



CEROM

Comptes
Économiques
Rapides pour
l'Outre-mer



10 ans de départementalisation de Mayotte

Collectivités de Mayotte : des effets contrastés de la départementalisation sur la fiscalité, l'emploi public et l'investissement

65 ans après la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion, Mayotte est devenue en 2011 un département français. Dix ans plus tard, les services de l'État continuent à accompagner le processus de départementalisation à travers, notamment, l'application de la fiscalité de droit commun (ex : identification, recensement et évaluation des rues et du bâti afin d'améliorer la perception des impôts fonciers), le financement des projets locaux (ex : aide à la recherche et au suivi des subventions de l'Europe et de l'État) et la mise en œuvre des opérations d'équipement (ex : assistance à maîtrise d'ouvrage ou appui à la conduite d'opération).

Aujourd'hui, force est de constater qu'au-delà des aspects juridiques, le processus de départementalisation n'est pas encore achevé. Les investissements à conduire pour atteindre les standards nationaux (enseignement, eau et assainissement, santé, etc.) demeurent très importants tandis que les capacités de traitement des communes, des maîtres d'œuvre et des entreprises de travaux restent inégales et que la population continue de croître à un rythme soutenu. En outre, les occupations sans titre de terrains et de bâtiments restent un phénomène répandu qui entrave la progression des ressources propres des collectivités. En matière de fiscalité, d'emploi et d'investissement, les collectivités ont toutefois fait des avancées notables. Cette note s'attache à les exposer, sans occulter les chantiers qu'il reste à conduire.

Fiscalité

L'application de la fiscalité de droit commun

Avant la départementalisation, Mayotte dépendait d'un régime d'autonomie fiscale. Un « code général des impôts de Mayotte » et un « code des douanes applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte » prévoyaient des impôts spécifiques au territoire : patente, taxe locale sur les propriétés bâties, impôt sur les revenus, droit de douane, taxe de consommation, redevance sur les marchandises, etc. Dans cette configuration, seul le Département percevait le produit de la fiscalité, tandis que le fonctionnement courant des communes était financé par des dotations de l'État.

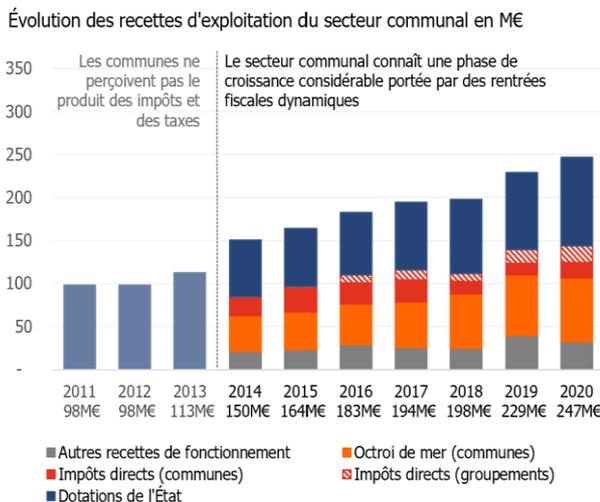
L'application de la fiscalité de droit commun (code général des impôts et code des douanes) est intervenue le 1^{er} janvier 2014. Elle instaure quatre mesures destinées à remplacer d'anciennes taxes ou à en créer de nouvelles : 1) le transfert des produits de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur les sociétés (IS) du Département vers l'État, 2) l'introduction de la taxe d'habitation (TH), des taxes foncières (TFPB et TFPNB) et de la contribution économique territoriale (CET), 3) l'application du régime de l'octroi de mer et enfin 4) l'introduction de la TVA (à taux zéro cependant).

Plus de ressources pour le secteur communal

La mise en place de la fiscalité de droit commun a engendré une augmentation des ressources de fonctionnement des collectivités locales. En dix ans, le produit des impôts directs (payés directement par le contribuable, comme la taxe d'habitation) et indirects (versés par un intermédiaire, comme pour l'octroi de mer ou la taxe sur les tabacs) a plus que doublé.

Ces ressources supplémentaires ont profité à un secteur communal largement sous-doté au début de la départementalisation : les recettes d'exploitation des communes mahoraises étaient de 500 € par habitant en 2013 contre 2 100 € en moyenne pour les autres communes domiennes. L'affectation de la majeure partie des produits de la nouvelle fiscalité aux communes leur a permis de disposer des mêmes ressources que leurs homologues domiennes, mais aussi de moyens compatibles avec l'extension de leurs responsabilités.

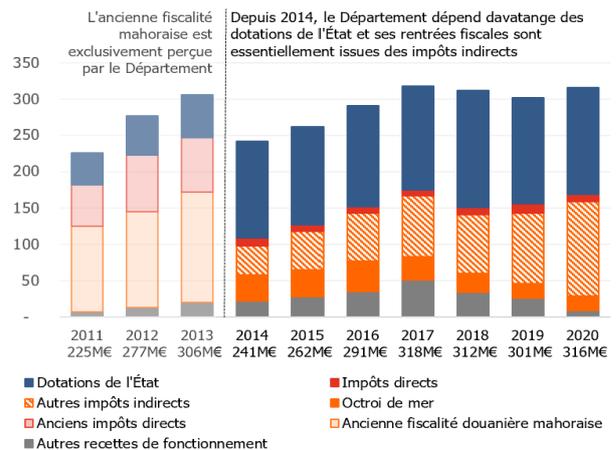
1 Le panier de recettes des communes a doublé...



En revanche, le schéma de financement du Département a été profondément modifié avec la départementalisation. Ses ressources ont d'abord connu un effet de repli (perte des produits de l'IR et de l'IS) avant d'augmenter progressivement sous l'effet de la croissance de l'activité économique de l'île. À l'avenir, la dynamique de rattrapage dans laquelle s'inscrit le territoire devrait continuer de profiter au Département grâce à des rentrées douanières additionnelles. La loi prévoit également que le Département puisse bénéficier d'une nouvelle dotation chaque fois qu'il se saisit d'une nouvelle compétence majeure (ex : RSA).

2 ... celui du Département a profondément évolué

Évolution des recettes d'exploitation du Département en M€



Dix ans après la départementalisation : des rentrées fiscales encore freinées par le faible niveau de revenus de la population et le manque de formalisation du foncier

Le nouveau dispositif fiscal a fait l'objet de plusieurs ajustements au cours de ses huit premières années d'existence. L'abaissement et l'abattement des valeurs locatives ou encore la modification de la répartition des produits de l'octroi de mer et de la CET, ajoutés aux réformes nationales en cours, ont engendré de nombreuses incertitudes pour les collectivités. Faute de visibilité suffisante, les taux d'imposition ont parfois été votés en réaction à des difficultés financières préexistantes plutôt qu'en application d'une véritable stratégie fiscale.

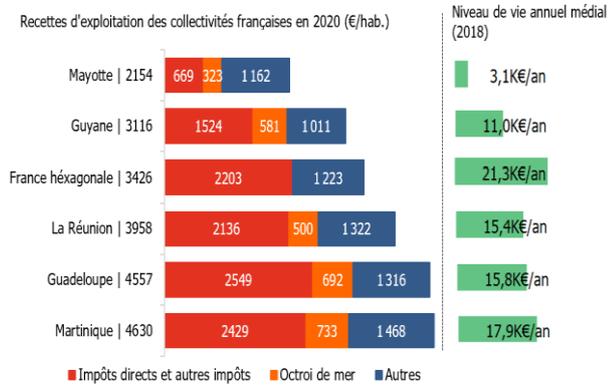
Malgré ces ajustements, les impôts directs locaux présentent en moyenne un rendement cinq fois plus faible que dans les autres DROM. Cela s'explique par un niveau de vie annuel médian largement inférieur à la moyenne. Il convient ici de rappeler qu'environ 40 % des habitations sont précaires et leurs habitants non imposables.

Autre cause du faible rendement des impôts directs : l'existence d'un foncier coutumier collectif non formalisé (occupations sans titre). Bien qu'en cours d'appropriation, la culture déclarative - qui passe notamment par le dépôt de permis de construire - demeure peu ancrée chez les habitants. Pourtant décidée dès l'accord de 2000 sur l'avenir de Mayotte, la mise en place des impôts directs s'est organisée avec retard et sur des bases très incomplètes. Le plan cadastral, achevé en décembre 2014, ne comportait aucune évaluation de la valeur locative des parcelles (qui ne sont toujours pas entièrement recensées et évaluées à ce jour), tandis que les travaux de stabilisation et de fiabilisation de l'état civil n'étaient pas encore finalisés.

De son côté, l'octroi de mer est une taxe prélevée à la fois sur les importations et exportations de marchandises et sur la production locale. En 2020, son rendement était deux fois inférieur à celui de la moyenne des DROM. Cette situation s'explique par deux

facteurs : d'une part, le pouvoir d'achat des Mahorais et, d'autre part, le tissu économique local qui est très majoritairement constitué de petites entreprises informelles.

3 Les produits fiscaux et le niveau de vie médian restent très en retrait



Emploi

Le secteur public, premier employeur de l'île

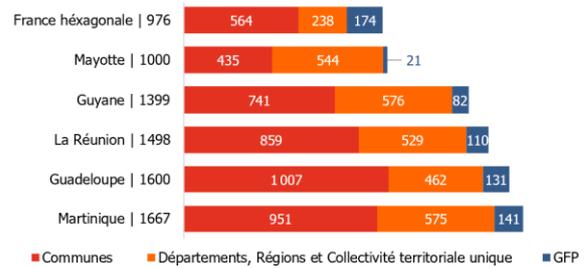
Si le secteur public est historiquement l'un des premiers pourvoyeurs d'emplois dans les DROM, son poids est encore plus prépondérant à Mayotte. Il représente en effet 21 500 emplois contre 19 000 dans le secteur privé au second semestre 2018 (source : INSEE). Cette forte proportion est toutefois à apprécier avec prudence en raison de nombreux emplois informels difficiles à recenser dans le secteur marchand. Sur les 21 491 emplois publics précités, 13 135 relèvent de la fonction publique d'État et 8 356 des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Entre 2009 et 2018, les créations d'emploi ont surtout concerné les services de l'État (+ 8 356) tandis que le nombre d'agents des collectivités territoriales et de l'hôpital n'a progressé que de 220 emplois.

Le Département de Mayotte : premier employeur de la fonction publique territoriale

Le Département concentre plus de 40 % de l'emploi territorial alors que la moyenne nationale se situe autour de 19 %. À l'inverse, les frais de personnel du secteur communal apparaissent relativement faibles : 435 € par habitant contre environ 1 000 € dans les quatre autres DROM et 564 € dans l'hexagone. Cette situation s'explique par le fait que le Département était mieux doté que le secteur communal à la veille de la départementalisation. La situation tend néanmoins à s'équilibrer depuis 2014 puisque les effectifs du secteur communal s'étoffent plus vite que ceux du Département grâce aux nouveaux produits de la fiscalité. Les groupements de communes, dont les recrutements n'ont débuté qu'à partir de 2016, devraient présenter les plus grosses croissances d'effectifs à l'avenir.

4 À Mayotte, le Département concentre la majorité des emplois

Frais de personnel des collectivités d'Outre-mer et de France hexagonale en 2020 (€/hab.)



La masse salariale a augmenté de 8% par an mais reste inférieure à la moyenne domienne

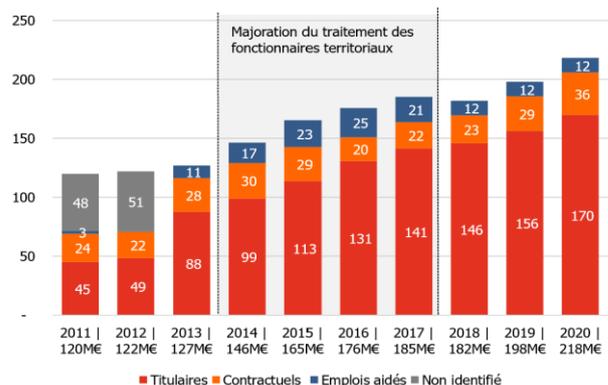
Cette évolution, permise par le processus de départementalisation, dépasse largement l'épure du glissement vieillesse technicité (+2 à 3 % par an), qui désigne la progression mécanique de la masse salariale en application des règles conventionnelles. Cette forte croissance fait exception parmi les collectivités domiennes, qui disposaient déjà d'effectifs fournis en 2014 et doivent composer depuis plusieurs années avec des capacités de recrutement plus contraintes. Une croissance moins soutenue est toutefois probable à Mayotte dans les années à venir compte tenu de la faible capacité contributive des ménages.

Cette augmentation provient des revalorisations salariales et des recrutements

Revendiquée lors des mouvements sociaux de 2011 et facilitée par la départementalisation, l'indexation de la rémunération des agents de la fonction publique territoriale a permis la revalorisation des traitements des fonctionnaires titulaires. Il s'est agi de rehausser la rémunération des titulaires Mahorais au niveau de celle de leurs homologues domiens. Entre 2014 et 2017, l'augmentation des charges afférentes à la rémunération des agents titulaires (+53 M€) résulte donc davantage de cette revalorisation que de nouveaux recrutements.

5 La masse salariale à surtout augmenté à partir de 2014

Évolution des charges de personnel des communes, des groupements de communes et du Département de Mayotte en M€



À partir de 2018, les frais de personnel ont augmenté plus vite en raison de l'embauche d'agents contractuels sur des fonctions d'encadrement et de direction (+14 M€ entre 2017 et 2020). Il s'est également agi de conserver certains emplois aidés auxquels les collectivités avaient largement recours et dont le coût était, jusqu'en 2018, presque entièrement pris en charge par l'État. Des vagues de titularisation d'agents et d'anciens emplois aidés ont par ailleurs conduit à verser davantage de traitements majorés.

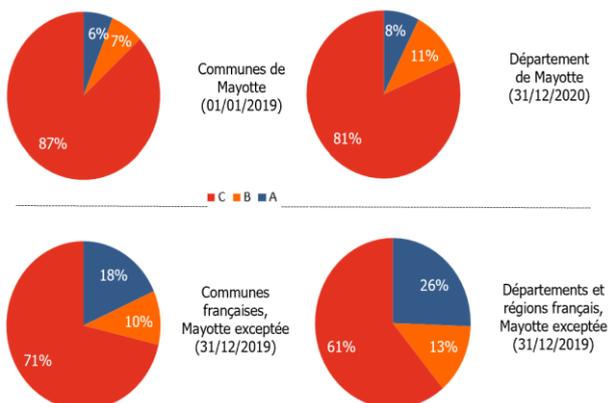
Dix ans après la départementalisation : le défi d'un meilleur usage des ressources humaines

La proportion d'agents de catégorie A (fonctions de conception et de direction) dans les effectifs est particulièrement faible à Mayotte : environ 7 % des effectifs contre plus de 20 % en moyenne dans les autres communes françaises. La part des agents de catégorie B se situe également en-dessous de la moyenne nationale. **Ces écarts montrent que les collectivités mahoraises présentent un déficit de cadres pour piloter les politiques publiques et superviser des agents de catégorie C (fonctions d'exécution) présents en grand nombre.** Cette situation est notamment liée au niveau de formation de la population : 69 % des plus de 15 ans non scolarisés ne sont pas diplômés ou détiennent au plus le brevet des collèges (source : INSEE). Si la situation s'est déjà largement rééquilibrée (les agents de catégorie A ne représentaient que 4,5 % des effectifs communaux en 2014 contre 6,2% cinq ans plus tard), les besoins en formation des effectifs territoriaux demeurent très conséquents, avec une forte attention à porter sur l'usage de l'écrit et de la langue française, notamment pour les agents, très majoritaires, dont la langue maternelle n'est pas le français.

En l'espace de dix ans, le panel de compétences et de responsabilités dévolues aux collectivités s'est par ailleurs fortement accru, les obligeant à renforcer progressivement l'organisation de leurs services et les compétences de leurs agents. Assumer pleinement ces nouvelles responsabilités représente donc un enjeu essentiel. L'émergence récente des groupements de communes, principalement dotés d'agents de catégorie A, laisse entrevoir un apport en expertise supplémentaire utile au secteur communal.

6 Une plus forte proportion d'agents de catégorie C à Mayotte

Répartition des effectifs des collectivités territoriales par catégorie



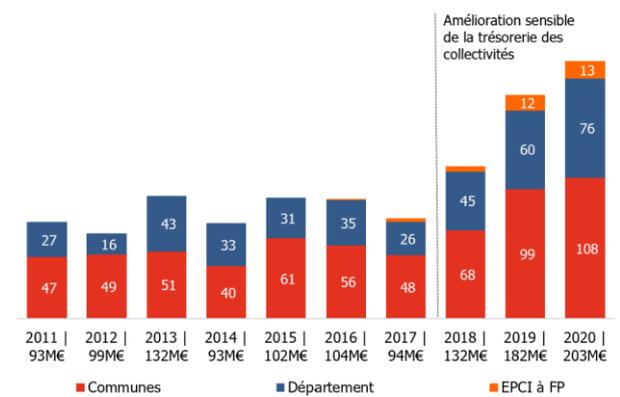
Investissement

Un doublement des investissements depuis la départementalisation

Les investissements des collectivités mahoraises ont longtemps été bridés par des capacités financières très restreintes. Plusieurs années de résultats excédentaires, des projets toujours hautement subventionnés et le versement de prêts ont récemment permis la constitution de niveaux de trésorerie plus confortables. Ces ressources supplémentaires ont facilité la concrétisation des projets d'investissement des collectivités qui se sont nettement accélérés à partir de 2018 pour atteindre 203 M€ en 2020, soit deux fois plus qu'en 2011. Alors que les besoins sont importants en matière d'accès à l'eau, d'assainissement, de construction d'établissements scolaires ou encore de résorption de l'habitat insalubre, les investissements portés par les collectivités mahoraises demeurent toutefois largement inférieurs à la moyenne des autres DROM : 726 € par habitant en 2020 contre 1 100€ en moyenne.

7 Les collectivités investissent davantage depuis 2018

Dépenses d'investissement hors dette des collectivités territoriales mahoraises (en M€)

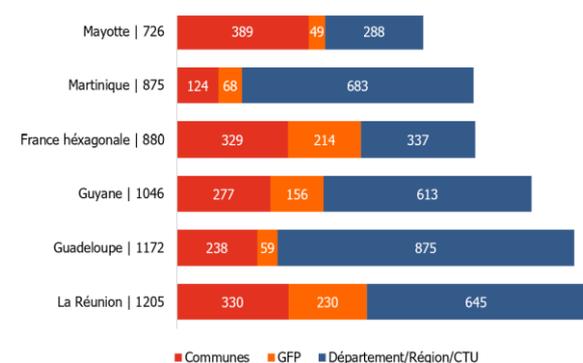


Les communes réalisent la majorité de l'investissement public local

Le Département et les groupements de communes de Mayotte présentent des niveaux d'investissement deux à quatre fois moins élevés que dans les autres DROM.

8 En 2020, les communes mahoraises sont celles qui investissent le plus

Dépenses d'investissement hors dette des collectivités dominiennes et métropolitaines en 2020 (€/hab.)



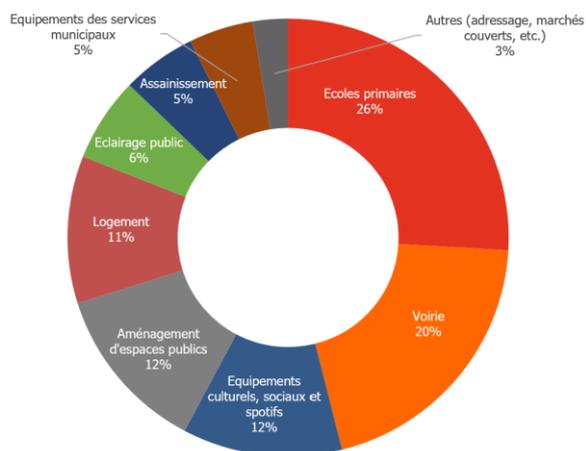
Cette situation s’explique en partie par deux particularités mahoraises, symptomatiques de l’inachèvement du processus de départementalisation.

D’une part, les responsabilités du Département sont encore partielles. En dépit de son statut de collectivité territoriale unique, la construction et l’entretien des collèges et des lycées - qui représentent un poste significatif de dépenses - est par exemple maintenue sous la responsabilité de l’État. D’autre part, les projets d’investissement des groupements de communes - créés en 2016 - sont pour beaucoup en phase d’études et n’ont pas encore généré de dépenses lourdes. Autre élément important : de par leur dimension structurante, l’aboutissement des projets portés par ces collectivités implique souvent un temps de préparation, des expertises et un degré de structuration des services conséquents.

Les communes de Mayotte ont plus investi que leurs homologues dominiennes en 2020. Cela révèle la situation tout à fait particulière dans laquelle se trouvent les communes mahoraises, qui portent des projets d’investissement très lourds par rapport à leur taille. Les besoins en équipements et en infrastructures sont effectivement très conséquents. **Sur la période allant de 2018 à 2020, un quart des dépenses d’équipement des communes a porté sur la construction et la rénovation d’écoles primaires.** Si les capacités d’accueil s’accroissent d’année en année, les écoles et les salles de classe ne sont pas encore en nombre suffisant pour absorber la progression soutenue des effectifs scolaires : pas moins de 600 salles de classe étaient à construire à la rentrée 2020. L’autre quart a porté sur l’éclairage public (il s’agit souvent d’installations entièrement nouvelles et non de simples modernisations) et la voirie, qui représente des investissements très coûteux.

9 Les investissements communaux portent majoritairement sur les écoles, les routes et les équipements collectifs

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 72% des dépenses d’équipement des communes de Mayotte.

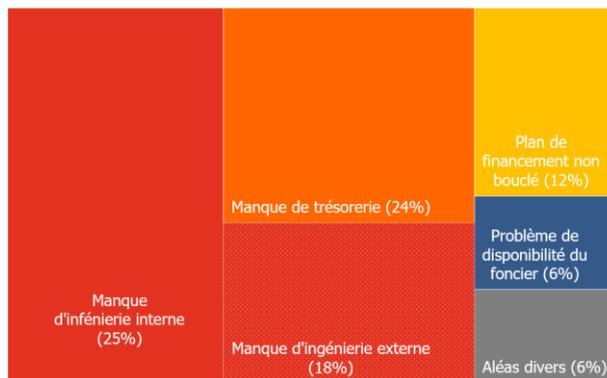
Dix ans après la départementalisation : l’environnement institutionnel se renforce pour appuyer les investissements locaux

Depuis la départementalisation, la palette de subventions à disposition des collectivités mahoraises n’a cessé de s’élargir, notamment grâce à l’accès aux fonds européens. Si la captation de subventions a progressé, elle demeure logiquement faible eu égard à l’important déficit d’expérience initial des collectivités en matière de montage et de suivi de dossiers de subventions (archivage, respect des dates butoirs, rédaction des pièces administratives, gestion des marchés publics, etc.).

Plus largement, une enquête menée par l’AFD auprès des communes a permis d’identifier divers facteurs de ralentissement des opérations d’investissement : déficit d’ingénierie interne et externe, manque de trésorerie, difficulté à sanctuariser du foncier pour l’implantation des équipements ou encore lenteurs administratives des organismes financeurs. **Les résultats de cette enquête révèlent les conditions restant à réunir dix ans après la départementalisation pour créer un environnement plus propice à l’investissement public local : des agents territoriaux mieux formés à la conception et au suivi des projets, des maîtres d’œuvre et entreprises de travaux plus nombreux et mieux qualifiés, des emprises foncières plus étendues ou encore des partenariats renforcés et plus fluides avec les organismes qui instruisent les dossiers mais aident également à leur montage et suivi.**

10 Investissements retardés : un problème multifactoriel

Résultats d’une enquête auprès des directeurs généraux et des directeurs financiers des communes sur les causes de report des projets d’investissement (2019)



Dix ans après la départementalisation, l’ampleur des investissements à réaliser reste considérable (écoles, routes, réseaux d’eau potable et d’assainissement, réseaux de collecte et de traitement des déchets, etc.) alors que les besoins d’appui des jeunes collectivités mahoraises le sont tout autant. En réponse à ce constat, deux structures *sui generis* d’accompagnement ont donc été constituées : une plateforme d’ingénierie financière rattachée à la Préfecture pour l’appui aux projets financés par l’État et un groupe-ment d’intérêt public pour l’appui au montage, l’instruction et le suivi des projets soutenus par les fonds européens.



Le partenariat pour les Comptes économiques rapides pour l’Outre-mer (CEROM) réunit, depuis 2004, les Instituts d’émission (IEDOM-IEOM), l’Agence française de développement (AFD), et les instituts de statistique intervenant dans les départements et collectivités d’outre-mer: l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), l’Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (Isee), l’Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF). Il a pour objectifs l’élaboration des comptes rapides, la modélisation de l’évolution des économies et la publication d’analyses macroéconomiques ou thématiques sur les départements et collectivités d’outre-mer.



Directeur de la publication : Ivan Postel-Vinay

Rédaction : David Héricotte et Adrienne Lainey

Éditeur : AFD – IEDOM - Insee

Achévé d’imprimer : septembre 2022

Dépôt légal : ISSN