENCORE AUGMENTER LES RESSOURCES .....	27
FICHE ACTION N°1 - LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS.....	30
FOCUS - L'IMPACT DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION SUR LE BLOC COMMUNAL MAHORAIS .....	32
<b>INTERCOMMUNALITÉS</b> .....	<b>34</b>
Un démarrage récent et progressif.....	34
LE FAIT INTERCOMMUNAL EST UN PHÉNOMÈNE RÉCENT À MAYOTTE .....	34
LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE CONSTITUE UNE PART IMPORTANTE DES RECETTES DES EPCI .....	36
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT</b> .....	<b>38</b>
<b>COMMUNES</b> .....	<b>38</b>
Une progression des charges qui s'accélère en fin de mandature .....	38
LES DÉPENSES DES COMMUNES ONT PLUS AUGMENTÉ EN DEUX ANS QU'EN QUATRE ANS .....	38
LES CHARGES SE RIGIDIFIENT EN FIN DE MANDATURE.....	40
<b>DOSSIER THÉMATIQUE</b> .....	<b>42</b>
La performance de l'action publique locale par la maîtrise des charges et des activités .....	42
FICHE ACTION N°2 – LA GESTION DES ACTIVITÉS ET LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE .....	42
FICHE ACTION N°3 – LA FONCTION ACHATS .....	43
FICHE ACTION N°4 – LA GESTION DE PATRIMOINE .....	44
FICHE ACTION N°5 – LE CONTRÔLE DES SATELLITES .....	45
FICHE ACTION N°6 – LE CONTRÔLE DE GESTION .....	46
FICHE ACTION N°7 – LA MISE EN PLACE D'UN CONTRÔLE INTERNE .....	47
<b>INTERCOMMUNALITÉS</b> .....	<b>48</b>
Les dépenses sont aujourd'hui majoritairement composées de contributions externes.....	48

<b>DOSSIER THÉMATIQUE</b> .....	<b>50</b>
Les relations entre les communes et leur intercommunalité de rattachement.....	50
RETOUR SUR LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	50
ÉCLAIRAGE SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES COMMUNES ET LEUR INTERCOMMUNALITÉ DE RATTACHEMENT .....	52
FICHE ACTION N°8 – LA RÉVISION DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION .....	54
FICHE ACTION N°9 - LA MISE EN PLACE D'UN OBSERVATOIRE FISCAL .....	55
FICHE ACTION N°10 – LA CONCLUSION D'UN PACTE FINANCIER ET FISCAL.....	56
<b>FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS</b> .....	<b>58</b>
<b>COMMUNES</b> .....	<b>58</b>
Des équilibres financiers à préserver pour maintenir le dynamisme des investissements .....	58
LES NIVEAUX D'ÉPARGNE SONT SUPÉRIEURS À LA MOYENNE DOMIENNE .....	58
EN 2020, UNE ÉPARGNE DÉGRADÉE ET DES PROJETS MOINS SUBVENTIONNÉS PÈSENT SUR LA TRÉSORERIE .....	60
ENTRETIEN AVEC DANIEL HOUILLOT (SGC) DES SOLUTIONS POUR OPTIMISER LES NIVEAUX DE TRÉSORERIE .....	62
<b>INTERCOMMUNALITÉS</b> .....	<b>66</b>
Depuis leur création, les intercommunalités ont constitué des niveaux de trésorerie considérables.....	66
<b>DOSSIER THÉMATIQUE</b> .....	<b>68</b>
Le pilotage des programmes d'investissement.....	68
ENTRETIEN AVEC STEEVES GUY (DEAL)	
SOIGNER LES ÉTUDES PRÉALABLES ET PRIORISER LES PROJETS POUR FAIRE MIEUX .....	68
FICHE ACTION N°11 – LA GESTION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS.....	71
ENTRETIEN AVEC QUENTIN PENALBA (SGAR)	
BEAUCOUP DE SUBVENTIONS NE SONT PAS CAPTÉES PAR LES COLLECTIVITÉS MAHORAISES .....	72
FICHE ACTION N°12 – L'OPTIMISATION FINANCIÈRE DES PROJETS D'INVESTISSEMENT .....	75
<b>PROJETS D'INVESTISSEMENT</b> .....	<b>76</b>
Des investissements croissants essentiellement portés par les communes, qui accélèrent la cadence .....	76
<b>COMMUNES</b> .....	<b>78</b>
Les projets portent essentiellement sur quatre domaines .....	78
LES COMMUNES INVESTISSENT MAJORITAIREMENT SUR LES ÉCOLES ET LES ROUTES .....	78
LES COMMUNES INVESTISSENT LES MÊMES CHAMPS MAIS PAS DANS LES MÊMES PROPORTIONS .....	80
<b>INTERCOMMUNALITÉS</b> .....	<b>82</b>
La concrétisation des projets pour la prochaine mandature.....	82
<b>LE MOT DE LA FIN</b> .....	<b>84</b>
ENTRETIEN AVEC MYLÈNE JOSEPH-FILIN (CNFPT)	
LA FORMATION DES AGENTS TERRITORIAUX : UN ENJEU PRIORITAIRE POUR MAYOTTE.....	84
<b>ANNEXE 1 – PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES</b> .....	<b>86</b>
<b>ANNEXE 2 – ÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES 2020</b> .....	<b>88</b>
<b>ANNEXE 3 - COMPTES CONSOLIDÉS DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS DE MAYOTTE</b> .....	<b>90</b>
LES COMMUNES DE MAYOTTE.....	90
LES INTERCOMMUNALITÉS DE MAYOTTE.....	94

**U**N PEU PLUS d'un an après les élections municipales de 2020, marquées par de nombreux changements dans les équipes dirigeantes, il est temps de porter un regard global sur l'état du bloc communal afin de tracer collectivement des perspectives d'avenir.

Bien connu et apprécié par de nombreux acteurs à Mayotte comme un outil de connaissance et d'aide à la décision, l'Observatoire des communes traditionnellement réalisé par l'AFD fait peau neuve en 2021.

D'abord, il s'intitule désormais Observatoire du bloc communal, ce qui traduit la montée en puissance récente des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le paysage territorial mahorais. Ces EPCI achèvent une phase de structuration et se lancent dans l'action, suivant une complémentarité nécessaire mais parfois perfectible avec les communes et le Département.

Ensuite, l'Observatoire s'enrichit cette année d'entretiens avec des acteurs-clés, de dossiers thématiques et de fiches action destinées à inspirer les élus et leurs collaborateurs. Qu'il s'agisse de fiscalité, de tarification des services publics, de gestion des ressources humaines ou de planification des

investissements, on trouvera ici matière à apprendre, à se questionner, à réinterroger parfois ses pratiques pour aller vers davantage de pertinence, d'efficacité et d'efficience. Les défis considérables auxquels le bloc communal mahorais fait face compte tenu des évolutions démographiques, économiques et sociales de Mayotte appellent en effet des réponses à la fois ambitieuses et finement calibrées.

Chaque jour, l'AFD accompagne les communes et les EPCI de Mayotte par ses financements (prêts long terme, préfinancements de subventions européennes et d'État), par les prestations d'assistance technique qu'elle mobilise et par le contact étroit que son équipe locale, compétente et engagée, entretient avec l'écosystème public mahorais dans toute sa diversité. L'Observatoire est à la fois un prolongement de cette action et un outil à son service, que l'AFD est heureuse de partager avec l'ensemble des acteurs du territoire.

Ivan POSTEL-VINAY

Directeur de l'agence AFD de Mayotte



© DR

## Aller vers davantage de pertinence, d'efficacité et d'efficience

## ÉDITORIAL

**L**A SOCIÉTÉ MAHORAISE est en pleine mutation dans un cadre économique en construction. La double pression démographique (près de 11 000 naissances par an ; 50% de la population a moins de 17 ans et demi) et migratoire (48% de la population est d'origine étrangère) est une contrainte majeure, mais fait aussi de Mayotte le territoire le plus jeune de France, un territoire porteur d'avenir.

Avec cette jeunesse croît le besoin d'infrastructures scolaires, dans le primaire et dans le secondaire. Et si 110 000 jeunes sont déjà scolarisés, nombre d'entre eux n'ont pas encore accès à la restauration scolaire, à des équipements sportifs de qualité (à la veille des Jeux des îles que Mayotte prévoit d'accueillir en 2027), à des équipements culturels et à des bibliothèques. L'éducation, la formation, la culture doivent être placées au cœur des préoccupations.

Cette nouvelle société mahoraise est de plus en plus ouverte au monde et de plus en plus exigeante. Au-delà des besoins essentiels (accès à l'eau potable, à une alimentation de qualité, à des logements décents, etc.), il s'agit de répondre aux questions d'emploi et de mobilité, et ainsi de saisir les attentes des mahorais d'aujourd'hui qui travaillent, se déplacent, voyagent et paient leurs impôts, une nouvelle génération qui se veut actrice de son parcours mais aussi plus critique.

Avec l'évolution démographique projetée à l'horizon 2050 (entre 440 000 et 740 000 habitants, selon la prévision retenue par le schéma d'aménagement régional – SAR), cette pression ne cessera de s'accroître. Demain se prépare aujourd'hui.

Face à des besoins croissants et en perpétuelle mutation, le bloc communal, composé des communes et des EPCI, sera en première ligne et plus particulièrement le maire, élu de proximité par excellence. C'est dans ce contexte que l'Observatoire du bloc communal, fruit de la collaboration entre les communes et l'AFD, prend tout son sens.

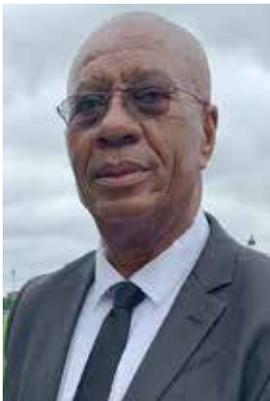
## Demain se prépare aujourd'hui

Les communes et leurs groupements ont besoin de leviers et d'outils modernes pour répondre aux attentes de la population. « Faire département » aura un coût, mais nécessitera aussi ingénierie locale, savoir-faire et articulation des financements. Il faudra également du temps.

Nous ne devons pas seulement répondre aux besoins : il faut aussi prendre en compte les risques. Avec l'apparition

d'un volcan à 50 km de Petite-Terre, avec le changement climatique et la montée des eaux, l'affaissement de l'île vers l'Est et l'apparition de nouveaux virus, nous devons apprendre à anticiper mais aussi à repenser l'organisation de nos espaces, notamment urbains.

Face à l'ensemble de ces défis, la future loi de programmation relative à Mayotte pourrait apporter un certain nombre de réponses. Mais l'action publique locale jouera un rôle déterminant car elle seule peut appréhender pleinement la singularité de l'île.



© DR

Madi MADI SOUF

Président de l'Association des Maires de Mayotte

## REMERCIEMENTS ET NOUVEAUTÉS DE L'ÉDITION 2021

L'agence AFD de Mayotte, créée en 2009, souligne et remercie les élus et cadres territoriaux pour douze ans d'échanges quotidiens qui ont grandement contribué à fournir une analyse précise de la situation.

La troisième édition de l'Observatoire avait permis de mieux comprendre les orientations locales grâce à une vaste enquête menée auprès des Directeurs Généraux des Services et des Directeurs Administratifs et Financiers des 17 communes de l'île. Pour l'édition 2021, l'agence AFD de Mayotte a rencontré les représentants de cinq institutions :

- Florent Guerel, Directeur du pôle gestion fiscale de la Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP) de Mayotte ;
- Daniel Houillot, Trésorier Municipal au Service de Gestion Comptable (SGC) de Mayotte ;
- Steeves Guy, Directeur adjoint du Service d'Appui aux Équipements Collectifs (SAEC) de la Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DEAL) de Mayotte ;
- Quentin Penalba, Chargé de mission à la plateforme d'ingénierie du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) de Mayotte ;
- Mylène Joseph Filin, Directrice de la délégation de Mayotte du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

**L'agence les remercie chaleureusement pour leurs témoignages dont le contenu, retranscrit dans la présente publication, a permis de mieux appréhender de nombreux enjeux et axes d'analyse.**



En partant de la droite, Charles Trottmann, Directeur du département Trois Océans de l'AFD, Marc Dubernet, Directeur de la Direction régionale océan Indien, accompagnés de l'équipe de l'agence de Mayotte : Adrienne Lainey, Anne-Gaël Chapuis (Directrice adjointe), Mathilde Hangard, Marie-Rose Bénard, Lucas Ouvrard, Tiana Razakamanantsoa, Azir Younoussa, Ivan Postel-Vinay (Directeur), Kenza Useldinger, Jean-Etienne Blanc et David Héricotte (consultant).



**Autre nouveauté de cette 4<sup>ème</sup> édition : une série de fiches-actions qui visent à apporter des solutions opérationnelles aux problématiques soulevées par les acteurs institutionnels.** Ces fiches sont réparties dans quatre dossiers thématiques portant sur :

- Les recettes fiscales et tarifaires ;
- La performance de l'action publique par la maîtrise des charges et des activités ;
- Les relations financières entre les communes et leur EPCI de rattachement ;
- Le pilotage des programmes d'investissement.

**Cet opus intègre également au périmètre d'analyse les cinq Établissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI à FP) de l'île.** Les missions de ces établissements sont naturellement liées à celles des communes. Analyser les problématiques communales et les enjeux territoriaux de développement implique aujourd'hui de considérer le fait intercommunal.



© Bertrand Fanonnel – Eight Studio

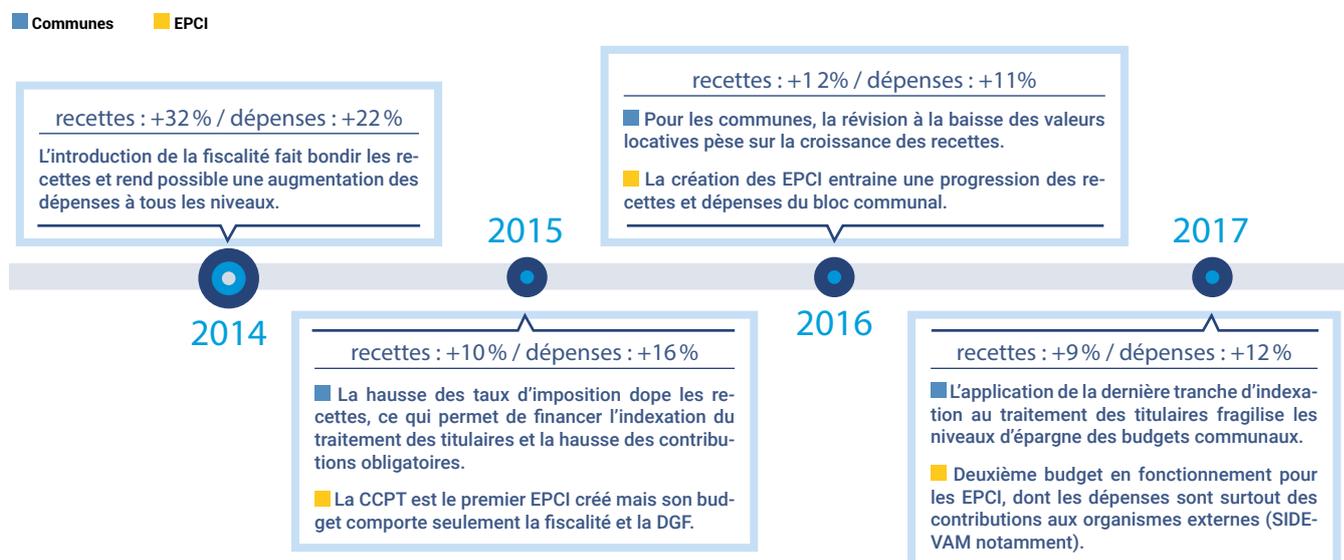
## Les ressources allouées au fonctionnement courant ont doublé

Entre le début et la fin de la mandature 2014-2020, les capacités financières du bloc communal ont plus que doublé, ce qui s'explique davantage par les impacts du processus de départementalisation que par les décisions prises localement.

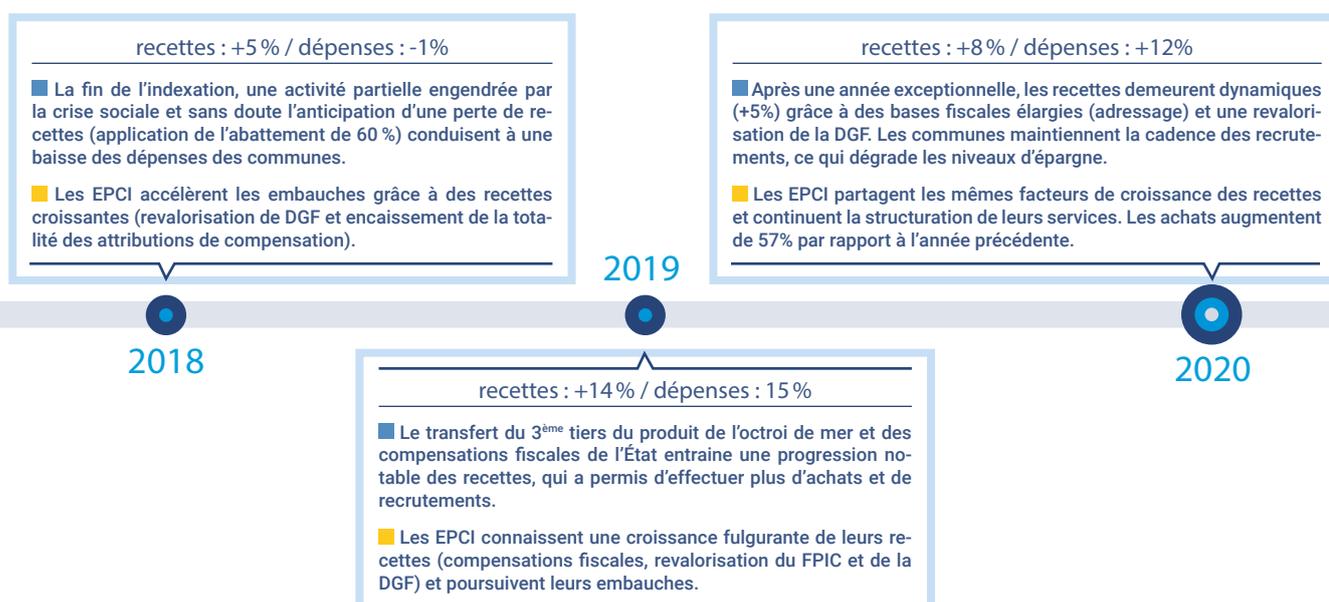
Les communes ont connu de nombreux bouleversements avec l'introduction de la fiscalité, les révisions de la politique de rémunération des agents titulaires et en emplois aidés ou encore la création des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Les EPCI sont mieux dotés d'année en année, ce qui leur permet de se structurer sur les plans financiers, techniques et opérationnels, et de débiter progressivement leurs activités. En résumé, la mandature 2014-2020 a été marquée par plusieurs phénomènes :

- **L'introduction de recettes fiscales (fiscalité directe locale de droit commun et octroi de mer) à partir de 2014** : les débuts de la fiscalité directe ont fait l'objet d'ajustements inhérents à la mise en place d'un nouveau dispositif (en particulier en matière d'estimation des valeurs locatives) dans un contexte culturel singulier (culture déclarative peu ancrée chez les habitants, existence d'un foncier coutumier et non formalisé, adressage parcellaire, etc.). De son côté, le produit de l'octroi de mer, partagé entre 2014 et 2018 avec le Département est, depuis 2019, perçu uniquement par les communes.
- **Les transferts engendrés par la création des EPCI à partir de 2016** : l'introduction du fait intercommunal a engendré des transferts de recettes et de charges des communes vers les EPCI. La fiscalité professionnelle a été transférée aux EPCI, qui ont notamment récupéré les contributions au SIDEVAM. D'anciens agents communaux, principalement de catégorie A, ont par ailleurs rejoint les intercommunalités.

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



- **L'application du décret sur l'indexation du traitement des fonctionnaires et la révision des modalités de prise en charge des emplois aidés par l'État entre 2013 et 2018** : le décret sur l'indexation du traitement visait à aligner le niveau de rémunération des fonctionnaires mahorais sur celui des agents titulaires domiens, soit une augmentation de 40 % des salaires bruts indiciaires entre 2013 et 2017. Les EPCI ayant été créés après 2014, le peu d'agents intercommunaux se sont vu appliquer d'office ces revalorisations. À partir de 2018, les communes ont moins usé des contrats aidés en raison de l'abaissement du taux de prise en charge de ces contrats par l'État (qui est passé de 95% à 60%), mais aussi à cause de délais de remboursement jugés trop longs.
- **Les révisions des valeurs locatives des locaux d'habitation** : en 2016, la révision à la baisse des valeurs locatives a allégé le montant de la taxe d'habitation payée par les contribuables et, dans le même temps, entraîné une perte de revenus pour les communes et les EPCI. En 2018, les valeurs locatives ont été minorées de 60 %. Les pertes ont été comblées l'année suivante par des compensations de l'État. La structure des recettes fiscales s'en est trouvée profondément modifiée : les compensations versées au titre des abattements et exonérations pèsent désormais autant que les produits des taxes « ménages ». À partir de 2020, la suppression de la taxe d'habitation induit de nouveaux changements à anticiper.
- **Le développement progressif des EPCI** : si les charges des EPCI ont été multipliées par trois entre 2016 et 2020, l'accélération des recrutements et des achats a surtout été opérée à partir 2018, année de mise en place pleine et entière des mécanismes d'attribution de compensation.
- **Entre la fin de la mandature 2014-2020 et le début de la suivante, la forte augmentation des dépenses des communes** : entre 2014 et 2019, le fonds de roulement et la trésorerie se sont améliorés tandis que les compensations fiscales de l'État ont fait bondir les recettes de fonctionnement en 2019. Avec des marges de manœuvre financières élargies, les communes ont procédé à de nombreux recrutements et eu recours à de nouvelles prestations externes et achats, au point que les dépenses ont plus augmenté en deux ans que sur les quatre premières années de la mandature.



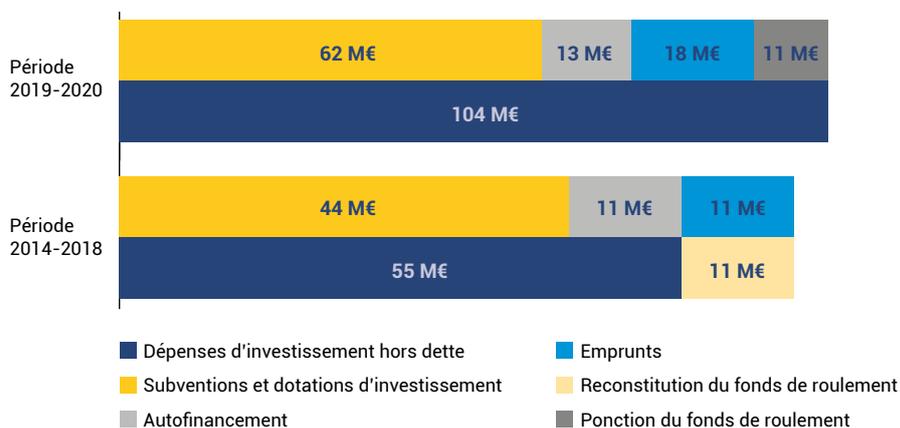
## Les communes accélèrent leurs investissements, les EPCI les débütent

Principaux acteurs de l'investissement public local avec près de 80% des investissements du bloc communal mahorais, les communes portent des programmes ambitieux qui entendent répondre aux enjeux de développement de l'île.

Les dépenses les plus importantes ont surtout concerné la réfection des routes et les constructions et réhabilitations d'écoles primaires, mais aussi la construction d'équipements collectifs à vocation sociale (*MJC notamment*) et sportive (*ex : plateaux polyvalents*) ainsi que l'aménagement d'espaces publics. Si les programmes d'investissement ont globalement conservé le même contenu tout au long de la mandature, deux dynamiques bien distinctes sont toutefois à distinguer :

- **Entre 2014 et 2018, les investissements sont nombreux mais contraints par des capacités financières limitées** : en tout début de mandature, la situation financière déficitaire des communes avait entraîné des difficultés de trésorerie pénalisantes pour le financement des investissements. Avec peu de liquidités, le règlement des factures émises par les bureaux d'études, les maîtres d'œuvre ou encore les entreprises de travaux pouvait difficilement s'opérer dans des délais satisfaisants. Des niveaux d'épargne positifs, des projets toujours hautement subventionnés et des versements de prêt précédant l'exécution des dépenses associées ont ensuite permis un rehaussement des niveaux de trésorerie. Il faut effectivement attendre 2018 pour que les communes soient en mesure d'accélérer le rythme de leurs investissements.
- **En 2019 et 2020, les communes ont en moyenne deux fois plus investi que sur les cinq exercices précédents** : 207 M€ de dépenses d'investissement hors dette ont effectivement été réalisés en deux ans contre 273 M€ en cinq ans. Cette croissance considérable a été rendue possible par l'amélioration progressive des niveaux de trésorerie explicitée ci-avant. Toutefois, avec de nombreuses subventions non mobilisées et d'importants recrutements, les communes ont consommé la majeure partie des prêts contractés en fin de mandature et puisé dans leur fonds de roulement pour compléter le financement des investissements. Ces facteurs ont conduit à une réduction drastique de la trésorerie disponible en caisse qui, après avoir été au plus haut en 2018, est retombée à des niveaux sensiblement moins confortables (*cf. page suivante*).

**Graphique 1:** Le financement des investissements des communes (moyennes annuelles)



La mise en place des EPCI a logiquement débuté par l'organisation du fonctionnement courant via la structuration des services support et opérationnels notamment.

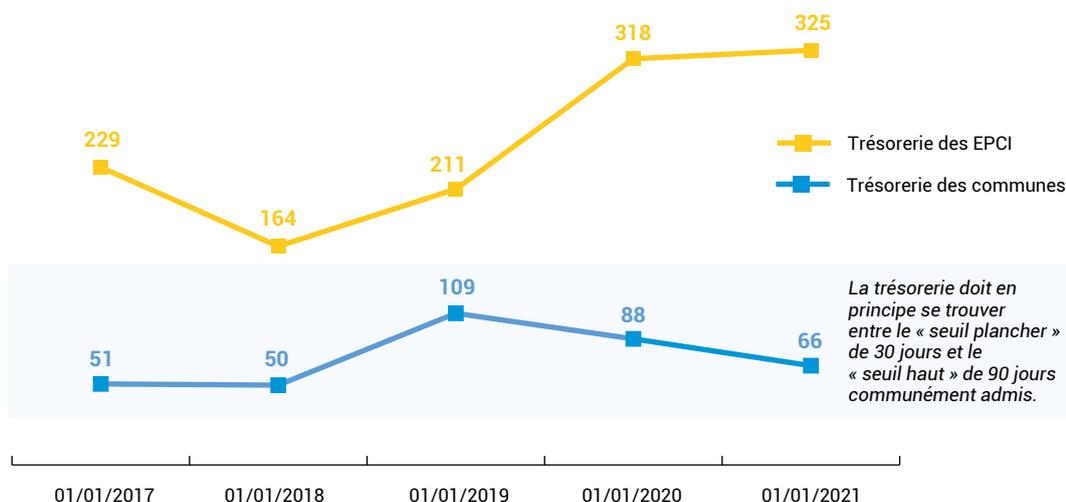
Cela se constate également au niveau des investissements, dont le démarrage n'a réellement eu lieu qu'en 2019 et 2020 : 25 M€ investis en deux ans contre moins de 8 M€ les trois premières années. Dans ce contexte, plusieurs constats peuvent être établis :

- **Environ un tiers des dépenses réalisées en 2020 et budgétées en 2021 portent sur l'équipement des services communautaires** : il s'agit notamment d'acquérir des terrains, des locaux, du mobilier ou encore du matériel informatique pour équiper les services.
- **La majeure partie des dépenses correspond à des frais d'études** : dans les opérations d'équipement, la phase travaux est effectivement la plus coûteuse. Or, les projets portés par les EPCI sont pour la plupart en phase études (études préalables et phase conception des missions de maîtrise d'œuvre). S'ils ne représentent pas une masse financière significative (3%), de nombreux projets consistent en l'établissement de schémas de planification (PLUi, PCAET, etc.).
- **Plus d'un quart des dépenses concerne l'aménagement d'espaces publics**, qu'ils s'agissent de sites urbains ou naturels (places publiques, plages, accès aux sites touristiques, etc.).

**En définitive, des frais d'études nombreux (études préalables à des opérations d'investissement et accompagnement à l'élaboration de documents stratégiques) et des dépenses conséquentes consacrées à l'équipement des services communautaires démontrent que les EPCI débutent tout juste leur activité en investissement.**

Entre 2016 et 2020, les EPCI de Mayotte ont disposé de ressources nettement supérieures à leurs dépenses d'investissement : 68 M€ (autofinancement, subventions d'investissement et emprunts confondus) contre 33 M€. Cette situation leur a permis de constituer des niveaux de fonds de roulement et de trésorerie très confortables pour envisager sereinement les investissements futurs.

**Graphique 2** : Évolution de la situation bilancielle des communes et des EPCI de Mayotte en jours de dépenses de fonctionnement



## Un enjeu de développement de l'ingénierie locale

Si des moyens financiers accrus ont permis des progrès visibles en matière d'équipements et d'infrastructures, de nombreuses politiques publiques peinent encore à être définies et mises en œuvre, ce qui se traduit par d'importants reports de projets d'investissement (et par là même de subventions, faute de projets suffisamment matures) et, dans le cas où ils se concrétisent, par des dysfonctionnements dans les services publics locaux.

**Pour diversifier et améliorer la qualité de l'offre de service, le bloc communal doit renforcer ses capacités à tous les niveaux par la réorganisation des services, la formation et l'outillage des agents et l'allocation de moyens plus conséquents au fonctionnement et à l'entretien des équipements. Ce renforcement, générateur de coûts, ne peut être opéré en éludant l'équation financière puisque les ressources publiques locales demeurent limitées.**

Le bloc communal doit donc conserver une situation financière performante pour se donner les moyens d'amplifier ses capacités d'action. L'édition 2021 de l'Observatoire cherche à proposer des solutions destinées à concilier ces deux impératifs et classées dans quatre dossiers thématiques :

- **1. Le maintien des capacités financières par la diversification des recettes** : le doublement des recettes lors de la mandature 2014-2020 a en premier lieu été permis par les transferts, vers les collectivités mahoraises, de ressources supplémentaires, en lien avec le processus de départementalisation. Les perspectives de croissance sont moins certaines à l'avenir. La poursuite des opérations de rattrapage foncier ainsi que le développement de taxes spécifiques et des ventes de biens et de services constituent des pistes à approfondir.
- **2. Le maintien des capacités financières par la maîtrise des charges et des activités** : un autre moyen de maintenir une trésorerie robuste en caisse consiste à maîtriser les charges de fonctionnement courant, notamment les achats et les coûts d'entretien des bâtiments. Au-delà des aspects financiers, il s'agit de rationaliser les activités du bloc communal en améliorant l'adéquation entre les activités des agents et les besoins de la collectivité.
- **3. Le développement de la coopération entre les communes et leur EPCI de rattachement** : si les communes et EPCI œuvrent sur les mêmes territoires, la composition de leurs effectifs et leurs vocations sont complémentaires. Améliorer la coopération entre ces deux échelons permet à la fois de réaliser des économies d'échelle (mutualisations) et, plus fondamentalement, d'améliorer les services rendus à la population.
- **4. L'amélioration du pilotage des programmes d'investissement** : de nombreux aléas et situations de blocage ont marqué l'exécution des investissements au cours de la mandature 2014-2020. Perfectionner le montage et le suivi des projets d'équipement permet d'éviter ces difficultés. L'amélioration de la recherche, de la mobilisation et du suivi des subventions d'investissement concourent par ailleurs à l'optimisation des niveaux de trésorerie.

**Fondamentalement, la formation des élus et des agents locaux apparaît comme la clef de voûte** pour mettre en œuvre ces mesures qui nécessitent que les compétences soient mieux employées et renforcées.

## Retrouvez dans cette édition...

### Des conseils pratiques récapitulés dans douze fiches thématiques



- La tarification des services publics
- La gestion des activités et la maîtrise de la masse salariale
- La fonction achats
- La gestion de patrimoine
- Le contrôle des satellites
- Le contrôle de gestion
- Le contrôle interne
- La révision des attributions de compensation
- La mise en place d'un observatoire fiscal
- La conclusion d'un pacte financier et fiscal
- La gestion pluriannuelle des investissements
- L'optimisation financière des projets d'investissement

### Le témoignage de cinq acteurs institutionnels



- Entretien avec Florent Guerel (DRFIP)  
« Des chantiers à mener pour augmenter les ressources »
- Entretien avec Daniel Houillot (SGC)  
« Des solutions pour optimiser les niveaux de trésorerie »
- Entretien avec Steeves Guy (DEAL)  
« Soigner les études préalables et prioriser les projets pour faire mieux »
- Entretien avec Quentin Penalba (SGAR)  
« Beaucoup de subventions ne sont pas captées par les collectivités mahoraises »
- Entretien avec Mylène Joseph-Filin (CNFPT)  
« La formation des agents territoriaux : un enjeu prioritaire pour Mayotte »

### Deux focus



- L'impact de la suppression de la taxe d'habitation sur le bloc communal
- Les relations fonctionnelles et financières entre les communes et leur EPCI de rattachement

### Les principaux constats de l'analyse financière du bloc communal



- Un niveau de recettes toujours en retrait par rapport aux standards domiens
- Les dépenses des communes ont plus augmenté en deux ans que sur les quatre années précédentes
- Des équilibres financiers à préserver pour maintenir le dynamisme des investissements
- Les projets d'investissement communaux portent essentiellement sur quatre domaines
- La concrétisation des projets intercommunaux devrait s'accélérer lors de la mandature 2020-2026

## Mayotte est aujourd'hui confrontée à des enjeux de développement sans précédent

65 ans après la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion, Mayotte est devenue un département français en 2011 et dispose désormais du statut de Département et Région d'outre-mer (DROM).

Le recensement de l'INSEE de 2017 confirme la poursuite d'une croissance démographique soutenue constatée depuis les années 1950<sup>1</sup>, ce qui distingue Mayotte des autres DROM insulaires. Sur le 5<sup>ème</sup> département le moins étendu de France (sept fois plus petit que La Réunion et respectivement quatre et trois fois moins étendu que la Guadeloupe et la Martinique), le nombre d'habitants au km<sup>2</sup> a été multiplié par 12 en l'espace de 50 ans (de 62 hab/km<sup>2</sup> en 1958 à 768 hab/km<sup>2</sup> en 2021), plaçant Mayotte parmi les départements les plus denses de France.

Un autre signe distinctif de Mayotte réside dans les caractéristiques socioéconomiques de sa population. **Conséquence de flux migratoires conséquents, 48% de la population est de nationalité étrangère en 2017 et 77% de la population vit sous le seuil national de pauvreté dans des logements souvent insalubres (73% de résidences principales sans confort de base en 2015).** La population est par ailleurs particulièrement jeune (54% d'habitants âgés de moins de 20 ans) et en majorité peu ou pas diplômée (69% des 15 ans et plus non scolarisés en 2017).

Si les collectivités locales représentent historiquement l'un des premiers pourvoyeurs d'emplois dans les DROM, leur poids est encore plus important à Mayotte (55 % des emplois se trouvent dans le secteur tertiaire non marchand en 2019). Cette forte proportion doit toutefois être appréciée avec prudence en raison de nombreux emplois informels difficiles à recenser dans le secteur marchand (2/3 des entreprises marchandes sont informelles en 2015).

**Dans ce contexte singulier, le bloc communal mahorais - composé de 17 communes et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de cinq groupements à fiscalité propre – est un acteur clé du développement de l'île.** Dotés d'un large panel de compétences, les communes et les EPCI ont la charge de mettre en place et d'assurer durablement le fonctionnement des services publics locaux, notamment en matière d'équipements scolaires, sociaux, culturels ou encore sportifs. La croissance démographique et les difficultés sociales d'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.

## Caractéristiques socioéconomiques des cinq DROM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Population estimée au 1 <sup>er</sup> janvier 2021	375 693 hab. (soit 231 hab/km <sup>2</sup> )	354 824 hab. (soit 315 hab/km <sup>2</sup> )	294 146 hab. (soit 4 hab/km <sup>2</sup> )	857 809 hab. (soit 341 hab/km <sup>2</sup> )	<b>288 926 hab.</b> (soit 768 hab/km <sup>2</sup> )
Evolution sur dix ans	-7%	-10%	+24%	+4%	<b>+40%</b>
Part des moins de 20 ans dans la population totale au 1 <sup>er</sup> janvier 2021	24%	21%	41%	30%	<b>54%</b>
Peu ou pas diplômés* parmi les 15 ans et plus non scolarisés en 2017	42%	41%	54%	45%	<b>69%</b>
Taux de pauvreté en 2017**	34%	33%	53%	42%	<b>77%</b>
Taux de chômage en 2019	21%	15%	20%	21%	<b>30%</b>
Revenus par foyer fiscal en 2017	17 345 €	19 059 €	17 468 €	18 102 €	<b>12 455 €</b>
Niveau de vie annuel médian en 2018	15 770 €	17 880 €	10 990 €	15 440 €	<b>3 140 €</b>
Emplois dans le secteur tertiaire non marchand en 2019	41%	39%	49%	39%	<b>55%</b>
Résidences principales sans confort de base en 2015***				12%	<b>73%</b>

Sources de données : INSEE

\* Sans diplôme ou détenant au plus le brevet des collèges.

\*\* Une personne (ou un ménage) est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian national. En 2017, le seuil de pauvreté calculé hors revenus financiers imputés est de 1 010 euros par mois par unité de consommation (UC) au niveau national.

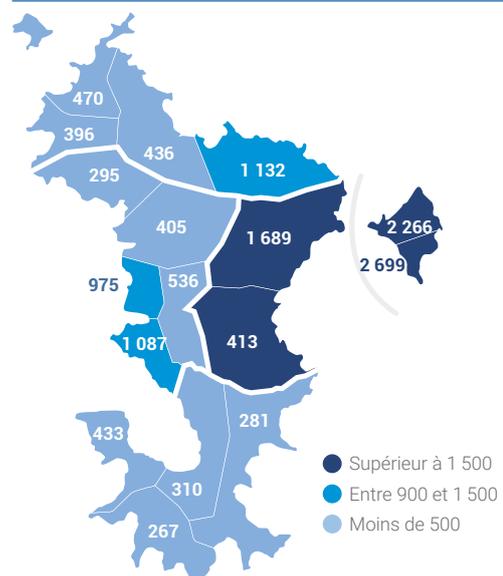
\*\*\* Les données ne sont pas disponibles pour la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane. Un logement est considéré sans confort de base si au moins un des équipements suivants est absent à l'intérieur du logement : eau courante, WC, douche ou baignoire, cuisine, électricité ou installation électrique dégradée.

## Les disparités entre les territoires communaux sont fortes

Si les communes de Mayotte et leurs groupements partagent des problématiques similaires, l'ampleur des défis à relever varie d'un territoire à l'autre. Les comparer à l'aide d'indicateurs (densité de population, croissance démographique, part de logements insalubres et revenus des ménages) permet de mieux mesurer les enjeux réels de développement d'un territoire à l'autre.

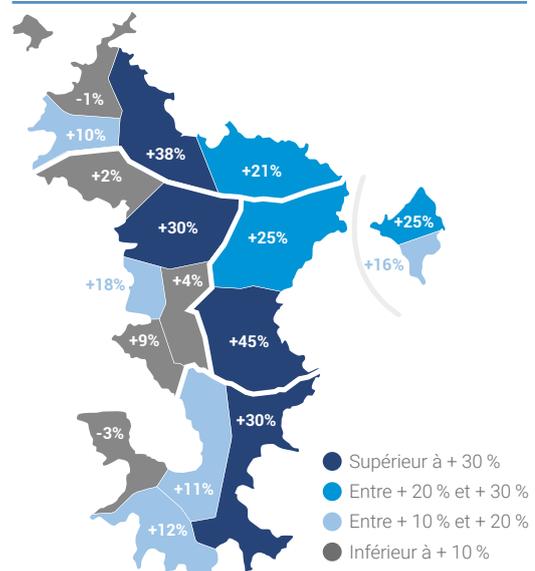
**52% de la population habite en Petite-Terre et dans les communes de Mamoudzou et Koungou (soit 22% de la superficie de Mayotte).** Ces zones constituent sans conteste les principaux pôles urbains de l'île et hébergent logiquement les principales activités économiques (zone industrielle de Kawéni, port de commerce et de passagers de Longoni, aéroport international de Pamandzi, etc.). Sans que cela ne soit comparable, les communes limitrophes de Sada et Chiconi, situées à l'Ouest, forment le second ensemble urbain le plus dense. Pour le reste (environ 73% du territoire), la population est répartie de façon relativement homogène avec en moyenne 400 hab/km<sup>2</sup>.

Densité de la population en 2017 (en hab/km<sup>2</sup>)



Entre 2012 et 2017, la population de Mayotte a progressé de 21 %, soit une évolution annuelle moyenne de +3,8 %, quand la population des autres DROM insulaires a diminué (Guadeloupe et Martinique) ou est restée stable (La Réunion). Sur la même période, la croissance démographique en métropole était de 2 %. **L'Est de l'île et, en particulier les communes de Mamoudzou et Koungou, est davantage marqué par la croissance démographique.** Il en résulte des besoins en investissements, notamment en constructions scolaires, plus importants dans cette partie du département. À l'inverse, la population de l'Ouest progresse moins rapidement. Selon les derniers recensements de l'INSEE, deux municipalités (M'tsamboro et Bouéni) ont même vu leur population décroître légèrement sur la période.

Évolution de la population entre 2012 et 2017 par commune





## Un fort enjeu de développement de l'ingénierie locale

Les jeunes communes mahoraises (la liste n'a été arrêtée qu'en 1977 par décret) et leurs groupements à fiscalité propre (dont la structuration, débutée au cours de la mandature 2014-2020, est encore plus récente) doivent procéder à des investissements lourds et en assurer le fonctionnement de façon pérenne dans le but de garantir des services essentiels à une population croissante. **La marche est effectivement haute, notamment dans les domaines de la santé, du social et de l'éducation, dans lesquels le territoire apparaît nettement sous-équipé (cf. ci-contre).** Pour relever ces défis, les communes et intercommunalités de Mayotte disposent de moyens financiers croissants :

- Les recettes de fonctionnement ont été plus que doublées entre le début et la fin de la mandature 2014-2020 ;
- En investissement, le Contrat de Convergence et de Transformation (CET) dédié à Mayotte est particulièrement bien doté avec près d'un milliard d'euros de crédits contractualisés, soit 3 344€/hab. Cette enveloppe, bien supérieure à celle des autres DROM<sup>2</sup>, doit permettre de couvrir le développement des transports en commun, l'optimisation des réseaux d'eau potable et d'assainissement ou encore la construction de logements et la mise en œuvre d'opérations de rénovation urbaine.

Si des moyens financiers accrus ont permis des progrès visibles en matière d'équipements et d'infrastructures, de nombreuses politiques publiques peinent encore à être définies et mises en œuvre, ce qui se traduit par d'importants reports de projets d'investissement (et par là même de subventions, faute de projets suffisamment matures) et, dans le cas où ils se concrétisent, par des dysfonctionnements dans les services publics locaux.

**Pour diversifier et améliorer la qualité de l'offre de service, le bloc communal doit renforcer ses capacités à tous les niveaux par la réorganisation des services, la formation et l'outillage des agents et l'allocation de moyens plus conséquents au fonctionnement et à l'entretien des équipements. Ce renforcement, générateur de coûts, ne peut être opéré en éludant l'équation financière puisque les ressources publiques locales demeurent limitées. Cette édition de l'Observatoire cherche à mettre en exergue ces problématiques (à l'appui des faits saillants de la mandature 2014-2020) et à échafauder des solutions, à l'aide des témoignages des acteurs institutionnels et de conseils pratiques.**

## Équipements des DROM dans les domaines du social, de l'éducation et de la santé

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
 <b>SOCIAL</b>					
Hébergements pour les personnes âgées	23	35	6	24	0
Crèches	52	69	35	132	0
Hébergements pour les personnes en situation de handicap	37	30	13	59	5
Hébergements relatifs à l'aide sociale à l'enfance	6	7	8	15	0
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	4	4	5	7	0
 <b>ÉDUCATION</b>					
Écoles maternelles	<b>113</b>	70	48	159	<b>68</b>
Écoles élémentaires	187	182	132	382	<b>138</b>
Collèges	50	55	38	90	<b>25</b>
Lycées d'enseignement général et/ou technologique	22	22	14	33	<b>10</b>
Lycées d'enseignement professionnel	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>1</b>
 <b>SANTÉ</b>					
Médecins généralistes	<b>321</b>	307	124	872	<b>32</b>
Médecins spécialistes	174	135	61	476	7
Établissements psychiatriques	5	8	2	32	0
Urgences	4	3	3	4	1
Maisons de santé pluridisciplinaire	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>2</b>

## RECETTES DE FONCTIONNEMENT

## COMMUNES

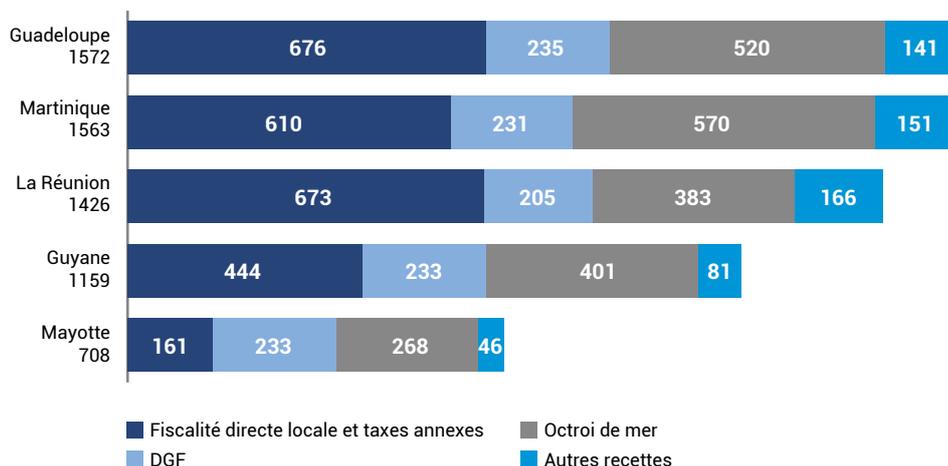
## Les capacités financières des communes ont doublé entre le début et la fin de la mandature

### UN NIVEAU DE RECETTES TOUJOURS EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX STANDARDS DOMIENS

Depuis la départementalisation, les recettes de fonctionnement des communes de Mayotte comprennent, comme pour leurs homologues domiennes, quatre grandes composantes :

- **1. La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), qui représente 33 % des recettes en 2020 contre 15 % dans les autres DROM.** Il s'agit du principal soutien financier de l'État pour le fonctionnement des collectivités locales françaises. À Mayotte, son poids au sein des recettes est important en raison de rentrées fiscales encore faibles.
- **2. L'octroi de mer, qui représente 38 % des recettes en 2020 contre 31 % dans les autres DROM.** Il s'agit d'une recette douanière spécifique à l'outre-mer qui porte sur les importations de marchandises et la production des entreprises locales réalisant plus de 300 K€ de chiffre d'affaires annuel. Depuis 2019, les communes perçoivent la totalité du produit de l'octroi de mer, dont une part était auparavant attribuée au département. Après transfert, les communes mahoraises se rapprochent de celles de Guyane avec une recette totale avoisinant les 300 € par habitant en 2020.
- **3. La fiscalité directe locale et les taxes annexes, qui représentent 23 % des recettes en 2020 contre 43 % dans les autres DROM.** L'écrasante majorité de ces recettes correspond aux produits des trois taxes dites « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties). Depuis 2016, la fiscalité professionnelle (contribution économique territoriale) revient entièrement aux intercommunalités.
- **4. Les autres recettes représentent 6% des recettes en 2020 contre 11 % dans les autres DROM.** Elles comprennent essentiellement les concours financiers autres que la DGF (en provenance de l'État et des collectivités d'échelon supérieur), mais aussi les ventes de biens et de services développés par les communes.

**Graphique 1:** Les recettes de fonctionnement des communes domiennes en €/hab. (2020)

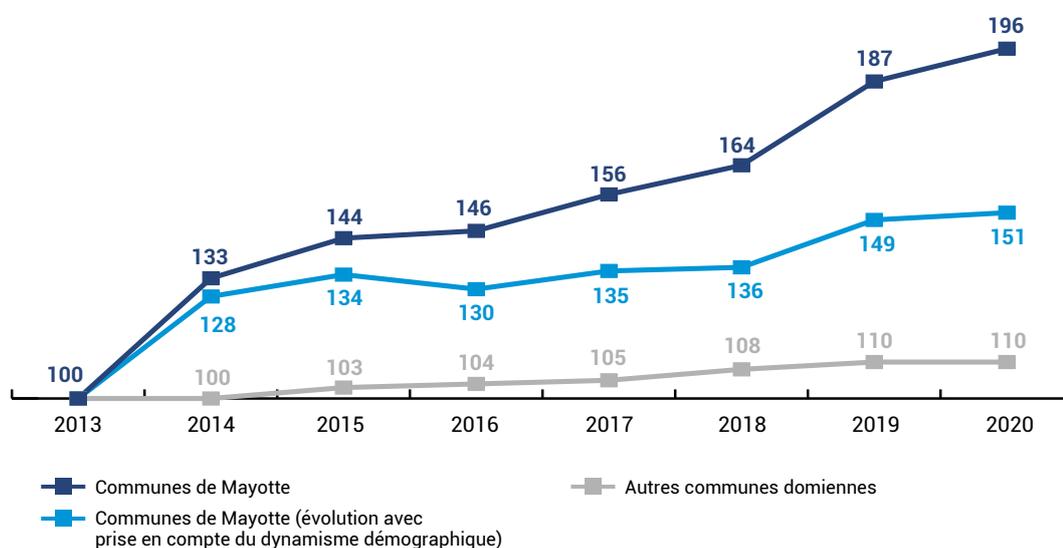


**Contrairement à celles des communes des autres DROM, les recettes des communes de Mayotte ont connu une phase de croissance soutenue.** Elles ont pratiquement doublé entre 2013 et 2020 (mais seulement augmenté de 51% lorsqu'il est tenu compte de la croissance démographique), quand l'évolution des recettes des autres DROM s'est limitée à 10%. Cette forte progression résulte du processus de départementalisation et du transfert de ressources financières qui l'accompagne.

**Toutefois, les communes mahoraises sont encore loin d'avoir atteint le niveau de recettes de leurs homologues domiennes** (708 €/hab. en 2020 contre 1 439 €/hab. en moyenne pour les autres communes domiennes). Cet écart sensible - et justifié puisque la mise à niveau ne s'opère dans un laps de temps très bref - s'explique surtout par :

- **L'inachèvement du processus d'introduction de la fiscalité directe locale** : d'application récente à Mayotte (2014), la fiscalité directe s'est organisée sur des bases d'imposition incomplètes, en l'absence de recensement exhaustif des parcelles et constructions (faute de dépôt systématique de permis de construire). Ramenés en euros par habitant, les produits de la fiscalité directe locale sont cinq fois moins élevés que dans les autres DROM.
- **La faible capacité contributive des ménages et la part importante de la population non assujettie à l'impôt** : si la régularisation des bases fiscales offre de nouvelles recettes aux communes, la capacité contributive très en retrait des foyers mahorais ne permettra pas de rattraper les standards domiens dans les années à venir. Environ 40% des habitations sont précaires et leurs habitants non imposables.
- **L'insuffisance des richesses produites par le territoire et du volume des importations** : mécaniquement, le produit de l'octroi de mer est moins élevé à Mayotte que dans les autres DROM (268 € par habitant en 2020 contre 449 € en moyenne dans les autres DROM). À titre indicatif, le Produit Intérieur Brut (PIB) de Mayotte était de 2,5 Md€ en 2018 contre 4,4 Md€ pour la Guyane ou encore 9,1 Md€ pour la Martinique en 2019.
- **L'absence de certaines ressources fiscales et ventes de prestations de services** : alors que la fiscalité optionnelle<sup>3</sup> n'a que faiblement été mobilisée par les communes, les produits des services se réduisent la plupart du temps aux contributions des parents pour le financement des collations scolaires de leurs enfants. À titre indicatif, les ventes de biens et de services communaux représentent 8 % des recettes au niveau national contre moins de 1 % à Mayotte.

**Graphique 2:** Évolution des recettes de fonctionnement des communes domiennes (base 100 en 2013)



## APRÈS UN DYNAMISME EXCEPTIONNEL, DES PERSPECTIVES DE CROISSANCE MOINS CERTAINES

En début de mandature, l'introduction de recettes fiscales (fiscalité directe locale et octroi de mer) a fait bondir le niveau des recettes du bloc communal mahorais qui est passé, d'une année à l'autre, de 102 M€ à 134 M€ (soit +32 %). Sans que cela soit comparable au bond de 2014, la période allant de 2014 à 2020 a été marquée par une croissance particulièrement soutenue des recettes de fonctionnement (+63 M€, soit +7 % d'évolution annuelle moyenne), essentiellement grâce à :

- **L'octroi de mer (+33 M€ entre 2014 et 2020)** : les communes bénéficient de la dynamique de développement dans laquelle se trouve Mayotte et de l'accélération du rythme des importations qui l'accompagne. Sur la période 2014-2016 et en 2020, le produit de l'octroi de mer a progressé de 10 M€ du seul fait de l'activité économique. Néanmoins, la récupération progressive par les communes d'une fraction du produit de l'octroi de mer garanti<sup>4</sup> (un tiers par an à partir de 2017), auparavant dévolue au département, explique en grande partie la vitalité de cette taxe entre 2017 et 2019 (+28 M€).
- **La DGF (+17 M€ entre 2014 et 2020)** : majorée de 1 à 1,5 M€ chaque année entre 2014 et 2016, la DGF a ensuite fait l'objet de deux revalorisations successives : un bonus de 2 M€ en 2017 (effort spécifique du Gouvernement pour Mayotte), auquel se sont ajoutés 8 M€ l'année suivante grâce à la prise en compte des résultats du recensement effectué à l'automne 2017. Avant 2018, l'absence de minoration de la DGF était un phénomène propre à Mayotte qui était exclue du dispositif national de contribution au redressement des finances publiques<sup>5</sup>. Depuis lors, le législateur s'est engagé à ne plus réduire l'enveloppe nationale de DGF mais à la maintenir au niveau de 2017, moyennant des ajustements dans la répartition des ressources entre collectivités. La DGF des communes mahoraises augmente de 3 M€ en 2020 (et 5 M€ d'euros supplémentaires leur seront attribués en 2021) grâce à des mécanismes de péréquation établis par le Comité des Finances Locales (CFL) afin de mieux doter les territoires les plus fragiles.
- **La fiscalité directe locale et les compensations associées<sup>6</sup> (+14 M€ entre 2014 et 2020)** : plusieurs ajustements expliquent les variations des produits de la fiscalité directe locale depuis 2014 : (i) la révision à la baisse des valeurs locatives en 2016 qui a engendré un allègement de la taxe d'habitation pour les contribuables mais, dans le même temps, une perte de revenus pour les communes, (ii) le transfert de la contribution économique territoriale aux intercommunalités en 2016 (ni gains ni pertes pour personne puisque les charges ont été transférées aux EPCI) et (iii) à partir de 2018, la minoration de 60% de la valeur locative des locaux d'habitation, compensée par l'État à partir de 2019. En 2020, les produits de la fiscalité directe locale sont composés du produit des taxes ménages (22 M€) et des compensations fiscales destinées à couvrir les pertes directes et indirectes induites par l'abattement de 60% (et par d'autres mesures législatives antérieures).

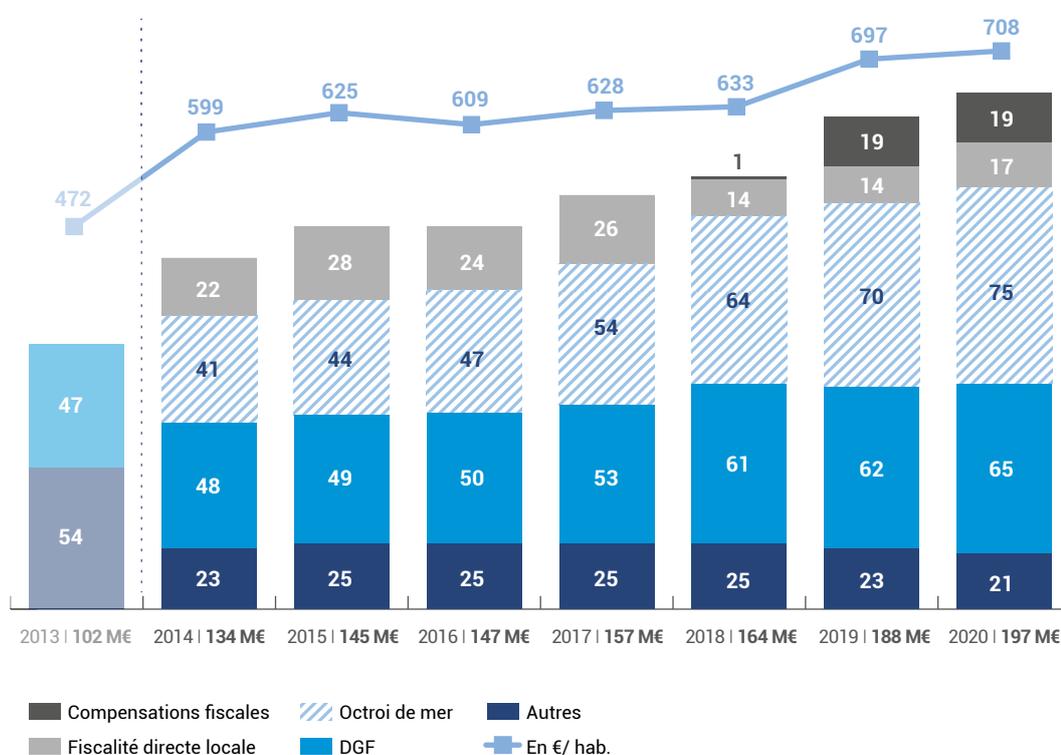
4 - Le produit de l'octroi de mer se subdivise en deux parts : la dotation globale garantie (DGG) imputée en fonctionnement et le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) imputé en investissement.

5 - Ce dispositif implique une baisse progressive de la DGF des collectivités. Mayotte en était exclue pour ne pas ralentir le processus de rattrapage de ses collectivités.

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

Pour la mandature 2020-2026, la fiscalité directe locale et, dans une moindre mesure, les ventes de biens et services, devraient être les principaux vecteurs de croissance des recettes de fonctionnement. En effet, la croissance exceptionnelle des recettes au cours de la précédente mandature réside essentiellement dans les intégrations de ressources liées à l'enclenchement du processus de départementalisation (introduction de la fiscalité directe locale, alignement de la DGF sur les niveaux dominiens, récupération de l'intégralité des produits d'octroi de mer, etc.). Dès lors, l'optimisation des bases de la fiscalité directe locale et le développement des ventes de biens et de services constituent des pistes à privilégier pour accroître le niveau de ressources dédiées au développement des services publics locaux.

**Graphique 3 :** Évolution des recettes de fonctionnement des communes mahoraises en M€



## DOSSIER THÉMATIQUE

# Les recettes fiscales et tarifaires

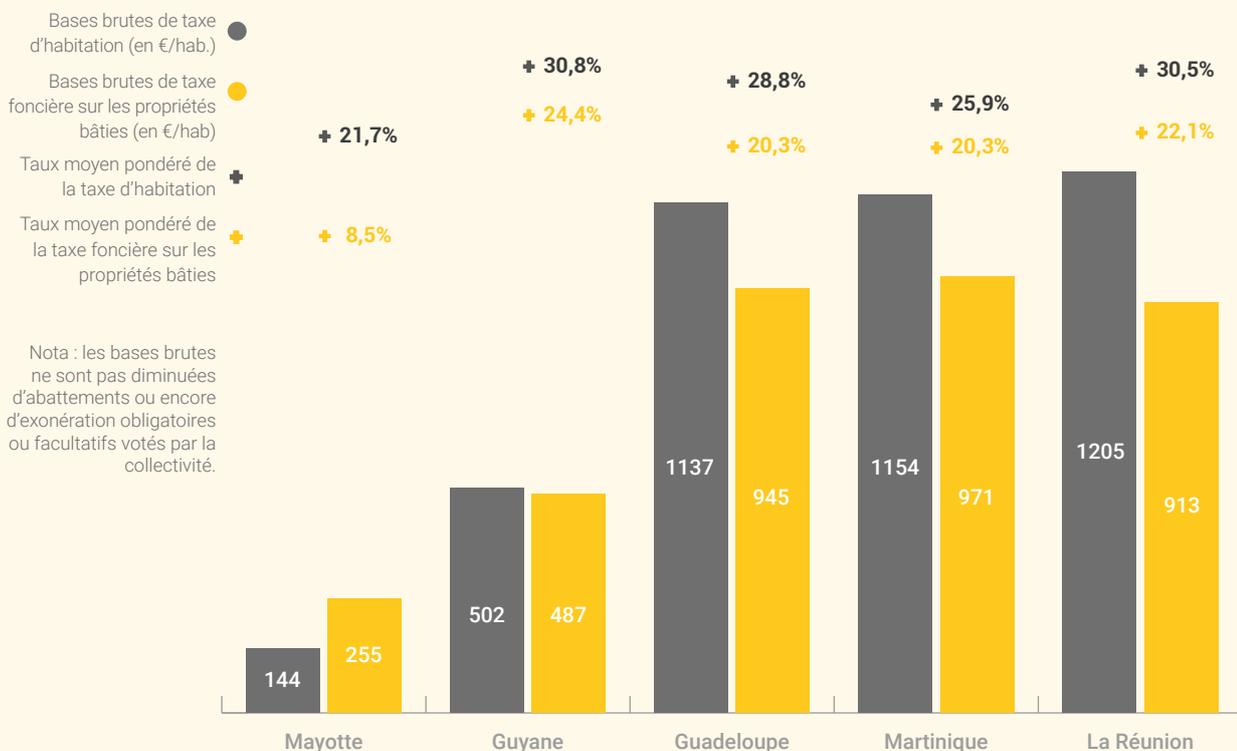
## UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT CONSIDÉRABLE POUR LE BLOC COMMUNAL

À titre liminaire, l'atteinte des standards domiens en matière de recettes (et de capacité à renforcer et diversifier les services à la population, tout en préservant l'épargne) implique d'optimiser les recettes fiscales et les ventes. Le chantier le plus énergivore, mais aussi le plus générateur de recettes, consiste à compléter des bases fiscales (via l'adressage notamment) aujourd'hui largement lacunaires.

Les enjeux financiers de l'adressage sont considérables puisque les bases brutes, ramenées en €/hab., de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties<sup>7</sup> sont environ trois fois inférieures à celles de Guyane et quinze fois inférieures à celles des autres DROM insulaires. **Tout en tenant compte des spécificités de Mayotte<sup>8</sup>, les recettes supplémentaires qui pourraient être engendrées par la régularisation des bases fiscales sont conséquentes et se chiffrent en dizaines de millions d'euros (les recettes du bloc communal mahorais étant de 246 M€ en 2020).**

À la veille du démarrage des opérations de rattrapage foncier pilotées par la DRFIP, les écarts entre Mayotte et les autres DROM sont effectivement considérables :

**Graphique 1:** Comparaison des communes domiennes par rapport aux bases et taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties





## Entretien avec Florent Guerel (DRFIP)



© DR

### Des chantiers à mener pour encore augmenter les ressources

« IL EXISTE ENCORE DES MARGES DE PROGRESSION SUR LES RECETTES FISCALES »

La fiscalité directe locale est d'application récente à Mayotte et s'est organisée à partir de données foncières incomplètes. De nombreux locaux n'étaient ni recensés ni évalués, ce qui empêchait leur prise en compte dans les bases d'imposition servant au calcul de la taxe d'habitation et des taxes foncières. Le nombre de ces locaux était effectivement conséquent : en 2017, l'INSEE a recensé 63 100 locaux d'habitation (dont environ 40% d'habitats précaires non imposables) alors que seulement 27 232 d'entre eux étaient fiscalisés en 2016.

Fondamentalement, l'incomplétude des bases fiscales - dénoncée par les élus locaux et mise en exergue par la Cour des Comptes dans son rapport de 2016 sur le bilan de la départementalisation - trouve son origine dans l'introduction récente de la fiscalité directe locale, mais s'explique aussi par :

- **La culture déclarative peu ancrée chez les habitants**, qui édifient bien souvent des constructions en dur sans dépôt de permis de construire ;
- **Le retard pris par les collectivités dans la mise à jour de l'adressage**, qui consiste à convenir de noms et de numéros de rue avant de réaliser des travaux de panneautage (pour afficher sur des plaques les informations précitées) ;
- **L'existence d'un foncier collectif et coutumier non formalisé**, avec un volume important d'indivisions de fait, de constructions sur sol d'autrui ou encore de situations non réglées depuis plusieurs générations.

Cette situation a engendré, et engendre encore aujourd'hui :

- **Pour le bloc communal, un impact sur les capacités de fonctionnement et d'investissement** avec un déficit conséquent de recettes qui seraient utiles au fonctionnement des services publics et au développement de l'île ;
- **Pour les contribuables imposables, une situation d'inégalité et d'injustice fiscale devant l'impôt** : ces derniers sont contraints de payer plus pour compenser l'absence de contribution de ceux qui devraient également être assujettis à l'impôt.

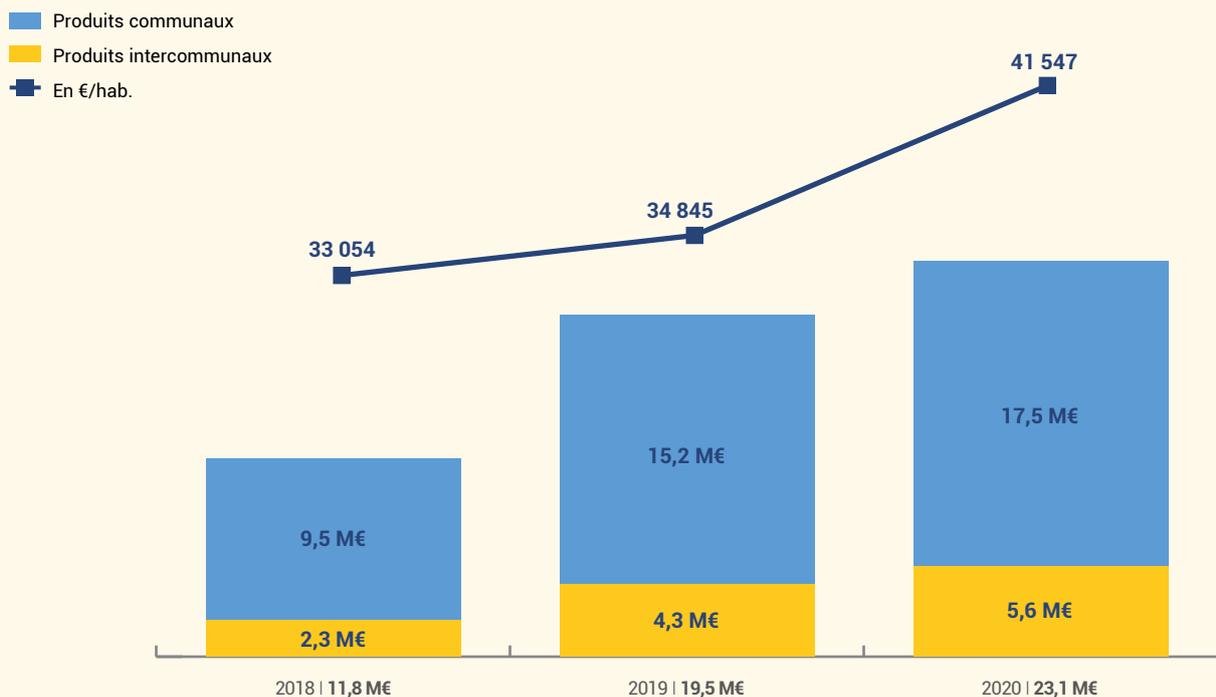
## QUELQUES MOTS SUR LE RATTRAPAGE FONCIER MIS EN ŒUVRE ENTRE 2018 ET 2021

Le recensement exhaustif des locaux a été défini dès 2017 comme une priorité pour la DRFIP de Mayotte. De 2018 à 2021, un vaste chantier de rattrapage foncier a été engagé consistant au recensement des locaux manquants et à leur évaluation d'office. Avec le soutien du Service de la Documentation Nationale du Cadastre (SDNC), la DRFIP de Mayotte a défini une méthode de travail en trois phases :

- **1. L'identification des locaux non évalués par le rapprochement des parcelles cadastrales et de photos aériennes prises en 2016** : ce travail a permis d'établir une liste par commune des locaux à évaluer comportant les références cadastrales, la superficie estimative du bâtiment vu du ciel et l'adresse du bien ;
- **2. La caractérisation des locaux non évalués** : à partir des informations collectées lors de l'étape précédente, des grilles de caractérisation des locaux ont été pré-remplies avant que les informations manquantes soient collectées sur le terrain par des agents enquêteurs. Ce travail (nature du local, nombre d'étages, état d'entretien) a rendu possible l'évaluation du bâti ;
- **3. L'intégration des locaux nouvellement évalués dans les bases d'imposition** : ces intégrations ont été précédées d'un contrôle de cohérence entre les bâtis nouvellement évalués et les locaux de référence au sein des communes concernées.

Cette démarche a d'abord été assurée par les géomètres de la DRFIP et les agents des communes, avant d'être renforcé par l'arrivée d'un prestataire externe financé par l'AFD. Les 20 000 fiches renseignées ont contribué à une augmentation sensible des produits fiscaux perçus par le bloc communal mahorais :

**Graphique 2** : Évolution du nombre de locaux évalués et des produits des taxes ménages entre 2018 et 2020



Le rattrapage opéré ces cinq dernières années a permis de compléter et de régulariser les bases fiscales, essentiellement à partir d'une photographie des logements datant de 2016. Un nouveau rattrapage devra donc être réalisé pour intégrer les locaux construits après 2016.

Pour progresser sur la fiscalité, mais aussi sur les sujets de gestion comptable et financière, la DRFIP a déployé depuis un an, auprès des EPCI et de leurs communes membres, des conseillers aux décideurs locaux (CDL). Depuis 2021, la DRFIP met également l'accent sur les travaux de mise à jour de l'adressage en organisant, avec chaque commune volontaire, des échanges et des réunions techniques sur le terrain.

**Graphique 3 :** Quatre propositions pour normaliser et développer la fiscalité directe locale





## FICHE ACTION N°1

# La tarification des services publics

### LA MISE EN PLACE DE TARIFS : UNE PISTE DE DÉVELOPPEMENT DE RECETTES

À Mayotte, les ventes de biens et de services (chapitre 70) ne représentent pas plus de 1% des recettes de fonctionnement contre 8 % au niveau national. Or, ces produits constituent un instrument efficace pour assurer le financement des services publics sans augmenter les impôts locaux. Surtout composées des participations des parents pour les collations scolaires, ces recettes pourraient être développées à l'avenir, comme le signifiait de nombreux DGF et DAF lors de l'enquête réalisée dans le cadre de l'édition 2019 de l'Observatoire.

### COMMENT INSTAURER ET RÉVISER DES TARIFS ?

#### Instaurer des tarifs

**Dans le cas d'une gestion en régie** : le conseil municipal est compétent pour instaurer et fixer le tarif de la redevance. Il peut déléguer au maire le soin de fixer, dans les limites déterminées par l'assemblée délibérante, les tarifs des redevances. En revanche, le conseil communautaire d'un EPCI ne peut déléguer cette compétence à son président.

**Dans le cas d'une gestion déléguée** : le délégataire en charge du service n'est pas compétent pour fixer le tarif de la redevance. Au travers d'un rapport annuel fournit obligatoirement chaque année par le délégataire, la collectivité contrôle les tarifs appliqués par ce dernier.

#### Réviser des tarifs

**Lorsque deux collectivités fusionnent, le tarif des services doit nécessairement être fusionné** : la collectivité qui reprend la compétence, par exemple un EPCI, n'est pas tenue de reproduire la politique tarifaire de la commune devenue incompétente. Ainsi, l'EPCI peut mettre en place de nouveaux tarifs, instaurer des tarifs sociaux, voire la gratuité.

**Une amélioration du service profitant immédiatement aux usagers peut justifier une augmentation tarifaire** : l'augmentation tarifaire ne peut toutefois servir à financer une future amélioration du service.

**L'inflation** est souvent un motif de révision des tarifs prévu par les contrats de concession. La révision tarifaire ne doit toutefois pas excéder l'évolution réelle des coûts d'exploitation.

### TARIFICATION UNIQUE OU DIFFÉRENCIÉE ?

En principe, la collectivité applique un tarif unique pour toutes les catégories d'usagers sans distinction. Toutefois, des tarifs différenciés peuvent être fixés si la loi l'autorise, sur motif d'intérêt général ou encore lorsqu'il existe une différence de situation objectivement appréciable entre les usagers (zone géographique desservie par le service, lieu de résidence, etc.). Lorsque la loi prévoit une tarification sociale, celle-ci doit obligatoirement être mise en œuvre. Les tarifs peuvent effectivement être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer.





## FOCUS

## L'impact de la suppression de la taxe d'habitation sur le bloc communal mahorais

Débutée en 2018, la réforme de la taxe d'habitation (TH) a déjà supprimé la contribution de près de 80% des ménages (les 20% restants seront entièrement exonérés en 2023). L'article 16 de la loi de finances pour 2020 prévoit en effet la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)<sup>9</sup> et l'instauration d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements.

S'il ne représentait que 5% des recettes de gestion du bloc communal mahorais en 2020<sup>10</sup>, le produit de la TH était en augmentation constante à Mayotte grâce à l'actualisation régulière des bases fiscales (rattrapage foncier, adressage, etc.) et au dynamisme démographique de l'île. Dès lors, il convient de s'interroger sur les modalités de calcul et de revalorisation des mécanismes mis en place pour compenser la disparition de la TH.

### **Quand les communes et EPCI cesseront-ils de percevoir la THRP ?**

À compter de 2021, la THRP n'est plus perçue par les communes et les EPCI. Les deux échelons conservent néanmoins le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

### **Par le biais de quelles ressources les communes et EPCI seront-ils compensés de la perte de la THRP ?**

Dès 2021, les communes perçoivent une part de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) actuellement versée au conseil départemental. Si les communes perçoivent moins de produits de TFPB que de produits de THRP perdus, un coefficient correcteur est appliqué pour combler le différentiel. Les EPCI sont eux aussi compensés dès 2021 par la récupération d'une fraction des produits de la TVA.

### **Quel est le montant de la compensation ?**

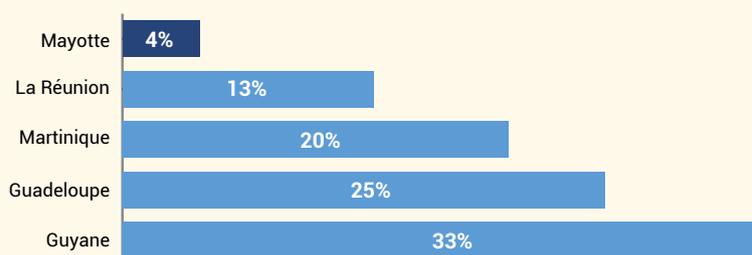
La compensation instaurée par l'État est calculée à partir du taux de TH adopté par la commune ou l'EPCI au titre de l'année 2017. Par conséquent, en 2021, le montant à compenser est égal aux bases de TH de 2020 multipliées par les taux de TH de 2017.

### **Que se passe-t-il si le bloc communal perçoit moins de nouvelles ressources que de produits de THRP perdus ?**

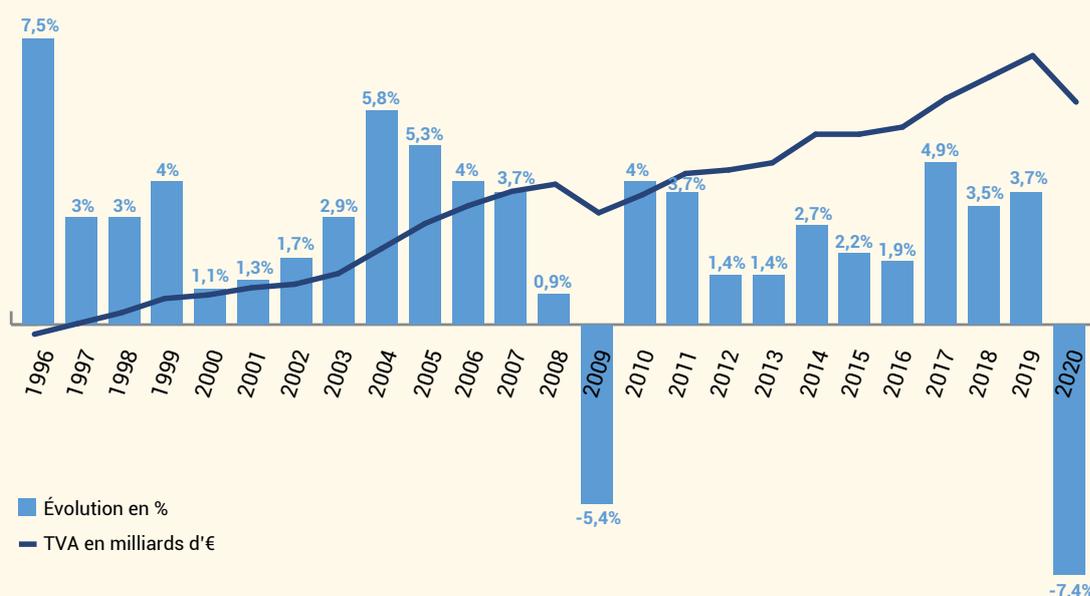
Un mécanisme de compensation, via un « coefficient correcteur », permettra à chaque entité de percevoir un même montant de ressources équivalent à celui qui a été supprimé par la réforme. Les EPCI bénéficient par ailleurs d'une forme « d'assurance » puisque les produits de TVA encaissés ne pourront jamais être inférieurs au montant perçu en 2021.

### **Les communes pourront-elles augmenter les taux de TFPB ?**

Les communes pourront revaloriser le taux de référence, calculé à partir de la somme du taux communal et du taux départemental de TFPB de 2020. Toutes choses égales par ailleurs, les marges de manœuvre apparaissent importantes à Mayotte avec une pression fiscale relativement faible (taux de TFPB le plus bas des DOM). À l'instar de la TH, la TFPB est une ressource dynamique à Mayotte en raison de l'élargissement progressif des bases fiscales (sous l'effet du rattrapage foncier, de l'adressage ou encore de la croissance démographique).

**Graphique 1** : Taux départementaux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (2020)**Les EPCI seront-ils bénéficiaires d'éventuelles augmentations du produit de la TVA ?**

Le montant de TVA versé aux EPCI sera réévalué chaque année en fonction des recettes de TVA encaissées au niveau national. En définitive, les EPCI bénéficieront d'une ressource globale dynamique sans avoir à mobiliser le contribuable local, mais toutefois sensible au contexte économique national et international (cf. baisses sensibles constatées lors des crises de 2009 et 2020).

**Graphique 2** : Évolution de la TVA depuis 1996 (en Md€ et en pourcentage)

## INTERCOMMUNALITÉS

## Un démarrage récent et progressif

### LE FAIT INTERCOMMUNAL EST UN PHÉNOMÈNE RÉCENT À MAYOTTE

À Mayotte, l'étendue des compétences exercées par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) varie d'un territoire à l'autre, rendant de nombreuses comparaisons inappropriées. Cela s'explique par au moins deux facteurs :

- **1. Les EPCI n'exercent pas tous les mêmes compétences** : à la différence des communes, dont la vocation est générale sur leur territoire, un EPCI exerce en lieu et place des communes qui le composent les compétences qu'elles lui ont transférées, soit de manière obligatoire (conformément à la loi) soit de leur propre gré. Ainsi, la comparaison des niveaux de recettes et de dépenses des EPCI n'a de sens que s'il est tenu compte de leurs besoins réels de fonctionnement (qui dépend lui-même de l'étendue des compétences exercées).
- **2. Certaines activités peuvent être exercées par des syndicats intercommunaux** : les communes et EPCI peuvent choisir de confier à des syndicats intercommunaux la gestion d'activités en réseaux. Il peut s'agir par exemple de la collecte et du traitement des ordures ménagères, de la distribution d'énergie, de l'approvisionnement en eau potable ou encore du traitement et de l'évacuation des eaux usées.

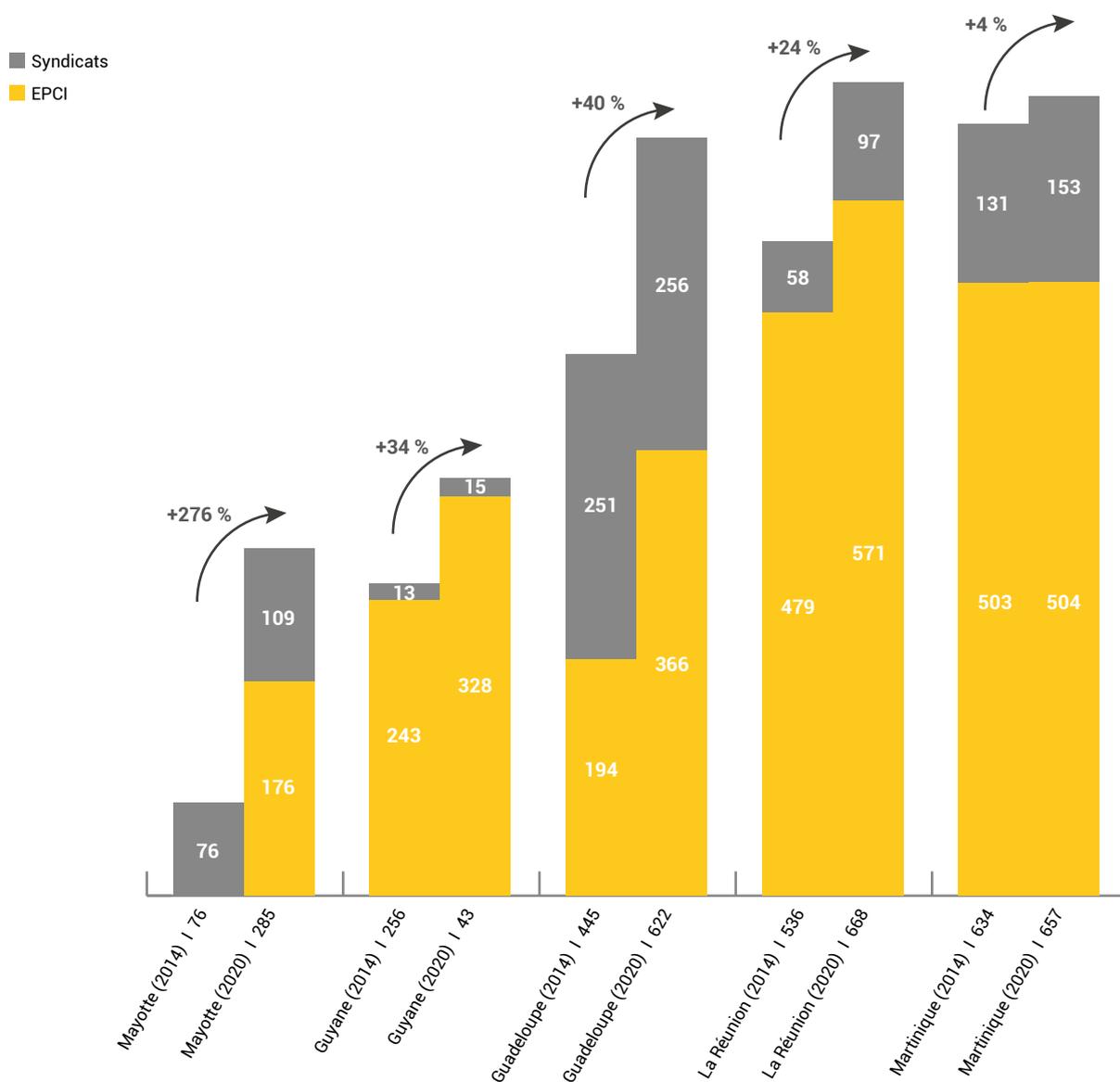
Ces souplesses offertes par le législateur et la pluralité des configurations qu'elles impliquent au niveau local ne permettent pas de comparer rapidement et avec discernement la situation intercommunale de chaque DROM. Des analyses financières réalisées par politique publique (déchets, eau potable, assainissement, etc.) permettraient en revanche d'apprécier les similitudes et les différences observées entre chaque département.

Les données financières des EPCI et des syndicats mahorais peuvent néanmoins fournir plusieurs indications :

- **À Mayotte, les EPCI sont en cours de structuration** : le territoire en compte aujourd'hui cinq créés entre le 31/12/2014 et le 31/12/2014. Pour autant, leur activité n'a réellement démarré qu'à la fin de la mandature 2014-2020. À titre d'exemple, deux EPCI ont respectivement procédé à leurs premiers recrutements en 2018 et en 2020. Ainsi, les recettes de fonctionnement des EPCI de Mayotte ne s'élèvent qu'à 176€/hab. en 2020 contre 547€/hab. dans les autres DROM.
- **Au cours de la mandature 2014-2020, le rythme de développement des structures intercommunales a été variable selon les DROM** : contrairement aux communes qui connaissent des tendances et évolutions relativement proches, la structuration des EPCI des DROM est hétéroclite. Les secteurs intercommunaux guadeloupéen et guyanais ont ainsi connu un fort développement entre 2014 et 2020 (respectivement +79% et +54% de RRF). À l'inverse, les variations annuelles plus modérées de la Martinique et, dans une moindre mesure, de La Réunion (respectivement -1%/an et +4%/an entre 2014 et 2020), et leurs hauts niveaux de recettes dès 2014 (respectivement 806€/hab. et 536€/hab.) portent à croire que les besoins de développement des structures intercommunales étaient moins importants qu'ailleurs en début de mandature.

■ **Comme en Guadeloupe, les syndicats occupent à Mayotte une place importante dans le paysage intercommunal** : pour rappel, deux syndicats intercommunaux sont actifs sur l'île en 2020 : le SIDEVAM 976 (gestion et traitement des déchets) et le SMEAM (gestion des réseaux d'eau potable et d'assainissement).

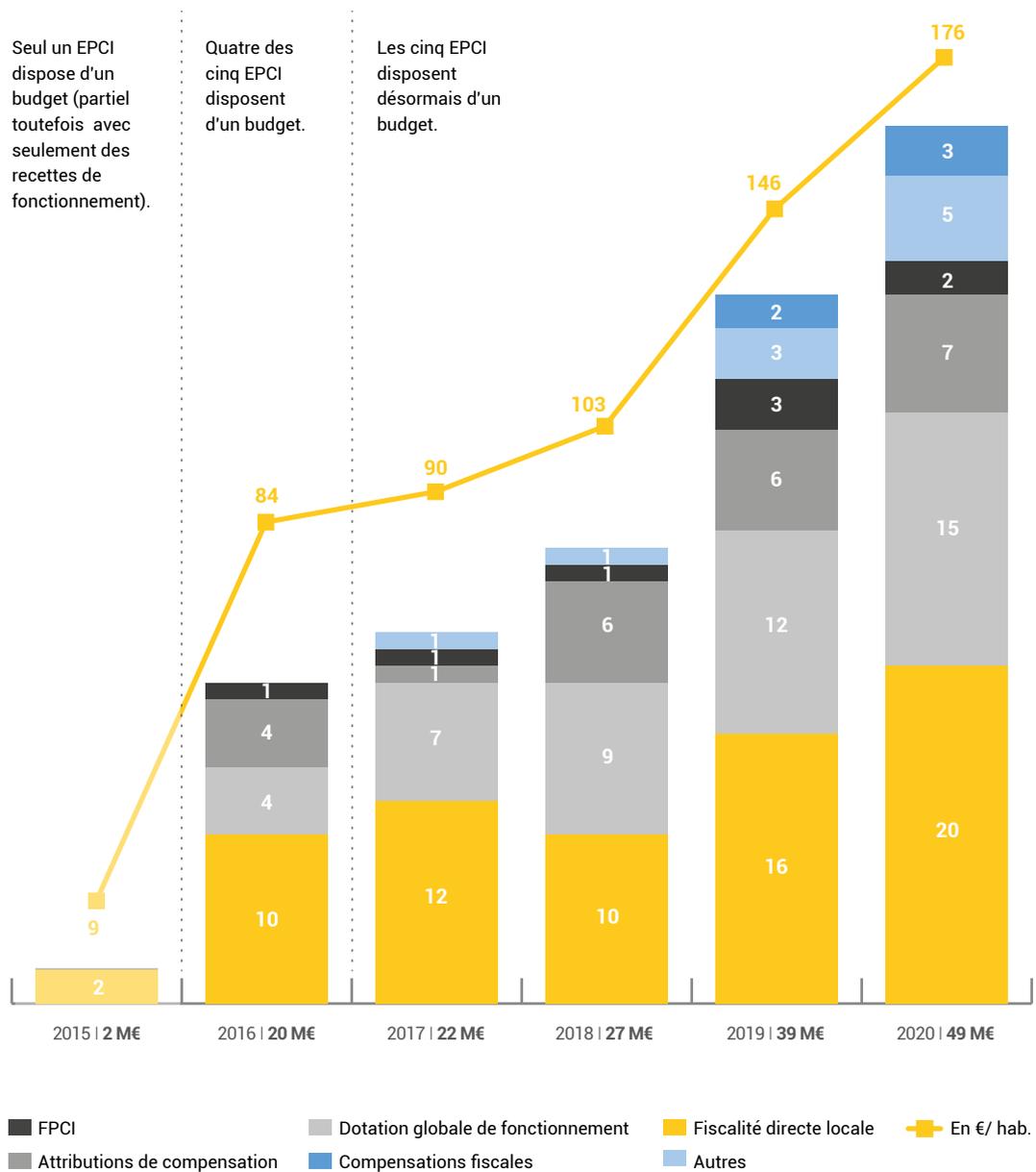
**Graphique 1:** Évolution des recettes de fonctionnement des EPCI et des syndicats domiens entre 2014 et 2020 (en €/hab.)



## LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE CONSTITUE UNE PART IMPORTANTE DES RECETTES DES EPCI

Bien que tous les EPCI de Mayotte soient dotés de la personnalité juridique depuis le 31/12/2015, il a fallu attendre l'exercice 2017 pour que la plupart d'entre eux disposent d'un véritable budget de fonctionnement composé de recettes et dépenses. Des ajustements inhérents au démarrage de ces structures (définition des modalités de gouvernance, dimensionnement des budgets, etc.) ont ensuite conduit à un démarrage partiel et progressif des activités en fin de mandature.

**Graphique 1** : Évolution des recettes de fonctionnement des EPCI de Mayotte en M€



Les recettes de fonctionnement des EPCI mahorais comprennent – tout comme celles de leurs homologues domiens – quatre grandes composantes :

- **1. La fiscalité directe locale et les compensations fiscales associées (41% des recettes de fonctionnement en 2020)** : la fiscalité intercommunale repose pour moitié sur les entreprises au titre de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE). Les EPCI se substituent effectivement aux communes pour la perception de tous les impôts économiques, mais ont également voté des taux additionnels aux taux communaux pour la taxe d'habitation et les deux taxes foncières. Environ un tiers des produits fiscaux intercommunaux proviennent ainsi des ménages en 2020. Le reste des produits correspond essentiellement à ceux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), que seul un EPCI perçoit (pour les autres, la taxe est levée directement par le SIDEVAM).
- **2. Les concours de l'État (35% des recettes en 2020)**, essentiellement composés de la DGF qui, comme pour les communes, représente le principal soutien financier de l'État pour le fonctionnement courant. Intégrant de nombreuses régularisations, les montants inscrits dans les comptes des EPCI en 2019 et 2020 ne traduisent pas de fortes revalorisations de la DGF, dont les enveloppes se sont élevées à 10 M€ en 2019 et 11 M€ l'année suivante. Environ 15% des concours récurrents de l'État proviennent par ailleurs du Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC), mécanisme visant à corriger les inégalités de ressources et de charges entre collectivités locales.
- **3. Les attributions de compensation (14% des recettes en 2020)**, qui n'ont pas été déployées au même rythme par chaque EPCI et ont parfois fait l'objet de décalages dans leur encaissement, ce qui explique les variations observées au cours de la mandature passée. Lorsque le montant des charges transférées dépasse le produit de la fiscalité professionnelle, l'attribution de compensation est dite « négative » et peut donner lieu à un versement de la commune au profit de son EPCI de rattachement. À Mayotte, c'est le cas de seize communes sur dix-sept. Le montant global des attributions de compensation a été revalorisé de 542 K€ en 2020 pour s'élever à 5,9 M€.
- **4. Les autres recettes (10% des recettes en 2020)** : ce poste comprend essentiellement les concours financiers autres que la DGF et le FPIC et les produits des taxes annexes (taxe sur les surface commerciales et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux notamment).

## DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

## COMMUNES

## Une progression des charges qui s'accélère en fin de mandature

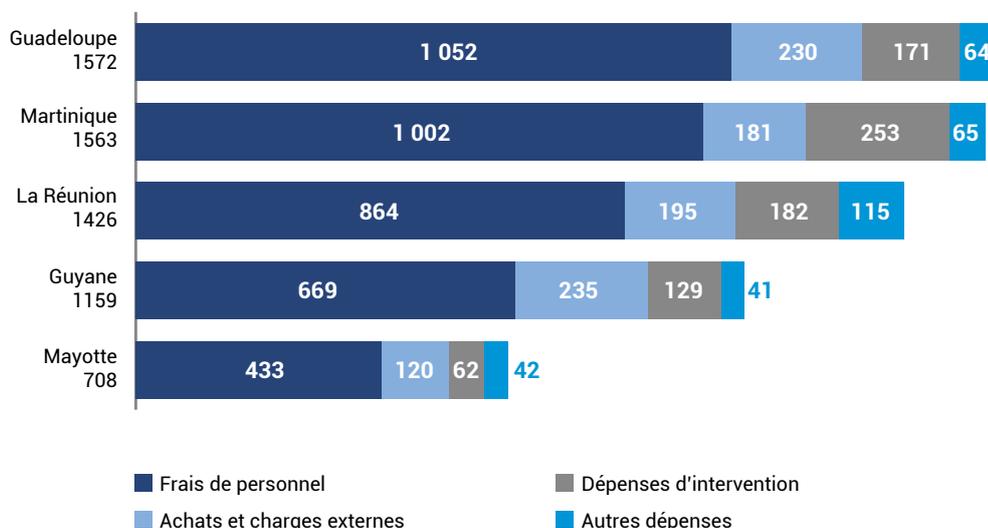
### LES DÉPENSES DES COMMUNES ONT PLUS AUGMENTÉ EN DEUX ANS QU'EN QUATRE ANS

Comme dans les autres DROM, les dépenses de fonctionnement des communes de Mayotte comprennent quatre grandes composantes :

- **1. Les charges de personnel (66 % des dépenses en 2020 contre 65% dans les autres DROM)** qui intègrent les traitements et cotisations des agents titulaires de la fonction publique territoriale, les salaires des agents contractuels et des agents en emplois aidés.
- **2. Les achats et charges externes (18 % des dépenses en 2020 contre 15 % dans les autres DROM)** qui englobent les collations scolaires, les fluides (eau, électricité et carburant) ou encore les frais d'entretien des terrains, bâtiments et réseaux.
- **3. Les dépenses d'intervention (9 % des dépenses en 2020 contre 13 % dans les autres DROM)** qui correspondent aux subventions et contributions versées par les communes à leurs organismes de regroupement et satellites (ex : CCAS, associations, etc.).
- **4. Les autres dépenses (6 % pour l'ensemble des DROM)** qui comprennent les indemnités et frais de mission des élus ainsi que les intérêts de la dette (dont le poids, pour les communes de Mayotte, est deux fois plus faible que pour les communes des autres DROM).

**Compte tenu du niveau de recettes, le volume de dépenses est plus faible qu'ailleurs (658 € par habitant en 2020 contre 1 371 € dans les autres DROM), en dépit d'une augmentation de 91 % depuis 2013.**

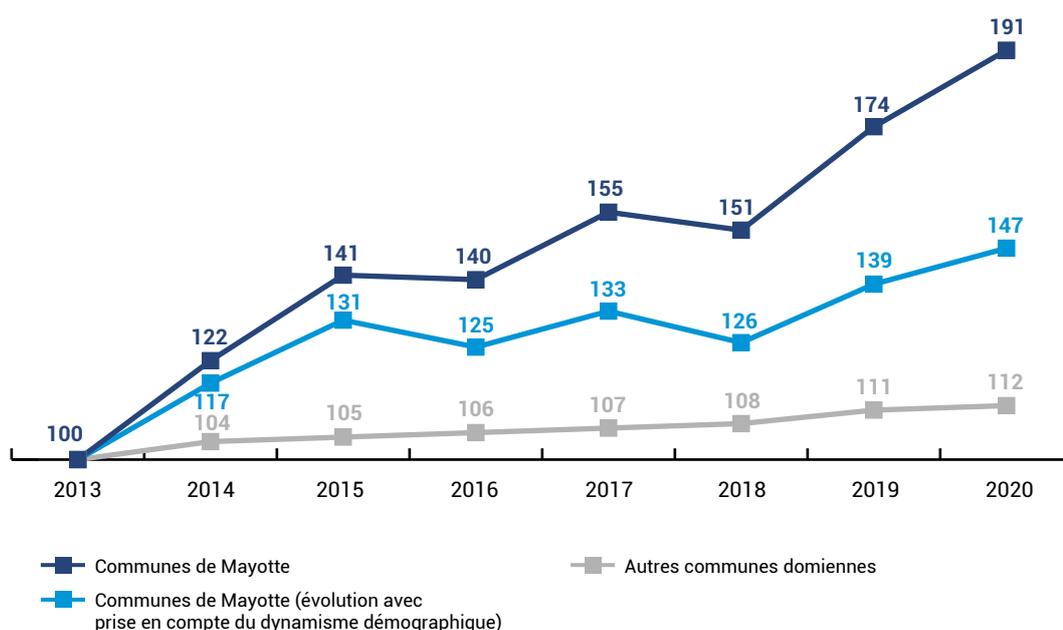
**Graphique 1** : Les dépenses de fonctionnement des communes dominiennes en €/hab. (2020)



En toute logique, l'inscription de nouvelles dépenses est étroitement liée aux capacités financières des communes. Autrement dit, elle dépend du volume de recettes de fonctionnement disponible après le paiement des charges incompressibles, mais aussi des niveaux de fonds de roulement et de trésorerie. Suivant cette approche, la mandature peut être découpée en trois temps :

- **1. Une progression bridée des dépenses en tout début de mandature en raison de la nécessité d'apurer un déficit qui s'établissait à 15 M€ pour l'ensemble des communes de Mayotte.** Si les recettes ont bondi en 2014, les communes devaient avant tout limiter les dépenses pour restaurer leur trésorerie. L'augmentation plus importante des recettes que des dépenses en 2014 (+34 % contre +22 %) illustre ce constat ;
- **2. Entre 2014 et 2018, les dépenses augmentent essentiellement du fait de contraintes réglementaires :** entre 2014 et 2017, les dépenses progressent surtout en raison de l'application progressive du décret sur l'indexation du traitement des fonctionnaires titulaires de la fonction publique territoriale, qui prévoyait une revalorisation de 40% des traitements de base<sup>11</sup>. En 2018, l'introduction des attributions de compensation (environ 5,6 M€) limite à son tour les marges de manœuvre des communes pour effectuer de nouvelles dépenses. Sur 2014-2018, elles ont surtout dû assumer le poids de nouvelles dépenses obligatoires avant d'envisager des recrutements ou de nouveaux achats ;
- **3. La situation se normalise à partir de 2019 :** le fonds de roulement et la trésorerie s'améliorent tandis que les compensations fiscales de l'État font bondir les recettes de fonctionnement. Avec des marges de manœuvre financières élargies, les communes ont procédé à de nombreux recrutements et eu recours à de nouvelles prestations externes et achats, au point que les dépenses ont plus augmenté en deux ans que sur les quatre premières années de la mandature.

**Graphique 2 :** Évolution des dépenses de fonctionnement des communes domiennes (base 100 en 2013)

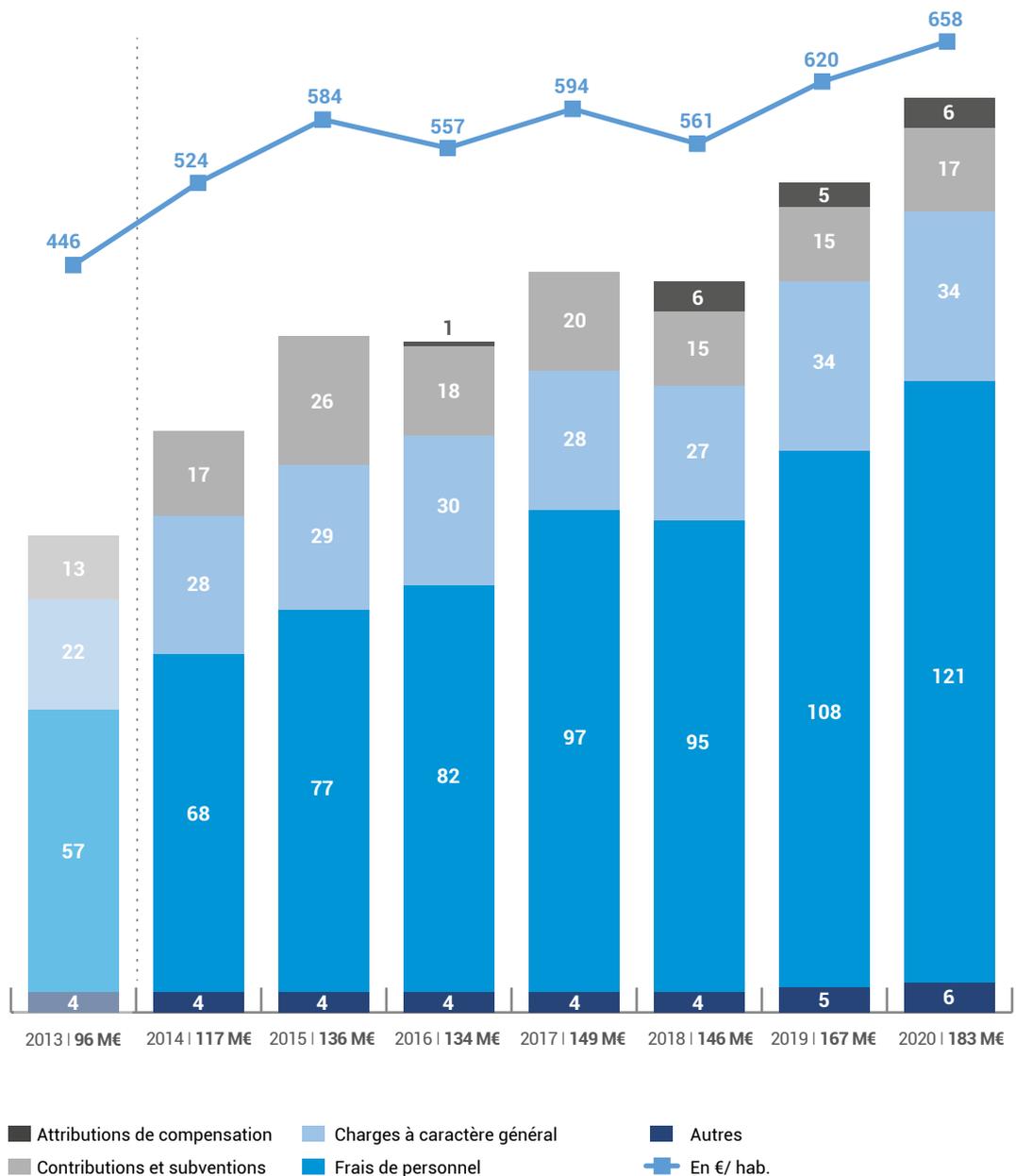


11 - Pour rappel, cette mesure fait suite aux mouvements sociaux de 2011 et prévoit un alignement du niveau de rémunération des fonctionnaires mahorais sur celui des agents titulaires antillais, soit une augmentation de 40 % des salaires bruts indiciaires entre 2013 et 2017. Pour la plupart des communes, les revalorisations salariales se sont déroulées de la façon suivante : passage de 5 à 20 % en 2015, +10 points en 2016 et + 10 points en 2017 (pour atteindre les 40 % en 2017).

## LES CHARGES SE RIGIDIFIENT EN FIN DE MANDATURE

Entre 2014 et 2020, l'augmentation des dépenses de fonctionnement (+66 M€, soit +8 % d'évolution annuelle moyenne) est fortement liée à celle des charges de personnel (+53 M€ entre 2014 et 2020). Comme indiqué précédemment, l'augmentation de la masse salariale provient - jusqu'en 2017 - principalement de l'application du décret sur l'indexation de la rémunération des agents titulaires de la fonction publique. En 2018, les charges de personnel diminuent car les communes ont moins usé des contrats aidés en raison de l'abaissement du taux de prise en charge de ces contrats par l'État (qui est passé de 95% à 60%), mais aussi à cause de délais de remboursement jugés trop longs. À partir de 2019, les communes ont procédé à de nombreux recrutements avec, pour conséquence, un impact significatif sur les charges de personnel (+18% pour les dépenses relatives aux titulaires et +27% pour les contractuels).

**Graphique 1 :** Évolution des dépenses de fonctionnement des communes mahoraises en M€

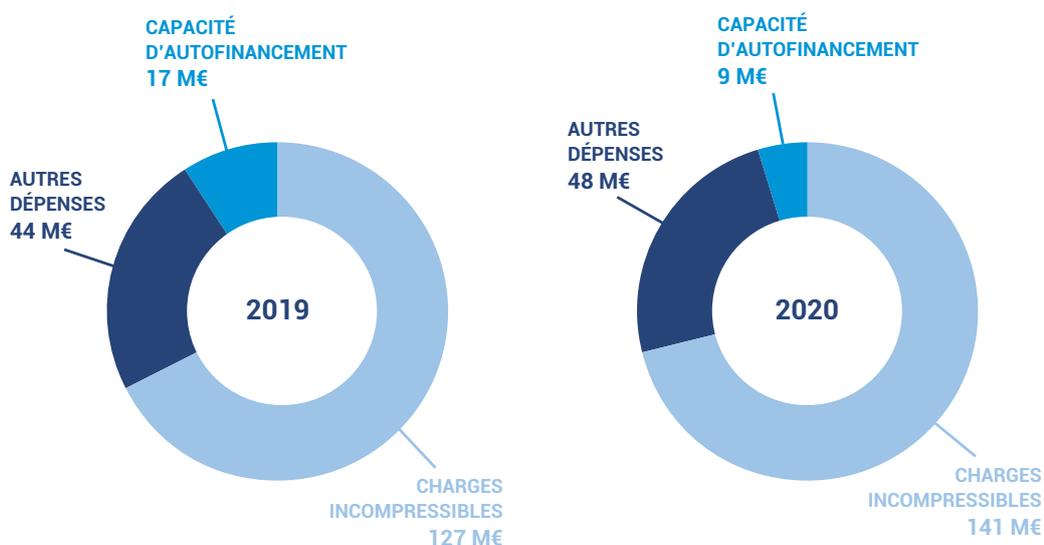


Les autres charges de fonctionnement ont progressé de 13 M€ entre le début et la fin de la mandature avec, dans le détail :

- **+6 M€ pour le financement des organismes externes** : ce poste comprend notamment les contributions obligatoires (au SDIS 976 et SMEAM), les subventions aux associations et les attributions de compensation au profit des EPCI. Au moment de leur introduction en 2018, les attributions de compensation n'ont pas fait gonfler l'enveloppe dédiée au financement des organismes externes, qui est resté à un niveau de 20 M€. L'année 2020 est marquée par une hausse significative des subventions aux Centres communaux d'action sociale (CCAS). Mis en place depuis peu, ces établissements présentent des besoins de financement croissants.
- **5 M€ supplémentaires pour les charges à caractère général** : outre les fluides et les prestations externes, 40% de ces charges correspondent aux frais d'alimentation (collations scolaires essentiellement) tandis que le reste correspond surtout à l'entretien et la réparation des bâtiments (ces frais augmentent en raison de la construction de nouveaux équipements et de la vétusté de certains autres) ;
- **+2 M€ pour le remboursement des intérêts de la dette** : l'encours de dette des communes de Mayotte a triplé entre le début et la fin de la mandature, ce qui génère nécessairement des frais financiers additionnels.

Entre 2019 et 2020, les charges incompressibles (réunissant les frais de personnel, les contingents et participations obligatoires et le remboursement de la dette) se sont alourdies. En 2020, elles représentent 71% des recettes de fonctionnement contre 68% l'année précédente. Cette situation s'explique surtout par les récents recrutements, dont le coût excède les recettes nouvelles. **Dans la mesure où les perspectives de croissance des recettes sont moins certaines qu'auparavant, les communes ne pourront maintenir cette politique de recrutement sans risquer d'affecter leur capacité d'autofinancement des investissements.**

**Graphique 2** : Évolution des dépenses de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement nette des communes entre 2019 et 2020



# La performance de l'action publique locale par la maîtrise des charges et des activités



## FICHE ACTION N°2

### La gestion des activités et la maîtrise de la masse salariale

#### LA GESTION PRÉVISIONNELLE DE L'EMPLOI ET DES COMPÉTENCES (GPEC)

La GPEC est un outil qui vise à mettre en œuvre, suivre et évaluer un plan d'action RH par rapport aux objectifs fixés par la collectivité. L'échelon intercommunal apparaît particulièrement pertinent pour conduire cette démarche puisqu'il présente un nombre d'agents conséquent, des orientations stratégiques de service public et des perspectives d'économies (mutualisations).

*La démarche de GPEC en trois étapes*

Analyse de la population d'agents existante (effectifs, métiers et compétences)

Transposition des objectifs stratégiques de la Collectivité en effectifs, métiers et compétences pour déterminer les besoins futurs

Adaptation des ressources humaines aux objectifs stratégiques de l'ensemble intercommunal

Une telle démarche permet aux communes et EPCI de réviser le contenu des activités de leurs agents, de prévoir des formations, des recrutements ou encore des prestations externes pour mieux remplir les objectifs de la collectivité et ainsi mieux répondre aux besoins de la population.

#### LA MAÎTRISE DES FRAIS DE PERSONNEL

Une masse salariale trop lourde peut entraver le développement d'une collectivité et de son territoire. Si les frais de personnel sont trop importants, les autres dépenses de fonctionnement et les investissements se trouvent contraints ce qui, par ricochet, peut affecter le secteur privé par une réduction de la commande publique et un allongement des délais de règlement des fournisseurs. La maîtrise des frais de personnel peut se traduire par une démarche en quatre étapes :

- **1. Connaître précisément l'état des effectifs et le contenu des dépenses de personnel** en distinguant les obligations de la collectivité (salaires et charges) des éléments maîtrisables (heures supplémentaires, frais de déplacement, etc.) et des choix de la collectivité (régime indemnitaire, évolution de carrière, formations, etc.) ;
- **2. Réaliser une analyse rétrospective de la masse salariale sur 5 ans** afin d'objectiver les dynamiques à l'œuvre à l'échelle des différentes directions (effet volume, effet nature) ;
- **3. Élaborer des scénarios prospectifs permettant à la collectivité de maîtriser sa trajectoire** dans une logique de fongibilité avec les dépenses relevant du chapitre 011 (choix du mode de gestion : régie ou externalisation) ;
- **4. Outiller la Collectivité en la dotant d'un logiciel de pilotage et de modélisation** facilement transférable pour lui permettre de sécuriser sa trajectoire tout au long du mandat.



## FICHE ACTION N°3

# La fonction achats

## UN INSTRUMENT FINANCIER, ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

La fonction achats peut être définie comme l'ensemble des processus qui ont pour objet d'acquérir les biens et les services nécessaires au fonctionnement d'une collectivité et à sa gestion courante interne. Malgré un **volume budgétaire significatif** (près de 20% des dépenses de fonctionnement du bloc communal mahorais), les achats n'apparaissent toujours pas comme une fonction stratégique pour de nombreuses collectivités. Pourtant, ils constituent :

- **Un levier d'optimisation de la dépense publique** permettant de réduire les coûts de fonctionnement et de préserver les capacités d'investissement, dans un contexte de durcissement de la contrainte budgétaire ;
- **Un levier économique** puisque les achats permettent de mobiliser le tissu économique local, notamment les très petites et moyennes entreprises. En rédigeant ses marchés de façon à ce qu'un maximum d'acteurs locaux puisse y répondre, les collectivités soutiennent le maintien et la création de l'emploi local ;
- **Un instrument de politique publique** par l'insertion de certaines clauses sociales et/ou environnementales dans les marchés par exemple.

### Les ingrédients d'une fonction achat mature



**FICHE ACTION N°4****La gestion de patrimoine**

Le coût de l'entretien du patrimoine constitue un réel enjeu financier pour les collectivités. **L'entretien et la maintenance des écoles, stades, gymnases, salles de spectacles, logements ou encore locaux administratifs et techniques correspond en moyenne à 8% du budget de fonctionnement des communes.**

**COMMENT METTRE EN PLACE UNE GESTION OPTIMISÉE DU PATRIMOINE ?**

<p>01. <b>Maîtriser son patrimoine</b></p>	<p>Avoir une vision précise des biens de la collectivité en répertoriant les titres de propriété Disposer d'un état de l'inventaire en phase avec l'état de l'actif chez le comptable S'assurer de l'adéquation de ces états avec l'inventaire physique des biens</p>
<p>02. <b>Connaître ses coûts</b></p>	<p>Favoriser la transversalité de l'information à travers l'attribution d'un seul et même numéro d'inventaire Identifier les coûts de fonctionnement (comptabilité analytique) Avoir une vision de l'état de son patrimoine (il est parfois plus avantageux de démolir et de reconstruire que de rénover année après année)</p>
<p>03. <b>Favoriser la lisibilité du patrimoine</b></p>	<p>Faire évoluer son patrimoine au regard de l'évolution des besoins du territoire mais également de l'évolution des compétences</p>
<p>04. <b>Planifier l'entretien de ses locaux</b></p>	<p>Anticiper les coûts d'entretien et la mise aux normes Mettre en place des plans pluriannuels d'investissement</p>
<p>05. <b>Grouper certaines opérations</b></p>	<p>Optimiser les achats de la collectivité à travers une meilleure programmation des travaux</p>

**LES COMPÉTENCES À MOBILISER**

- **Financières** : avec la nécessité de réaliser des tableaux de suivi des consommations et de tenir un raisonnement actuariel (pour arbitrer, par exemple, entre la conservation d'un équipement ancien et coûteux à entretenir ou sa vente et la construction d'un nouvel immeuble basse consommation). Cette compétence financière doit également servir à vérifier si les montages juridiques et financiers innovants de type partenariats publics-privés sont optimisés.
- **Juridiques** : l'évolution de la réglementation a rendu nécessaire d'analyser les différents contrats d'exploitation et les baux et de conduire une véritable réflexion sur les montages complexes.
- **Techniques** : afin d'identifier des solutions moins onéreuses en termes de consommation.
- **Informatiques** : au travers du choix du logiciel de gestion qui doit être adapté à la taille du patrimoine de la collectivité.



## FICHE ACTION N°5

# Le contrôle des satellites

### UN ENJEU POLITIQUE ET FINANCIER

À Mayotte, les satellites du bloc communal sont nombreux : deux syndicats, pratiquement autant de CCAS que de communes, le pôle culturel de Chirongui, sans compter les nombreuses associations à vocation sociale, culturelle ou sportive qui œuvrent au quotidien. **Les enjeux financiers ne sont donc pas négligeables : 23 M€ de subventions aux syndicats et 13,5 M€ de subventions aux associations et établissements publics, soit près de 15% des dépenses de fonctionnement des communes et EPCI à FP de Mayotte.**

Le versement de subventions aux satellites implique un contrôle de l'usage qui est fait des deniers publics. Les enjeux sont aussi politiques quand les satellites participent directement aux politiques publiques et lorsque certains membres de l'exécutif d'une collectivité sont également élus au sein d'un satellite. L'importance du contrôle est renforcée par les risques juridiques de la collaboration (requalification en marché public, gestion de fait, prise illégale d'intérêts, etc.).

*Les facteurs clés de réussite pour la mise en place d'un contrôle des satellites optimisé*



**FICHE ACTION N°6****Le contrôle de gestion**

**Le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par le responsable d'un service en vue d'atteindre des objectifs préalablement fixés (réduire le coût de la restauration scolaire par un meilleur suivi des consommations par exemple).** Ce processus permet de suivre et d'analyser les réalisations en temps réel pour expliquer et réduire les écarts avec les objectifs. Il permet de mesurer la performance d'une action ou d'un service (qu'il soit opéré en régie ou externalisé), c'est-à-dire son coût, son efficacité (rapport entre le coût et le résultat) et son efficacité (écart entre le résultat et l'objectif).

Au sein d'une collectivité, on associe généralement le contrôle de gestion à l'évaluation des politiques publiques. En effet, le contrôle de gestion va permettre de mesurer au travers des outils mis en place la qualité des actions menées et d'identifier les leviers permettant d'optimiser les politiques publiques. C'est un outil d'aide à la décision et de management, mais aussi un moyen de communication de l'action publique à destination de la population et des partenaires.

*Quatre ingrédients pour la mise en place d'un contrôle de gestion*



Il est conseillé de déployer le contrôle de gestion de manière progressive au sein même des politiques publiques, des actions et des services. Il est primordial que les élus s'approprient la démarche engagée et les outils mis en place par leurs services et pour leurs politiques.



## FICHE ACTION N°7

# La mise en place d'un contrôle interne

**Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose la formalisation d'un contrôle interne aux collectivités territoriales.** Celui-ci désigne les dispositifs formalisés et permanents, décidés par la direction d'une entité et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de l'entité.

L'une des composantes, **le contrôle interne comptable et financier** (CICF) vise la qualité comptable (en évitant certains risques tels que par exemple la transmission hors délai des documents et pièces justificatives au comptable, la mauvaise imputation comptable ou le rattachement au mauvais exercice). Il constitue un **levier** d'amélioration de la performance de la gestion et répond aux exigences des acteurs extérieurs à la collectivité (via la fourniture de comptes fiables) et des citoyens (justification de l'emploi des fonds publics).

### COMMENT INITIER LA DÉMARCHÉ ?



La démarche peut être initiée en commençant par **quelques processus pilotes** dans les domaines à forts enjeux. La démarche de contrôle interne doit être pragmatique : il n'est pas possible de couvrir avec un niveau maximum de sécurité la totalité des risques. Dans la plupart des cas, les enjeux concernent les processus suivants : rémunération, commande publique, dette, parc immobilier, provisions pour risques et charges et engagements hors bilan.

Il s'agira de **lister de façon exhaustive les risques existants** dans chaque domaine et de mettre en regard les contrôles ou absences de contrôles associés via des matrices de couverture des risques, puis de les coter et de les hiérarchiser.

Un **plan d'actions correctif pourra par la suite** être décliné de façon opérationnelle en faisant apparaître les outils de pilotage à mettre en place (plan de contrôle, outil processus risques-actions), le responsable de l'action et les échéances.

La mise en place de la démarche suppose un engagement fort de la Direction générale afin de susciter l'adhésion et l'acculturation des agents. La mise en place d'un contrôle à tous les niveaux supposera indéniablement un **temps supplémentaire pour les agents à prendre en compte.**

## INTERCOMMUNALITÉS

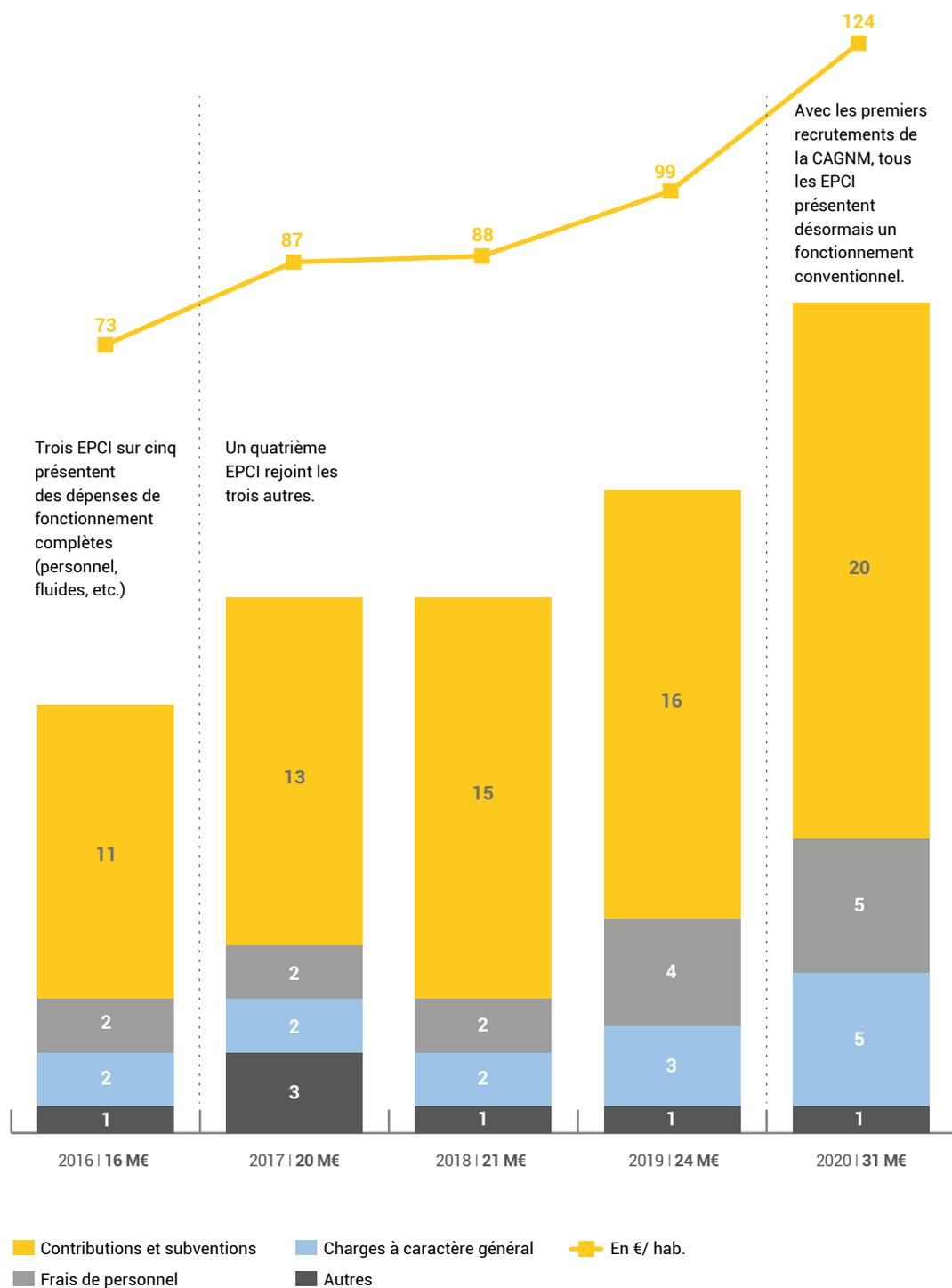
## Les dépenses sont aujourd'hui majoritairement composées de contributions externes

**Le financement des organismes externes est le principal poste de dépenses des EPCI (63% des dépenses de fonctionnement en 2020).** Au plan national, ce poste de dépenses dispose d'un poids plus important dans les dépenses des EPCI à FP que dans celles des communes (dont les activités sont plus « proches » de la population, ce qui implique des ressources humaines conséquentes, mais aussi plus de fluides et de frais d'entretien et de maintenance du patrimoine). Cette affirmation est encore plus vraie s'agissant des EPCI de Mayotte, dont le nombre d'agents demeure relativement faible rapporté à la moyenne nationale ;

**Viennent ensuite les frais de personnel (18% des dépenses en 2020),** dont le niveau a presque quadruplé entre 2017 et 2020. Trois EPCI ont débuté leurs recrutements dès 2016 tandis que les deux autres ont respectivement procédé à leurs premières embauches en 2018 et 2020. En règle générale, les recrutements ont d'abord visé à constituer les services support (RH, finances, etc.) avant de concerner les services opérationnels.

**Les charges à caractère général (17% des dépenses en 2020),** essentiellement constituées des fluides (eau, électricité et carburant) et des frais d'entretien et de maintenance des terrains, bâtiments et réseaux.

Les 2% restants correspondent principalement aux indemnités et cotisations de retraite des élus et au paiement des intérêts de la dette.

**Graphique 1 : Évolution des dépenses de fonctionnement des EPCI de Mayotte en M€**

## DOSSIER THÉMATIQUE

# Les relations entre les communes et leur EPCI de rattachement

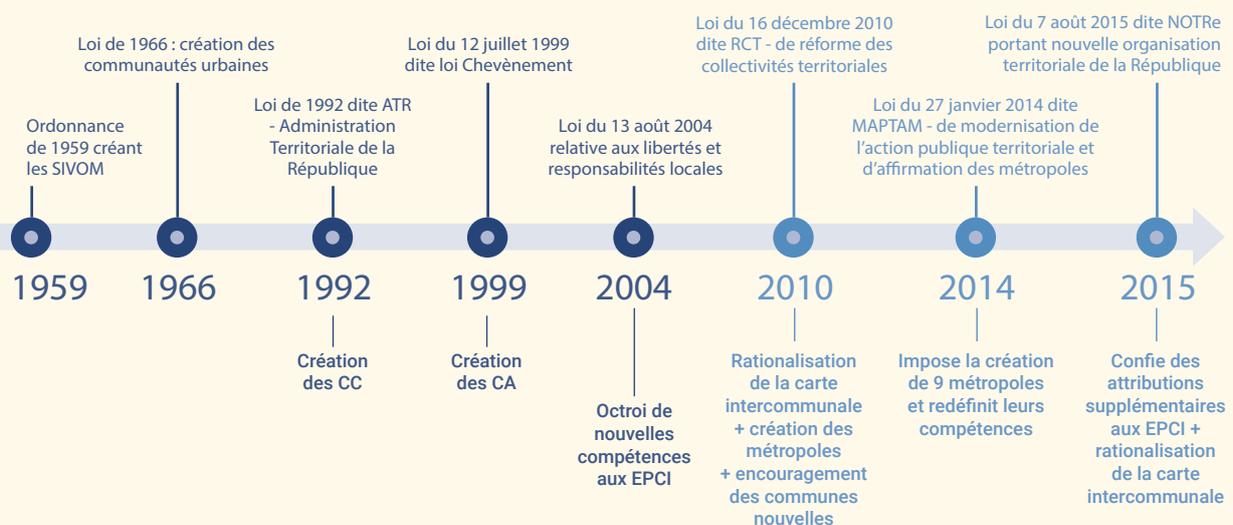
## RETOUR SUR LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Les dernières réformes ont renforcé les intercommunalités

Depuis une décennie, une dynamique d'approfondissement de la décentralisation a été enclenchée par le biais de trois textes législatifs structurants :

- **La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales** vise à baisser les dépenses publiques locales en allégeant le « mille-feuilles » territorial (nombre jugé excessif d'échelons territoriaux). Les élus locaux peuvent désormais procéder à des fusions de communes, de départements ou de régions ;
- **La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM**, amplifie le processus de métropolisation et oblige par ailleurs le transfert de la compétence « GEMAPI » (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) aux EPCI à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ;
- **La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe**, modifie en profondeur le paysage des collectivités territoriales par une réduction du nombre de régions (passant de 27 à 18) et renforce les intercommunalités (avec un objectif de rationalisation des moyens mobilisés pour l'action publique locale). Elle enrichit ainsi le panel de compétences obligatoires dévolues aux EPCI en matière d'action économique, de tourisme et de grand cycle de l'eau (échéance repoussée à 2026 pour les communautés de communes et à 2020 pour les communautés d'agglomération).

*Chronologie des réformes institutionnelles relatives au renforcement de l'intercommunalité*



## Les intercommunalités de Mayotte ont bénéficié d'emblée de compétences élargies

**Bien que de création récente, les cinq EPCI mahorais ont d'emblée bénéficié des larges compétences récemment dévolues aux intercommunalités par les lois précitées.** Ils doivent ainsi relever le défi de leur faible maturité pour organiser des compétences aussi structurantes que les transports (loi d'orientation des mobilités), l'aménagement du territoire et le développement économique et touristique, le grand et le petit cycle de l'eau (GEMAPI, eau potable, assainissement). Contrairement aux communes, un EPCI exerce seulement les compétences qui lui ont été transférées par la loi et par ses communes membres.

### Compétences obligatoires et optionnelles des EPCI

	Communautés de communes	Communautés d'agglomération
<b>COMPÉTENCES OBLIGATOIRES</b>		
Aménagement de l'espace <sup>1</sup>	X	X
Développement économique <sup>2</sup>	X	X
Habitat		X
Logement et cadre de vie (yc Politique de la Ville)	X	X
Aires d'accueil des gens du voyage	X	X
GEMAPI	X	X
Ordures ménagères		X
Eau potable et assainissement <sup>3</sup>		X
Eaux pluviales et urbaines		X
Dispositifs spécifiques au DROM <sup>4</sup>		X
<b>COMPÉTENCES OPTIONNELLES</b>		
Protection et mise en valeur de l'environnement	X	X
Logement et cadre de vie (yc Politique de la Ville)	X	
Voirie d'intérêt communautaire	X	X
Équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	X	X
Équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire	X	
Action sociale d'intérêt communautaire.	X	
Création et gestion de maisons de services au public	X	X

À l'inverse, les communes disposent de la clause générale de compétence qui leur permettent d'intervenir dans toutes les matières qui présentent un intérêt public local dès lors qu'elles n'empiètent pas sur les compétences attribuées par la loi à un autre échelon de collectivité.

1 - Conduite d'actions d'intérêt communautaire – ScoT – PLUi - etc.  
2 - Zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire - politique locale du commerce - promotion du tourisme / Compétences exclusives locales en matière de ZAE, d'action de développement économique et de politique locale du commerce depuis de 01/01/2017

3 - au plus tard le 01/02/2026 pour les Communautés de Communes

4 - Dispositifs contractuels de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

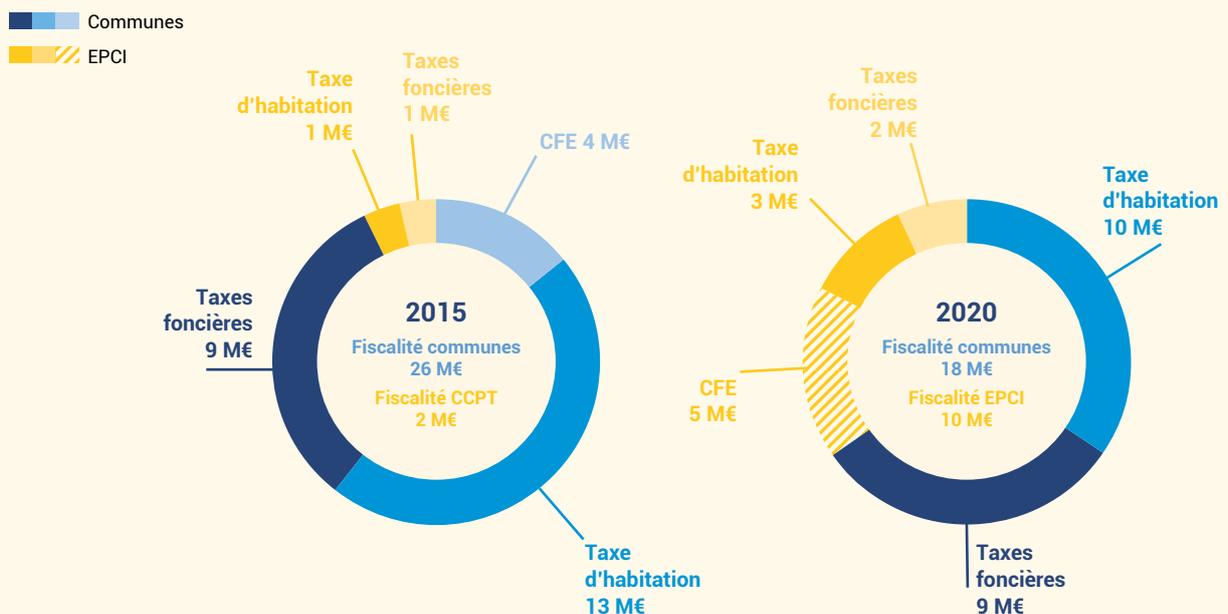
## ÉCLAIRAGE SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES COMMUNES ET LEUR EPCI DE RATTACHEMENT

Les impôts économiques ont été transférés aux EPCI, qui perçoivent également des produits de taxes ménages

Depuis 2016, la contribution économique territoriale (CET), composée de la CFE et de la CVAE et autrefois perçue par les communes, a été entièrement transférée aux intercommunalités. Le produit de cet impôt présente depuis lors une augmentation modérée (+1 M€ entre 2015 et 2020), qui réside davantage dans la croissance des bases imposables que dans les hausses de taux (le taux moyen n'ayant augmenté que de deux points).

Autre changement notable en matière de fiscalité depuis la création des EPCI : les taxes « ménages » sont à la fois perçues par les communes et par les intercommunalités (respectivement à hauteur de 79% et 21% en 2020). Ce partage n'est pas synonyme de pertes de recettes pour les communes puisque les EPCI ont voté des taux qui viennent s'ajouter aux taux communaux, sans les minorer. La diminution des produits des taxes ménages trouvent en revanche son origine dans la réduction des valeurs locative de 2016 et l'abattement de 60% instauré en 2018.

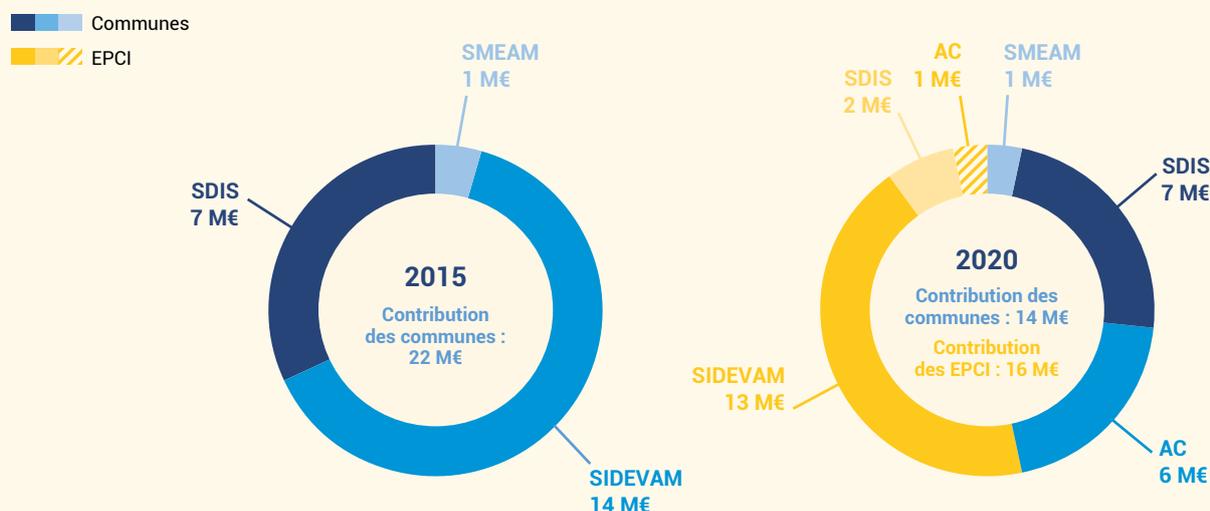
**Graphique 1:** Les taxes ménages et la CFE des communes et des EPCI en 2015 et 2020



### Les EPCI ont également récupéré les contributions au SIDEVAM

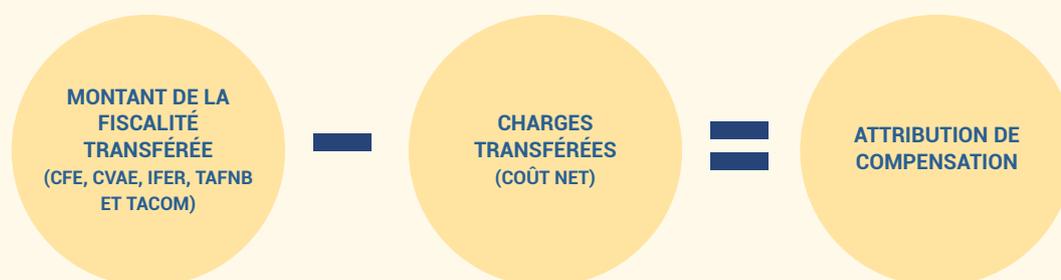
Le principal changement induit par la création des EPCI est le transfert des contributions à verser au SIDEVAM 976 des communes vers les intercommunalités. Cela a entraîné une diminution des contributions obligatoires des communes (- 8 M€), toutefois contrebalancée par le transfert de la CET aux EPCI puis neutralisée par le mécanisme d'attribution de compensation.

Au global, le niveau des contributions obligatoires du bloc communal a augmenté de 8 M€ (soit +36%) entre 2015 et 2020, avant tout en raison de l'introduction des attributions de compensation et, dans une moindre mesure, d'une revalorisation de la contribution au SDIS 976 (+1,7 M€).

**Graphique 2** : Les contingents et contributions obligatoires des communes et des EPCI en 2015 et 2020

### Les attributions de compensation : le B.A.-BA

Lorsqu'un EPCI fait le choix du régime de la fiscalité professionnelle unique (ce qui est le cas des EPCI mahorais), une compensation - égale à la somme des impositions professionnelles minorée du montant des transferts de compétences qui ont été évalués par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) - est calculée.



Deux cas de figure peuvent alors se présenter :

- Lorsque le montant des charges transférées est supérieur au produit de la fiscalité professionnelle, l'attribution de compensation est négative et peut donner lieu à un versement de la commune au profit de l'EPCI : seize communes mahoraises sur dix-sept se trouvent dans cette situation ;
- Dans le cas contraire, une attribution de compensation positive entraîne un versement de l'EPCI vers la commune (ou les communes) concernée(s) : à Mayotte, seule une commune se trouve dans cette situation.

Le mécanisme des attributions de compensation a pour objet de garantir la neutralité budgétaire (pas de gains ni de pertes pour personne). Une fois le montant de la compensation fixé, il est reconduit d'office chaque année en l'absence de révision ou de nouveau transfert de compétences, que celles-ci soient obligatoires, optionnelles ou facultatives.

**FICHE ACTION N°8****La révision des attributions de compensation****UN MÉCANISME DE BASE...**

La méthodologie d'évaluation des charges transférées est du ressort de la **Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)** qui doit statuer sur la méthode et le montant de l'attribution de compensation dans les 9 mois qui suivent chaque transfert. Lors d'un transfert de charges de fonctionnement et/ou de charges liées à un équipement, la CLECT doit évaluer les éléments représentés ci-après :

**FONCTIONNEMENT**

1. **Charges directes** : personnel et autres charges directement identifiables et affectables au service/équipement transféré
2. **Charges indirectes** : frais liés aux services fonctionnels (DRH, DGS) ou aux bâtiments

Desquelles sont déduites les recettes associées

**INVESTISSEMENT (coût moyen de renouvellement annualisé)**

- Coût de réalisation et d'acquisition de l'équipement
- Coût de renouvellement de l'équipement
- Dépenses d'investissement récurrentes

**... POUVANT FAIRE L'OBJET D'AJUSTEMENTS**

Au-delà de ces fondements nécessaires au maintien des équilibres financiers entre communes et intercommunalité, des aménagements **demeurent possibles, voire souhaitables, afin d'organiser une prise en charge équilibrée, solidaire et adaptée aux réalités du territoire pour chaque compétence.**

**Outre la seule attribution de compensation, la mise en place d'un pacte financier et fiscal peut permettre d'optimiser l'adéquation entre les moyens (humains et financiers) alloués à chaque échelon, suivant l'objectif d'assurer la réalisation efficiente du projet de territoire, et ce dans un souci de solidarité.** Il s'agit notamment de hiérarchiser et de préciser une série d'objectifs au sein d'un document cadre :

- **Objectif de réduction des disparités fiscales** avec une réflexion sur la coordination des politiques fiscales, le niveau de tarification des services ou encore la mise en place d'un observatoire fiscal mutualisé ;
- **Objectif de solidarité financière envers certaines collectivités identifiées** (pression fiscale forte, faible capacité contributive des ménages, etc.) ;
- **Objectif de soutien à l'effort d'équipement** de l'intercommunalité mais aussi des communes ;
- **Objectif de rééquilibrage de la répartition des ressources ou d'évaluation des charges** ;
- **Objectif d'intéressement dans une logique de co-développement et de mutualisation** : il s'agit notamment de repenser la répartition des ressources tout en maintenant un intérêt pour tous de contribuer au développement du territoire ;
- **Objectif d'optimisation des ressources** (dotations de l'État, fiscalité, subventionnement, etc.).



## FICHE ACTION N°9

# La mise en place d'un observatoire fiscal

### POURQUOI METTRE EN PLACE UN OBSERVATOIRE FISCAL ?

Un observatoire fiscal est un outil de diagnostic, d'optimisation et d'aide à la décision en matière fiscale. Il permet aux décideurs de connaître et d'analyser l'évolution de la fiscalité directe locale (produits, bases, taux et indicateurs de richesse) pour **optimiser les recettes** (dans un contexte de demande croissante de services publics), **rendre la fiscalité plus équitable** (répartition homogène de la pression fiscale entre contribuables), **anticiper les évolutions et prendre de meilleures décisions** (établissement de plusieurs scénarios en fonction des révisions de taux d'imposition, de l'avancement de l'adressage, etc.).

### QUELLE AMBITION SE DONNER ?

L'observatoire peut être **mis en place à l'échelle intercommunale** en complément d'un pacte financier et fiscal. **Il permet de mesurer la répartition des ressources et des charges sur le territoire communautaire et peut constituer un support intéressant dans l'élaboration du diagnostic financier et fiscal en amont de l'instauration du pacte.** La démarche d'observatoire est plus ou moins approfondie, suivant l'ambition qui lui est prêtée :

- **1. Outil statique** destiné à rapprocher les données de la DRFiP des réalités du terrain ;
- **2. Outil dynamique** avec une veille permanente destinée à fournir des arguments aux commissions communales et intercommunales sur les impôts directs ;
- **3. Outil de prospective** pour la dynamisation des bases et l'optimisation des taux d'imposition ;
- **4. Outil de comparaison** intégrant, par exemple, des moyennes nationales par strate.

*Quatre conseils pour la mise en place d'un observatoire fiscal*





## FICHE ACTION N°10

# La conclusion d'un pacte financier et fiscal

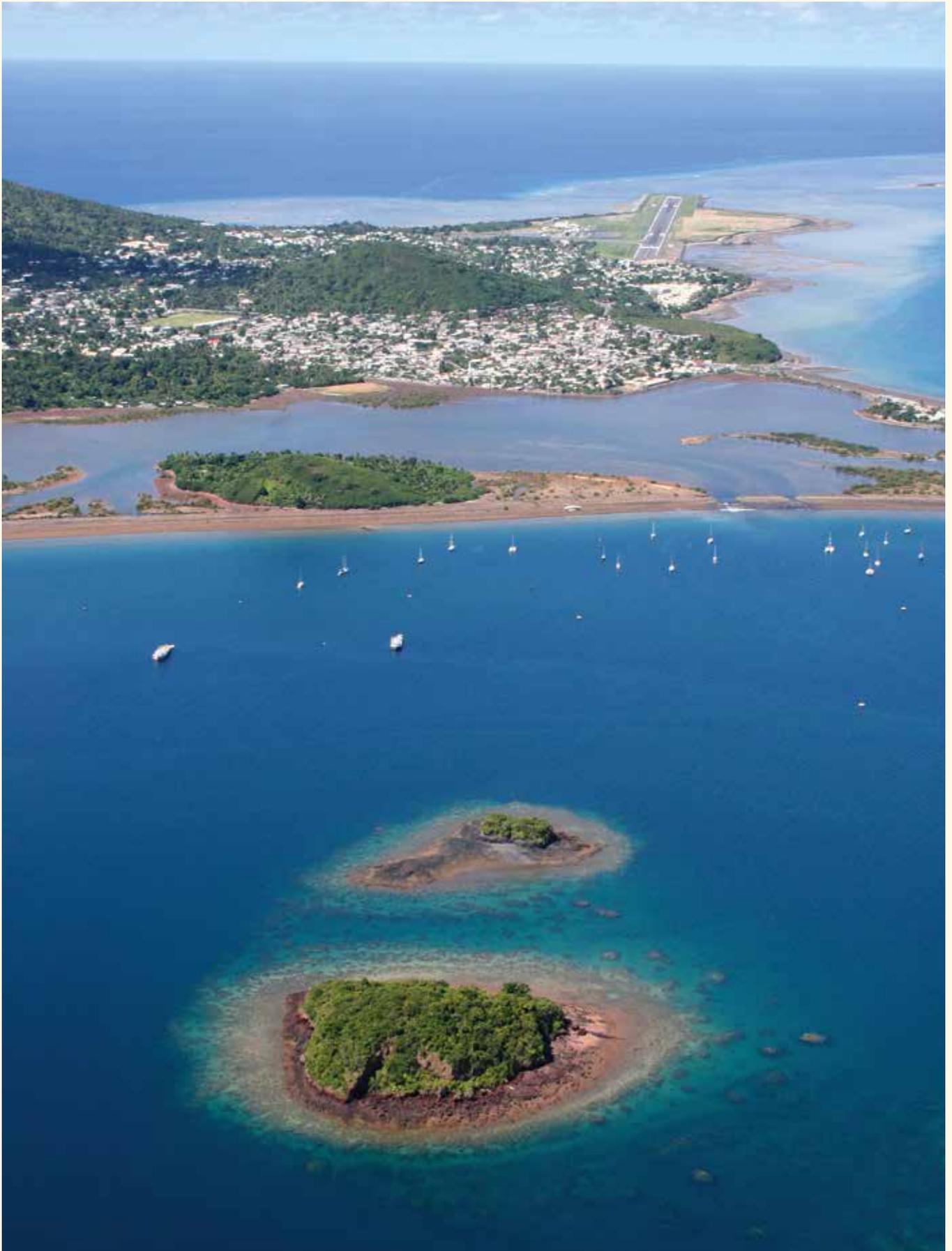
Si la mise en place d'une telle démarche ne revêt un caractère obligatoire que pour certaines collectivités (communautés d'agglomération et communauté de communes intégrant des communes signataires d'un Contrat de Ville), il n'en demeure pas moins que le contexte de réforme de la fiscalité directe et de la DGF constitue une opportunité de revisiter ces relations.

En effet, la réforme fiscale n'affectera pas de manière identique les EPCI et leurs communes membres, ce qui pousse à réinterroger l'équilibre donné au dynamisme des charges et des produits entre les deux niveaux de gestion. Elle pourrait également impacter le développement économique et touristique, comme le logement social, en modifiant le rendement fiscal des projets qui leurs sont attachés.

**En définitive, la définition et l'élaboration du pacte financier et fiscal vise à remettre à plat les relations financières entre l'intercommunalité et ses communes membres afin de mieux comprendre la répartition des ressources et des moyens entre chaque échelon.**

### Les principaux outils d'un pacte financier et fiscal





## FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

## COMMUNES

## Des équilibres financiers à préserver pour maintenir le dynamisme des investissements

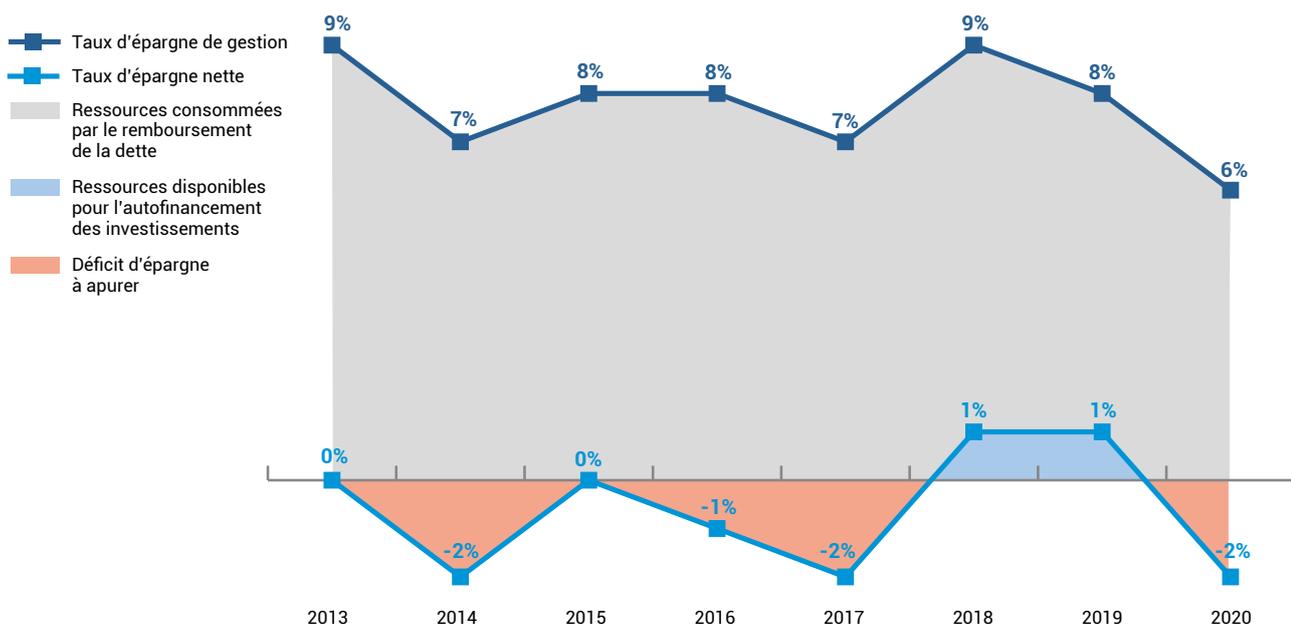
### LES NIVEAUX D'ÉPARGNE SONT SUPÉRIEURS À LA MOYENNE DOMIENNE

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

Entre 2014 et 2020, la situation financière des communes domiennes (Mayotte exceptée) apparaît préoccupante en raison d'un déficit structurel d'épargne. Ces communes présentent notamment une masse salariale disproportionnée par rapport à leurs moyens financiers. En moyenne en 2020, 62% des recettes de fonctionnement sont consommées par les frais de personnel. Après paiement des autres charges de fonctionnement et remboursement de la dette (qui apparaît pourtant soutenable avec un taux d'endettement moyen de 62%), ces communes ont soit :

- Peu de ressources pour autofinancer leurs investissements (comme en 2018 et 2019),
- Aucune ressource (comme en 2013 et 2016),
- Dans le pire des cas, un déficit de fonctionnement à compenser (comme en 2014, 2016, 2017 et 2020).

Graphique 1 : Les taux d'épargne des communes domiennes (Mayotte exceptée)

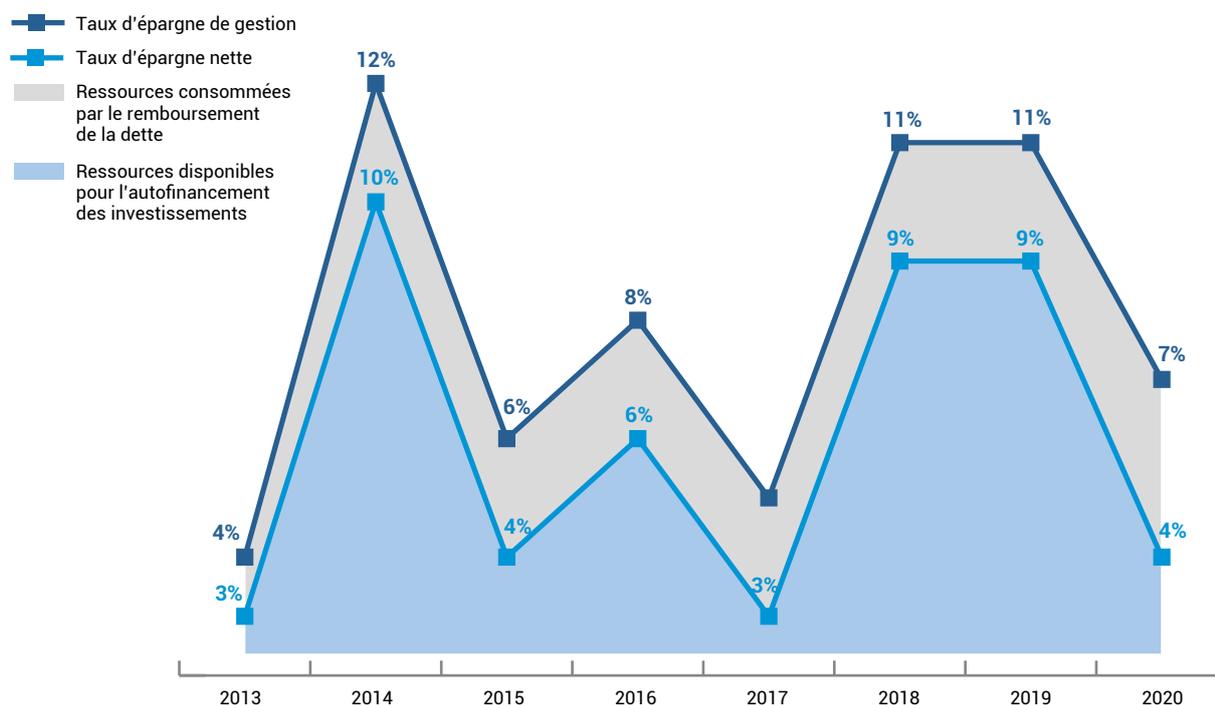


Depuis leur création à la fin des années 1970, les communes mahoraises se structurent avec des recettes et dépenses déjà présentes ailleurs en Outre-mer mais en cours de déploiement à Mayotte. Les variations en dents de scie des taux d'épargne illustrent ce constat.

**Avec une épargne de gestion souvent supérieure à la moyenne domienne et un service de la dette faible, les communes mahoraises ont globalement été en mesure d'autofinancer leurs investissements sur l'ensemble de la mandature (à hauteur de 16%). La situation en 2020 appelle toutefois à la plus grande vigilance pour au moins trois raisons :**

- **Le taux d'épargne de gestion a chuté de 34% en raison de nombreux recrutements, qui engagent *de facto* de nouvelles dépenses incompressibles** : en 2020, les charges de personnel représentent 61% des recettes réelles de fonctionnement contre 58% les deux années précédentes ;
- **Les perspectives de croissance soutenue des recettes sont incertaines par rapport à ce qui a été observé sur la mandature 2014-2020 ;**
- **Le remboursement de la dette augmentera après la fin des périodes de différé relatives aux prêts contractés en fin de mandature<sup>13</sup>.**

**Graphique 2** : Les taux d'épargne des communes de Mayotte



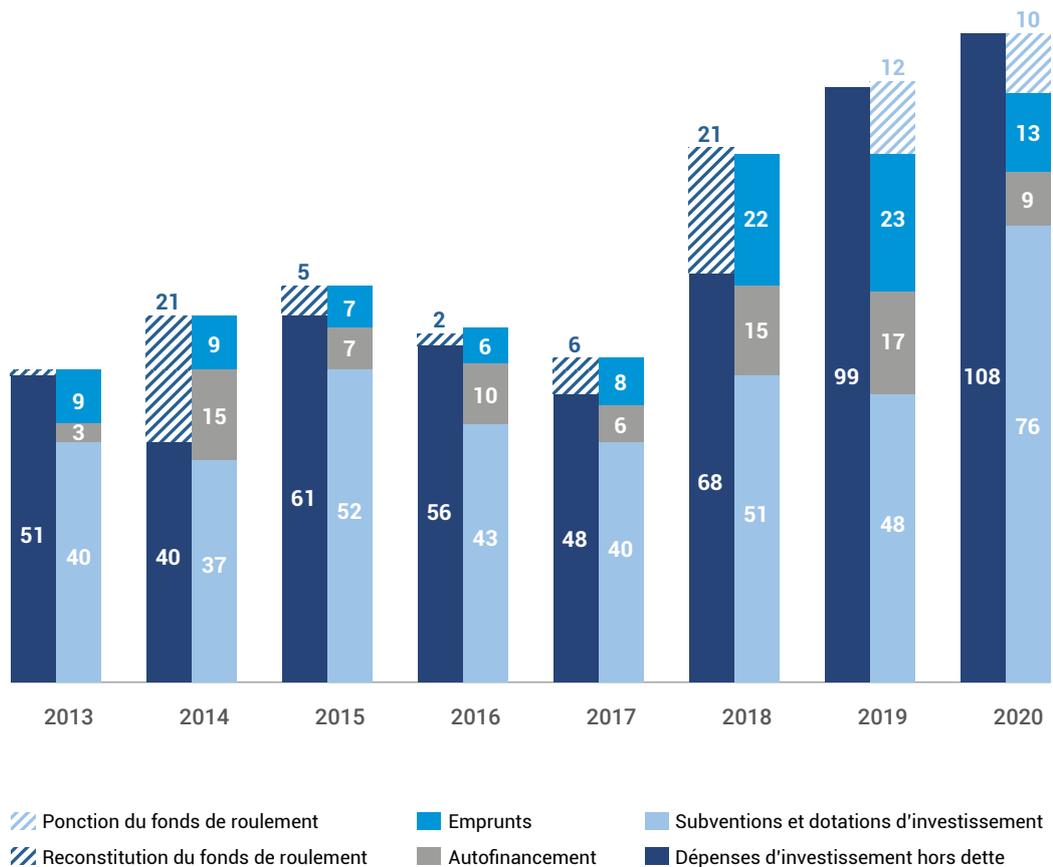
Ainsi, la révision de la politique de recrutement et la diversification des recettes de fonctionnement constituent des chantiers majeurs pour éviter les risques de dégradation des capacités d'autofinancement et de trésorerie disponible. Même si le taux d'endettement est relativement faible (43% en 2020), il convient de maintenir un taux d'épargne de gestion conséquent pour couvrir le remboursement de la dette et être en capacité d'autofinancer les investissements à venir.

13 - La souscription d'un prêt long terme peut inclure une période de différé pendant laquelle le remboursement du capital de la dette est reporté (en général d'un ou deux ans).

## EN 2020, UNE ÉPARGNE DÉGRADÉE ET DES PROJETS MOINS SUBVENTIONNÉS PÈSENT SUR LA TRÉSORERIE

Sur l'ensemble de la mandature 2014-2020, les dépenses d'investissement hors dette ont été financées à 72 % par des subventions et dotations d'investissement (subventions européennes et d'État, FCTVA<sup>14</sup> et FRDE<sup>15</sup>), tandis que l'autofinancement (épargne nette) et les emprunts ont couvert le reste à financer et abondé le fonds de roulement.

**Graphique 1** : Financement des investissements des communes entre 2013 et 2020 (en M€)



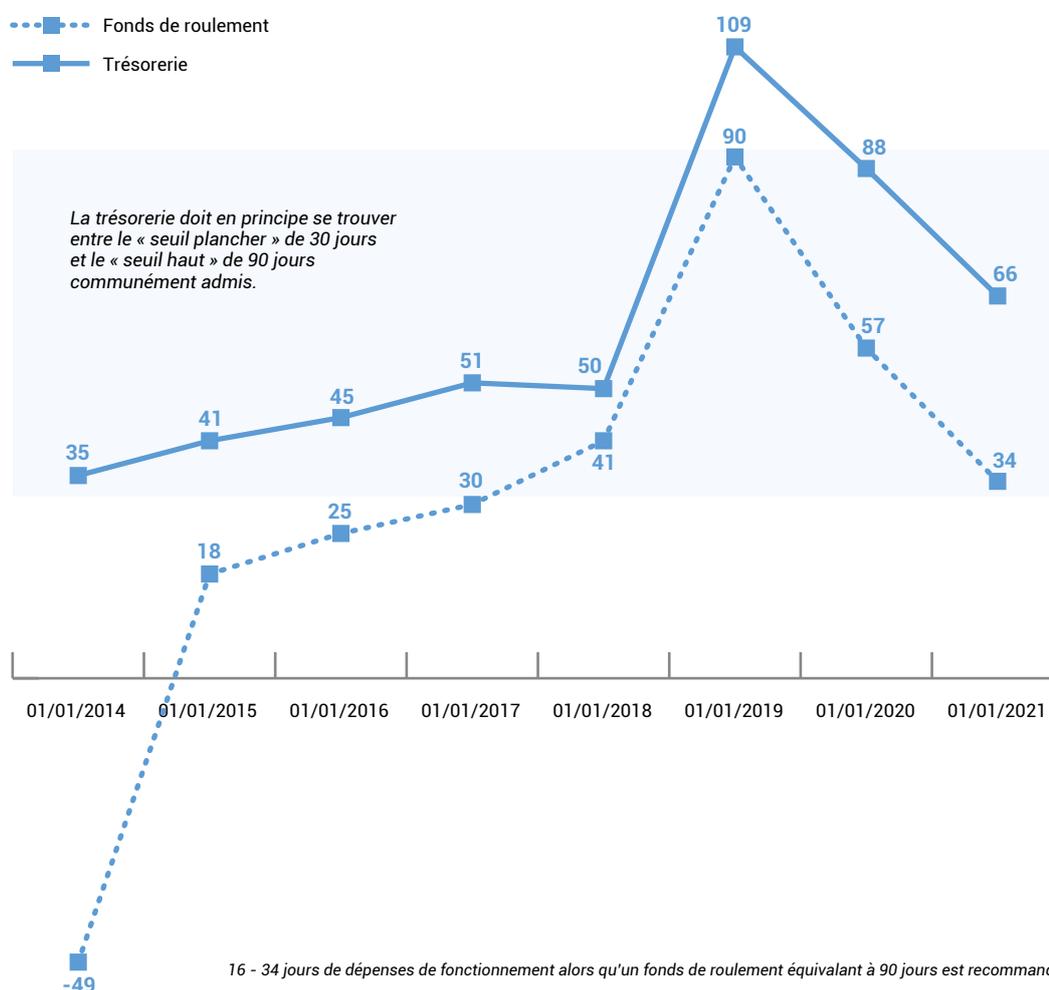
14 - Bien que la TVA soit égale à 0 % à Mayotte, l'État reverse aux collectivités le FCTVA, qui correspond à la TVA qu'auraient récupérée les communes sur leurs dépenses d'équipement de N-2.

15 - Le produit de l'octroi de mer se subdivise en deux parts : la dotation globale dite « garantie » (DGG) imputée en fonctionnement et le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) imputé en investissement. La DGG est un plancher « minimum ». Si, les douanes encaissent davantage, le surplus devient du FRDE.

Ces moyennes masquent toutefois trois temps bien distincts de la mandature :

- **1. De 2014 à 2018, la situation financière déficitaire du bloc communal avait entraîné des difficultés de trésorerie pénalisantes pour le financement des investissements** : avec peu de liquidités, le règlement des factures émises par les bureaux d'études, les maîtres d'œuvre ou encore les entreprises de travaux pouvait difficilement s'opérer dans les meilleurs délais ;
- **2. Au cours de l'exercice 2018, la situation s'améliore nettement** grâce à une épargne particulièrement élevée, des opérations d'investissement toujours hautement subventionnées et de nombreux versements de prêt ;
- **3. À partir de 2019, les niveaux de trésorerie sont au plus haut** : avec plus de liquidités, les communes ont pu faire face plus aisément au portage de programmes d'investissement ambitieux : 207 M€ de dépenses d'investissement hors dette ont effectivement été réalisés en deux ans contre 273 M€ en cinq ans. Les subventions d'investissement et l'autofinancement ont toutefois été insuffisants pour supporter des dépenses d'investissement en forte hausse, avec un taux de couverture de 72% (contre une couverture quasi-complète de 2014 à 2018). Dans ces conditions, plusieurs communes ont consommé la majeure partie des prêts contractés en fin de mandature et puisé dans leurs fonds de roulement pour compléter le financement des investissements. **Ces deux exercices ont engendré une situation bilancielle moins confortable au 31/12/2020 puisque le niveau du fonds de roulement est désormais trop faible pour faire face aux variations de trésorerie**<sup>16</sup>.

**Graphique 2 :** Évolution de la situation bilancielle des communes de Mayotte en jours de dépenses de fonctionnement





## Entretien avec Daniel Houillot (SGC)



© DR

# Des solutions pour optimiser les niveaux de trésorerie

## LA GESTION DE TRÉSORERIE IMPLIQUE D'ABORD LA BONNE TENUE DE LA COMPTABILITÉ D'ENGAGEMENT

La trésorerie doit permettre d'assurer le respect des engagements de la collectivité. Les liquidités doivent toujours être suffisantes pour faire face aux dépenses prévues et autorisées (le fonds de roulement doit notamment équivaloir à minimum 60 jours de dépenses), ce qui implique :

- **En premier lieu, d'éviter la suspension des paiements et l'allongement des délais de règlement des fournisseurs** : le délai de paiement réglementaire est de 30 jours, dont 20 jours pour l'ordonnateur (la collectivité) et 10 jours pour le comptable public (le Service de Gestion Comptable de Mayotte rattaché à la DRFIP). En cas de retard, des intérêts moratoires et une indemnité sont en principe dus au fournisseur ;
- **Et de rechercher ainsi le niveau de trésorerie optimal**, ce qui nécessite de mettre en place un système de gestion des flux de trésorerie pour garantir le respect des délais réglementaires de paiement des fournisseurs (ex : limiter l'envoi de bordereaux de mandats en même temps que ceux de la paye lorsque les liquidités sont faibles).

La comptabilité d'engagement vise à gérer les flux budgétaires de la collectivité. Tenue par l'ordonnateur, elle doit permettre de connaître à tout moment les crédits ouverts et les prévisions de recettes, les crédits disponibles pour engagement, les crédits disponibles pour mandatement et les dépenses et recettes réalisées. Elle implique qu'une dépense soit engagée en plusieurs phases :



**La tenue d'une telle comptabilité est un préalable incontournable à la mise en place d'une gestion de trésorerie à proprement parler. Sans visibilité précise sur la situation budgétaire de la collectivité, l'établissement d'un plan de trésorerie permettant de contrôler et d'échelonner les recettes et dépenses au jour le jour (et ainsi éviter les retards de règlement des fournisseurs) se trouve compromis.**

La programmation pluriannuelle des engagements et des paiements des dépenses d'investissement (ou PPI) facilite la comptabilité de l'ordonnateur. Si son impact budgétaire est faible (la plupart des dépenses étant des frais de personnel, des charges courantes et des contributions aux organismes externes), une PPI permet d'anticiper de grosses dépenses ponctuelles d'équipement.

## LES CAUSES DE DIFFICULTÉS DE TRÉSORERIE SONT MULTIPLES

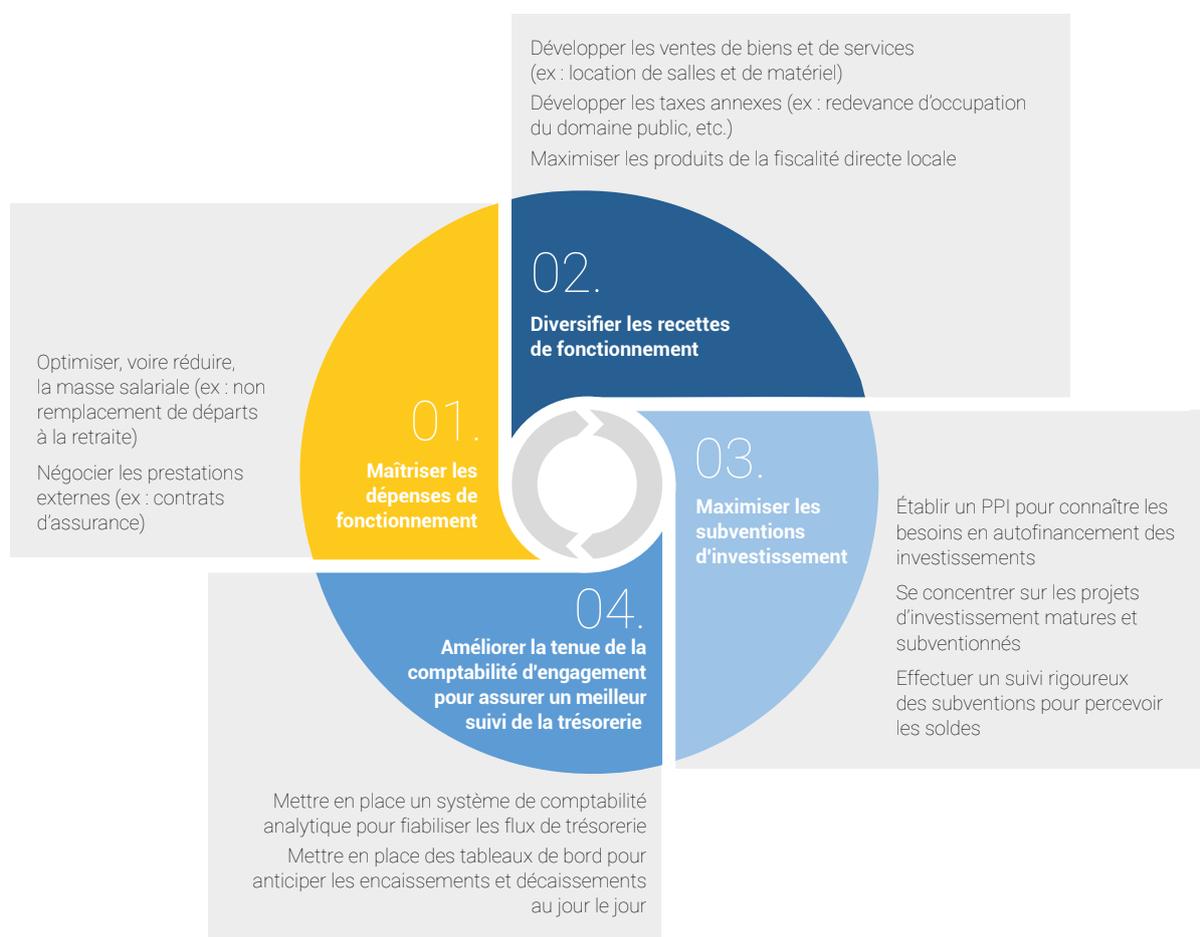
Le bloc communal mahorais doit procéder à des investissements lourds et en assurer le fonctionnement de façon pérenne pour garantir, à long terme, des services essentiels à une population croissante. **Or, le manque de liquidités retarde, voire bloque, le lancement d'opérations d'investissement (les fournisseurs stoppent ou ralentissent l'exécution des travaux dans l'attente de paiements) et limite ensuite les ressources disponibles pour l'exploitation des équipements mis**

**en service.** Ces difficultés, auxquelles sont surtout confrontées les communes, s'expliquent par :

- **Une trésorerie quasi-entièrement consommée par les charges incompressibles de la section de fonctionnement :** les charges incompressibles sont généralement trop élevées par rapport au niveau de recettes réelles de fonctionnement (RRF). Pour les communes, les frais de personnel équivalent à 61% des RRF en 2020. À cela s'ajoutent les contingents et participations obligatoires, les attributions de compensation, les subventions au CCAS et à la caisse des écoles et l'annuité de la dette, ce qui représente environ 13% des RRF. Ainsi, près de trois quarts des recettes communales sont mobilisées d'office pour le financement de dépenses incompressibles. **Une fois les salaires et les participations obligatoires payés, et la dette remboursée, les communes manquent de liquidités pour le financement des autres dépenses, en particulier celles de la section d'investissement.**
- **Des difficultés à capter les subventions d'investissement :** les collectivités mahoraises rencontrent des difficultés à monter des dossiers de demande de subvention et à effectuer un suivi rigoureux pour les percevoir, ce qui représente d'importantes pertes de recettes. Au-delà de la captation des subventions, les collectivités doivent également disposer d'un niveau de trésorerie suffisant pour avancer l'essentiel des dépenses (les subventions sont généralement versées sous la forme de remboursements).
- **Une comptabilité d'engagement (cf. supra) amplement perfectible et qui ne permet pas d'anticiper certains décaissements :** en disposant d'une vision claire des flux de trésorerie, une collectivité peut effectivement retarder les dépenses non urgentes ou avancer l'encaissement de recettes pour permettre l'exécution de dépenses d'investissement.

Dans ces conditions, les collectivités sont souvent contraintes d'allonger les délais de paiement des fournisseurs, qui n'apparaissent pas prioritaires parmi les créanciers (les frais de personnel et l'annuité de la dette sont notamment des dépenses prioritaires).

#### Quatre propositions pour pallier les difficultés de trésorerie



**Focus**

## Le plan de trésorerie

D'une utilité incontestable, le plan de trésorerie prend la forme d'un tableau qui regroupe les principaux postes de dépenses et de recettes. Il constitue :

**Un instrument de prévision** : généralement bâti pour une année et détaillé mois par mois, il retrace les soldes prévisionnels du compte au Trésor et implique un contrôle mensuel (analyse des écarts entre prévisions, réalisations et ajustements). Il est à noter qu'une part importante des recettes et des dépenses peut être affectée sans risque à un mois voire à un jour précis (ex : avances sur la fiscalité directe ou sur les dotations de l'État, dépenses de personnel, loyers, primes d'assurance, annuités de la dette, etc.) ;

**Un instrument de gestion** : il permet notamment d'améliorer les arbitrages entre crédits à court terme et emprunts à long terme, facilite la prévision des périodes de souscription des emprunts et peut conduire à une réorganisation du fonctionnement des services de la collectivité (amélioration des circuits d'émission des titres de recettes, mise en place d'une véritable comptabilité d'engagement, création de régies de recettes, etc.).



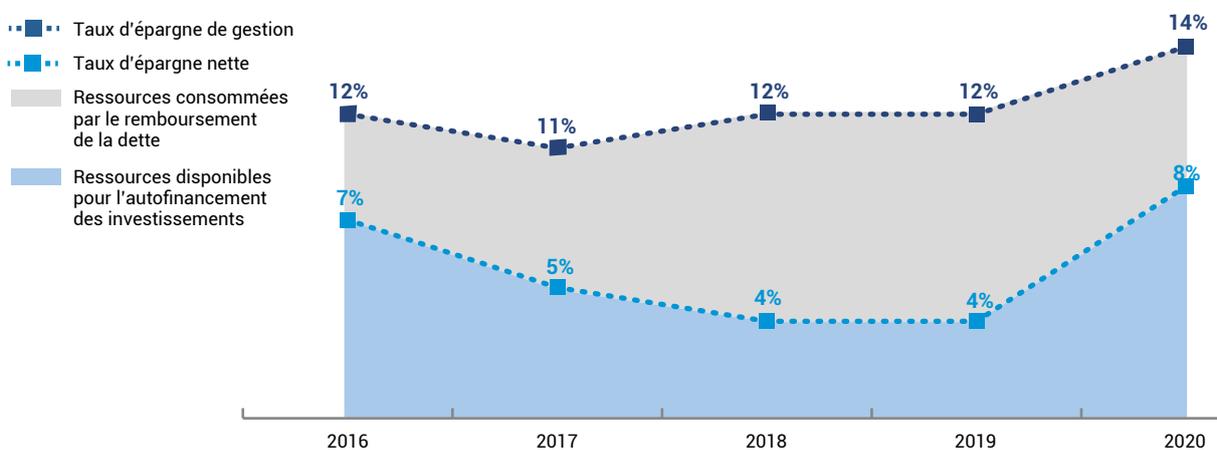
© Isabelle Bonillo

## INTERCOMMUNALITÉS

# Depuis leur création, les EPCI ont constitué des niveaux de trésorerie considérables

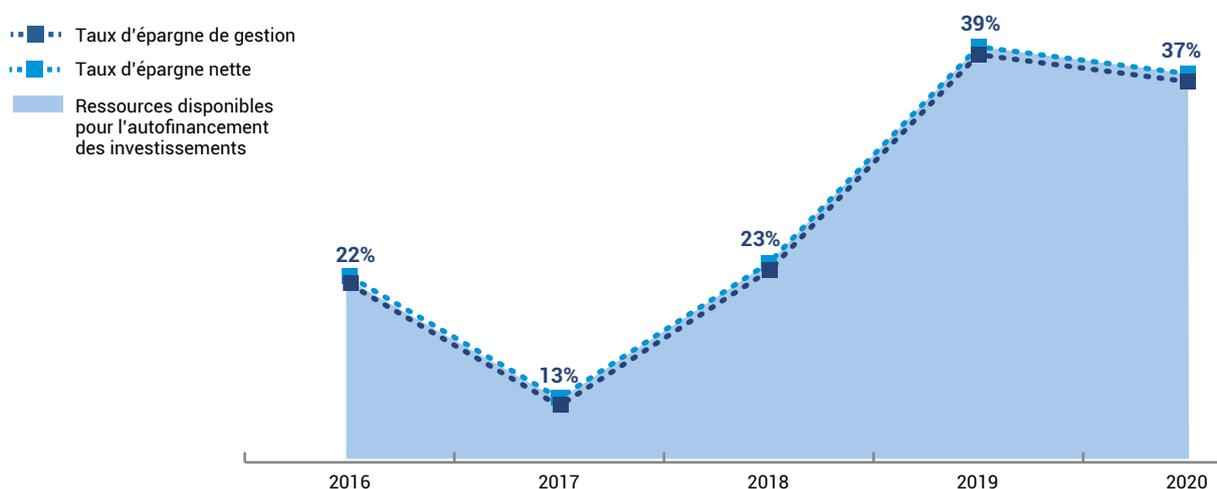
Contrairement à leurs communes membres, les EPCI domiens (hors Mayotte) présentent une épargne de gestion sollicitée de façon équilibrée pour la couverture du remboursement de la dette et l'autofinancement des investissements. En 2020, les niveaux d'épargne étaient au plus haut grâce à des recettes en progression (+21 M€, soit +2,4% par rapport à 2019) et des dépenses relativement stables (+4 M€, soit + 0,5% par rapport à 2019).

**Graphique 1 :** Les taux d'épargne des EPCI domiens (Mayotte exceptée)



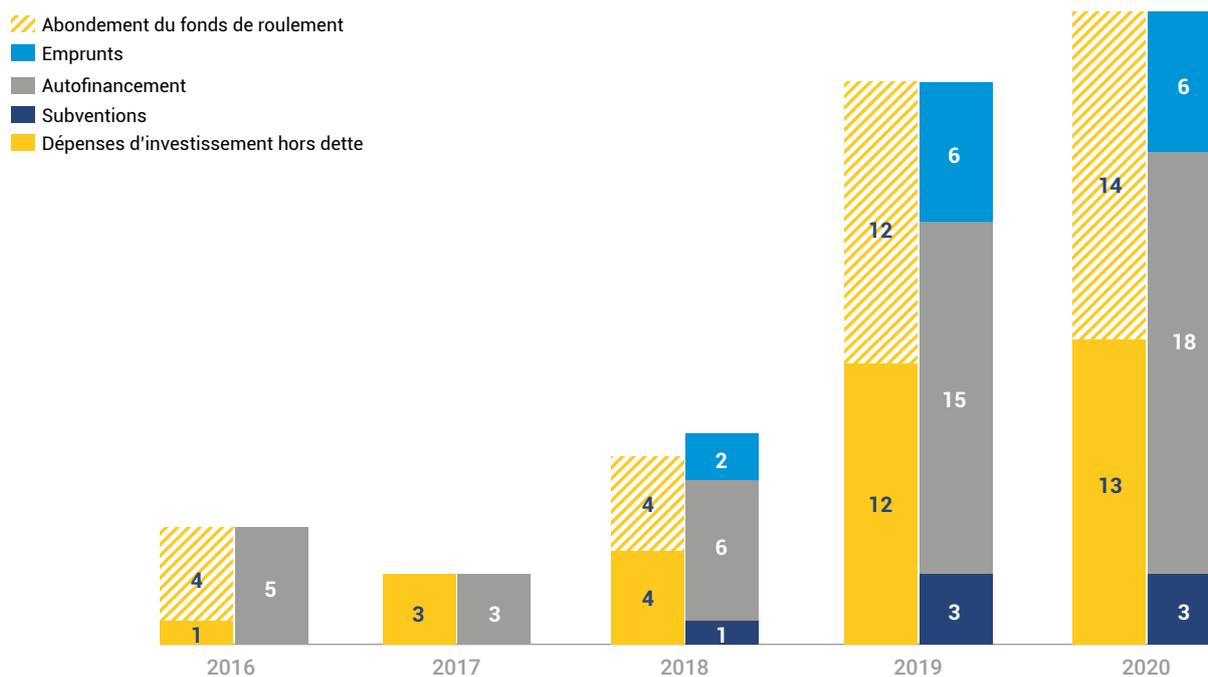
Les EPCI de Mayotte sont aux prémices de leur structuration, comme en témoigne le caractère fluctuant des niveaux d'épargne. Les premiers emprunts ont été contractés en 2018 mais les charges d'intérêts demeurent mineures (173 K€ en 2020) tandis que les premiers remboursements du capital de la dette interviendront à partir de 2021. En fin de période, les taux d'épargne avoisinent les 40% notamment grâce au dynamisme de la fiscalité directe locale et aux revalorisations successives de DGF.

**Graphique 2 :** Les taux d'épargne des EPCI de Mayotte



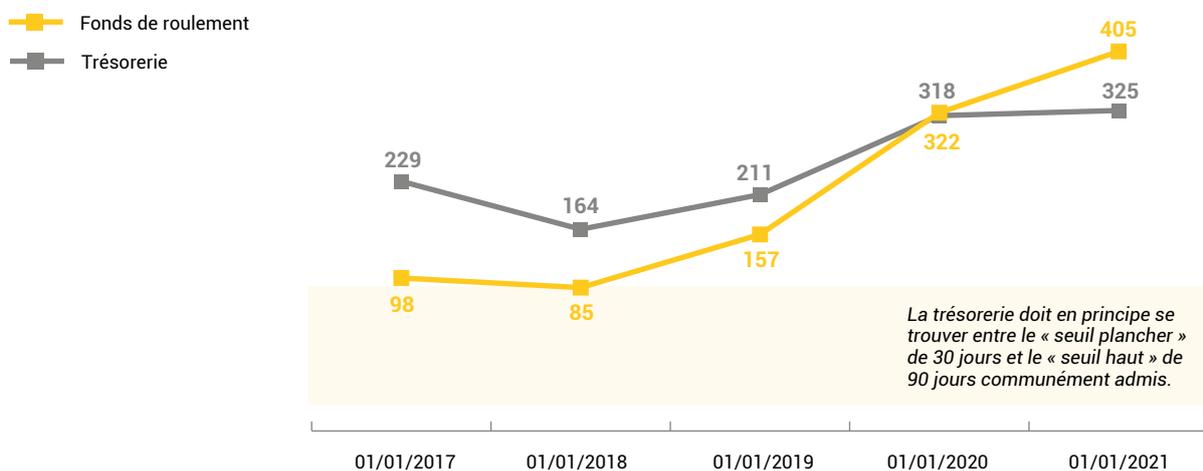
Depuis leur création, les EPCI de Mayotte disposent de ressources nettement supérieures à leurs dépenses d'investissement : 68 M€ (autofinancement, subventions d'investissement et emprunts confondus) contre 33 M€.

**Graphique 3 :** Financement des investissements des EPCI entre 2016 et 2020 (en M€)



Cette situation leur permet de constituer des niveaux de fonds de roulement et de trésorerie très confortables pour envisager sereinement les opérations d'équipement à venir.

**Graphique 4 :** Évolution de la situation bilancielle des EPCI de Mayotte en jours de dépenses de fonctionnement



## DOSSIER THÉMATIQUE

# Le pilotage des programmes d'investissement



Entretien avec Steeves Guy (DEAL)



© DR

## Soigner les études préalables et prioriser les projets pour faire mieux

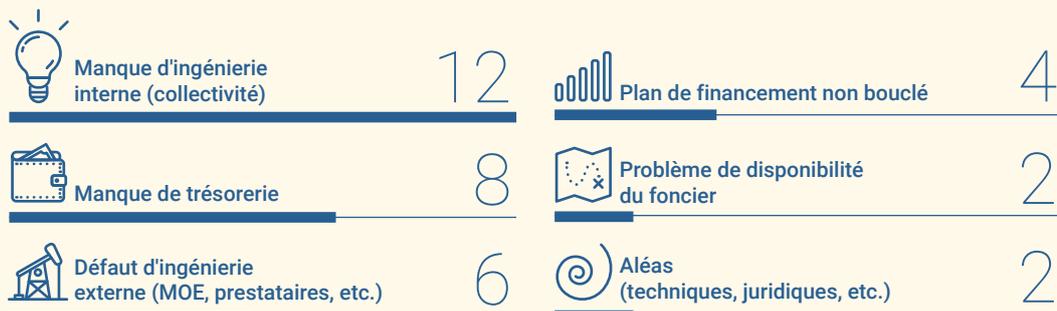
**LA DIVERSIFICATION ET L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES INVESTISSEMENTS PASSENT AVANT TOUT PAR LE RENFORCEMENT DE L'INGÉNIERIE LOCALE**

Si des moyens financiers accrus rendent possibles la construction et la mise en service de plus d'équipements et d'infrastructures, la définition et la mise en œuvre des politiques publiques demeurent encore un enjeu de taille pour Mayotte. **Afin de poursuivre le développement de l'île, le renforcement des moyens financiers du bloc communal doit nécessairement s'accompagner du renforcement de ses moyens humains. Il s'agit notamment ici d'optimiser l'organisation des services des collectivités et de renforcer les compétences de leurs agents pour diversifier et améliorer la qualité de l'offre de service.**

En tant que maîtres d'ouvrage (MOA), il appartient aux services communaux et intercommunaux - après s'être assurés, souvent auprès de bureaux d'études techniques, de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée - d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs retenus, les contrats d'études et de travaux<sup>17</sup>.

À Mayotte, les difficultés rencontrées par les collectivités pour assurer la MOA des opérations est à l'origine de nombreux ralentissements, aléas et situations de blocage. Ce constat est confirmé par les résultats d'une enquête menée en 2019 par l'AFD auprès des DGS et DAF des 17 communes, qui ont identifié le manque d'ingénierie interne (côté collectivités ou MOA) 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*



**Ce manque d'ingénierie interne trouve notamment son origine dans le faible capital d'expérience des communes et intercommunalités mahoraises, toutes de création récente et dans l'obligation de s'adapter au processus de départementalisation.** Dans ce contexte, le bloc communal doit pourtant assurer le portage de programmes d'investissement ambitieux mais nécessaires eu égard aux forts enjeux de développement de l'île. Ce défi doit, de surcroît, être relevé dans un cadre institutionnel globalement moins favorable que celui dans lequel les communes métropolitaines et domiennes ont fait prospérer leurs investissements jusqu'à la fin des années 1990<sup>18</sup>.

## LA RÉUSSITE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT PASSE D'ABORD PAR LES ÉTUDES PRÉALABLES

Pour passer de l'idée à la mise en service d'un ouvrage public, le MOA doit piloter la mise en œuvre de cinq phases :



**Soigner les études préalables à la conception d'un ouvrage** est primordial puisque celles-ci conditionnent grandement la bonne exécution de l'ensemble de l'opération. L'anticipation des aléas potentiels et la préparation des étapes clés permet d'assurer le bon déroulement d'une opération, du lancement des travaux jusqu'à la mise en service. **Les études permettent de choisir le bon maître d'œuvre, d'éviter les dérives et les surcoûts et d'aboutir à un projet suffisamment mature pour solliciter des subventions.**

**Les études d'opportunité et de pré faisabilité** vont d'abord permettre (i) de vérifier la pertinence d'un projet (adéquation entre les objectifs définis par les élus et les besoins des usagers) et l'absence d'éléments bloquants (disponibilité foncière, contraintes réglementaires, etc.) et (ii) de retenir une solution précise (ex : réhabilitation de l'existant ou construction d'une nouvelle structure).

**Les études de faisabilité** sont ensuite cruciales puisqu'elles visent à vérifier la faisabilité technique, urbanistique, fonctionnelle, environnementale, financière (coût de réalisation, d'exploitation, de maintenance, d'entretien, etc.), économique (emprunt, financement sur fonds propres, subventions, etc.), juridique, administrative, sociale ou encore temporelle (délai de réalisation) d'un projet.

**Ce n'est qu'à l'issue de ces études que le maître d'ouvrage est en mesure d'élaborer le programme de l'opération et de faire appel aux bons prestataires intellectuels pour la concrétisation du projet** (maître d'œuvre, contrôleur technique des travaux, coordinateur en matière de sécurité et de protection de la santé, etc.).

**De la conception à la mise en service d'un projet**, le maître d'œuvre (MOE) sélectionné par le MOA a la responsabilité globale des travaux, ce qui inclut notamment la conception<sup>19</sup>, l'exécution, le suivi, le contrôle et la réception de l'ouvrage. Le MOE conçoit les plans et s'assure de leur respect par les entreprises de travaux. **De son côté, le MOA vérifie que les productions du MOE et des entreprises de travaux sont fidèles à l'esprit et aux objectifs du projet en validant d'abord les plans puis les grandes étapes de la construction de l'ouvrage.**

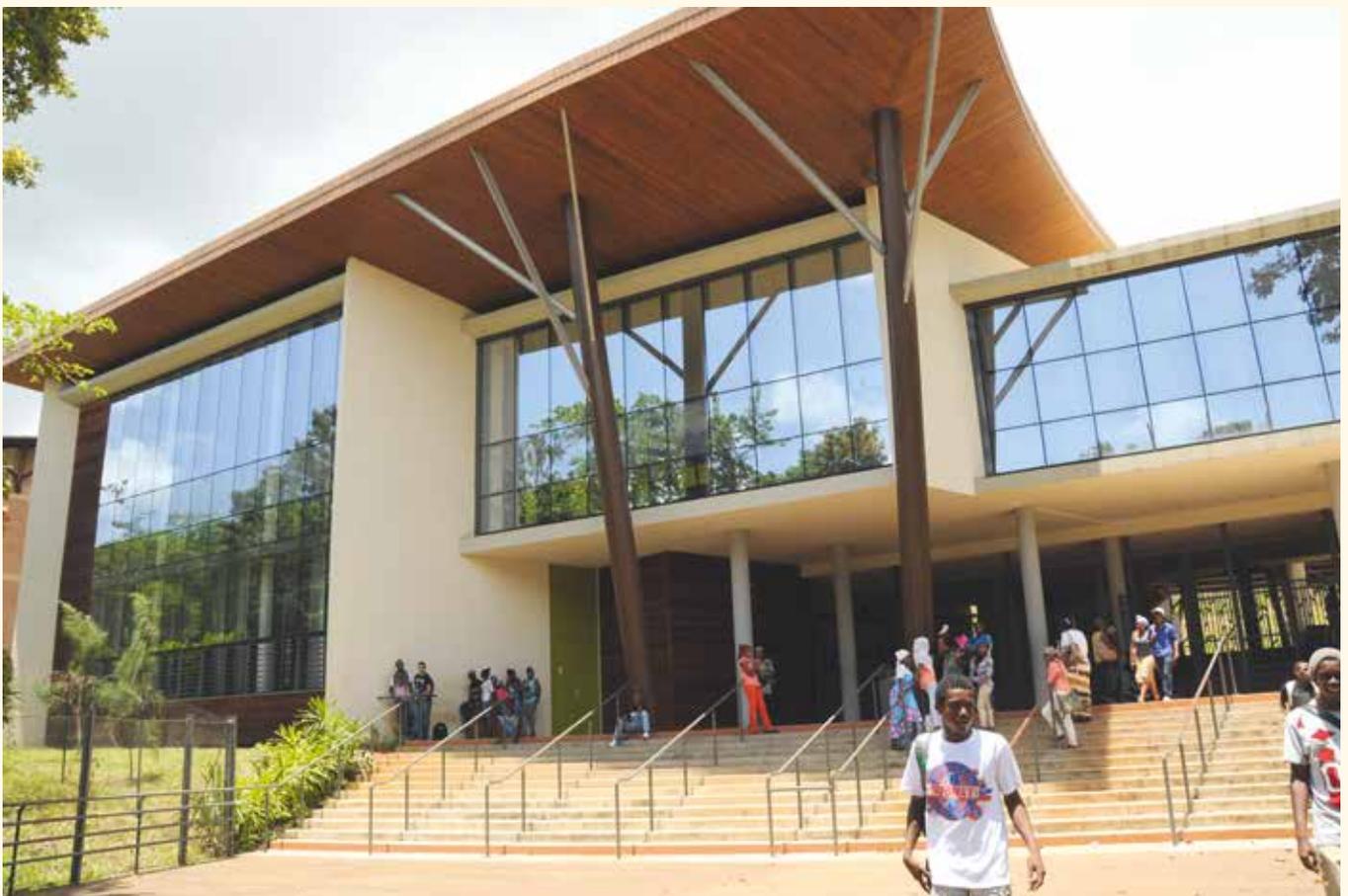
<sup>18</sup> - Les services déconcentrés de l'État (Direction Départementale de l'Équipement pour les communes urbaines et Direction Départementale de l'Agriculture pour les communes rurales) ont assumé des missions d'ingénierie publique au profit des collectivités locales jusqu'à la fin des années 1990.

<sup>19</sup> - Au cours de la phase de conception, le MOE réalise plusieurs étapes : Esquisse-ESQ, Diagnostic-DIAG, avant-projet, avant-projet sommaire-APS, avant-projet définitif-APD, projet-PRO, assistance à la passation des contrats de travaux-ACT.

## QUELQUES CONSEILS PRATIQUES À L'ATTENTION DES COLLECTIVITÉS

Les programmes d'investissement du bloc communal sont souvent lourds et nécessitent une ingénierie et un management de projet exigeants et chronophages. Outre la bonne conduite des études préalables, certaines mesures sont susceptibles de faciliter la mise en œuvre et le pilotage des projets :

- **La définition d'une stratégie de commande publique**, qui passe par le recensement de l'ensemble des projets d'investissement, leur priorisation, leur ordonnancement ou encore la définition de modalités d'achat compatibles avec les marges de manœuvre financières de la collectivité. Pour connaître ces paramètres et être en mesure d'établir une telle stratégie, la réalisation d'études préalables est incontournable.
- **La mutualisation des études de faisabilité** : la mise en place d'accords-cadres de maîtrises d'œuvre constitue une solution puisque ces derniers permettent de regrouper dans un seul et même marché plusieurs missions de MOE. Pour soulager les communes, les EPCI peuvent par ailleurs appuyer, voire récupérer, certains projets d'investissement communaux et les piloter au sein de pôles intercommunaux d'ingénierie.
- **La mise en place d'une gestion électronique des dossiers (GED)** peut contribuer à un management de projet plus efficace grâce à une meilleure coordination entre les services d'une même collectivité, mais aussi entre organisations (MOA, MOE, financeurs, etc.).





## FICHE ACTION N°11

# La gestion pluriannuelle des investissements

### PPI : INTÉRÊT ET ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

La gestion pluriannuelle des investissements permet d'échelonner dans le temps les dépenses à réaliser et les recettes à percevoir, mais également d'actualiser les prévisions en fonction :

- Des besoins de la collectivité ;
- Des financements complémentaires qu'elle a pu obtenir auprès des partenaires ;
- Des éventuels aléas inhérents à la vie du projet (révision de coûts, sinistres, intempéries, etc.).

Pouvant se matérialiser sous la forme d'un tableur et/ou être intégré directement dans le logiciel financier et comptable de la collectivité, le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) comprend :

- L'identification des projets ;
- L'estimation des coûts d'investissement et des recettes attendues des partenaires et dispositifs légaux (ex : FCTVA) ;
- Le phasage dans le temps par exercice budgétaire ;
- L'estimation des coûts de fonctionnement induits par les projets d'investissement.

### LA GESTION EN AP/CP

La procédure des Autorisations de Programme et Crédits de Paiement (AP/CP) accroît la lisibilité budgétaire, permet de diminuer massivement les reports de crédits et aide à mieux planifier les procédures administratives. Par son caractère programmatique, elle donne une vision globale de la politique d'investissement d'une collectivité, facilitant ainsi la cohérence des choix et des arbitrages politiques. Sa mise en place nécessite rigueur et volonté de transparence.

L'instauration des AP/CP nécessite la mise en place d'un règlement budgétaire et financier ainsi que des procédures permettant de définir les règles de gestion (affectation des opérations, caducité, lissage des crédits non consommés, etc.).

### LA MISE EN PLACE D'UN COMITÉ DE SUIVI DU PLAN D'INVESTISSEMENT

**Dans le cadre du suivi des opérations d'investissement, il est vivement conseillé de mettre en place un comité de pilotage et de suivi regroupant les principaux acteurs et services de la collectivité.** Le rôle de ce comité est de dresser un bilan mensuel de l'avancement des projets, d'identifier et d'anticiper les éventuels problèmes et d'ajuster le PPI en conséquence. Il est également recommandé de préciser l'avancement des demandes de financements et des appels de fonds. Il est important de revoir le PPI et le PPF (Programme Pluriannuel de Fonctionnement) au minimum une fois par an et lorsqu'une modification importante survient. Cet outil doit effectivement être actualisé régulièrement, notamment parce qu'il constitue un support d'aide à la direction des finances lors de la préparation budgétaire.



## Entretien avec Quentin Penalba (SGAR)



© DR

# Beaucoup de subventions ne sont pas captées par les collectivités mahoraises

## DE NOMBREUSES SUBVENTIONS NE SONT PAS EXPLOITÉES PAR LES ACTEURS DU TERRITOIRE

À Mayotte, la captation des subventions nationales et européennes par les porteurs de projet, notamment les collectivités locales, constitue un véritable enjeu. La faible consommation des crédits attribués au territoire trouve son origine dans plusieurs facteurs :

- **Un manque de maturité des projets lors du dépôt de la demande** : solliciter une subvention implique bien souvent le dépôt d'un dossier complexe composé, en particulier, d'une description qualitative et quantitative du projet et d'un budget prévisionnel. À Mayotte, de nombreux dossiers sont rejetés par le Contrôle Budgétaire Régional (CBR) par manque de structuration (ex : plan de financement incomplet) et/ou de maturité (ex : problème de maîtrise foncière) ;
- **Après l'obtention des subventions, un suivi insuffisant par les services des collectivités** : les subventions sont généralement versées sous la forme de remboursements, ce qui implique un effort de suivi rigoureux (pour les fonds européens, il s'agit d'établir le bilan de l'opération assorti de justificatifs démontrant sa mise en œuvre et l'exécution des dépenses qu'elle nécessite) et l'obligation d'engager les travaux dans un délai déterminé par la convention. Lors de la mandature 2014-2020, de nombreux financements n'ont pas été assez suivis par les collectivités, les rendant à terme caduques ;
- **Dans une moindre mesure, l'inéligibilité de certains projets locaux aux programmes de financement ministériels** : les subventions de l'État s'inscrivent la plupart du temps dans des axes et domaines thématiques. Il est arrivé que les collectivités présentent des projets qui ne s'inscrivaient pas dans le cadre de ces orientations (ex : les communes ont exprimé des besoins en matière de construction, réhabilitation et extension de cimetières, ce qui n'avait pas été anticipé par les services de l'État).

Les deux premiers facteurs sont les conséquences directes du manque d'expérience des collectivités mahoraises en matière de montage et de suivi des dossiers de subventions (archivage, respect des dates butoirs, rédaction des pièces administratives, gestion des marchés publics, etc.). À cela s'ajoute souvent une inadéquation entre les programmes d'investissement mis en œuvre par les collectivités et des capacités de gestion limitées en interne.

**L'amélioration de la situation s'avère pourtant primordiale puisque le bloc communal doit répondre à des enjeux de développement conséquents alors que les niveaux de trésorerie des communes contraignent l'autofinancement des investissements et la souscription de nouveaux emprunts.** Dans ces conditions, les subventions (de l'État, du conseil départemental et de l'Union européenne) constituent à plus forte raison une source de financement des investissements à privilégier.

## DES FACILITÉS ONT ÉTÉ MISES EN PLACE PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT

Par les mesures suivantes, les services de l'État et leurs partenaires ont cherché à améliorer l'accessibilité des subventions et d'en simplifier la gestion, tout en respectant la réglementation en vigueur :

- **Le regroupement des Budgets Opérationnels de Programme (BOP) au sein du Contrat de Convergence et de Transformation (CCT) :** cette mesure permet de rapprocher les domaines et critères d'éligibilité des programmes de subvention des enjeux locaux ;
- **La mise en place d'une délégation interservices de l'ingénierie publique (plateforme d'ingénierie de la préfecture) :** cette délégation, composée de six chargé(e)s de mission « appui aux projets d'investissement des collectivités » et pilotée par une sous-préfète à la relance, a pour but d'accélérer l'engagement des chantiers nécessaires au développement de Mayotte en accompagnant directement les collectivités ;
- **La création d'un guichet unique dématérialisé pour solliciter les aides de l'État, y compris les crédits du CCT :** ce service est aujourd'hui disponible sur le site demarches-simplifiees.fr et pourrait ensuite migrer vers un outil plus intuitif (plateforme Subventia) ;
- **La création d'un Groupement d'Intérêt Public (L'Europe à Mayotte) dédié aux fonds européens :** composé de 30 agents (moitié services de l'État, moitié département), ce groupement sera chargé de gérer le FEDER et le programme INTERREG, mais aussi d'accompagner les porteurs de projet dans le montage des dossiers de demande de subventions.



### Focus

## Les accompagnements proposés par la plateforme d'ingénierie de la préfecture de Mayotte

### LA PLATEFORME COUVRE DE NOMBREUSES COMPOSANTES DE LA GESTION DE PROJET :

- **En matière de formalisation des projets :** l'appui s'accompagne de conseils stratégiques en lien avec les orientations du CCT et inclut l'aide à la rédaction d'actes administratifs, à la formation des agents des collectivités et à l'optimisation des plans de financement ;
- **En matière de suivi des projets :** les services de la plateforme comprennent l'appui (i) au pilotage des premières études techniques (appréciation de la qualité des livrables remis, sécurisation du cadre juridique, etc.), (ii) au suivi des paiements et (iii) à la coordination entre les acteurs institutionnels (destinée à lever tous blocages et accélérer l'exécution des projets).

Quatre axes pour améliorer la définition et la mise en œuvre des programmes d'investissement



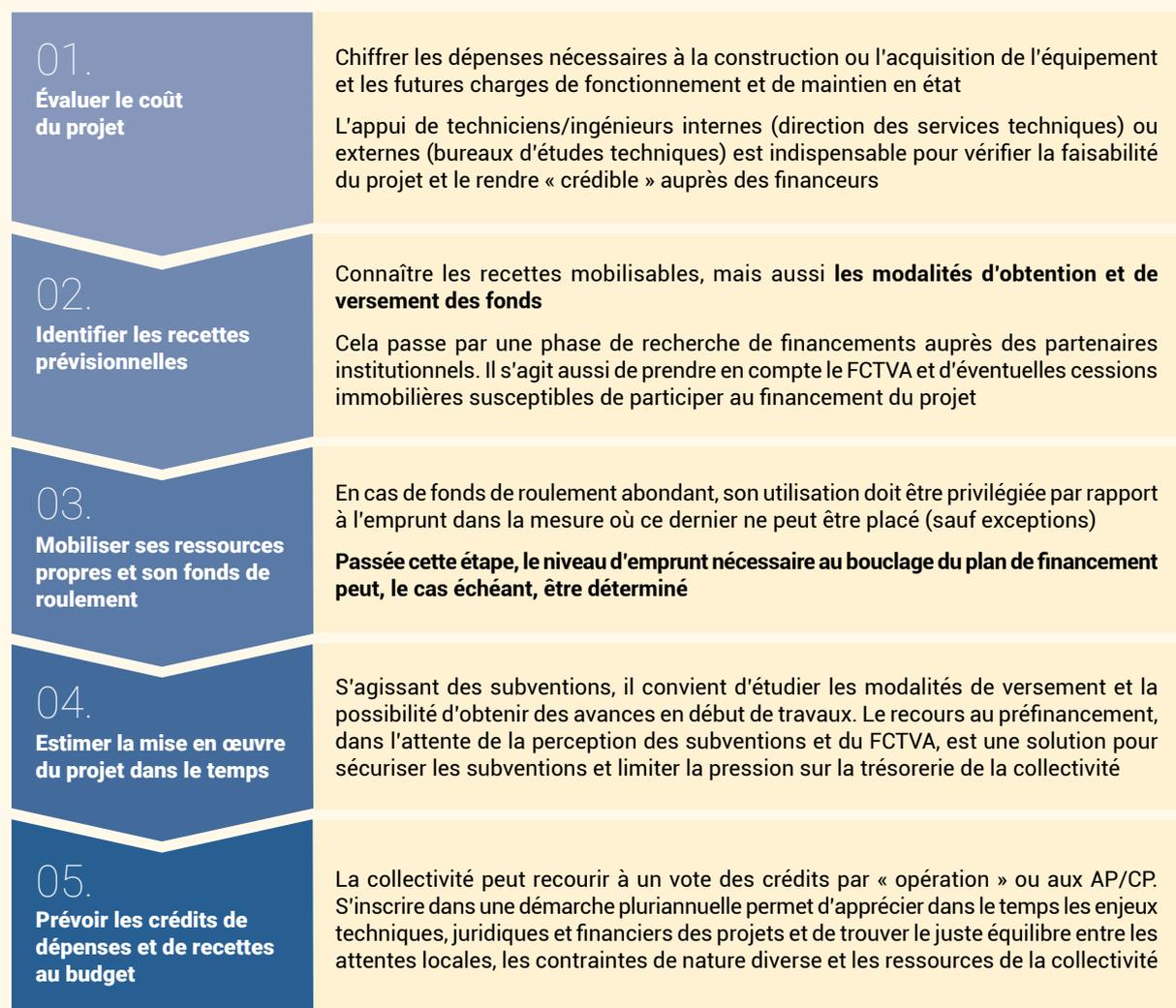


## FICHE ACTION N°12

# L'optimisation financière des projets d'investissement

Le chiffrage constitue l'étape initiale et incontournable à tout projet d'investissement dans la mesure où il permet d'évaluer le montant et le séquençage des dépenses à prévoir. La prise en compte des recettes prévisionnelles permet ensuite de choisir le montage approprié.

*La gestion financière d'une opération d'investissement en cinq étapes*



## LA RECHERCHE DE SUBVENTIONS : UN TRAVAIL DE VEILLE PERMANENT

Il est indispensable d'opérer une veille permanente sur les financements disponibles. La constitution de dossiers de demandes de subvention doit respecter des calendriers parfois contraignants. Compte tenu de la complexité et de la multiplicité des dispositifs existants, mieux vaut être au fait de l'ensemble des aides qu'il est possible de solliciter. Les collectivités doivent effectivement rester en veille quant aux financements susceptibles d'être mobilisés et adapter, dans certains cas, leurs projets afin de se donner toutes les chances d'obtenir les crédits. Il est à noter que certaines collectivités, eu égard à leur situation financière, n'engageront les travaux qu'après le premier versement de la subvention.

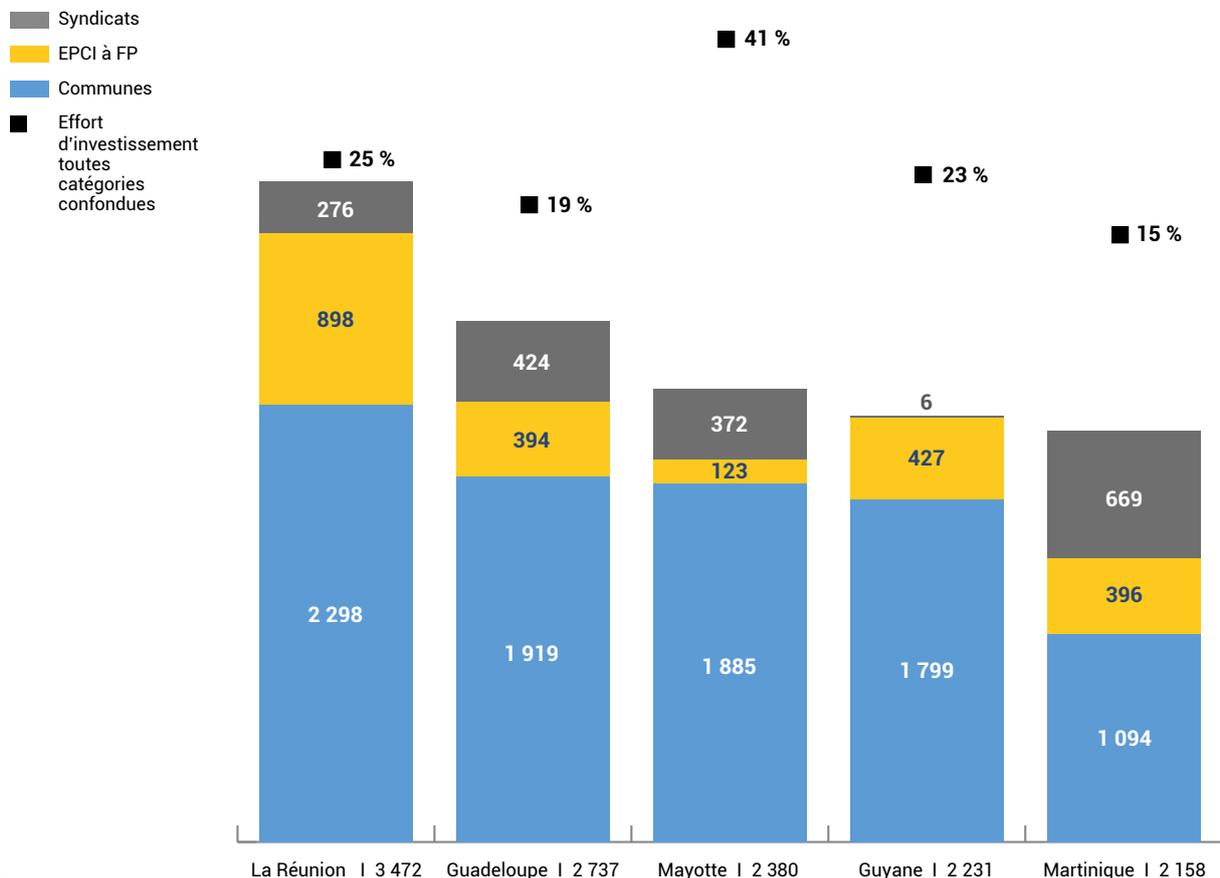
## PROJETS D'INVESTISSEMENT

## Des investissements croissants essentiellement portés par les communes, qui accélèrent la cadence

*Dans un souci de pertinence, la comparaison entre les investissements du bloc communal mahorais et ceux de leurs homologues domiens intègre les syndicats. En effet, les communes et EPCI peuvent choisir de confier à des syndicats intercommunaux la gestion d'activités en réseaux. Il peut s'agir par exemple de la collecte et du traitement des ordures ménagères, de la distribution d'énergie, de l'approvisionnement en eau potable ou encore du traitement et de l'évacuation des eaux usées.*

**Sur la période 2014-2020, les investissements des communes, EPCI et syndicats de Mayotte représentent 2 414 € par habitant (ce qui place le territoire devant la Guyane et la Martinique). Les investissements des communes se situent pour leur part dans la moyenne haute des communes domiennes. La part des communes dans la totalité des investissements intercommunaux est donc plus importante que dans les autres DOM (79 % contre 67 %) dans la mesure où les EPCI investissent encore peu compte tenu de leur jeunesse. Si le poids de ces derniers est relativement faible dans les autres DOM (20 %), il l'est encore plus à Mayotte (5 % des investissements publics locaux). Sur la période 2014-2020, les investissements des syndicats équivalent à 15% de l'ensemble.**

**Graphique 1 :** Dépenses d'équipement des communes domiennes sur la période 2014-2020 (en €/hab.)



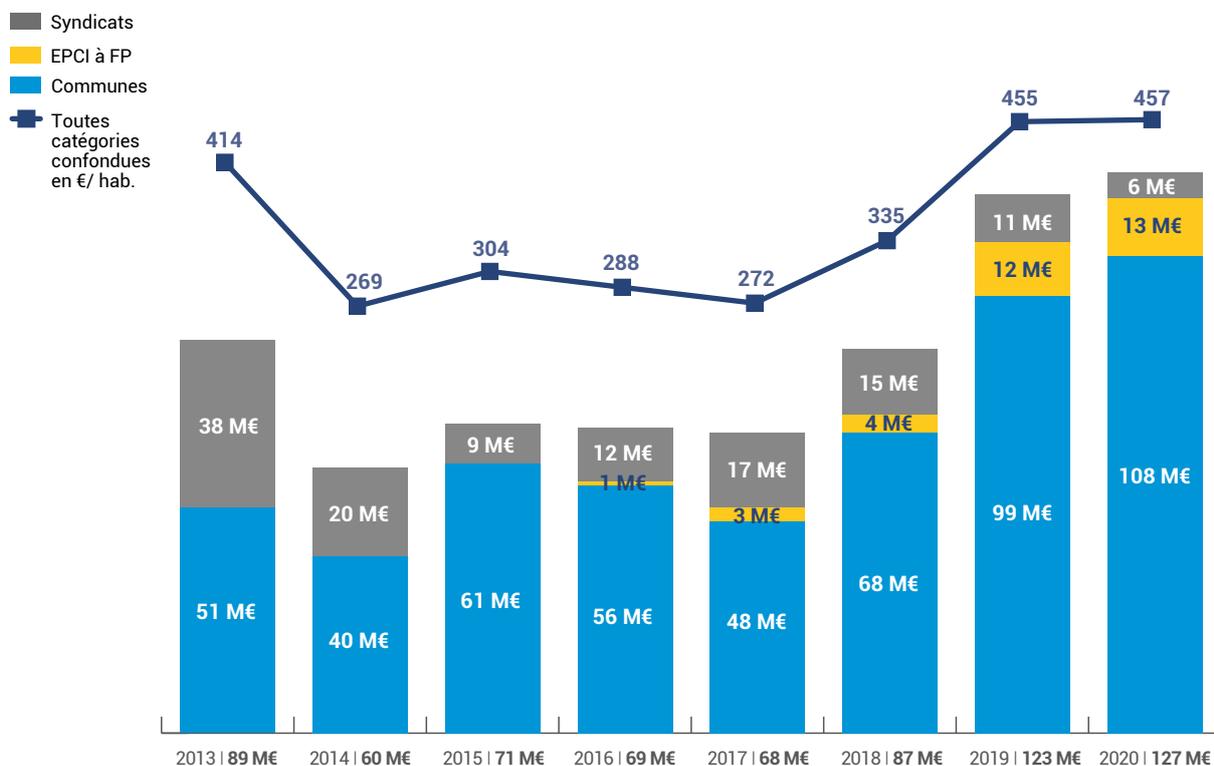
L'effort d'investissement<sup>20</sup> est particulièrement important à Mayotte où les communes, EPCI et syndicats intercommunaux ont investi l'équivalent de 41% de leurs recettes de fonctionnement entre 2014 et 2020 (contre 21% en moyenne dans les autres DROM).

Sur la période 2014-2020, les investissements annuels des communes, EPCI et syndicats intercommunaux ont été compris dans une fourchette allant de 60 M€ à 127 M€. La nette augmentation des dépenses d'investissement depuis 2019 résulte :

- **Essentiellement d'une hausse sensible des investissements communaux** : en 2019 et 2020, le niveau d'investissement est au plus haut. Les dépenses s'élèvent à 99 M€ puis 108 M€ quand la moyenne s'établissait à 55 M€ les quatre années précédentes ;
- **Dans une moindre mesure, du démarrage des investissements des EPCI** : depuis leur création, les EPCI de Mayotte investissent de plus en plus chaque année (1 M€ en 2016, 4 M€ en 2018 et 13 M€ en 2020).

Les investissements des syndicats ont connu une nette diminution en tout début de mandature en raison de la cessation des activités du Syndicat Mixte d'Investissement et d'Aménagement de Mayotte (SMIAM), qui était chargé de la maîtrise d'ouvrage d'opérations de constructions scolaires et d'équipements collectifs. Après l'encaissement des dernières contributions communales en 2016, le Syndicat n'a quasiment plus investi (762 K€ de dépenses d'investissement en 2017, très loin des 20 M€ de 2013). Depuis la fin des activités du SMIAM, les communes sont les seules MOA en matière de constructions scolaires, ce qui explique en partie la nette progression de leurs investissements .

**Graphique 2** : Les dépenses d'investissement hors dette des communes, des EPCI et des syndicats de Mayotte (2013-2020)



20 - Ce ratio correspond aux dépenses d'investissement hors dette rapportées aux recettes de fonctionnement. Il permet d'apprécier l'effort d'investissement d'une collectivité eu égard à ses capacités financières.

## Les projets portent essentiellement sur quatre domaines

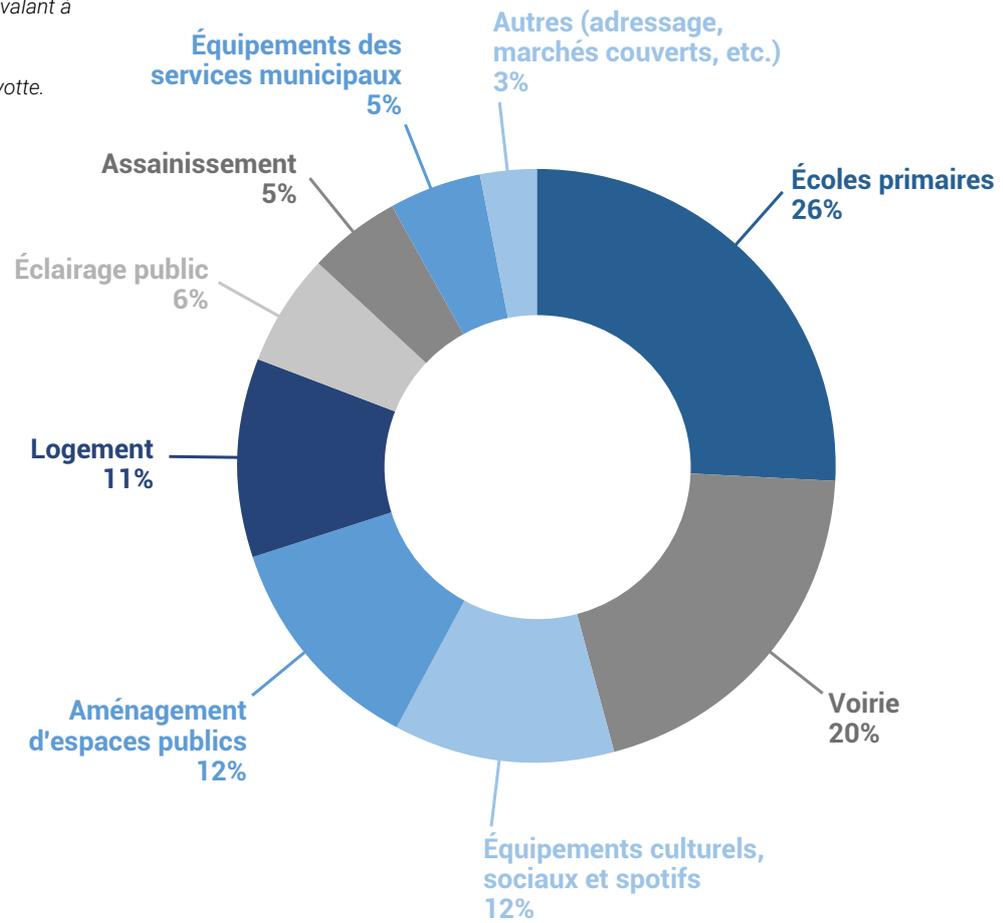
### LES COMMUNES INVESTISSENT MAJORITAIREMENT SUR LES ÉCOLES ET LES ROUTES

De 2018 à 2020, les dépenses d'équipement des communes ont porté sur les domaines suivants :

- **Écoles primaires (26 %) :** le nombre d'enfants scolarisés augmente depuis plusieurs décennies en raison de l'abaissement de l'instruction obligatoire à l'âge de trois ans. Si les capacités d'accueil au sein des équipements scolaires s'accroissent d'année en année, les écoles et salles de classe ne sont pas encore en nombre suffisant pour faire face à la progression soutenue des effectifs (à la rentrée 2021, l'école primaire publique a accueilli environ 2 400 élèves supplémentaires et les prévisions actuelles confirment cette volumétrie pour au moins les quatre prochaines années). En attendant la construction de nouvelles salles de classe (il en manquait environ 600 à la rentrée 2020) et de réfectoires scolaires, plus du tiers des écoles publiques mahoraises fonctionne suivant le principe de la rotation (un groupe d'élèves suit les cours le matin et le second l'après-midi) et la grande majorité des élèves ne profitent que de collations froides (à défaut de réfectoires et de cuisines centrales) ;
- **Voirie (20%), aménagement d'espaces publics (12%) et installation ou rénovation de l'éclairage public (6%) :** régulièrement congestionnées et soumises au climat tropical, les routes de Mayotte nécessitent un entretien constant tandis que nombre d'aménagements font défaut au sein de l'espace public (absence de trottoirs, d'éclairage, de mobilier urbain, etc.) ou mériteraient d'être davantage mis en valeur. Il est à noter que les opérations de voirie représentent des investissements coûteux : la réfection d'un km de route départementale ou d'un giratoire coûte plusieurs centaines de milliers d'euros et une construction neuve dépasse généralement le million d'euros.
- **Équipements sportifs, culturels et sociaux (12%) :** les besoins d'équipement à destination des jeunes ne se limitent pas aux constructions scolaires mais s'étendent à toutes les structures de proximité telles que les maisons des jeunes et de la culture (MJC), les gymnases, les plateaux sportifs ou encore les bibliothèques et les médiathèques. Les communes de l'île sont effectivement peu équipées en infrastructures sportives. Alors que 80 % des moins de 25 ans sont licenciés d'une discipline sportive, il n'y a en moyenne qu'un seul équipement sportif pour 656 habitants, contre 193 en métropole. Il s'agit principalement de terrains de football (seulement 3 gymnases) ou de plateaux en plein air, généralement très vétustes.
- **Logement (11%) :** l'INSEE estime qu'en 2015, 73% des résidences principales n'étaient pas équipées du confort de base tandis que deux sur trois étaient surpeuplées. Les opérations d'investissement concernent essentiellement la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et la viabilisation de terrains, notamment pour la construction de lotissements.

**Graphique 1** : Répartition des opérations d'équipement des communes de Mayotte par domaine (2018-2020)

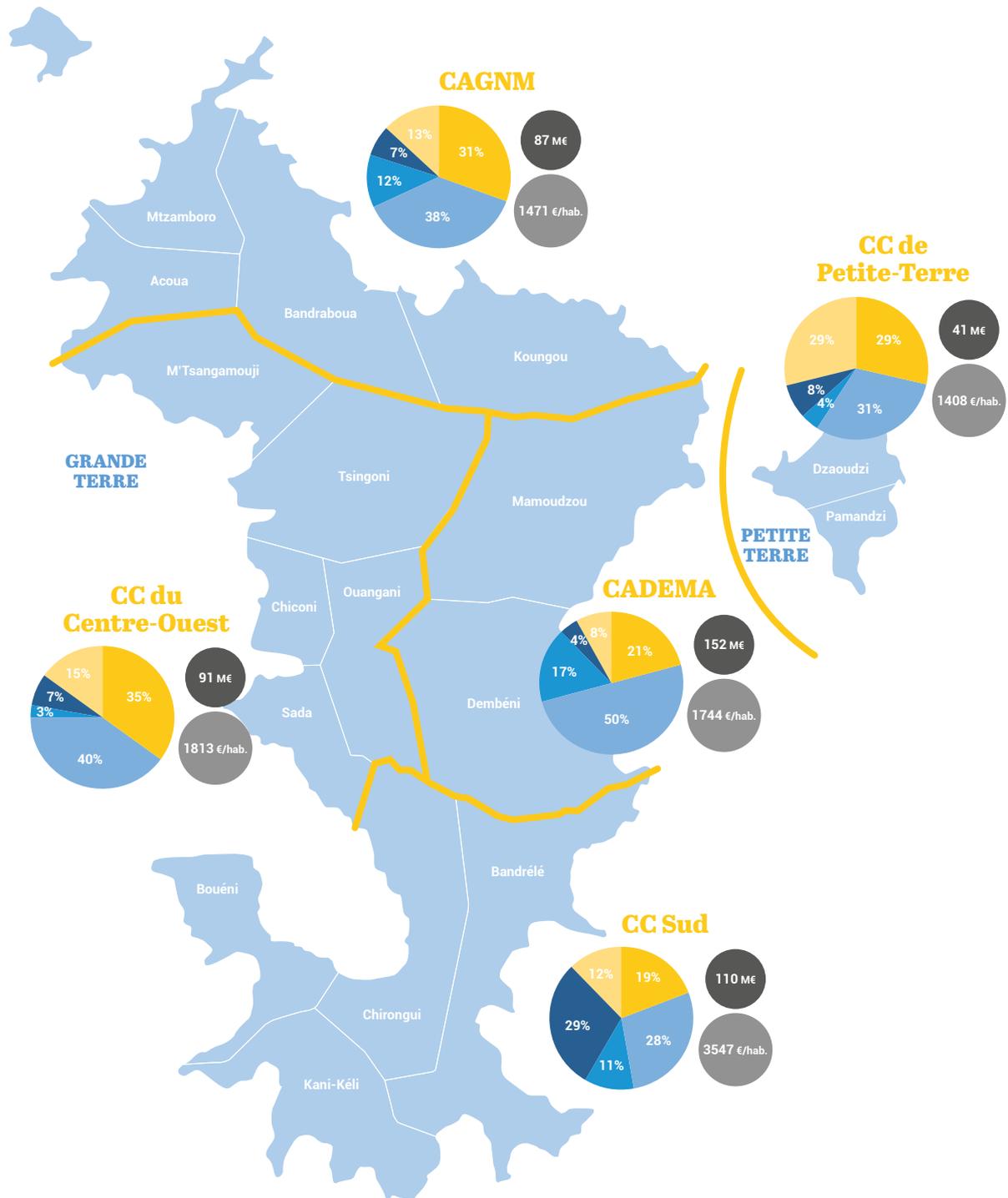
Nota : les volumes financiers répartis dans ce graphique correspondent à un échantillon équivalant à 78% des dépenses d'équipement des communes de Mayotte.



## LES COMMUNES INVESTISSENT LES MÊMES CHAMPS MAIS PAS DANS LES MÊMES PROPORTIONS

Entre 2018 et 2020, les communes de Mayotte ont réalisé 242 M€ de dépenses d'équipement (sur 275 M€ de dépenses d'investissement hors dette). Si toutes les communes investissent les principaux domaines d'intervention, toutes ne le font pas dans les mêmes proportions selon les besoins du territoire.

- **Les communes membres de la CAGNM et de la CADEMA** ont respectivement investi 87 M€ (soit 1 471€/hab.) et 152M€ (soit 1 744 €/hab.) entre 2014 et 2020. Sur 2018-2020, les dépenses ont majoritairement porté sur l'espace public (voirie, éclairage, etc.) et les écoles. Ces deux ensembles intercommunaux sont ceux qui investissent le plus le domaine du logement, qui arrive logiquement en troisième position compte tenu des nombreux habitats insalubres présents sur ce territoire. Le bloc Dembéni-Mamoudzou-Koungou-Bandraboua est plus confronté aux problématiques d'insalubrité des logements que les communes d'Acoua et Mtsamboro (où la densité est relativement faible). Les communes du bloc précité sont celles qui présentent la plus grande proportion de logements en tôle, bois, végétal ou terre du Département (entre 45 et 50% en moyenne selon l'INSEE en 2017).
- **Les communes membres de la CCPT et de la 3CO** ont respectivement investi 41 M€ (soit 1 408 €/hab.) et 91 M€ (soit 1 813 €/hab.) entre 2014 et 2020. Entre 2018 et 2020, les dépenses ont principalement porté sur des travaux de voiries communales et l'extension des capacités d'accueil des écoles. De nombreux projets portent par ailleurs sur la résorption de l'habitat insalubre, mais aussi l'aménagement d'espaces publics et l'équipements des services municipaux.
- **Les communes membres de la CC Sud** ont investi 100 M€ sur 2014-2020 (soit 3 547 €/hab.). Rapportées en €/hab., le niveau d'investissement est en moyenne deux fois plus élevé qu'ailleurs. Outre l'ambition donnée aux programmes d'investissement, ce territoire bénéficie de facteurs favorables tels qu'une faible pression démographique, une forte proportion d'habitats en dur et une capacité contributive des ménages supérieure à la moyenne. Il n'en demeure pas moins que les constructions scolaires et le logement restent des domaines d'intervention prioritaires. Sur la période 2018-2020, cet ensemble est celui qui a le plus dépensé en matière d'équipements culturels.

**Graphique 1 : Les dépenses d'équipement des communes de Mayotte par ensemble intercommunal**

ÉCHANTILLON DE DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT 2018-2020  
VENTILÉ PAR DOMAINE D'INTERVENTION\*

- Écoles primaires
- Voirie, aménagement d'espaces public et éclairage public
- Logement
- Équipements culturels, sociaux et sportifs
- Autres

EFFORT D'INVESTISSEMENT  
SUR 2014-2020

- Dépenses d'investissement hors dette en M€
- Dépenses d'investissement hors dette en €/hab.

\*L'échantillon équivaut à 78 % des dépenses d'équipement

## INTERCOMMUNALITÉS

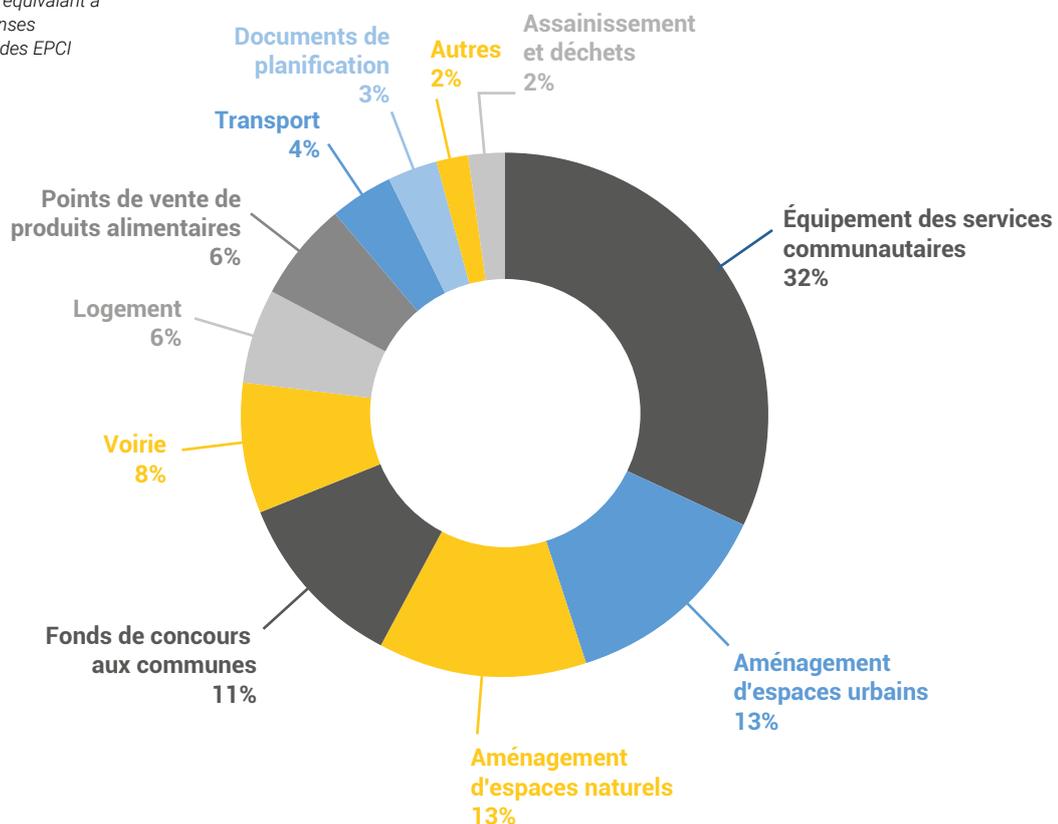
## La concrétisation des projets pour la prochaine mandature

En 2020, les EPCI de Mayotte ont exécuté 6 M€ de dépenses d'équipement et en ont budgétées de 32 M€ pour 2021. Dans la mesure où les EPCI ont surtout débuté leurs investissements en fin de mandature, l'analyse qui suit porte plus sur les projets à venir que sur les premières réalisations. 84% des dépenses d'équipement réalisées en 2020 et budgétées en 2021 (échantillon équivalant à 33 M€ sur 40 M€) portent sur les domaines suivants :

- **L'équipement des services communautaires (environ un tiers des dépenses)** : il s'agit notamment d'acquérir des terrains, des locaux, du mobilier ou encore du matériel informatique pour équiper les services ;
- **L'aménagement d'espaces publics (26%)** : ces investissements sont répartis à parts égales entre des projets urbains et l'aménagement d'espaces naturels ;
- **Les fonds de concours aux communes (11%)** : les EPCI peuvent aider une ou plusieurs de leurs communes membres à assumer un projet non mutualisé à l'échelle communautaire.

**Graphique 1** : Répartition des opérations d'équipement des EPCI de Mayotte par domaine (dépenses réalisées en 2020 et budgétées en 2021)

Nota : les volumes financiers répartis dans ce graphique correspondent à un échantillon équivalant à 84% des dépenses d'équipement des EPCI de Mayotte.



Les dépenses d'investissement des EPCI demeurent faibles puisqu'elles correspondent essentiellement à des études (la phase travaux étant la plus onéreuse). S'ils ne représentent pas une masse financière significative (3%), de nombreux projets portent sur l'établissement de schémas de planification (PLUi, PCAET, etc.). **En définitive, les frais destinés aux études (études préalables à des opérations d'investissement et accompagnement à l'élaboration de documents stratégiques) et les dépenses consacrées à l'équipement des services communautaires démontrent que les EPCI sont en cours de structuration et débutent tout juste leur activité en investissement.**



## LE MOT DE LA FIN



## Entretien avec Mylène Joseph-Filin (CNFPT)



© DR

## La formation des agents territoriaux : un enjeu prioritaire pour Mayotte

### LA FORMATION DES AGENTS TERRITORIAUX À MAYOTTE EN CHIFFRES<sup>22</sup> :

environ

**9 000**agents territoriaux  
(fonctionnaires, contractuels, emplois aidés)**5 632**

stagiaires

**1 652**

journées de formation

### ENJEUX ET PROBLÉMATIQUES DANS UN CONTEXTE STRUCTURELLEMENT PARTICULIER

Département depuis seulement 2011, Mayotte doit redoubler d'effort à tous les plans pour atteindre les standards nationaux. En raison de l'étendue des compétences qui leur sont conférées, les collectivités locales jouent un rôle primordial. On perçoit immédiatement les enjeux que peuvent représenter pour le territoire la structure de l'emploi territorial et le niveau de qualification et de formation de ceux qui y travaillent.

En premier lieu, la répartition de l'emploi territorial entre les différents types de collectivités de Mayotte diffère de ce que l'on observe en moyenne au niveau national. À titre d'exemple, le département concentre plus de 40% de l'emploi territorial (la moyenne nationale est de 19%) et les effectifs des très petites et petites collectivités sont très faibles (1,2% contre 17,5% en moyenne en France métropolitaine).

De plus, 30% des 9 000 agents territoriaux sont en emplois aidés alors que le taux d'encadrement dans les collectivités est relativement faible (6%).

Faute de moyens, la formalisation d'une politique de gestion des ressources humaines est encore embryonnaire dans la majorité des collectivités de Mayotte. C'est pourtant elle qui permettra de fixer les orientations stratégiques en matière de formation et de développement des compétences.

Il faut enfin considérer l'impact de l'essor de l'usage de la langue française au sein des administrations locales qui n'était pas la langue maternelle d'une majeure partie de la population, ce qui entraîne des difficultés dans l'organisation des formations et l'appropriation des contenus.

### LA FORMATION DOIT S'ADAPTER POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DU TERRITOIRE

Une autre adaptation a été rendue nécessaire par les différentes temporalités qui ont marqué l'île depuis plus de 20 ans. Pour préparer la départementalisation, l'effort de formation s'est d'abord concentré sur la préparation des agents locaux à l'intégration du droit commun. Depuis 2012, avec une accélération en 2018, le CNFPT a mis l'accent sur des politiques publiques identifiées comme prioritaires et sur les fonctions support. L'objectif poursuivi est la professionnalisation des agents pour leur permettre d'acquérir des compétences métiers.

Pour permettre à Mayotte de relever les défis locaux, régionaux, nationaux et européens qui s'imposent à elle, la formation de l'ensemble des acteurs, publics et privés, et singulièrement des agents territoriaux, est une priorité. Pour avoir un impact réel, ces formations doivent parfois être adaptées au contexte local.

C'est ce que la délégation mahoraise du CNFPT s'attèle à faire, en complétant l'offre nationale de formation dispensée sur l'ensemble du territoire (y compris à Mayotte) par l'organisation de modules complémentaires de remise à niveau ou de renforcement des compétences. Pour répondre à un besoin spécifique, le CNFPT peut également co-construire avec les collectivités des formations dédiées.

**Pour aboutir au développement d'une offre locale et complète de formation, la phase d'analyse des besoins est le principal prérequis.** Elle passe par une meilleure connaissance des besoins en compétences par les collectivités, qui doivent être en mesure de les recenser pour établir un plan de formation. De son côté, le CNFPT remplit une mission d'observation de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale. À ce titre, il a réalisé une étude exhaustive en 2017<sup>23</sup> qui dresse une photographie précise de l'emploi territorial à Mayotte et des enjeux territoriaux en matière de politiques de ressources humaines.

#### Quatre axes pour améliorer l'offre de formation



## Précisions méthodologiques

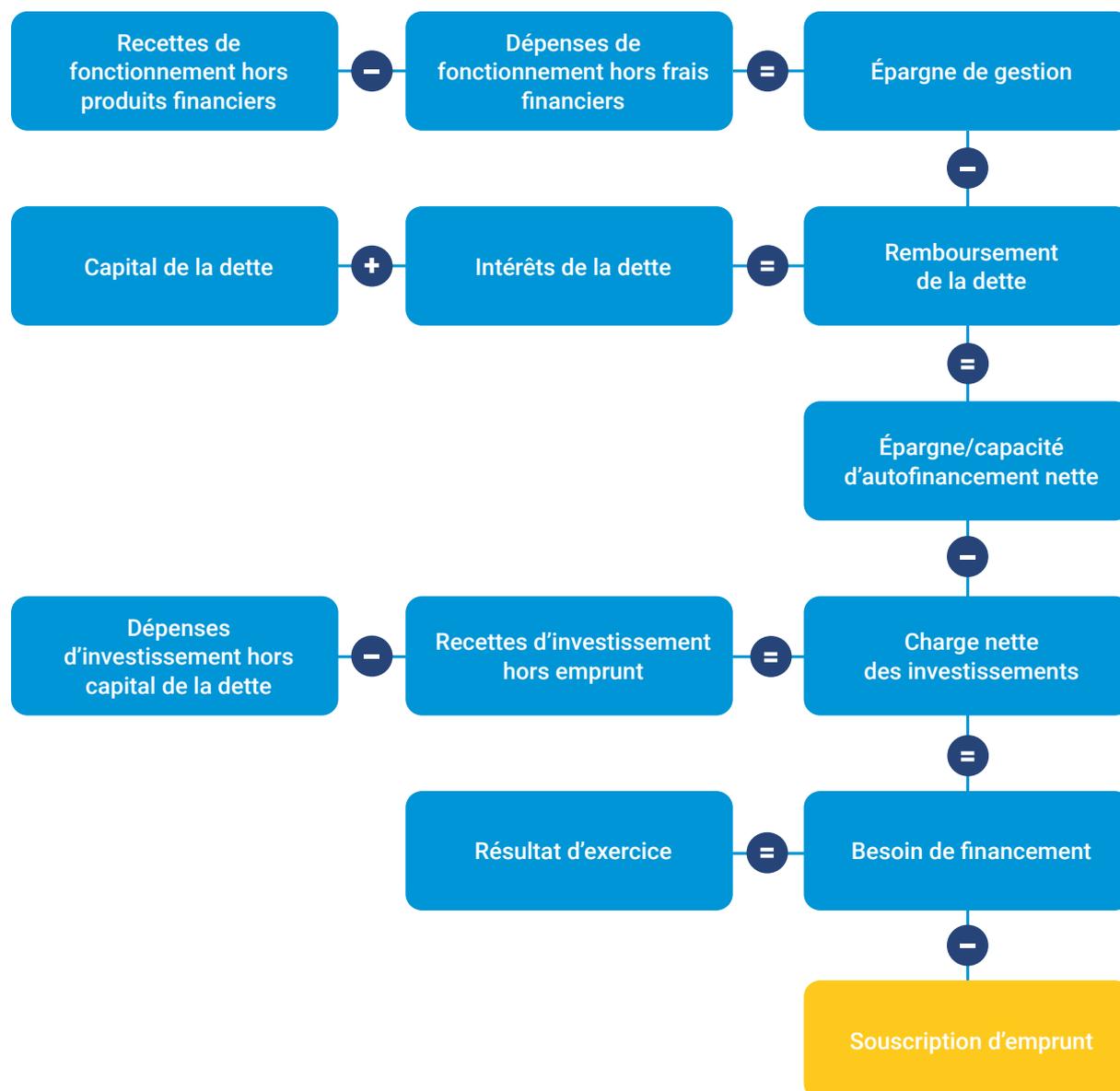
Les données du bloc communal mahorais ont été obtenues à partir de la consolidation des comptes de gestion des 17 communes et des 5 EPCI à fiscalité propre. Les informations relatives aux autres DROM sont issues des bases de données de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL). L'Observatoire du bloc communal s'attache à analyser les budgets principaux des communes et EPCI (budgets annexes exclus du champ d'analyse).

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

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

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

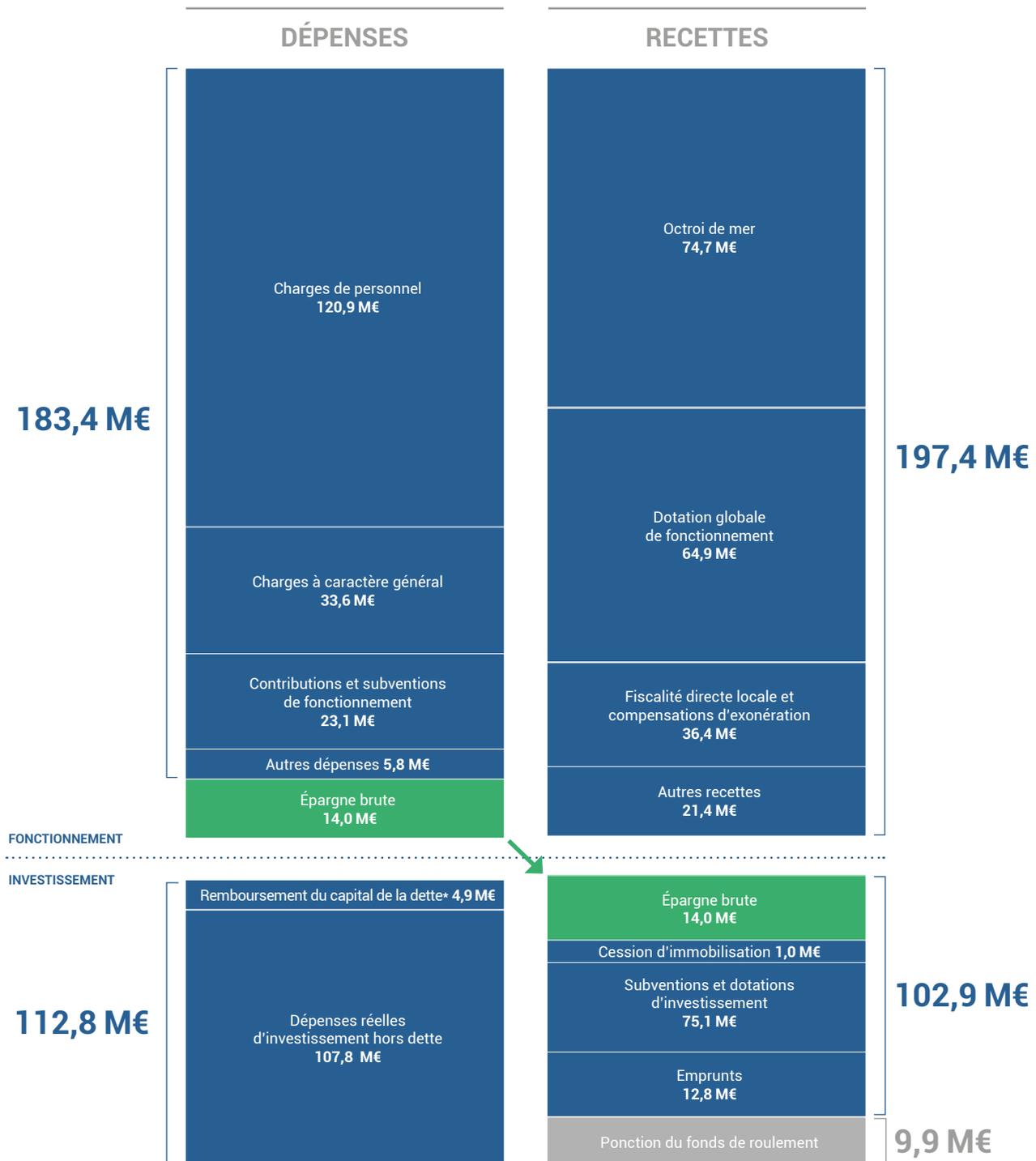
- **Épargne de gestion et épargne nette** : l'épargne de gestion est issue de la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement (hors produits et frais financiers) et doit en premier lieu couvrir le remboursement de la dette. Si l'épargne de gestion excède le remboursement de la dette, la collectivité dispose d'une capacité d'autofinancement (des investissements) nette.
- **Charge nette des investissements** : parallèlement à l'exécution des recettes et dépenses de fonctionnement, la collectivité réalise des opérations d'investissement. La différence entre les dépenses et recettes (subventions et dotations) d'investissement constitue la charge nette des investissements. Lorsque les investissements représentent une charge budgétaire, l'épargne nette doit avant tout permettre de l'absorber.
- **Besoin d'emprunt et résultat d'exercice** : de la différence entre l'épargne nette et la charge nette des investissements résulte le besoin ou non de souscrire à un emprunt pour boucler le plan de financement des opérations d'investissement. En cas de souscription d'emprunt, le résultat d'exercice correspond à la différence entre le volume d'emprunt souscrit et le besoin de financement. Le résultat d'exercice vient in fine majorer (s'il est positif) ou minorer (s'il est négatif) la trésorerie.

**Graphique 1 : Mécanisme budgétaire d'une collectivité**

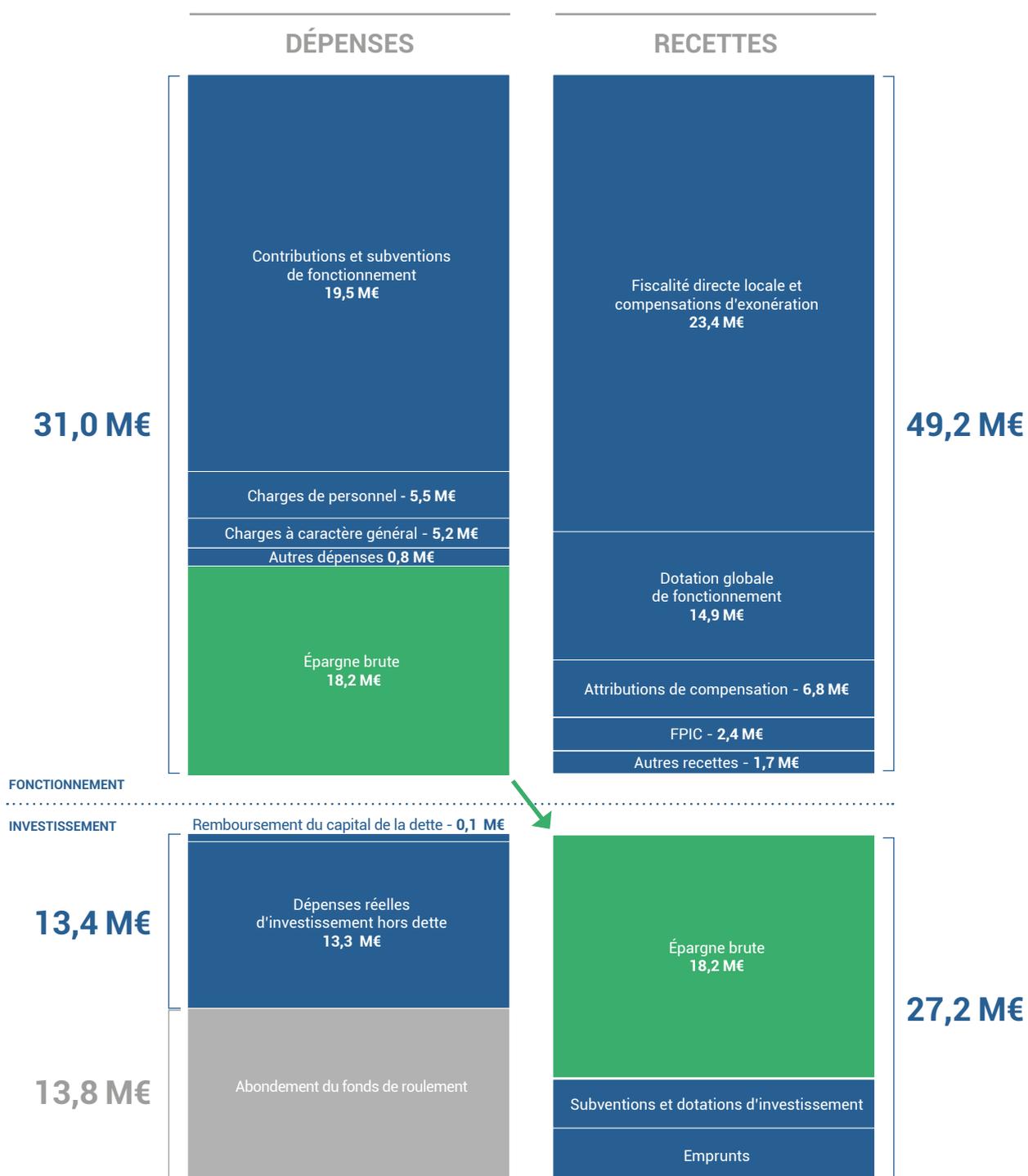
## ANNEXE 2

## Équilibres budgétaires 2020

## COMMUNES



## INTERCOMMUNALITÉS



\*L'épargne brute correspond aux recettes de fonctionnement diminuées des dépenses de fonctionnement. Contrairement à l'épargne nette, le remboursement du capital de la dette n'est pas pris en compte dans le calcul de ce solde intermédiaire de gestion.

## ANNEXE 3

# Comptes consolidés des communes et EPCI de Mayotte

## COMMUNES

### Recettes de fonctionnement

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	évolution annuelle moy. 2014 / 2020		2019 / 2020	
<b>Recettes fiscales et concours de l'État</b>	<b>131,5</b>	<b>141,6</b>	<b>144,4</b>	<b>153,3</b>	<b>161,8</b>	<b>183,8</b>	<b>194,7</b>	<b>+10,5M€</b>	<b>+7%</b>	<b>+10,9M€</b>	<b>+6%</b>
Contributions directes	22,3	27,7	24,4	25,6	13,6	14,1	17,3	-0,8M€	-4%	+3,2M€	+23%
Compensations des exonérations fiscales					1,1	18,8	19,1	+3,2M€		+0,3M€	+1%
Octroi de mer	41,2	43,6	47,0	53,5	63,8	70,2	74,7	+5,6M€	+10%	+4,5M€	+6%
Dotations globales de fonctionnement	47,6	48,8	49,9	53,4	61,1	61,8	64,9	+2,9M€	+5%	+3,1M€	+5%
Autres recettes fiscales et concours de l'État	20,4	21,4	23,1	20,8	22,2	18,8	18,7	-0,3M€	-1%	-0,1M€	-0%
<b>Autres recettes</b>	<b>2,6</b>	<b>3,4</b>	<b>2,3</b>	<b>3,9</b>	<b>2,7</b>	<b>3,8</b>	<b>2,7</b>	<b>+0,0M€</b>	<b>+1%</b>	<b>-1,1M€</b>	<b>-29%</b>
dont produits des services (70)	1,5	2,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	-0,0M€	-1%	-0,1M€	-6%
dont autres produits de gestion courante (75)	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	+0,0M€	+42%	+0,0M€	+74%
dont produits financiers (76)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,0M€		+0,0M€	
dont chapitres 77 (hors cessions et subv.) et 78	1,0	0,5	0,5	2,3	1,1	2,2	1,2	+0,0M€	+2%	-1,1M€	-48%
<b>RRF retraitées*</b>	<b>134,1</b>	<b>145,0</b>	<b>146,6</b>	<b>157,2</b>	<b>164,5</b>	<b>187,5</b>	<b>197,4</b>	<b>+10,6M€</b>	<b>+7%</b>	<b>+9,8M€</b>	<b>+5%</b>
Évolution annuelle	+33%	+8%	+1%	+7%	+5%	+14%	+5%				
<b>Poids de la fiscalité directe locale (produits et exonérations)</b>	<b>17%</b>	<b>19%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>	<b>9%</b>				
<b>Poids des produits d'octroi de mer</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>	<b>32%</b>	<b>34%</b>	<b>39%</b>	<b>37%</b>	<b>38%</b>				
<b>Poids de la DGF</b>	<b>36%</b>	<b>34%</b>	<b>34%</b>	<b>34%</b>	<b>37%</b>	<b>33%</b>	<b>33%</b>				
<b>Poids des autres recettes</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>				

## Dépenses de fonctionnement

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	évolution annuelle moy. 2014 / 2020		2019 / 2020	
<b>Charges nettes de personnel * (012)</b>	<b>67,8</b>	<b>76,6</b>	<b>82,1</b>	<b>96,6</b>	<b>94,7</b>	<b>108,1</b>	<b>120,9</b>	<b>+8,9M€</b>	<b>+10%</b>	<b>+12,7M€</b>	<b>+12%</b>
Personnel titulaire	44,6	50,0	54,9	60,4	60,8	64,8	71,7	+4,5M€	+8%	+6,8M€	+11%
Personnel non titulaire	6,8	7,8	9,9	13,4	15,4	16,9	19,5	+2,1M€	+19%	+2,5M€	+15%
Emplois aidés	15,0	16,8	18,1	16,6	9,3	10,8	10,5	-0,7M€	-6%	-0,3M€	-3%
Autres charges de personnel	17,7	19,1	19,8	22,1	21,5	23,0	26,3	+1,4M€	+7%	+3,3M€	+14%
Remboursements sur rémunérations (013)	-16,3	-17,2	-20,6	-15,8	-12,2	-7,4	-7,0	+1,5M€	-13%	+0,4M€	-5%
<b>Charges à caractère général (011)</b>	<b>28,2</b>	<b>29,0</b>	<b>29,6</b>	<b>27,8</b>	<b>26,5</b>	<b>33,7</b>	<b>33,6</b>	<b>+0,9M€</b>	<b>+3%</b>	<b>-0,2M€</b>	<b>-0%</b>
<b>Contributions et subventions de fonct.</b>	<b>17,4</b>	<b>26,0</b>	<b>18,7</b>	<b>20,0</b>	<b>20,2</b>	<b>20,4</b>	<b>23,1</b>	<b>+0,9M€</b>	<b>+5%</b>	<b>+2,7M€</b>	<b>+13%</b>
Contributions aux syndicats (dont SDIS)	15,7	24,2	14,0	14,0	8,8	7,3	7,8	-1,3M€	-11%	+0,4M€	+6%
Subventions de fonctionnement	1,7	1,9	4,1	6,0	5,8	8,2	9,5	+1,3M€	+34%	+1,3M€	+16%
Attributions de compensation (014)	0,0	0,0	0,5	0,0	5,6	4,9	5,9	+1,0M€		+0,9M€	+19%
<b>Autres chapitres</b>	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	<b>5,9</b>	<b>+0,3M€</b>	<b>+8%</b>	<b>+1,3M€</b>	<b>+29%</b>
dont charges financières (66)	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	+0,0M€	+2%	-0,0M€	-0%
dont indemnités des élus et cotisations retraite *	2,5	2,9	2,9	2,8	2,9	3,0	3,5	+0,2M€	+6%	+0,5M€	+16%
dont chapitres 67 et 68	0,5	0,5	0,3	0,7	0,6	0,7	1,5	+0,2M€	+20%	+0,8M€	+119%
<b>DRF retraitées</b>	<b>117,2</b>	<b>135,7</b>	<b>134,3</b>	<b>148,6</b>	<b>145,6</b>	<b>166,8</b>	<b>183,4</b>	<b>+11,0M€</b>	<b>+8%</b>	<b>+16,6M€</b>	<b>+10%</b>
Évolution annuelle	+22%	+16%	-1%	+11%	-2%	+15%	+10%				
<b>Rigidité des charges structurelles</b>	<b>68%</b>	<b>75%</b>	<b>72%</b>	<b>75%</b>	<b>71%</b>	<b>68%</b>	<b>72%</b>				
<b>Rigidité des charges de personnel</b>	<b>51%</b>	<b>53%</b>	<b>56%</b>	<b>61%</b>	<b>58%</b>	<b>58%</b>	<b>61%</b>				

## Remboursement de la dette

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RRF hors produits financiers <sup>(1)</sup>	150,3	162,2	167,2	173,0	176,7	194,9	204,4
DRF hors intérêts de la dette <sup>(2)</sup>	132,7	152,2	154,1	163,6	157,0	173,4	189,6
<b>Épargne de gestion<sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>	<b>+17,6</b>	<b>+10,0</b>	<b>+13,1</b>	<b>+9,3</b>	<b>+19,6</b>	<b>+21,5</b>	<b>+14,8</b>
Produits financiers <sup>(4)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intérêts de la dette <sup>(5)</sup>	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
<b>Épargne brute<sup>(6) = (3) + (4) - (5)</sup></b>	<b>+16,8</b>	<b>+9,3</b>	<b>+12,4</b>	<b>+8,6</b>	<b>+18,9</b>	<b>+20,7</b>	<b>+14,0</b>
Capital de la dette <sup>(7)</sup>	2,1	2,3	2,8	2,7	3,5	3,9	5,0
<b>Épargne nette<sup>(8) = (6) - (7)</sup></b>	<b>+14,7</b>	<b>+7,0</b>	<b>+9,6</b>	<b>+5,9</b>	<b>+15,4</b>	<b>+16,8</b>	<b>+9,0</b>

Indicateurs épargne et dette	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taux d'épargne de gestion	11,7%	6,2%	7,8%	5,4%	11,1%	11,0%	7,2%
Taux d'épargne brute	11,2%	5,8%	7,4%	5,0%	10,7%	10,6%	6,8%
Taux d'épargne nette	9,8%	4,3%	5,7%	3,4%	8,7%	8,6%	4,4%
Encours de dette	28,2 M€	33,7 M€	36,6 M€	42,4 M€	61,2 M€	80,4 M€	88,2 M€
Capacité de désendettement	2 ans	4 ans	3 ans	5 ans	3 ans	4 ans	6 ans
Taux d'endettement	19%	21%	22%	24%	35%	41%	43%
Encours de dette en €/habitant	122€/hab.	141€/hab.	148€/hab.	165€/hab.	230€/hab.	292€/hab.	310€/hab.
Taux de charge de la dette	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%

## Section d'investissement

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Déficit d'épargne nette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dépenses réelles d'invest. hors dette	40,0	61,4	56,1	48,3	67,6	99,3	107,8
<b>Besoins<sup>(1)</sup></b>	<b>+40</b>	<b>+61</b>	<b>+56</b>	<b>+48</b>	<b>+68</b>	<b>+99</b>	<b>+108</b>
Autofinancement net	14,7	7,0	9,6	5,9	15,4	16,8	9,0
Subventions	29,6	40,3	30,7	22,6	32,9	40,2	62,3
FCTVA	6,5	7,2	5,6	8,9	8,5	6,5	9,1
FRDE	0,3	4,5	6,6	7,1	9,5	0,3	3,6
Cessions	0,1	0,1	0,1	1,1	0,2	0,6	1,0
<b>Ressources<sup>(2)</sup></b>	<b>+51</b>	<b>+59</b>	<b>+53</b>	<b>+46</b>	<b>+66</b>	<b>+64</b>	<b>+85</b>
<b>Capacité/besoin de financement<sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>	<b>- 11</b>	<b>+2</b>	<b>+3</b>	<b>+3</b>	<b>+1</b>	<b>+35</b>	<b>+23</b>
<b>Emprunts nouveaux</b>	<b>9,4</b>	<b>7,0</b>	<b>5,7</b>	<b>8,5</b>	<b>22,0</b>	<b>23,4</b>	<b>12,8</b>

Indicateurs investissements et FDR	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effort d'investissement	27%	38%	34%	28%	38%	51%	53%
Taux de subv. des DRI	91%	85%	77%	80%	75%	47%	70%
Taux d'autofinancement des investissements	37%	11%	17%	12%	23%	17%	8%
DRI hors dette	174€/hab.	257€/hab.	226€/hab.	188€/hab.	254€/hab.	361€/hab.	378€/hab.
FDR du CA en jours de dépenses	18j	25j	30j	41j	90j	57j	34j
Déficit en % des RRF	n/a						

## Synthèse des comptes administratifs

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Épargne de gestion <sup>(1)</sup>	+17,6	+10,0	+13,1	+9,3	+19,6	+21,5	+14,8
Annuité de la dette <sup>(2)</sup>	2,8	3,0	3,5	3,5	4,2	4,8	5,8
<b>Épargne nette<sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>	<b>+14,7</b>	<b>+7,0</b>	<b>+9,6</b>	<b>+5,9</b>	<b>+15,4</b>	<b>+16,8</b>	<b>+9,0</b>
Dépenses réelles d'invest. hors dette <sup>(4)</sup>	40,0	61,4	56,1	48,3	67,6	99,3	107,8
Recettes réelles d'invest. hors emprunt <sup>(5)</sup>	36,6	52,1	43,0	39,7	51,1	47,5	76,0
<b>Charge nette des investissements<sup>(6)</sup></b>	<b>+3,4</b>	<b>+9,3</b>	<b>+13,1</b>	<b>+8,7</b>	<b>+16,5</b>	<b>+51,8</b>	<b>+31,7</b>
Capacité/besoin de financement <sup>(7) = (6) - (3)</sup>	- 11,3	+2,3	+3,5	+2,8	+1,2	+35,0	+22,7
Emprunts nouveaux <sup>(8)</sup>	9,4	7,0	5,7	8,5	22,0	23,4	12,8
<b>Résultat d'exercice<sup>(9) = (8) - (7)</sup></b>	<b>+20,7</b>	<b>+4,7</b>	<b>+2,2</b>	<b>+5,7</b>	<b>+20,8</b>	<b>- 11,6</b>	<b>- 9,9</b>
<b>FDR au 31/12<sup>(12) = (FDR n-1 + résultat d'exercice)</sup></b>	<b>+5,9</b>	<b>+10,7</b>	<b>+12,9</b>	<b>+18,6</b>	<b>+39,4</b>	<b>+27,7</b>	<b>+17,8</b>

## Bilan

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Financements long terme <sup>(1)</sup>	611,5	702,7	758,8	808,7	892,8	975,7	1 067,7
<i>Dont dette long terme</i>	<i>28,2</i>	<i>33,7</i>	<i>36,6</i>	<i>42,4</i>	<i>61,2</i>	<i>80,4</i>	<i>88,2</i>
Emplois stables <sup>(2)</sup>	604,9	692,0	745,9	790,0	853,0	947,8	1 049,6
<b>Fonds de roulement<sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>	<b>+6,6</b>	<b>+10,7</b>	<b>+12,9</b>	<b>+18,6</b>	<b>+39,8</b>	<b>+27,9</b>	<b>+18,1</b>
Besoins d'exploitation <sup>(4)</sup>	22,1	34,5	31,4	38,3	66,2	50,1	31,9
Ressources d'exploitation <sup>(5)</sup>	30,7	42,9	40,3	42,7	74,2	66,0	71,5
<b>Besoin en fonds de roulement<sup>(6) = (4) - (5)</sup></b>	<b>-8,6</b>	<b>-8,4</b>	<b>-8,9</b>	<b>-4,4</b>	<b>-8,0</b>	<b>-15,9</b>	<b>-39,5</b>
<b>Trésorerie<sup>(7) = (3) - (2)</sup></b>	<b>15,2</b>	<b>19,2</b>	<b>21,8</b>	<b>23,0</b>	<b>47,8</b>	<b>43,8</b>	<b>57,7</b>
<i>Trésorerie active</i>	<i>15,2</i>	<i>19,2</i>	<i>21,8</i>	<i>23,0</i>	<i>47,8</i>	<i>42,5</i>	<i>35,1</i>
<i>Trésorerie passive (lignes de trésorerie et/ou préfinancements)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>1,3</i>	<i>22,5</i>
<i>Trésorerie active en jours de dépenses de fonctionnement</i>	<i>41 j</i>	<i>45 j</i>	<i>51 j</i>	<i>50 j</i>	<i>109 j</i>	<i>88 j</i>	<i>66 j</i>

## Taxes ménages

Données fiscales**	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bases d'imposition	81,0M€	74,9M€	66,0M€	69,0M€	17,3M€	40,1M€	41,6M€
Évolution		- 7,5%	- 11,8%	+ 4,6%	- 74,9%	+ 131,2%	+ 3,7%
Taux d'imposition	13,21%	17,55%	18,05%	18,87%	21,67%	22,00%	23,45%
<b>Produit de la taxe d'habitation</b>	<b>10,7M€</b>	<b>13,1M€</b>	<b>11,9M€</b>	<b>13,0M€</b>	<b>3,8M€</b>	<b>8,8M€</b>	<b>9,8M€</b>
Bases d'imposition	103,8M€	107,4M€	110,6M€	115,9M€	67,1M€	75,0M€	83,6M€
Évolution		+ 3,4%	+ 3,0%	+ 4,8%	- 42,1%	+ 11,8%	+ 11,6%
Taux d'imposition	4,91%	7,72%	7,55%	7,56%	8,52%	8,44%	9,11%
<b>Produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties</b>	<b>5,1M€</b>	<b>8,3M€</b>	<b>8,4M€</b>	<b>8,8M€</b>	<b>5,7M€</b>	<b>6,3M€</b>	<b>7,6M€</b>
Bases d'imposition	25,0M€	20,3M€	20,8M€	19,4M€	18,7M€	17,2M€	18,3M€
Évolution		- 18,9%	+ 2,8%	- 6,8%	- 3,6%	- 7,9%	+ 6,4%
Taux d'imposition	3,79%	4,75%	4,85%	5,04%	5,51%	5,83%	5,75%
<b>Produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>	<b>0,9M€</b>	<b>1,0M€</b>	<b>1,0M€</b>	<b>1,0M€</b>	<b>1,0M€</b>	<b>1,0M€</b>	<b>1,1M€</b>
<b>Total des produits</b>	<b>16,7M€</b>	<b>22,4M€</b>	<b>21,3M€</b>	<b>22,8M€</b>	<b>10,5M€</b>	<b>16,2M€</b>	<b>18,4M€</b>

\* Diminuée des produits financiers le cas échéant

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

## INTERCOMMUNALITÉS

## Recettes de fonctionnement

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	évolution annuelle moy. 2016 / 2020		2019 / 2020	
<b>Recettes fiscales (73)</b>	<b>1,7</b>	<b>15,8</b>	<b>14,5</b>	<b>16,9</b>	<b>24,9</b>	<b>30,3</b>	<b>+3,6M€</b>	<b>+18%</b>	<b>+5,4M€</b>	<b>22%</b>
dont contributions directes (TF, TH, CFE et TEOM)	1,7	10,0	12,0	9,9	15,5	20,0	+2,5M€	+19%	+4,5M€	+29%
dont FPIC		1,3	1,2	0,9	3,5	2,4	+0,3M€	+17%	-1,0M€	-30%
dont attributions de compensation		4,5	1,3	6,1	5,6	6,8	+0,6M€	+11%	+1,1M€	+20%
dont autres				0,0	0,2	1,1	+0,3M€		+0,9M€	+345%
<b>Concours financiers (74)</b>	<b>0,3</b>	<b>4,5</b>	<b>7,9</b>	<b>10,0</b>	<b>14,3</b>	<b>18,5</b>	<b>+3,5M€</b>	<b>+43%</b>	<b>+4,2M€</b>	<b>+29%</b>
dont dotation d'intercommunalité	0,3	4,4	6,6	9,6	10,4	11,3	+1,7M€	+27%	+1,0M€	+9%
dont compensations fiscales			0,2	0,4	1,8	3,4	+0,9M€		+1,6M€	+93%
dont subventions exceptionnelles		0,1	0,3	0,2	0,8	0,3	+0,0M€	+30%	-0,5M€	-67%
dont autres			0,7	-0,2	1,4	3,5	+0,9M€		+2,1M€	+155%
<b>Autres recettes</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>+0,1M€</b>	<b>+205%</b>	<b>+0,3M€</b>	<b>+920%</b>
<b>RRF retraitées*</b>	<b>2,1</b>	<b>20,3</b>	<b>22,4</b>	<b>26,8</b>	<b>39,2</b>	<b>49,2</b>	<b>+7,2M€</b>	<b>+25%</b>	<b>+10,0M€</b>	<b>+25%</b>
<i>Évolution annuelle</i>		+851%	+11%	+20%	+46%	+25%				
<b>Poids des contributions directes</b>		<b>49%</b>	<b>53%</b>	<b>37%</b>	<b>40%</b>	<b>41%</b>				
<b>Poids des attributions de compensation</b>		<b>22%</b>	<b>6%</b>	<b>23%</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>				
<b>Poids de la dotation globale de fonctionnement</b>	<b>13%</b>	<b>22%</b>	<b>30%</b>	<b>36%</b>	<b>26%</b>	<b>23%</b>				
<b>Poids des autres recettes</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>	<b>20%</b>	<b>23%</b>				

\* Hors cessions d'immobilisation et remboursements sur rémunérations du personnel (chapitre 013)

## Dépenses de fonctionnement

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	évolution annuelle moy. 2016 / 2020		2019 / 2020	
<b>Charges nettes de personnel * (012)</b>		<b>2,1</b>	<b>1,5</b>	<b>2,4</b>	<b>3,8</b>	<b>5,4</b>	<b>+0,8M€</b>	<b>+26%</b>	<b>+1,7M€</b>	<b>+44%</b>
dont personnel titulaire		1,2	0,7	1,1	1,5	1,7	+0,1M€	+11%	+0,2M€	+14%
dont personnel non titulaire		0,3	0,4	0,9	1,5	2,7	+0,6M€	<b>+69%</b>	+1,2M€	+82%
dont emplois aidés		0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	-0,0M€	-3%	-0,1M€	-42%
dont autres		0,5	0,3	0,5	0,8	1,1	+0,1M€	+21%	+0,4M€	+46%
dont remboursements sur rémunérations (013)		0,0	-0,3	-0,4	-0,2	-0,2	-0,0M€	+60%	-0,0M€	+8%
<b>Charges à caractère général (011)</b>		<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>3,4</b>	<b>5,3</b>	<b>+0,8M€</b>	<b>+28%</b>	<b>+1,9M€</b>	<b>+57%</b>
<b>Contributions et subventions de fonct.</b>		<b>11,0</b>	<b>13,3</b>	<b>14,8</b>	<b>15,8</b>	<b>19,5</b>	<b>+2,1M€</b>	<b>+15%</b>	<b>+3,7M€</b>	<b>+23%</b>
dont contingents et participations obligatoires		8,6	9,8	10,4	14,0	13,8	<b>+1,3M€</b>	+13%	-0,3M€	-2%
dont subventions de fonctionnement aux associations		1,2	2,2	3,2	0,6	4,6	+0,9M€	+41%	+4,0M€	+618%
dont contrib./subv. exceptionnelles				0,0	0,1	0,4	+0,1M€		+0,3M€	+195%
dont attribution de compensation (014)		1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	-0,0M€	-3%	+0,0M€	+0%
<b>Autres chapitres</b>		<b>0,6</b>	<b>2,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	+0,0M€	<b>+7%</b>	<b>-0,0M€</b>	<b>-2%</b>
dont charges financières (66)					0,0	0,1	+0,0M€		+0,0M€	+164%
dont indemnités des élus et cotisations retraite *		0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	+0,0M€	+5%	-0,1M€	-7%
dont chapitres 67 et 68			2,0	0,0	0,0	0,0	+0,0M€		+0,0M€	+11%
<b>DRF retraitées</b>		<b>15,7</b>	<b>19,5</b>	<b>20,5</b>	<b>23,8</b>	<b>31,0</b>	<b>+3,8M€</b>	<b>+19%</b>	<b>+7,3M€</b>	<b>+31%</b>
<i>Évolution annuelle</i>			+24%	+5%	+16%	+31%				
<b>Rigidité des charges structurelles</b>		<b>59%</b>	<b>57%</b>	<b>53%</b>	<b>49%</b>	<b>42%</b>				
<b>Rigidité de la masse salariale (012/RRF)</b>		<b>11%</b>	<b>7%</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>				

## Remboursement de la dette

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RRF hors produits financiers <sup>(1)</sup>		20	23	27	39	49
DRF hors intérêts de la dette <sup>(2)</sup>		16	20	21	24	31
<b>Épargne de gestion</b> <sup>(3) = (1) - (2)</sup>		<b>+5</b>	<b>+3</b>	<b>+6</b>	<b>+16</b>	<b>+18</b>
Produits financiers <sup>(4)</sup>		0	0	0	0	0
Intérêts de la dette <sup>(5)</sup>		0	0	0	0	0
<b>Épargne brute</b> <sup>(6) = (3) + (4) - (5)</sup>		<b>+5</b>	<b>+3</b>	<b>+6</b>	<b>+15</b>	<b>+18</b>
Capital de la dette <sup>(7)</sup>		0	0	0	0	0
<b>Épargne nette</b> <sup>(8) = (6) - (7)</sup>		<b>+5</b>	<b>+3</b>	<b>+6</b>	<b>+15</b>	<b>+18</b>

Indicateurs épargne et dette	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taux d'épargne de gestion		22,3%	12,7%	23,3%	39,3%	36,9%
Taux d'épargne brute		22,3%	12,7%	23,3%	39,2%	36,8%
Taux d'épargne nette		22,3%	12,7%	23,3%	39,2%	36,5%
Encours de dette		0M€	0M€	2M€	7M€	13M€
Capacité de désendettement		0,0 an	0,0 an	0,2 an	0,5 an	0,7 an
Taux d'endettement		0%	0%	6%	18,9%	26,6%
Encours de dette en €/habitant		0€/hab.	0€/hab.	6€/hab.	27€/hab.	46€/hab.
Taux de charge de la dette		0%	0%	0%	0%	0%

## Section d'investissement

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Déficit d'épargne nette		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dépenses réelles d'invest. hors dette		1,0	3,0	3,9	11,9	13,3
<b>Besoins</b> <sup>(1)</sup>		<b>1,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,9</b>	<b>11,9</b>	<b>13,3</b>
Autofinancement net		+4,5	+2,9	+6,3	+15,4	+18,1
Subventions		0,1	0,5	0,4	2,3	2,7
FCTVA		0,0	0,0	0,1	0,4	0,4
FRDE		0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Cessions		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Ressources</b> <sup>(2)</sup>		<b>4,6</b>	<b>3,4</b>	<b>6,8</b>	<b>18,2</b>	<b>21,2</b>
<b>Capacité/besoin de financement</b> <sup>(3) = (1) - (2)</sup>		<b>- 3,7</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 6,3</b>	<b>- 7,9</b>
<b>Emprunts nouveaux</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>	<b>6,0</b>	<b>5,8</b>

Indicateurs investissements et FDR	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effort d'investissement		5%	13%	14%	30%	27%
Taux de subv. des DRI		10%	16%	11%	19%	20%
Taux d'autofinancement des investissements		475%	95%	163%	130%	136%
DRI hors dette		4€/hab.	12€/hab.	15€/hab.	43€/hab.	47€/hab.
FDR du CA en jours de dépenses		94j	74j	134j	218j	287j
Déficit en % des RRF		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

## Synthèse des comptes administratifs

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Épargne de gestion <sup>(1)</sup>		+4,5	+2,9	+6,3	+15,5	+18,2
Annuité de la dette <sup>(2)</sup>		0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
<b>Épargne nette <sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>		<b>+4,5</b>	<b>+2,9</b>	<b>+6,3</b>	<b>+15,4</b>	<b>+18,1</b>
Dépenses réelles d'invest. hors dette <sup>(4)</sup>		1,0	3,0	3,9	11,9	13,3
Recettes réelles d'invest. hors emprunt <sup>(5)</sup>		0,1	0,5	0,5	2,7	3,2
<b>Charge nette des investissements <sup>(6)</sup></b>		<b>+0,9</b>	<b>+2,5</b>	<b>+3,4</b>	<b>+9,1</b>	<b>+10,1</b>
Capacité/besoin de financement <sup>(7) = (6) - (3)</sup>		- 3,7	- 0,3	- 3,0	- 6,3	- 7,9
Emprunts nouveaux <sup>(8)</sup>		0,0	0,0	1,5	6,0	5,8
<b>Résultat d'exercice <sup>(9) = (8) - (7)</sup></b>		<b>+3,7</b>	<b>+0,3</b>	<b>+4,5</b>	<b>+12,3</b>	<b>+13,7</b>
<b>FDR au 31/12 <sup>(12) = (FDR n-1 + résultat d'exercice)</sup></b>		<b>+4,3</b>	<b>+4,7</b>	<b>+9,1</b>	<b>+21,4</b>	<b>+35,1</b>

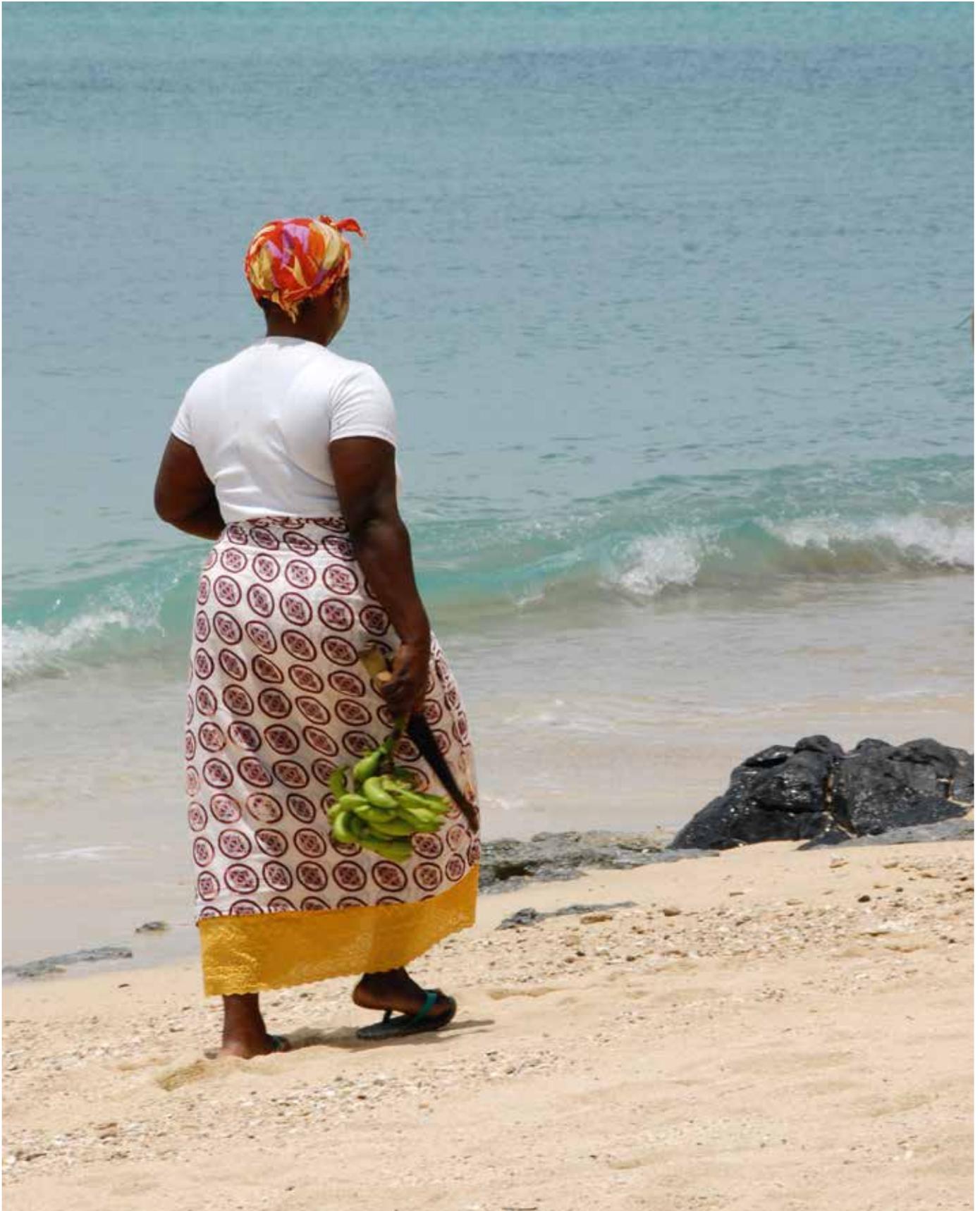
## Bilan

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Financements long terme <sup>(1)</sup>		5,3	8,6	16,8	40,7	66,7
<i>Dont dette long terme</i>		0,0	0,0	1,5	7,5	13,2
Emplois stables <sup>(2)</sup>		1,0	3,9	7,7	19,3	31,6
<b>Fonds de roulement <sup>(3) = (1) - (2)</sup></b>		<b>+4,3</b>	<b>+4,7</b>	<b>+9,1</b>	<b>+21,4</b>	<b>+35,1</b>
Besoins d'exploitation <sup>(4)</sup>		1,3	3,3	2,4	4,5	11,5
Ressources d'exploitation <sup>(5)</sup>		6,9	7,6	5,4	4,0	4,2
<b>Besoin en fonds de roulement <sup>(6) = (4) - (5)</sup></b>		<b>- 5,6</b>	<b>- 4,3</b>	<b>- 3,0</b>	<b>+0,5</b>	<b>+7,3</b>
<b>Trésorerie <sup>(7) = (3) - (2)</sup></b>		<b>9,9</b>	<b>8,9</b>	<b>12,1</b>	<b>20,9</b>	<b>27,9</b>
<i>Trésorerie active</i>		9,9	8,9	12,1	20,9	27,9
<i>Trésorerie passive (lignes de trésorerie et/ou préfinancements)</i>		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trésorerie active en jours de dépenses de fonctionnement</i>		215,6 j	142,6 j	178,0 j	212,2 j	227,5 j

## Taxes ménages et contribution foncière des entreprises

Données fiscales*	2016	2017	2018	2019	2020
Bases d'imposition	66M€	69M€	13M€	40M€	42M€
<i>Évolution</i>		+ 4,9%	- 81,7%	+ 217,7%	+ 3,7%
Taux d'imposition	3,50%	4,52%	8,59%	6,60%	6,36%
<b>Produit de la taxe d'habitation</b>	<b>2M€</b>	<b>3M€</b>	<b>1M€</b>	<b>3M€</b>	<b>3M€</b>
Bases d'imposition	13M€	52M€	67M€	34M€	40M€
<i>Évolution</i>		+ 295,3%	+ 29,8%	- 48,9%	+ 16,2%
Taux d'imposition	10,76%	3,39%	1,86%	4,84%	4,86%
<b>Produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties</b>	<b>1M€</b>	<b>2M€</b>	<b>1M€</b>	<b>2M€</b>	<b>2M€</b>
Bases d'imposition	8M€	10M€	10M€	9M€	9M€
<i>Évolution</i>		+ 30,2%	- 2,9%	- 11,2%	+ 6,1%
Taux d'imposition	3,27%	2,75%	3,27%	2,96%	2,77%
<b>Produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>	<b>0M€</b>	<b>0M€</b>	<b>0M€</b>	<b>0M€</b>	<b>0M€</b>
Bases d'imposition	19M€	21M€	21M€	20M€	23M€
<i>Évolution</i>		+ 5,6%	+ 4,2%	- 5,9%	+ 16,7%
Taux d'imposition	20,45%	17,60%	21,86%	22,26%	21,79%
<b>Produit de la contribution foncière des entreprises</b>	<b>4M€</b>	<b>4M€</b>	<b>5M€</b>	<b>4M€</b>	<b>5M€</b>
<b>Total des produits</b>	<b>8M€</b>	<b>9M€</b>	<b>7M€</b>	<b>9M€</b>	<b>10M€</b>

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





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

L'Observatoire du bloc communal s'adresse aux élus et agents des collectivités et, plus largement, à l'ensemble des administrations publiques. Depuis sa première édition en 2017, l'Observatoire cherche à éclairer les décideurs locaux dans leurs arbitrages financiers en analysant les conséquences des mutations juridiques, institutionnelles et financières en cours. La troisième édition avait permis de mieux comprendre les orientations locales grâce à une vaste enquête auprès des Directeurs Généraux des Services et Directeurs Administratifs et Financiers des 17 communes de l'Île. Ce quatrième opus a été enrichi de témoignages d'acteurs institutionnels, de fiches-actions destinées à apporter des améliorations opérationnelles et d'éléments d'analyse sur les cinq Etablissements Publics de Coopération Intercommunale du Département.

Institution financière publique et solidaire, l'AFD est l'acteur central de la politique de développement de la France. Elle s'engage sur des projets qui améliorent le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et en Outre-mer. Intervenant dans de nombreux secteurs - énergie, santé, biodiversité, eau, numérique, formation - l'AFD accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable et favorable à la construction d'un monde en commun. Son action s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD). Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets à fort impact social et environnemental dans les Outre-mer français et 115 pays. En 2020, l'AFD a engagé 12 milliards d'euros pour le financement de ces projets.

[outremer.afd.fr](http://outremer.afd.fr)  
[mayotte.afd.fr](http://mayotte.afd.fr)

Direction régionale océan Indien  
AGENCE DE MAYOTTE - Directeur : Ivan Postel-Vinay  
Place du Marché - BP 610 Kaweni - 97600 MAMOUDZOU  
Tel: + 262 269 64 35 00  
[afd-mamoudzou@afd.fr](mailto:afd-mamoudzou@afd.fr)



[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Twitter : @AFD\_France - Facebook : AFDOfficiel - Instagram : afd\_france

5, rue Roland-Barthes -75598 Paris cedex 12 -France

Tél. : +33 1 53 44 31 31