



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNE DE M'TSAMBORO (Département de Mayotte)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 5 novembre 2020.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	2
RECOMMANDATIONS .....	4
PROCÉDURE .....	6
OBSERVATIONS DÉFINITIVES .....	7
1 LA SITUATION FINANCIÈRE .....	7
1.1 La fiabilité des comptes .....	7
1.1.1 L'absence de comptabilité d'engagement .....	8
1.1.2 Des restes à réaliser non suivis .....	8
1.1.3 D'importants restes à recouvrer non comptabilisés .....	8
1.2 La formation de l'autofinancement .....	9
1.2.1 L'évolution des charges de gestion .....	9
1.2.2 L'évolution des produits de gestion .....	11
1.2.3 Une capacité d'autofinancement retrouvée .....	12
1.3 Le financement des investissements .....	13
1.3.1 Un FCTVA à optimiser .....	14
1.3.2 L'absence de plan pluriannuel d'investissement .....	14
1.3.3 Des marges de manœuvre à conserver .....	15
2 L'ORGANISATION DES MOYENS .....	16
2.1 Les ressources humaines .....	16
2.1.1 Des effectifs maîtrisés .....	16
2.1.2 Le non-respect du temps de travail .....	18
2.1.3 La masse salariale .....	18
2.2 Une politique de prévention balbutiante .....	22
2.2.1 Nécessité de mise en place des instances de prévention .....	22
2.2.2 Un corpus documentaire à mettre en place .....	23
2.2.3 Un suivi du parc de véhicules défaillant .....	24
2.2.4 Un suivi du bâtimentaire insuffisant .....	25
2.3 La commande publique .....	26
2.3.1 Un service de la commande publique inexistant .....	26
2.3.2 Une réglementation mal connue et insuffisamment maîtrisée .....	27
3 AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT .....	28
3.1 Une commune pilote en matière de plan de prévention des risques naturels .....	29
3.1.1 Une problématique de risques naturels particulièrement prégnante .....	29
3.1.2 Une culture du risque à développer .....	30
3.2 Les grands projets d'équipement .....	31
3.2.1 La crèche municipale .....	31
3.2.2 Le ponton de pêche de Mtsahara .....	32
3.2.3 La médiathèque de Hamjago .....	35
3.3 La politique de la ville .....	36
3.3.1 Une gestion active du contrat de ville 2015 – 2020 .....	36
3.3.2 Quelques points formels d'amélioration .....	37
3.3.3 Les autres points formels d'amélioration (suite) .....	38
ANNEXES .....	39
RÉPONSE DU MAIRE .....	42

## SYNTHÈSE

La commune, qui regroupe trois villages, M'Tsamboro, Mtsahara et Hamjago, compte au dernier recensement de 2017 une population de 7 705 habitants. Elle appartient, avec les communes d'Acoua, de Bandraboua et de Koungou à la communauté de communes du Nord de Mayotte, laquelle ne fonctionne pas depuis sa création.

La commune présente une situation financière maîtrisée, indépendamment de quelques anomalies en matière de qualité des comptes, faute principalement de ne pas avoir mis en place une comptabilité d'engagement des dépenses. Elle dégage en 2019 un autofinancement convenable grâce notamment à la maîtrise de sa masse salariale durant les cinq dernières années et au choix courageux en 2018 d'augmenter significativement les taux d'imposition concomitamment à l'abattement des bases de taxe d'habitation, ce qui lui a permis, de ne pas hypothéquer les recettes supplémentaires apportées par l'octroi de mer suite au rééquilibrage de la répartition entre le département et les communes. Malheureusement, elle n'a pas su s'organiser de manière efficace pour suivre les projets d'équipements nouveaux, lesquels sont pourtant subventionnés à des niveaux pouvant atteindre 90 %, notamment son projet phare de création d'une crèche municipale. L'absence de plan pluriannuel d'investissement et de plans de financement pour chaque projet d'équipement prive la commune d'outils de pilotage à la fois stratégique et opérationnel pour maîtriser leur soutenabilité, leurs coûts et les délais de réalisation.

La réorganisation du temps de travail sur la base annuelle des 1607 heures pour un agent à temps complet, la limitation de certaines primes et autres avantages aux seuls ayants droit, la suppression de certaines gratifications sans fondement légal, lui permettront de contenir ses effectifs et de maîtriser sa masse salariale, même si des recrutements complémentaires s'avèreront indispensables pour assurer le fonctionnement de nouveaux services, sauf à en externaliser certains. Le choix récent de se doter prochainement d'un service de la commande publique l'aidera non seulement à sécuriser juridiquement ses procédures mais aussi à optimiser l'emploi des deniers publics.

La commune a posé les bases d'une politique de prévention en matière d'hygiène, de sécurité et de condition de travail. Cette politique peine à se mettre en place. Il appartient à la collectivité d'en accélérer le développement pour la rendre davantage effective.

La commune a été la première du département à se doter d'un plan de prévention des risques naturels. Par la suite elle a su s'adapter aux différentes contraintes réglementaires résultant de ce plan. Ainsi, elle a dû revoir l'implantation de la crèche prévue dans une zone devenue inconstructible au regard de ce plan, nonobstant le retard et les surcoûts induits. Le risque de submersion marine, non pris en compte dans le cadre d'un PPRN, mériterait d'être intégré dans la cartographie des risques de la commune.

Avec les villages de M'Tsamboro et de Mtsahara intégrés à la liste des quartiers de la politique de la ville, la commune apparaît également comme une commune pilote dans ce domaine. Elle a signé en juillet 2015 un contrat de ville de « nouvelle génération » définissant les priorités en matière de cohésion sociale, de développement économique, d'emploi et de cadre de vie.

Le protocole d'engagements renforcés et réciproques de septembre 2019 a permis une évaluation à mi-parcours du dispositif et d'en prolonger les effets pour deux ans, signe d'un travail de qualité.

La commune, qui s'est engagée à réformer son action et mettre en œuvre les recommandations de la chambre, dispose d'un ensemble d'atouts pour améliorer le cadre de vie de sa population et lui apporter une offre de services davantage en rapport avec les standards contemporains. L'ouverture de la crèche prévue début 2021, la livraison du ponton de pêche de Mtsahara fin 2021 ainsi que le projet de médiathèque de Hamjago pourraient y contribuer.

**RECOMMANDATIONS<sup>1</sup>**

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Rationaliser la flotte des téléphones portables.			X	10
2	Comptabilité	Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement et en assurer un suivi rigoureux.		X		15
3	Gestion des ressources humaines	Mettre en place un dispositif de contrôle rigoureux du versement du supplément familial de traitement.		X		19
4	Gestion des ressources humaines	Mettre en place une politique effective de prévention en matière d'hygiène, de sécurité et de condition de travail en s'appuyant sur les dispositifs initiés et les partenaires institutionnels.		X		26
5	Achat	Se doter d'un service de la commande publique.			X	28
6	Gouvernance et organisation interne	Poursuivre le développement de sa politique en matière de prévention des risques naturels.		X		31
7	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place des plans de financement soutenables et suivre avec rigueur l'avancement tant administratif qu'opérationnel de ses différents projets d'équipement pour en maîtriser les coûts et les délais de réalisation.			X	36
8	Gouvernance et organisation interne	Mobiliser l'ensemble des moyens et dispositifs prévus au contrat de ville pour en améliorer sa gouvernance et son efficacité afin de répondre aux objectifs de cohésion sociale, de développement et d'amélioration du cadre de vie de sa population.		X		38

<i>Régularité</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Comptabilité	Mettre en place une comptabilité d'engagement dans les meilleurs délais.			X	8
2	Comptabilité	Se rapprocher du comptable public pour mettre en place un suivi régulier des créances et apurer les créances anciennes irrécouvrables.			X	9
3	Comptabilité	Sécuriser la conservation des fonds de la régie.		X		9
4	Gestion des ressources humaines	Mettre en œuvre en 2021 un règlement relatif à l'organisation du temps de travail de telle sorte que la durée annuelle du temps de travail effective soit désormais de 1 607 heures pour un agent à temps complet.			X	18
5	Gestion des ressources humaines	Attribuer la NBI aux seuls agents y ouvrant droit conformément aux dispositions du décret n° 93-863 du 18 juin 1993 modifié relatif aux conditions de sa mise en œuvre dans la fonction publique territoriale.			X	20
6	Gestion des ressources humaines	Abroger les délibérations du 24 janvier 2018 instaurant au profit des agents communaux des gratifications à l'occasion de la remise de médaille d'honneur ou de leur départ en retraite.			X	21
7	Gouvernance et organisation interne	Respecter les dispositions des articles L. 2122-22 et suivants du CGCT relatifs aux délégations données par le conseil municipal au maire.	X			38

---

<sup>1</sup> Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

## **PROCÉDURE**

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de M'Tsamboro a été ouvert le 19 novembre 2019 par lettre du président de la chambre adressée au maire, M. Harouna Colo.

En application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 29 mai 2020 avec le maire.

Lors de sa séance du 4 juin 2020, la chambre a arrêté ses observations provisoires suivantes qui ont été notifiées à M. Harouna Colo ainsi qu'à M. Laithidine Ben Said, nouveau maire à compter du 29 juin 2020. MM. Harouna Colo et Laithidine Ben Said ont adressé une réponse commune à la chambre le 25 septembre 2020.

Un extrait a été envoyé à l'IRCANTEC qui y a répondu le 4 septembre 2020.

Après avoir examiné les réponses, la chambre dans sa séance du 5 novembre 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

## OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La commune de M'Tsamboro, située sur la côte ouest de Grande Terre regroupe trois villages, M'Tsamboro, Mtsahara et Hamjago et compte 7 705 habitants en 2017. Les conditions de vie dans ces trois villages sont supérieures, selon l'INSEE, à la moyenne des villages mahorais.

La commune fait partie, depuis sa création le 31 décembre 2015, de la communauté de communes du Nord de Mayotte qui regroupe également les communes d'Acoua, de Bandraboua et de Koungou. Elle a pâti des dysfonctionnements de cette intercommunalité qui assure, sous la tutelle du préfet, uniquement le financement du syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM).

Le présent examen des comptes et de la gestion a porté essentiellement sur l'analyse de la situation financière, (les charges, ressources et la fiscalité), l'organisation des moyens, les politiques d'aménagement et développement, dont la politique de la ville.

### 1 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le compte de gestion provisoire 2019 de la commune laisse apparaître une situation financière plutôt satisfaisante. Toutefois, cette apparence est relative en raison d'un défaut de qualité des comptes.

#### 1.1 La fiabilité des comptes

En application de l'article 47-2 de la Constitution, les comptes des administrations publiques doivent être réguliers et sincères et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

La commune ne dispose pas de procédures pour organiser les circuits budgétaires et comptables. Les missions du service finances sont limitées à l'exécution comptable sans possibilité d'action sur les dépenses. Contrairement aux bonnes pratiques, il n'est pas impliqué en amont des décisions impactant les finances communales et ne suit pas l'exécution du budget. Les engagements juridiques sont décidés par les élus sans que le service n'ait été sollicité. L'absence de comptabilité d'engagement, le suivi déficient des restes à réaliser et des restes à recouvrer altèrent la qualité de l'information budgétaire, comptable et financière.

### **1.1.1 L'absence de comptabilité d'engagement**

En application de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire tient la comptabilité des dépenses engagées. Aux termes de l'article premier de l'arrêté du 26 avril 1996 pris pour l'application de l'article précité : « L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique. ».

L'absence de comptabilité d'engagement ne permet pas aux services de s'assurer de l'existence des crédits nécessaires, ce qui conduit la commune à dépasser les autorisations budgétaires. Elle la conduit également à ne pas pouvoir mandater des factures. Le risque est d'autant plus élevé en matière d'investissement que le montant des opérations prises individuellement est lui-même élevé.

La commune dispose pourtant d'un logiciel de comptabilité « Corail » lui permettant d'engager et de suivre l'exécution des crédits.

La chambre recommande à la commune de mettre en place une comptabilité d'engagement des dépenses dans les meilleurs délais. Consciente des enjeux, la commune s'est engagée à effectuer une action de sensibilisation des élus et des agents, démarche préalable à la généralisation de la comptabilité d'engagement à tous les secteurs. La chambre en prend acte.

### **1.1.2 Des restes à réaliser non suivis**

La comptabilité d'engagement permet en fin d'exercice, de dresser l'état détaillé des restes à réaliser. En investissement, ils correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette. En fonctionnement, ils correspondent aux dépenses engagées au 31 décembre non mandatées et n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement, c'est-à-dire des dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à un service fait au 31 décembre et non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire. Les restes à réaliser font partie intégrante du compte administratif et doivent être sincères.

L'absence de comptabilité d'engagement ne permet à la commune ni de vérifier les restes à réaliser ni de s'assurer de l'exhaustivité du rattachement des charges et des produits. La commune s'est engagée à améliorer sa gestion des restes à réaliser. La chambre en prend acte.

### **1.1.3 D'importants restes à recouvrer non comptabilisés**

L'état des restes à recouvrer transmis par la trésorerie municipale de Mayotte fait état au 29 novembre 2019 d'un total général de 268 477 € de créances non recouvrées, dont les plus anciennes remontent à 2001.

La chambre invite la commune à se rapprocher du comptable public pour mettre en place un suivi régulier de ses créances et apurer les créances anciennes irrécouvrables. La collectivité

indique travailler d'ores et déjà sur un plan d'apurement de ces créances irrécouvrables. La chambre en prend acte et l'encourage à aller au bout de la démarche.

Dans le cadre de la distribution des collations scolaires, la commune a mis en place une régie de recettes pour assurer perception des participations des familles. L'encaissement des recettes par les régisseurs constitue une dérogation aux dispositions relatives à la gestion budgétaire et comptable publique qui confie au seul comptable public le recouvrement des recettes que les collectivités sont habilitées à percevoir.

Si la création d'une régie est soumise à l'avis conforme du comptable public, son organisation et le suivi de son fonctionnement, restent du ressort de l'ordonnateur. Le régisseur ne respecte pas le rythme mensuel des versements des recettes encaissées par ses soins au comptable public assignataire. En 2017 seuls deux versements ont été effectués en date des 21 mars 2017 et 19 mai 2017 ; en 2018, deux le 19 février 2018 et le 22 février 2018 ; en 2019, deux versements les 7 mars 2019 et 13 septembre 2019. Par suite, le montant maximum de l'encours de la régie fixé à 7 000 € par l'arrêté municipal du 24 avril 2017 portant nomination d'un régisseur et de son adjoint est régulièrement dépassé.

Afin de sécuriser la conservation des fonds de la régie, la chambre invite la commune à veiller à ce que son régisseur respecte les rythmes de versement et les plafonds d'encours. Partageant ce souci, la commune a indiqué vouloir mettre en place différents systèmes de paiement électronique afin de permettre aux administrés de payer leur facture par virement bancaire, par carte bancaire, dans les bureaux de poste ainsi que dans les cybers. La chambre encourage la collectivité à poursuivre cette démarche qui permettra de réduire l'encaisse numéraire du régisseur.

## **1.2 La formation de l'autofinancement**

La situation financière d'une commune peut s'apprécier au travers d'une série d'indicateurs. L'un des plus importants est le niveau de sa capacité d'autofinancement qui traduit l'aisance de la collectivité à dégager des ressources à partir de son fonctionnement courant pour les affecter au financement de ses investissements.

### **1.2.1 L'évolution des charges de gestion**

Les charges de gestion sont passées de 5,46 M€ en 2015 à 6,55 M€ en 2019, soit une progression moyenne annuelle de 4,7 % (cf. annexe n° 1). Les charges de personnel en représentent 68,3% en 2019. Elles ont progressé de 2,99 M€ à 4,47 M€, soit une évolution moyenne annuelle de 10,6 %.

Le choix de faire bénéficier les agents municipaux des dispositions sur l'indexation progressive de la rémunération des agents de la fonction publique territoriale constitue l'explication principale de cette augmentation. Pour rappel, le taux de majoration applicable au traitement indiciaire de base détenu par l'agent a évolué comme suit : 5 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, 10 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, 20 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015,

30 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, 40 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. S'agissant d'un choix facultatif et non d'une obligation, cette mesure n'a pas donné lieu à une compensation de l'État.

L'extinction du corps transitoire des agents et ouvriers territoriaux de Mayotte (AOTM) s'est traduite par l'intégration de ces agents dans la fonction publique territoriale avec une reprise de l'ancienneté et une revalorisation des carrières. Une soixantaine d'agents ont bénéficié de ces dispositions et d'une meilleure rémunération, celle-ci étant désormais liquidée sur la base d'une fourchette indiciaire IB 297 à 388 au lieu d'une fourchette IB 184 à 250.

En 2018, en réponse à l'annonce du passage de la prise en charge par l'État de 95 à 60 % de la rémunération brute des détenteurs de contrats d'insertion, la commune a réduit le nombre de ces contrats en ne remplaçant pas les contrats arrivés à terme. La commune n'avait gardé que 80 agents sur les 200 qu'elle employait auparavant. En cours d'année, la commune s'est vue accorder par dérogation de la préfecture un quota de 10 agents supplémentaires pour faire fonctionner la maison de France services.

En 2019, la hausse des charges fait suite à la titularisation de 23 agents contractuels de catégorie C.

Les charges à caractère général regroupent notamment les dépenses d'eau, d'électricité, de carburants, de fournitures, de maintenance, de prestations, d'impôts, de location. Leur évolution, de 1,17 M€ à 1,51 M€, n'appelle pas d'observation, à l'exception des dépenses téléphoniques.

La flotte de téléphones portables de la commune est constituée de 38 lignes. 9 sont attribuées à des élus (maire et adjoints au maire), 29 à des agents municipaux. Parmi ces lignes, 3 seraient interrompues et pour 4 d'entre elles, les services municipaux n'ont pas été en capacité d'identifier les personnes à qui elles étaient attribuées. La commune n'a pas été en capacité de préciser les règles d'attribution d'un téléphone portable.

Le budget annuel moyen sur la période de contrôle consacré par la commune à la téléphonie mobile est de 15 000 €. La flotte de 38 téléphones portables paraît surdimensionnée au regard des effectifs et des besoins de la commune. La chambre recommande à la commune de rationaliser sa flotte de téléphones portables.

Les autres charges de gestion, qui regroupent notamment les indemnités des élus, les frais de représentation, les frais de déplacement des élus et des agents, les subventions et contributions aux organismes publics de regroupement, passent de 1,24 M€ à 0,47 M€ entre 2015 et 2019. Les participations syndicales, qui constituent des dépenses obligatoires pour les communes, diminuent de 858 000€ en 2017 à 272 000€ en 2019.

La forte diminution des participations syndicales a pour origine, d'une part, la dissolution du syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (SMIAM) et la suppression de la participation correspondante qui s'élevait à 362 000 € en 2018 et, d'autre part, la baisse de la participation au budget du service départemental d'incendie et de secours ramenée en 2019 à 243 000€.

La participation au syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte reste stable.

En raison de la création de la communauté de communes du Nord de Mayotte (CCNM) au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la commune ne verse plus à compter de cette date de participation au SIDEVAM976 au titre de la collecte et du traitement des déchets. Faute de fonctionnement de la CCNM, ses budgets ont été réglés par le préfet permettant seulement l'exercice de la

compétences « déchets » et le versement de la participation au SIDEVAM976, sans qu'il soit besoin, compte tenu des ressources propres de l'intercommunalité, d'appeler des cotisations des communes membres pour équilibrer son budget. À ce jour, aucune attribution de compensation n'a été demandée par la CCNM au titre du transfert de cette compétence « déchets » qui pour l'année 2019 s'élèverait à 393 00€. La commune devrait intégrer cette dépense nouvelle dans ses budgets à venir.

## 1.2.2 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion sont passés 5,7 M€ en 2015 à 7,57 M€ en 2019, soit une progression moyenne annuelle de 7,2 % (cf. annexe n° 1). Cette moyenne ne rend que très imparfaitement compte de leur évolution. En effet, si ces derniers ont d'abord baissé en 2016 (5,1 M€) avant de remonter en 2017 à leur niveau antérieur (5,8 M€) et d'y demeurer en 2018 (5,6 M€). En 2019, ils connaissent une hausse brutale et passent à 7,6 M€, soit une augmentation de 35%.

Contrairement à ce que soutient la commune, non seulement la baisse de 1,28 % du nombre d'habitants lors du dernier recensement n'a pas affecté les dotations de l'État, sauf en 2016, mais celles-ci ont progressé par la suite comme le montre le tableau ci-après.

**Tableau n° 1 : Les ressources institutionnelles et fiscales**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
<i>Dotation forfaitaire</i>	1 394 202 €	1 394 202 €	1 394 202 €	1 389 198 €	1 452 301 €	1,0%
<i>Dotation d'aménagement</i>	578 035 €	739 024 €	887 353 €	817 782 €	895 953 €	11,6%
<b>Sous total Dotation Globale de Fonctionnement</b>	<b>1 972 237 €</b>	<b>2 133 226 €</b>	<b>2 281 555 €</b>	<b>2 206 980 €</b>	<b>2 348 254 €</b>	<b>4,5%</b>
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	1 075 188 €	977 970 €	1 022 191 €	719 035 €	1 852 988 €	14,6%
<i>Octroi de mer</i>	1 617 973 €	1 661 890 €	1 994 842 €	2 310 795 €	2 692 180 €	13,6%
<b>Sous total Ressources fiscales</b>	<b>2 693 161 €</b>	<b>2 639 860 €</b>	<b>3 017 033 €</b>	<b>3 029 830 €</b>	<b>4 545 168 €</b>	<b>14,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4 665 398 €</b>	<b>4 773 086 €</b>	<b>5 298 588 €</b>	<b>5 236 810 €</b>	<b>6 893 422 €</b>	
<i>Evolution des ressources en %</i>		2,0%	10,0%	-1,0%	24,0%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les recettes fiscales ont connu, quant à elles, une augmentation significative, passant de 2,69 en 2015 à 4,55 M€ en 2019, soit une variation annuelle moyenne de 14,0 %. Cette évolution est due à l'introduction de la fiscalité directe locale –taxes foncières sur le bâti et le non bâti, taxe d'habitation- et au versement d'une fraction de l'octroi de mer partagée entre le département et les communes. L'année 2019 enregistre une augmentation significative.

En 2018, la réforme fiscale instaurant l'abattement de 60 % des bases de la taxe d'habitation et du foncier bâti aurait dû priver la commune d'une recette de 613 315 €, la compensation n'étant versée par l'État qu'en année n + 1. Cette année-là, la commune a procédé à une forte augmentation des taux (+ 74,2 %), non seulement de la taxe d'habitation mais aussi

du foncier bâti qui sont passés respectivement de 19,94 % en 2017 à 34,73 % en 2018 et de 7,80 % à 13,59 %, comme détaillé dans le tableau suivant.

**Tableau n° 2 : Évolution des taux d'imposition de la fiscalité directe locale**

	2015	2016	2017	2018	2019
Impôts locaux nets des restitutions					
Taux de TH	19,94%	19,94%	19,94%	34,73%	34,73%
Taux TFB	7,80%	7,80%	7,80%	13,59%	13,59%
Taux TFNB	6,24%	6,24%	6,24%	10,87%	10,87%
CFE	32,94%	32,94%	32,94%	0,00%	0,00%

Source : états 1259 de la commune

La hausse des taux a permis de limiter la perte de recettes à hauteur de 310 000 € pour l'année 2018. Le maintien de ces taux en 2019 et le versement de compensation pour l'abattement de 60 % des bases a permis de dégager un niveau record de recettes au titre de la fiscalité locale de 1,85 M€.

Parallèlement la commune a bénéficié d'une dynamique de l'octroi de mer. Elle enregistre une recette supplémentaire de 1 074 206 € en 2019 par rapport à 2015, soit une hausse de 66 %.

### 1.2.3 Une capacité d'autofinancement retrouvée

L'évolution plus rapide des produits de gestion (+ 7,2 %) que des charges de gestion (+ 4,7 %) entraîne une amélioration de l'excédent brut de fonctionnement (EBF)<sup>2</sup>, qui passe de 0,27 M€ en 2015 à 1,02 M€ en 2019 comme le montre le tableau suivant.

---

<sup>2</sup> L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est la différence entre produits et charges de gestion.

**Tableau n° 3 : Soldes intermédiaires de gestion**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	5 727 085 €	5 147 867 €	5 817 881 €	5 590 215 €	7 570 848 €	7,2%
Charges de gestion (B)	5 461 906 €	5 197 472 €	5 584 999 €	5 523 132 €	6 552 515 €	4,7%
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>265 179 €</b>	<b>-49 605 €</b>	<b>232 882 €</b>	<b>67 084 €</b>	<b>1 018 333 €</b>	<b>40,0%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	5,0%	-1,0%	4,0%	1,0%	13,0%	
+/- Résultat financier	-43 243 €	-39 757 €	-37 819 €	-34 154 €	-35 806 €	-4,6%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0 €	-606 €	-3 740 €	-6 551 €	0 €	
+/- Autres produits et charges excep. réels	-599 €	0 €	0 €	-5 734 €	-13 074 €	116,2%
<b>= CAF brute</b>	<b>221 337 €</b>	<b>-89 968 €</b>	<b>191 323 €</b>	<b>20 645 €</b>	<b>969 453 €</b>	<b>44,7%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	4,0%	-2,0%	3,0%	0,0%	13,0%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement brute<sup>3</sup> a connu la même tendance passant de 0,22 M€ à 0,97 M€.

Toutefois, les financements propres de la commune, qui comprennent notamment l'autofinancement, le FCTVA, les subventions, n'ont permis de couvrir les dépenses d'équipement que partiellement. Le solde l'a été par le recours à l'emprunt à hauteur de 2,7 M€ sur la période de contrôle.

Les deux prêts contractés auprès de l'AFD en 2016 et en 2018 pour un total de 2,7 M€ ont permis de palier à la faiblesse de l'autofinancement des investissements. Les emprunts ont permis de stabiliser la trésorerie de la commune.

### 1.3 Le financement des investissements

La commune a réalisé un montant de 13,29 M€ de dépenses d'équipement entre 2015 et 2019. Si les communes mahoraises bénéficient de subventions importantes de l'État (7,9 M€), destinées à compenser la faiblesse structurelle de leur autofinancement, elles perçoivent également le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) alors même que le taux de TVA sur le territoire est nul. Cette dernière ressource est souvent mal optimisée. Par ailleurs, faute de plan pluriannuel d'investissement, la conduite des projets est souvent défailante et conduit à un surenchérissement des coûts.

<sup>3</sup> La capacité d'autofinancement brute est calculée en retranchant de l'excédent brut de fonctionnement les dotations aux provisions, les dotations aux amortissements et les intérêts des emprunts.

### 1.3.1 Un FCTVA à optimiser

En application des articles L. 1615-1 et suivants du CGCT, les dépenses réelles d'investissement des collectivités, les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie, ouvrent droit à l'attribution du FCTVA, versée au cours de la deuxième année suivant celle de réalisation des dépenses. Le taux s'élève à 16,404 %. Durant la période 2015-2019, la commune a perçu un montant global de 1,72 M€ de FCTVA comme détaillé dans le tableau suivant.

**Tableau n° 4 : Montant du FCTVA perçu par la commune**

Année	FCTVA
2015	495 361,88 €
2016	166 487,12 €
2017	358 102,03 €
2018	395 853,64 €
2019	306 432,73 €
<b>Total</b>	<b>1 722 237,40 €</b>

Source : Documents transmis par la commune

En raison d'un taux d'exécution des investissements particulièrement faible en 2014, et d'une mauvaise valorisation des travaux éligibles, la compensation de 2016 ne s'est élevée qu'à 0,17 M€.

À partir de 2015, les investissements repartant à la hausse avec la reprise des travaux de la crèche, la rénovation d'écoles, la mise aux normes des terrains de foot suite au cyclone Hellen, le montant de FCTVA s'est accru en conséquence.

Avec le démarrage prochain des travaux du ponton de pêche, du plateau sportif de Hamjago et d'une manière générale la poursuite de son programme d'investissement, la commune devrait continuer à percevoir des montants élevés de FCTVA dans les années à venir.

Le montant de FCTVA perçu par la commune pourrait être optimisé, d'une part, par la prise en compte des dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie éligibles au FCTVA et, d'autre part, par une meilleure imputation de certaines dépenses d'investissement, contribuant ainsi au financement de sa section d'investissement.

### 1.3.2 L'absence de plan pluriannuel d'investissement

La commune connaît des difficultés dans le suivi de ses opérations d'investissement. Le calendrier de réalisation des opérations est régulièrement dépassé. Les plans de financement sont rarement finalisés lors du lancement du projet. Les besoins ne sont pas totalement répertoriés. Les coûts de fonctionnement induits ne sont pas pris en compte.

Les coûts des projets augmentent au fur et à mesure de leur réalisation faute également d'une prise en compte suffisante des problématiques foncières et d'aléas naturels. Le terrain d'assiette retenu initialement pour la réalisation de la crèche s'est ainsi révélé inconstructible.

Les difficultés de trésorerie de la commune sont également sources de retard dans le démarrage des opérations. La commune pourrait à cet effet se rapprocher de l'AFD pour assurer le préfinancement des subventions d'investissement.

Faute d'outils de pilotage adaptés, la réalisation des opérations d'investissement connaît des retards et des surcoûts importants. Partageant l'analyse de la chambre, la commune a indiqué qu'un plan pluriannuel d'investissement était en cours d'élaboration et qu'il serait opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2021. La Chambre invite la commune à en assurer un suivi rigoureux.

### 1.3.3 Des marges de manœuvre à conserver

Les projets d'équipement en cours et à venir peuvent impacter négativement les marges de manœuvre de la commune. À ce jour, elle ne prend pas suffisamment en compte les charges induites tant au niveau des frais de maintenance et de fonctionnement.

Certains équipements, services nouveaux, ou bien le renforcement des capacités de la commune nécessiteront du personnel. Même si des redéploiements sont possibles, des recrutements seront sans doute à prévoir. Les charges de personnel représentaient 69 % des produits de gestion. Selon les chiffres provisoires de la gestion 2019, le taux de rigidité de la masse salariale s'élèverait à 59 %.

**Tableau n° 5 : Evolution des charges du personnel**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
<i>Charges totales de personnel</i>	2 994 055 €	3 391 272 €	3 691 254 €	3 878 809 €	4 473 068 €	10,6%
<i>Produits de gestion (ressources d'exploitation incluses)</i>	5 727 085 €	5 147 867 €	5 817 881 €	5 590 215 €	7 570 848 €	7,2%
<i>En % des produits de gestion</i>	52,0%	66,0%	63,0%	69,0%	59,0%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le recours à une délégation de service public pour la gestion de la crèche peut répondre partiellement à cette problématique. En tout état de cause, la maîtrise des charges de personnel doit rester un point de vigilance pour conserver des marges de manœuvre et notamment sa capacité à dégager un autofinancement suffisant.

L'encours de la dette s'élève au 31 décembre 2019 à 3 458 370 €, soit 223 € par habitant. La commune porte une dette soutenable sous réserve de conserver une épargne de gestion suffisante permettant d'en assurer le remboursement ce qui n'a pas été le cas en 2018.

Le niveau élevé des subventions et des financements externes à Mayotte, qui en tenant compte du FCTVA, peut avoisiner les 100 % du coût d'une opération, devrait permettre, sous réserve d'une politique active de mobilisation, la limitation au recours à l'emprunt.

La dette, sous la double condition d'une vigilance sur l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'une mobilisation active des subventions devrait rester dans les années à venir en deçà des seuils d'alerte.

Selon la commune, la mise en place d'un PPI lui permettra de disposer d'un outil de pilotage et de mieux suivre ses marges de manœuvre.

## **2 L'ORGANISATION DES MOYENS**

Les services de la commune ont été réorganisés en cinq directions en 2015, En 2018, une réorganisation d'une moindre ampleur a été réalisée. La commune a réaffecté certains agents et n'a pas reconduit les contrats des agents en contrats aidés arrivés à échéance. Elle a bénéficié cette année-là d'un appui-conseil de l'AFD pour la réalisation d'un diagnostic organisationnel<sup>4</sup>, dont un module complémentaire devrait intervenir en 2020. Cet appui-conseil a débouché sur un nouvel organigramme au 1<sup>er</sup> décembre 2019.

L'organisation actuelle sous l'autorité du directeur général des services et d'un directeur général adjoint se décline en cinq directions et un service : direction de la politique de la ville, direction des services à la population, direction des ressources et moyens, direction de la culture et de la lecture, direction des services au territoire et service de la police municipale.

### **2.1 Les ressources humaines**

La gestion des ressources humaines est caractérisée par une masse salariale dynamique en dépit d'effectifs stables et un temps de travail inférieur à la durée légale.

#### **2.1.1 Des effectifs maîtrisés**

Les effectifs de la commune, au 31 décembre 2019, sont de 213 agents dont 108 fonctionnaires, 5 agents sous contrat et 99 contrats d'avenir. Ils sont quasiment identiques par rapport à ceux de 2015, même si de fortes variations sont enregistrées pour les emplois aidés (111 en 2015, 186 en 2016, 132 en 2017 78 en 2018 et 99 en 2019).

---

<sup>4</sup> Réalisé par le cabinet Espelia.

Tableau n° 6 : Évolution des effectifs

EFFECTIFS		2015	2016	2017	2018	2019
Fonctionnaires	A	2	2	2	2	3
	B	3	6	6	5	4
	C	33	78	81	84	101
total Fonctionnaires		38	86	89	91	108
Contractuels	A	2	2	2	2	2
	B	2	1	2	2	
	C		11	9	6	3
Total contractuels		4	14	13	10	5
Détachement	A	1	1	1	1	1
	B					
corps transitoires	CDD	16				
	CDI	45				
Contrats aidés ( CES-CUI)		111	181	122	68	
Contrat d'avenir			4	10	10	99
Sous total		111	185	132	78	99
TOTAL		215	286	235	180	213

Source : CRC, d'après documents transmis par la commune

L'effectif de la commune est majoritairement composé d'agents titulaires de catégorie C. La composition des effectifs titulaires respecte approximativement le schéma classique des communes mahoraises de cette taille (en moyenne 84 % d'agents de catégorie C, 11 % de catégorie B et 5 % de catégorie A), mais s'éloigne des constats posés en métropole et dans les autres DOM.

Entre 2015 et 2019, le nombre des titulaires a augmenté de 35 %. Cette augmentation est due à la titularisation des agents du corps transitoire et de certains contractuels.

La diminution du nombre d'emplois aidés est liée à la baisse du taux de prise en charge de leur salaire par l'État qui est passé de 90 % à 60 % et de ce fait à la non reconduction des agents en fin de contrat.

### **2.1.2 Le non-respect du temps de travail**

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale fixe la durée de travail effectif à 1 607 heures par an.

Le temps de travail des agents de la commune est régi par un règlement intérieur relatif aux conditions de travail, d'hygiène et de sécurité dans les services de la commune du 25 mars 2016 et une note du maire en date du 30 décembre 2016 modifiant le règlement intérieur, notamment sur le régime des RTT.

Les agents bénéficient de 25 jours de congés annuels auxquels s'ajoutent deux jours de fractionnement, huit jours fériés nationaux et un jour pour la commémoration de l'abolition de l'esclavage. La journée de solidarité n'est pas appliquée. Le maire octroie quatre jours de congés correspondant aux fêtes musulmanes en vigueur à Mayotte. Chaque année pour le Ramadan, les horaires sont aménagés et ramenés à 32 heures hebdomadaires. Le nombre de jours travaillés est donc en moyenne de 223 contre 228. Le temps de travail des agents de la collectivité, hors prise en compte des deux jours de fractionnement, peut être estimé à 1 554 heures. Il est inférieur à la durée légale.

Le temps de travail moyen payé mais non réalisé par agent peut donc être évalué à 53 heures par an, soit 7 jours de temps de travail théorique et 3 % du temps de travail total. Sur la base de 107 agents, cela représente l'équivalent de 3,54 agents à temps plein et un surcoût de 108 000 € annuel.

Invitée à mettre en œuvre en 2021 un règlement relatif à l'organisation du temps de travail de telle sorte que la durée annuelle du temps de travail effective soit désormais de 1 607 heures pour un agent à temps complet, la commune a déclaré vouloir modifier son règlement intérieur. Toutefois l'aménagement envisagé semble concerner le seul temps de travail durant la période du mois de Ramadan. La chambre réaffirme que la durée annuelle du temps de travail est de 1 607 heures, particularismes locaux compris<sup>5</sup>.

La commune pourrait profiter de la révision de son règlement intérieur pour introduire une annualisation du temps de travail pour certains services (état civil, police municipale...) afin de réduire le volume d'heures supplémentaires ou de récupérations.

### **2.1.3 La masse salariale**

Les charges de personnel augmentent de 300 000 € en 2017 par rapport à 2016 et de 200 000 € en 2018 par rapport à 2017. Elles représentent 69 % des charges courantes. L'attribution du supplément familial de traitement (SFT) et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) appellent des corrections ; l'attribution de gratifications à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur ou de départ à la retraite sont contestables. Par ailleurs, la commune se trouve dans une impasse s'agissant du régime de retraite complémentaire de ses agents contractuels.

---

<sup>5</sup> Question écrite n° 03989 de M. Jean Masson sénateur de Moselle, publiée le 10 avril 2008 au sujet des jours fériés locaux d'Alsace et de Moselle.

### 2.1.3.1 Le supplément familial de traitement

Seuls les fonctionnaires et certains contractuels de droit public sont concernés par le supplément familial de traitement (SFT). Il est obligatoire et majore le traitement suivant le nombre d'enfants à charge, conformément à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Le droit est ouvert au titre des enfants dont l'agent assume la charge effective et permanente à raison d'un seul droit par enfant.

La charge effective d'un enfant est une notion de fait qui découle de l'obligation légale pour les parents de nourrir, entretenir et élever leurs enfants et de veiller sur leur sécurité, leur santé et leur éducation. Sont considérés comme à charge les enfants jusqu'à leur 16 ans ou jusqu'à 20 ans lorsque leur rémunération n'excède pas 55 % du SMIC<sup>6</sup>. L'obligation générale d'entretien et d'éducation ne peut être réduite à la simple notion de charge financière.

La qualité d'allocataire peut être obtenue dès lors que la preuve du plein exercice de la charge de l'enfant a été communiquée à la caisse des allocations familiales. La caisse de sécurité sociale compétente établit une « attestation de paiement » certifiant la charge effective et permanente des enfants pris en compte pour le calcul des droits. Depuis 2014, cette attestation est établie sur la base des déclarations des intéressés.

La réglementation impose pour l'employeur une conservation des justificatifs relatifs au SFT pendant 10 ans, y compris après le départ en retraite de l'agent. Au titre du SFT la commune a versé en 2019 la somme de 212 402 € à 73 de ses agents pour 253 enfants.

Le contrôle ayant porté sur 14 % des dossiers du personnel a mis en évidence que le SFT était versé de manière irrégulière, ou sans que les justificatifs soient produits pour 50 des 52 enfants concernés.

L'obligation générale d'entretien et d'éducation ne peut être réduite à la simple notion de charge financière se résumant parfois au versement d'une pension alimentaire. Tel était le cas pour trois des dix dossiers vérifiés.

L'incomplétude des dossiers ou l'absence de mise à jour régulière des pièces justificatives concernent notamment la production des attestations de la CAF, celles de non perception du SFT par le second parent, ou bien celles de poursuite des études pour les enfants de plus de 16 ans.

Soucieuse du respect de la réglementation, la commune a entrepris un travail de vérification de l'ensemble des dossiers. La chambre lui recommande de poursuivre la mise en place d'un dispositif de contrôle rigoureux du versement du supplément familial de traitement et de le rendre pérenne.

### 2.1.3.2 La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est régie notamment par le décret n° 93-863 du 18 juin 1993 modifié relatif aux conditions de sa mise en œuvre dans la fonction publique territoriale. Cette prime est attribuée de plein droit à partir du moment où l'agent remplit les conditions. Les agents non titulaires en sont exclus.

---

<sup>6</sup>Article R. 512-2 du code de la sécurité sociale.

En plus de l'exercice des fonctions y ouvrant droit, il est exigé que les fonctions confiées à l'agent soient au nombre de celles que son statut particulier lui donne vocation à exercer, notamment les fonctions d'encadrement.

La commune attribue en 2019 une NBI à 18 de ses agents. 8 d'entre-elles sont attribuées de manière irrégulière.

L'attribution d'une NBI de 15 points à un gardien de nuit de l'hôtel de ville n'est pas prévue par la réglementation, contrairement à un gardien d'HLM.

De même une NBI de 25 points est attribuée à 5 agents de catégorie C au motif soit de l'encadrement d'un service administratif comportant au moins 20 agents, soit de l'encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestions des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité. Ces 5 agents, qui exercent des missions non prévues par leur cadre d'emploi, ne remplissent pas les conditions pour en bénéficier.

De même, deux agents non titulaires ont perçu en 2015 une NBI alors que celle-ci ne peut être versée qu'aux agents titulaires.

À contrario, la régisseuse de recettes pour les collations scolaires devrait bénéficier d'une NBI de 15 points minimum<sup>7</sup>.

La commune s'est engagée à régulariser les situations relevées par la chambre. La chambre rappelle que la NBI ne peut être attribuée qu'aux seuls agents y ouvrant droit.

#### 2.1.3.3 Les gratifications à l'occasion des remises des médailles d'honneur ou départs à la retraite

Par deux délibérations du 24 janvier 2018, la commune a institué d'une part le versement d'une gratification pour ses agents bénéficiaires de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale et, d'autre part, une gratification aux agents municipaux admis à faire valoir leurs droits à retraite.

Ces mesures doivent, selon la jurisprudence administrative<sup>8</sup>, être regardées comme constituant un complément de rémunération.

Au terme de l'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « Les organes délibérants des collectivités territoriales (...) déterminent le type des actions et montant des dépenses qu'ils entendent engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que des modalités de leurs mises en œuvre ». Cet article dispose que : « (...) L'action sociale, collective ou individuelle vise à améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles (...) / Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée tenant compte sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale. / Les prestations d'action sociale, individuelles ou

---

<sup>7</sup> 15 points pour un encours de 3 000 € à 18 000 € et 20 points au-delà.

<sup>8</sup> TA Saint-Denis de La Réunion, 20 février 2020, Préfet de La Réunion c/ commune de Sainte-Marie, n° 1901068-0.

collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir (...) ».

Au terme de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires à la fonction publique territoriale, « Les organes délibérants fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État (...) ». Les agents de l'État ne bénéficiant pas de tels avantages, les dispositifs instaurés par la commune au profit de ses agents sont dépourvus de tout fondement légal et par suite irréguliers.

La commune s'est engagée à abroger, comme l'y invitait expressément la chambre, les délibérations du 24 janvier 2018 instaurant au profit des agents communaux des gratifications à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur ou de leur départ à la retraite.

#### 2.1.3.4 Les cotisations IRCANTEC

Les agents non titulaires de l'État et des collectivités locales sont en principe affiliés et cotisent à l'IRCANTEC.

Le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques dispose à son article 5 que « (...) 1° Pour bénéficier du régime institué par le présent décret, les agents mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> doivent (...) exercer leurs fonctions sur le territoire de la France métropolitaine ou dans les départements de la Martinique, (...) et de Mayotte, (...°). ».

L'article 23-8 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte prévoit expressément l'application du régime de l'IRCANTEC à Mayotte : « Le régime complémentaire défini à l'article L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale est rendu applicable à Mayotte, dans des conditions définies par décret, à la date d'entrée en vigueur de l'accord mentionné au premier alinéa de l'article 23-7 de la présente ordonnance. »

Elle est toutefois subordonnée à l'entrée en vigueur de l'accord AGIRC ARRCO dans des conditions fixées par un accord entre les partenaires sociaux gestionnaires desdits régimes et les partenaires sociaux représentatifs au niveau du département, ainsi qu'à la publication d'un décret d'application non encore publié.

La commune qui avait prélevé sur les traitements des agents les cotisations et les avait reversées à l'IRCANTEC s'est vue restituer les parts salariales et patronales. Elle procède actuellement au remboursement des sommes à ses agents. La chambre ne peut qu'inviter la commune à poursuivre cette démarche dans l'attente de l'applicabilité effective de ce régime aux agents contractuels sur le territoire de Mayotte.

## **2.2 Une politique de prévention balbutiante**

Suite à un accident du travail avec dommage corporel survenu le 27 janvier 2015 au service voirie, la commune, prenant conscience de ses responsabilités et des risques encourus par ses agents en matière d'hygiène et de sécurité, a délibéré dès le 13 février 2015 en vue d'établir l'arbre des causes de l'accident et de définir des préconisations et des plans d'actions prévention des risques professionnels. Cette démarche, si elle a permis une réflexion collective sur les causes de cet accident ainsi que sur la problématique des risques professionnels, n'a pas débouché sur une politique globale en matière d'hygiène et sécurité.

### **2.2.1 Nécessité de mise en place des instances de prévention**

#### Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) est chargé de procéder à l'analyse des conditions de travail, des risques professionnels auxquels peuvent être soumis les agents ainsi que leur exposition aux facteurs de pénibilité. Il assure également la promotion de la prévention des risques professionnels et mène des enquêtes en matière d'accidents du travail ou de maladies professionnelles. Il a un rôle d'initiative et consultatif essentiel en matière de prévention des risques psycho-sociaux (RPS) et de promotion de la qualité de vie au travail (QVT). Il est également consulté avant toute décision d'aménagement important modifiant les conditions d'hygiène et de sécurité ou les conditions de travail.

La commune a, par arrêté du 11 décembre 2018, désigné les représentants de la collectivité au sein de son CHSCT. Cette désignation est intervenue tardivement. Elle n'a été suivie d'effet qu'à partir du 12 mai 2020, soit près de 18 mois après l'arrêté précité. Le CHSCT doit se réunir au moins trois fois par an comme le prévoit la réglementation.

De par l'importance de ces missions, il ne peut qu'être conseillé à la commune d'installer son CHSCT et de s'assurer de son fonctionnement régulier dès le renouvellement du conseil municipal. Cela aura pour conséquence de rendre nécessaire de modifier l'arrêté municipal du 11 décembre 2018 désignant les représentants de la collectivité au sein du CHSCT. Le renouvellement du conseil municipal fin juin 2020 doit entraîner la désignation de nouveaux représentants au CHSCT. Il doit être l'occasion pour la commune de mettre en place un fonctionnement plus régulier de ce dernier.

#### L'assistant de prévention

L'organigramme des services de la commune fait apparaître la fonction d'assistant de prévention des risques professionnels le directeur adjoint des services au territoire, a été désigné en qualité d'assistant de prévention par arrêté du 12 février 2015. Conformément à la réglementation applicable, il a reçu une lettre de cadrage définissant les moyens mis à sa disposition pour l'exercice des missions de prévention<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Article 4 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

La lettre de cadrage définit les missions qui ne sont pas toutes accomplies. Ainsi, il n'existe pas de programme annuel de prévention en matière de prévention, ni de bilan santé et sécurité. L'assistant de prévention aurait dû participer à l'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels. Les bilans trimestriels et annuels destinés au directeur général des services ne sont pas réalisés masquant la visibilité des actions entreprises.

Ces anomalies peuvent trouver leur origine dans l'absence de formation préalable à la prise de fonction et de formation continue suivie dans le domaine de la prévention depuis sa nomination en qualité d'agent de prévention alors que ces dernières sont obligatoires<sup>10</sup>.

Prenant acte de ce constat la commune a décidé par arrêté du 11 juin 2020 et par lettre de cadrage du 1<sup>er</sup> juin 2020 de désigner un nouvel assistant de prévention.

À ce jour en l'absence de fonctionnement régulier du CHSCT, la politique publique de prévention en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail peine à se mettre effectivement en place.

## **2.2.2 Un corpus documentaire à mettre en place**

### L'élaboration d'un document unique

Les articles L. 4121-1 à L. 4121-3 du code du travail imposent aux employeurs publics et privés d'évaluer les risques pour chaque poste de travail et de les consigner dans un document unique. La commune n'a pas à ce jour élaboré son document unique, ni même initié une démarche pour l'élaborer.

Elle pourrait s'appuyer pour ce faire sur le service prévention du centre de gestion de Mayotte. Elle pourrait également, au besoin, rechercher des financements auprès du fonds national de prévention de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) qui accompagne les collectivités locales dans leur démarche de prévention. Ce document constitue le socle sur lequel toute politique de prévention doit s'appuyer.

Sensibilisée par la chambre sur la nécessité de disposer d'un document unique, la commune a missionné en date du 25 juin 2020 un prestataire privé pour l'accompagner dans son élaboration. Le maire et la commune seront moins exposés à voir leur responsabilité engagée en cas d'accident de travail.

---

<sup>10</sup> Article 4-2 du décret n° 85-603.

### La tenue obligatoire de registres ou documents

L'article R. 123-51 du code de la construction prévoit la tenue d'un registre de sécurité incendie pour chaque établissement recevant du public (ERP). Sur ce registre sont reportés les renseignements indispensables à la sécurité et notamment la liste du personnel chargé de la sécurité incendie, les diverses consignes de sécurité, les dates des contrôles et vérifications ainsi que les observations auxquelles ceux-ci ont donné lieu. Il a été constaté soit l'absence des registres sécurité incendie dans les bâtiments visités, soit leur mauvaise tenue.

Alors qu'ils sont également obligatoires, le registre de santé et sécurité au travail (RSST) destiné à recueillir toutes observations ou suggestions relatives à l'amélioration de la santé, de la sécurité et des conditions de travail ainsi que le registre de signalement d'un danger grave et imminent permettant de consigner l'exercice d'un droit de retrait vis-à-vis d'une situation de danger grave et imminent n'ont pu être présentés<sup>11</sup>.

#### 2.2.2.1 Le projet de règlement intérieur

Le comité technique du 25 mars 2016 a donné un avis favorable au règlement intérieur relatif aux conditions de travail, d'hygiène et de sécurité. Ce projet, qui contenait une série de dispositions relatives notamment à l'organisation et au fonctionnement du CHSCT, à la formation des agents de sécurité, à la tenue des registres d'hygiène et de sécurité, à la médecine du travail, n'a pas été approuvé par le conseil. Par suite, la plupart des dispositions de ce projet n'ont pas été mises en œuvre.

Un toilettage des dispositions semble cependant nécessaire pour prendre en compte les différentes évolutions réglementaires intervenues depuis 2016. Ce règlement actualisé devra être soumis aux instances paritaires et au conseil municipal.

La chambre ne peut, au vu de ce qui précède, qu'encourager la commune à faire approuver son règlement intérieur et à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions de celui-ci relatives à l'hygiène et sécurité. Partageant cette préconisation, le nouveau maire indique avoir engagé une réflexion en ce sens dès son arrivée aux affaires.

### **2.2.3 Un suivi du parc de véhicules défaillant**

La flotte de véhicules de la commune compte neuf véhicules légers et utilitaires acquis entre 2013 et 2020.

La commune a assuré son parc automobile conformément à l'article L. 211-1 du code des assurances à l'exception d'un seul <sup>12</sup> qui est non-roulant. Pour autant, un véhicule même non roulant doit au minimum être couvert par une assurance responsabilité civile<sup>13</sup>.

Le code de la route, notamment les articles L. 323-1, R. 323-1 et suivants, et l'arrêté du 18 juin 1991 modifié relatif à la mise en place et à l'organisation du contrôle technique

---

<sup>11</sup> Documents respectivement prévus par les articles 3-1 et 5-3 du décret n° 85-603 du 10 juin 1991 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

<sup>12</sup> Véhicule Peugeot immatriculé DZ-603-GG.

<sup>13</sup> Cour d'appel de Riom, 1<sup>ère</sup> chambre, 30 avril 2019, n° 17/02619.

périodique des véhicules dont le poids n'excède pas 3,5 tonnes, définissent les conditions de mise en œuvre du contrôle technique. Ainsi, le premier contrôle périodique est à faire au cours des six mois précédant le 4<sup>ème</sup> anniversaire de la première mise en circulation du véhicule. Postérieurement à ce contrôle, le contrôle technique périodique doit être renouvelé tous les deux ans.

À la lecture des cartes grises fournies par la collectivité, à la date du 25 février 2020, seuls les deux derniers véhicules acquis en 2020 étaient à jour de leur obligation. Certains véhicules ne sont plus à jour en matière de contrôle technique depuis 2016.

En cas d'accident impliquant un des véhicules concernés par ce manquement à une obligation de sécurité, la chambre attire l'attention du maire sur les risques de voir sa responsabilité ou celle de la commune engagée, sans compter celle du conducteur. La commune indique qu'une démarche de régularisation a été entreprise suite au signalement de la chambre.

Par ailleurs la mise en place et la tenue de carnets de bord pour chacun des véhicules permettrait d'en mieux contrôler l'utilisation.

#### **2.2.4 Un suivi du bâtimentaire insuffisant**

L'article R. 4224-17 du code du travail impose la vérification annuelle des extincteurs par un installateur ou organisme vérificateur qualifié. Seuls les extincteurs de la mairie ont fait l'objet de cette vérification annuelle. Par contre, ceux des services techniques ne sont pas à jour de leur vérification réglementaire.

En ce qui concerne la vérification périodique des installations électriques, l'article R. 4226-16 du code du travail dispose que « L'employeur procède ou fait procéder, périodiquement, à la vérification des installations électriques afin de s'assurer qu'elles sont maintenues en conformité avec les règles de santé et de sécurité qui leur sont applicables ».

Les seuls rapports de vérification des installations communiqués par les services de la commune datent de juin 2004 et concernent uniquement les écoles élémentaires de Hamjago 1 et 2, l'école maternelle de Hamjago, l'école maternelle de Mtsahara plateau et l'école maternelle de Mtsahara plage.

La commune reconnaît qu'elle n'a jamais réalisé de rapport de conformité de ses installations électriques tant pour les écoles mentionnées ci-avant que pour l'ensemble des bâtiments municipaux.

Par ailleurs, en application des articles R. 4544-9 à R. 4544-11 du code du travail, toute opération d'ordre électrique ou non électrique au voisinage ou sur des ouvrages ou des installations électriques, ne pourra être effectuée que par une personne habilitée. Cette obligation s'entend largement puisque les agents d'entretien et gardiens ayant accès sans surveillance aux locaux d'accès réservés aux électriciens doivent être détenteur d'une habilitation.

La norme NFC 18-510 vient apporter des précisions sur la durée de validité d'une habilitation électrique. Elle préconise un recyclage de la formation tous les trois ans pour les habilitations hors tension. Le renouvellement se fait annuellement pour les habilitations concernant les travaux se faisant sous tension. Un seul agent dispose d'une habilitation électrique au sein des services de la commune. Cette habilitation a été renouvelée par le maire

le 30 novembre 2016 pour une durée de trois ans suite à une formation délivrée par un organisme agréé. Son renouvellement aurait dû intervenir au plus tard le 30 novembre 2019. Le personnel « non électricien » de la commune effectuant des travaux non électriques (peinture, maçonnerie, élagage, etc.) à proximité de conducteurs ou de locaux électriques devrait également faire l'objet d'une habilitation électrique adéquate.

Compte tenu de l'ensemble des anomalies relevées, la chambre recommande à la commune de mettre en place une politique effective de prévention en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions du travail. Elle pourrait utilement, à cette fin, s'appuyer sur les dispositifs initiés et les partenaires institutionnels. Partageant cette analyse, la commune s'est engagée à améliorer sa politique de prévention en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions du travail.

## **2.3 La commande publique**

Pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, les collectivités territoriales doivent conclure des marchés publics, c'est-à-dire des contrats à titre onéreux avec une ou plusieurs entreprises. Les procédures sont strictement encadrées, et doivent obéir à trois grands principes : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

### **2.3.1 Un service de la commande publique inexistant**

L'organigramme de la commune ne fait pas apparaître de service dédié spécifiquement à la commande publique. Chaque direction ou service élabore ses propres cahiers des charges, lance ses propres consultations et en assure le suivi.

Même si la collectivité déclare qu'une formation interne à destination des cadres et agents impliqués dans la préparation et l'exécution des marchés publics a été organisée en février 2019, il ressort des données transmises qu'un seul agent a suivi des formations en lien avec la commande publique sur la période 2015-2019 auprès du CNFPT.

La commune utilise, de façon non systématique, la plateforme de dématérialisation e-marché public.com. L'absence de service dédié à la commande publique ainsi que l'absence de règlement de la commande publique ou de procédure interne ne permet pas de donner un cadre organisé, sécurisé et fiable à la commande publique.

Pour autant, les consultations lancées font l'objet d'un passage en commission d'appel d'offres ou a minima d'un rapport même s'il est parfois succinct, traçant les grandes lignes de la procédure. C'est le cas, à titre d'exemple, de la consultation lancée pour la formation des contrats uniques d'insertion (CUI) qui a fait l'objet d'un rapport en date du 27 décembre 2016.

Désireuse d'améliorer ses procédures dans le domaine de la passation des marchés et d'optimiser sa fonction achat, la commune devrait y parvenir grâce à l'appui de l'AFD.

### 2.3.2 Une réglementation mal connue et insuffisamment maîtrisée

La méconnaissance de la réglementation rend la commande publique peu efficace. Les consultations lancées débouchent assez régulièrement sur un nombre d'offres faible ou une offre unique, voire l'absence d'offre.

Ceci peut s'entendre lorsque la concurrence locale est restreinte comme en matière de restauration scolaire. C'est plus difficilement compréhensible pour les marchés d'acquisition de véhicules ou d'équipements et de matériels ou bien des marchés d'études où la concurrence paraît effective sur le territoire ou susceptible de l'être.

La commune gagnerait à s'interroger sur ses pratiques (meilleure définition des besoins, clarté du cahier des charges, délais donnés aux candidats, élargissement de la publicité, sourcing préalable, etc.) afin d'élargir la concurrence lors de ses consultations et obtenir des offres répondant à ses besoins à des prix corrects.

Le marché de mission de maîtrise d'œuvre pour la rénovation des voiries communale 1ère tranche illustre cette difficulté à maîtriser les règles de la commande publique.

Deux critères ont été retenus pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse. Le prix des prestations pour 50 % et la valeur technique pour également 50 %. Le rapport d'analyse des offres (document OUV8) détaille le critère valeur technique en sous-critères comme suit.

**Tableau n° 7 : Détail critères valeur technique**

Sous-critères valeur technique	Pondération
Moyens humains et matériels dédiés au marché	10
Organisation prévue par le candidat pour l'exécution de la prestation	20
Compréhension de la mission par le candidat	30
Capacité et références du prestataire	20
Planification des prestations	20

Source : Rapport analyse des offres – OUV8 – Commune de M'Tsamboro

Ni l'avis d'appel public à concurrence, ni le règlement de consultation ne donnent le détail de cette pondération ; le règlement de consultation se borne à lister les sous-critères sans en donner la pondération. Le sous-critère « capacité et références du prestataire » comptant pour 20 % du critère « valeur technique » n'est pas en soit un élément utilisable pour le jugement des offres mais doit intervenir uniquement en amont au niveau de la sélection des candidatures.

Sur les six candidats ayant remis une offre, et après correction d'une erreur de report dans le rapport d'analyse, quatre d'entre eux ont la note maximale de cent points. De fait, les modalités de mise en œuvre du critère « valeur technique » par la commune ne sont pas opérationnelles pour départager les candidats et la détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse. Le marché est in fine attribué sur la base du seul critère prix départageant les quatre candidats dont l'offre technique a été jugée parfaite.

L'erreur de report de la note technique pour l'un des candidats dans le rapport d'analyse aurait pu avoir pour conséquence de modifier le classement final des offres.

Le registre des dépôts des offres, suite à une erreur de manipulation de la plateforme de dématérialisation, mentionne à tort deux offres déposées en format papier, arrivées hors délai. À minima, une mention aurait pu être insérée dans le rapport d'analyse mentionnant ce problème levant ainsi l'ambiguïté sur la recevabilité de ces offres classées deuxième et troisième au terme de la consultation.

L'ensemble de ces erreurs démontre l'absence de maîtrise des procédures par les personnes en charge de la commande publique et ne garantit ni l'attribution des marchés au mieux disant, ni la satisfaction des besoins de la commune. Dès lors, la chambre recommande à la commune de se doter d'un service de la commande publique, lequel doit être capable de recenser l'ensemble des besoins, de computer les seuils, de conduire les procédures et d'en suivre l'exécution administrative et financière.

Dans un premier temps, la commune pourrait édicter un règlement de la commande publique et favoriser la formation des agents impliqués dans les achats. La chambre rappelle que le respect des procédures en matière de commande publique participe également à l'optimisation des ressources de la collectivité.

La commune s'est engagée à mettre en œuvre l'ensemble de ces recommandations dont elle reconnaît partager le bien fondé.

### **3 AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT**

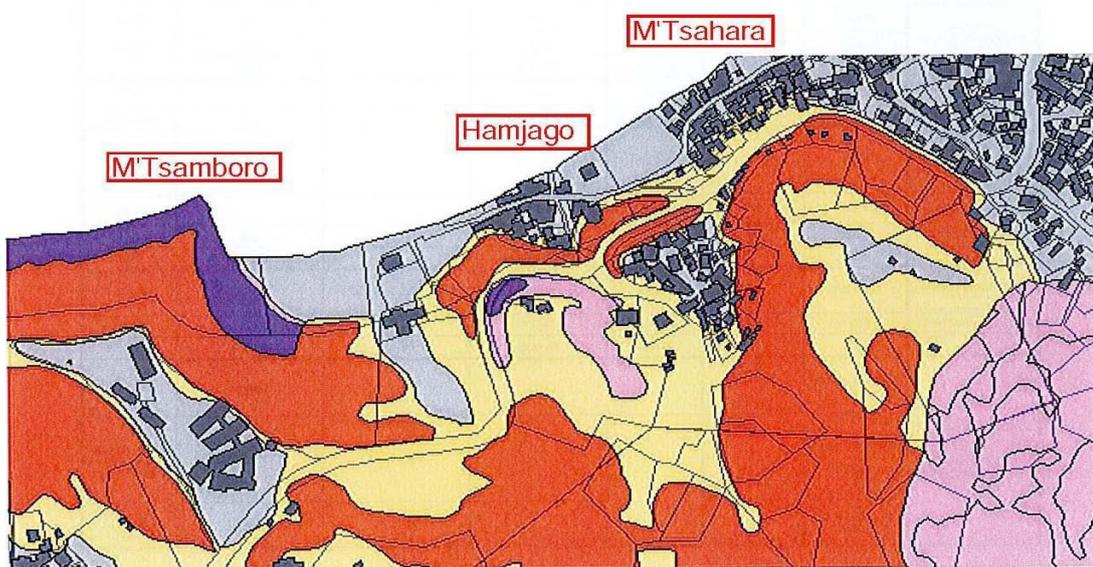
La plupart des projets d'aménagement et d'équipement de la commune doivent prendre en compte les contraintes liées aux risques naturels.

### 3.1 Une commune pilote en matière de plan de prévention des risques naturels

#### 3.1.1 Une problématique de risques naturels particulièrement prégnante

98,5 % du territoire de la commune est impacté par la problématique de prévention des risques naturels prévisibles « inondations, mouvements de terrain, sismicités » et 56 % du foncier est classé en aléa fort contre 44,5 % en moyenne sur le département<sup>14</sup>.

Carte n° 1 : Extrait cartographique de l'aléa mouvement de terrain



Source : Unité des risques naturels - DEAL

ALEAS		Nature	
		Mouvements de terrain	
		Glissements dominants	Chutes de blocs dominants
Intensité	Fort		
	Moyen		
	Faible		
	Nul		

Classification et symbole de l'aléa mouvement de terrain

Le glissement de terrain de 2013 dans le quartier de Fonbouni touchant près de 300 personnes a démontré que le risque n'était pas que théorique. Sous l'impulsion forte de la DEAL Mayotte, la commune a su prendre en compte ces risques en élaborant et approuvant son

<sup>14</sup> Source Unité des Risques Naturels – Service Environnement et Prévention des Risques de la DEAL Mayotte.

plan de prévention des risques naturels (PPRN). La commune a ainsi été la première du département à signer avec le représentant de l'État son PPRN le 25 janvier 2019.

Ce plan distingue d'une part les zones construites ou à urbaniser à court terme et, d'autre part, les zones non construites à préserver de l'urbanisation et / ou champs d'expansion de crues. Pour chacune d'elles, en fonction du niveau d'aléas, il indique le caractère constructible ou inconstructible des terrains.

La commune a dû et a su s'adapter aux différentes contraintes réglementaires résultant de ce classement. Ainsi, le terrain d'assiette retenu initialement pour la réalisation d'une crèche se trouvant en zone inconstructible au regard du PPRN, un autre site a pu être trouvé pour permettre la réalisation de ce projet nonobstant le retard et les surcoûts induits. Pour son projet de réalisation d'une médiathèque à Hamjago, la commune a su intégrer cette problématique dès l'étude de programmation et devrait recevoir un avis favorable de la DEAL. Les coûts et délais induits devraient ainsi être intégrés en amont dans le montage de l'opération et en faciliter ainsi sa réalisation.

La commune a pu ainsi démontrer, selon la chambre, sa capacité à concilier réalisation d'équipements publics et prévention des risques naturels sous réserve des accompagnements techniques et financiers.

### **3.1.2 Une culture du risque à développer**

La commune dispose du premier PPRN opposable à Mayotte. Il lui appartient d'annexer ce document au Plan local d'urbanisme (PLU) sans attendre que le préfet ne le fasse d'autorité<sup>15</sup>.

Dans un souci de rendre les règles de gestion du droit d'occupation des sols plus cohérentes et plus claires pour les pétitionnaires, lorsqu'elles divergent entre le PPRN et le PLU, le PLU pourrait être mis en conformité avec les dispositions du PPRN, même s'il n'y a pas d'obligation réglementaire.

Le risque de submersion marine, non pris en compte dans le cadre d'un PPRN, est très prégnant sur la commune en raison de sa configuration géographique. Ce risque est susceptible d'impacter une part notable de la population. Il devrait, dès lors, être intégré dans la cartographie des risques de la commune.

Le plan communal de sauvegarde (PCS) de la commune n'intègre pas à ce jour les éléments du PPRN. Une mise à jour du PCS prenant en compte les aléas forts susceptibles d'impacter les bâtiments communaux, tels mairie ou services techniques, amenés à jouer un rôle dans une gestion de crise (PC de crise, lieux de stockage de matériel...) est souhaitable.

La diffusion d'une culture du risque passe par une information régulière et adaptée de la population. L'article L. 125-2 du code de l'environnement pose le droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis ainsi que sur les mesures de sauvegarde les concernant. La commune pourrait mettre en place, en lien avec les services de la DEAL, une démarche active de communication dans ce domaine en veillant à l'adapter à sa population ne maîtrisant pas ou peu l'écrit et / ou le français.

---

<sup>15</sup> Article L. 153 -60 du code de l'urbanisme.

La commune s'est engagée à poursuivre le développement de sa politique en matière de prévention des risques naturels comme le lui a recommandé la chambre.

## 3.2 Les grands projets d'équipement

La commune a engagé trois projets majeurs d'équipement : une crèche, un ponton de pêche et une médiathèque. Leur réalisation a été contrariée par de nombreuses difficultés.

### 3.2.1 La crèche municipale

Ce projet, d'un montant de 2 375 000 €, a été financé par la caisse d'allocations familiales à hauteur de 2 175 000 €, l'État pour 150 000 € et le conseil départemental pour 50 000 €. Il s'agit du premier projet de crèche de cette envergure sur le département de Mayotte. Les travaux ont commencé en 2013 pour un équipement de 50 berceaux. En 2020, le projet a été ramené à 36 berceaux et à ce jour n'a pas été livré.

**Photo n° 1 : La crèche vue de l'extérieur**



Le retard de ces travaux est dû, d'une part, à l'inconstructibilité du terrain retenu initialement comme précédemment indiqué et, d'autre part, à la défaillance de l'opérateur initialement retenu.

Alors que la commune comptait sur le professionnalisme de l'association retenue, avec laquelle elle avait signé un bail à construction, pour assurer la maîtrise d'ouvrage du projet et ensuite en assurer le fonctionnement, le chantier a été arrêté en janvier 2017, au regard des difficultés financières de l'association pour honorer les factures des entreprises. Ce n'est qu'en 2018 qu'ont eu lieu les premières tractations dans le but d'obtenir la sécurisation puis la reprise du chantier et le paiement des artisans.

Un accord transactionnel ayant pour objet de prévenir d'éventuels litiges entre les parties et de définir les conditions et modalités de reprise de la maîtrise d'ouvrage du projet par la commune a été signé en février 2019. Un autre protocole transactionnel entre la commune, la société SMTPC et la CSSM pour le règlement des impayés est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

Par suite, le montant de l'opération a dû être revu à la hausse pour un montant total de 3,6 M€ et pour un nombre de places réduit à 36.

**Tableau n° 8 : Financement de la crèche**

Commune	Année	Description de l'opération	Montant de l'opération	Type de financement	Montant
M'TSAMBORO	2013	Création d'une crèche de 50 places	2 375 000,00 €	DETR	100 000,00 €
	2014			DETR	150 000,00 €
	2017	Financer les surcoûts liés au changement de terrain		CSSM	325 861,21 €
			465 516,01 €	CAF - Fonds locaux	1 021 059,65 €
				Fonds CNAF	1 153 940,35 €
			Achèvement de la crèche municipale de 36 places (contrat de convergence)	889 500,00 €	FDS (Co financement avec le CD)
				FCTVA	145 878,00 €
<b>Total</b>			<b>3 730 016,01 €</b>		<b>3 640 325,21 €</b>

Source : CRC au vu des arrêtés de subvention

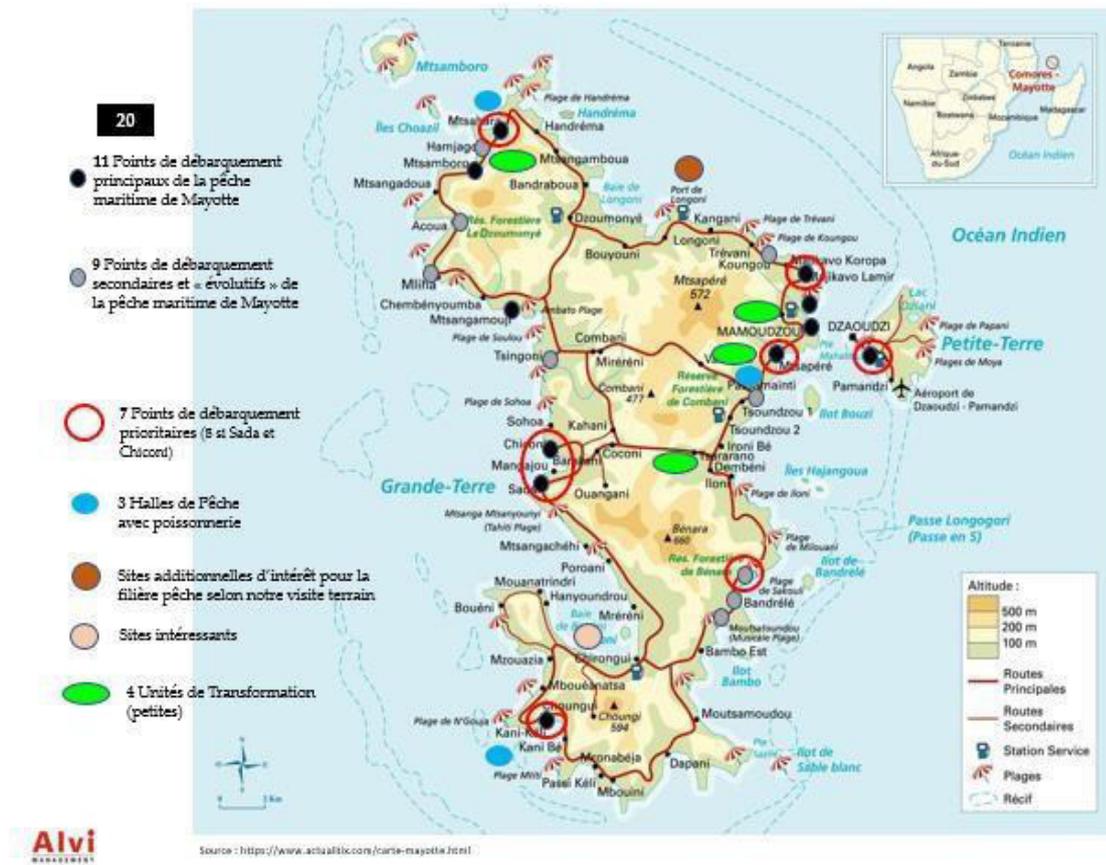
La délégation de service public pour la gestion de l'équipement a été attribuée pour une durée de cinq ans au groupement les Marionnettes le 21 février 2020. La crise sanitaire a retardé la réception des travaux prévus en mai 2020 pour une ouverture programmée début 2021. Ce sera la troisième crèche municipale en service à Mayotte.

### 3.2.2 Le ponton de pêche de Mtsahara

Le projet de réalisation d'un ponton de pêche à Mtsahara s'inscrit dans une démarche de structuration et de développement de la filière pêche à Mayotte. Celle-ci est portée par le département et l'État via l'unité territoriale de Mayotte de la direction mer Sud océan Indien (DMSOI) qui met à disposition son ingénierie, notamment pour l'élaboration du plan régional d'organisation et d'équipement des ports de pêche (PROEPP) qui servira de cadre à l'action de l'État, du département, des collectivités locales et des professionnels de la pêche.

## Carte n° 2 : Localisation des structures existantes de la filière pêche de Mayotte

Source : PROEPP



Sur les 20 points de débarquement existants, 7 sont retenus comme prioritaires, dont celui de Mtsahara, par le PROEPP sur la base de trois critères : installations existantes d'un comité des villageois de pêcheurs de Mayotte (COPIVEM), nombre de professionnels de la mer et intensité de la population autour du point de débarquement.

Le site de Mtsahara, point de départ de nombreux pêcheurs, est actuellement équipé d'une halle à marée gérée par un COPIVEM qui remplit l'intégralité de ces critères.

Les financements des équipements sont assurés par des crédits nationaux via le contrat de plan État-Région et les fonds européens, principalement le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) dans la limite de 500 000 € par ponton, le département pouvant abonder cette enveloppe.

Si le projet a été initié en septembre 2017, sa mise en œuvre a débuté treize mois plus tard avec le lancement de la consultation pour les premières études, en octobre 2018. Ce délai est difficilement compréhensible au regard d'un projet considéré par la commune comme prioritaire.

La commune a délibéré à trois reprises sur le financement du projet : la première fois le 14 septembre 2017 pour mentionner la possibilité d'un financement de 500 000 € dans le cadre du FEAMP, la deuxième fois le 31 mai 2019 pour un montant d'opération estimé à 1 054 609 € et quatre mois plus tard, le 26 septembre 2019 pour un montant d'opération ramené à 835 714 €.

Ces flottements illustrent la difficulté de la commune à cadrer financièrement ses opérations d'investissement et à les rapprocher des conditions d'octroi des subventions.

Ainsi le projet intégrait dans l'opération le financement, en complément à la réalisation du ponton de pêche, d'une rampe de mise à l'eau pour un montant de 202 680 €, équipement non éligible aux subventions.

En travaillant de manière plus collaborative avec l'unité territoriale de la DMSOI, cette erreur, dommageable en termes de délais, aurait pu être, selon la chambre, évitée.

La convention du 27 décembre 2019 relative à l'attribution d'une aide de l'État pour le « ponton de Mtsahara » au titre du contrat de convergence et de transformation 2019-2022 comporte des incohérences.

Le délai de réalisation de l'opération diffère selon que l'on se réfère à l'article 3 « Durée de la convention » stipulant que les travaux devront être intégralement réalisés dans un délai maximal de quatre ans après le démarrage des travaux, démarrage des travaux devant intervenir dans un délai maximal d'un an à compter de la signature de la convention soit au total un délai de cinq ans ; ou bien que l'on se réfère au calendrier prévisionnel de l'annexe technique et financière mentionnant une date de fin de travaux au 1<sup>er</sup> septembre 2020.

La date prévisionnelle de fin des travaux et de mise en service de l'équipement (le 1<sup>er</sup> septembre et le 1<sup>er</sup> octobre 2020) semblait particulièrement optimiste au regard des contraintes administratives (délais de passation et de réalisation des marchés d'études complémentaires, procédures d'autorisation environnementale, lancement et réalisation des marchés travaux...) et techniques (absence à ce jour à Mayotte de machine à pieux pour la réalisation du projet...). Selon l'unité territoriale de la DMSOI en charge de l'instruction technique du projet, il apparaît que fin octobre 2020 ce projet était encore à la phase des études de maîtrise d'œuvre et que les études géotechniques sans lesquelles les marchés de travaux ne peuvent pas être lancés n'étaient pas encore réalisées. Selon les services de l'État, l'objectif aujourd'hui serait de livrer l'équipement fin 2021.

Par ailleurs, l'avis d'appel public à la concurrence du 16 avril 2020 pour la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre pour le ponton de Mtsahara mentionne une date prévisionnelle de commencement des travaux au 15 décembre 2020, date non compatible avec la convention de financement signée.

La participation de l'État est plafonnée à 500 000 €. La commune devra donc rechercher, soit auprès du département, soit sur ses fonds propres, le complément éventuel de l'opération.

Tableau n° 9 : Plan de financement

<i>FINANCEURS</i>	<i>MONTANT</i>	<i>TAUX INTERVENTION</i>
<i>État/ CCT 2019-2022</i>	500 000,00 €	59,83 %
<i>Conseil départemental</i>	168 563,20 €	20,17 %
<i>Autofinancement (communal)</i>	30 052,28 €	3,60 %
<i>FCTVA</i>	137 090,52 €	16,40 %
<i>TOTAL</i>	835 714, 00 €	100 %

Source : Convention n° 2019-58/SGAR/CCT/PAF

Selon les services de la DMSOI, le coût réel de l'opération devrait être probablement supérieur. En effet, les études réalisées à ce jour par la commune ne donnent qu'une estimation sommaire du coût des travaux qu'il convient d'affiner dans le cadre d'études complémentaires.

### 3.2.3 La médiathèque de Hamjago

Le projet de construction d'une médiathèque à Hamjago s'élevait initialement à 1 960 000 € (études et travaux) pour une surface totale de 890 m<sup>2</sup>. La commune a perçu une subvention d'un montant de 390 743 € de la direction des affaires culturelles (DAC) en 2010 pour la première tranche.

L'objectif de la commune était de rendre accessible « la culture et le patrimoine » pour une appropriation par l'ensemble de ses 7 700 habitants. Pour rendre le territoire plus attractif, la commune visait un rayonnement plus large et ciblait également la population des communes mitoyennes représentant un bassin de population de 27 000 habitants.

Le terrain de l'opération se situe à proximité immédiate d'équipements scolaires (écoles et collège). Créer un nouveau genre d'équipements culturels allant au-delà de la traditionnelle bibliothèque, ayant un nouveau mode de configuration en termes de fonctions et d'activités, doit permettre de développer ces structures de proximité. L'idée était de faire du lieu un vrai pôle de vie, d'échange, de rencontre et de mixité sociale dont la culture serait le poumon. Un permis de construire a été déposé en 2015 permettant l'obtention de premières subventions de l'État et de l'Europe qui ont permis de financer une partie des études de ce nouvel équipement structurant. Le projet était estimé en 2015 à environ 2 000 000 € hors mobilier. Aujourd'hui la commune souhaite mobiliser des subventions complémentaires afin de terminer les études et démarrer les travaux de construction. Pour cela un programme doit être présenté en support du dossier de demande de subvention.

Ce projet a été jugé par la DAC et l'agence régionale du livre et de la lecture (ARLL) surdimensionné par rapport à la population communale vivant sur le territoire. De ce fait, la commune a été appelée à redimensionner son projet en fonction des seuls habitants de la commune.

La commune a revu le plan de la médiathèque, laquelle sera située au sein du village d'Hamjago, à proximité immédiate du collège de M'Tsambo et de la route nationale.

Un projet d'une telle ampleur pourrait être, selon la chambre, plus raisonnablement porté au niveau de l'intercommunalité si elle fonctionnait normalement, analyse partagée par la commune. Il pourrait en être de même pour d'autres projets d'envergure, notamment le plateau sportif de Hamjago (3 M€) ou bien la piscine lagunaire sur la plage de Jiva. En tout état de cause, il appartient à la commune de bien intégrer les coûts d'exploitation des projets d'équipements pour en mesurer la soutenabilité sur le long terme.

Plus généralement, la chambre recommande à la commune de mettre en place, en complément d'une programmation pluriannuelle d'investissement, des plans de financement soutenables et de suivre avec rigueur l'avancement tant administratif que technique des opérations.

### **3.3 La politique de la ville**

Seuls les villages de M'Tsambo et de Mtsahara ont été intégrés à la liste des quartiers de la politique de la ville<sup>16</sup>. Il est à noter que pour l'outre-mer, et notamment Mayotte, l'éligibilité au dispositif politique de la ville se fait sur des critères différents de ceux retenus pour la métropole, à savoir le critère du revenu des habitants. Si les mêmes critères métropolitains avaient été retenus, l'intégralité du territoire de la commune aurait été classée en politique de la ville.

#### **3.3.1 Une gestion active du contrat de ville 2015 – 2020**

La commune s'est fortement investie dans le dispositif de la politique de la ville en créant notamment une direction de la politique de la ville et en recrutant, en associant les services de l'État, le(s) adulte(s)-relais et les divers intervenants (médiateurs de proximité et coordinatrice du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance).

La commune a signé le 27 juillet 2015 un contrat de ville dit de nouvelle génération définissant ses priorités en matière de cohésion sociale, développement économique, d'emploi et de cadre de vie.

La mise en place du contrat s'accompagne de moyens financiers spécifiques à savoir, une première enveloppe de 60 000 € comprenant une prise en charge à 50 %, dans la limite de 17 500 € annuels d'un poste de chargé de mission ville et des actions innovantes et structurantes et une deuxième enveloppe de 19 112 € pour le financement d'un poste d'adulte-relais.

Les différentes instances prévues au contrat de ville sont tenues régulièrement, notamment les comités techniques et de pilotage permettant un travail concerté avec les associations locales et les services de l'État sur la programmation annuelle.

---

<sup>16</sup> Décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements d'outre-mer (...).

Le travail de terrain réalisé par les services de la commune, et notamment son directeur, a permis une mobilisation des crédits alloués tout en assurant un contrôle régulier de l'utilisation des enveloppes au travers des différents comptes rendus d'activités et financiers tant en ce qui concerne les actions portées par la commune elle-même que celles portées par le tissu associatif local. La collectivité n'a pas connu de dégagement de crédits sur les enveloppes allouées qu'elle a su mobiliser dans les délais parfois contraints du dispositif.

Le protocole d'engagements renforcés et réciproques de la politique de la ville approuvé par délibération du 26 septembre 2019 a permis une évaluation à mi-parcours du dispositif et d'en prolonger les effets pour deux ans. La commune vient de bénéficier à compter de 2020 de l'octroi d'un financement complémentaire pour un deuxième poste d'adulte-relais venant ainsi renforcer le dispositif existant.

### 3.3.2 Quelques points formels d'amélioration

Si la mise en œuvre par la commune du dispositif de la politique de la ville n'appelle globalement pas d'observations, certains aspects pourraient aisément être améliorés.

En premier lieu, même s'il est noté que les diverses instances prévues se réunissent conformément aux dispositions du contrat de ville, une difficulté existe en ce qui concerne les conseils citoyens des villages de M'Tsamboro et Mtsahara qui peinent à se réunir, voire à être constitués. Ceci est une difficulté inhérente à plusieurs contrats de ville du territoire. Pour autant, l'implication de la population forte au travers de ses représentants est un gage de l'efficacité des actions mises en place. L'attribution d'un second adulte-relai pourrait être l'occasion d'un travail de terrain renforcé pour assurer non seulement la mise en place effective des deux conseils citoyens mais aussi leur fonctionnement régulier.

Un deuxième point d'amélioration de la gouvernance pourrait porter sur le respect des dispositions de l'article L. 1811-2 du CGCT qui prévoient que « (...) le maire (...) présente à son assemblée délibérante (...) un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville (...) » Ce rapport explicitement prévu au contrat de ville doit faire l'objet d'un débat annuel au sein du conseil municipal. Ce débat déconnecté de l'approbation annuelle des actions de la programmation politique de la ville permettrait, d'une part, de mieux assurer l'information des élus municipaux et, d'autre part, de dresser un bilan sur l'efficacité des actions entreprises et des difficultés rencontrées.

Un troisième point d'amélioration pourrait porter sur la tenue des indicateurs d'évaluation prévus au contrat de ville permettant d'avoir une visibilité sur l'efficacité des actions mises en place. Ces indicateurs sont, nombreux, multiples et parfois complexes<sup>17</sup>. Ce sont en tout plusieurs dizaines d'indicateurs prévus au contrat de ville qui n'ont pas été mis en œuvre. Dès lors, l'efficacité des actions ne peut pas être mesurée. La complexité de ce dispositif

---

<sup>17</sup> À titre d'exemple l'axe « Axe assurer pour tous les individus un environnement sain, sûr et de qualité » (cf. pages 94 et 95 du contrat de ville). Pour le suivi des actions mentionnées à cet axe, il n'y a pas moins de cinq indicateurs prévus : « 1° assurer pour tous les individus un environnement sain, sûr et de qualité -2° réalisation des opérations de RHI dans les deux villages concernés – 3° nombre de ravines aménagées – 4° nombres de réseaux existants entretenus – 5° nombre de manifestations réalisées pour sensibiliser l'accès à l'information en santé environnementale ».

est un constat partagé par les services de la commune et l'État. Un travail concerté de simplification pourrait être entrepris pour arrêter un nombre limité d'indicateurs, lesquels seraient ensuite effectivement suivis.

En dernier lieu, la commune disposait jusqu'en 2016 d'un contrat local de santé signé avec l'ARS. Ce contrat n'a pas été renouvelé au motif que des d'actions relatives à la santé étaient déjà inscrites dans le contrat de ville. Toutefois, en raison des enjeux forts de santé publique sur la commune, notamment du fait de son isolement géographique, il paraît pertinent de renforcer les actions conjointes dans ce domaine au travers d'un nouveau contrat local de santé. Il ne peut donc qu'être suggéré à la commune de se rapprocher de l'ARS pour élaborer un nouveau contrat local de santé répondant aux besoins spécifiques des deux villages de M'Tsamboro et Mtsahara.

Invitée par la chambre à mobiliser l'ensemble des moyens et dispositifs prévus au contrat de ville pour en améliorer sa gouvernance et son efficacité afin de répondre aux objectifs de cohésion sociale, de développement et d'amélioration du cadre de vie de sa population, la commune, qui partage le bienfondé de cette recommandation, a indiqué vouloir s'y employer et rester ainsi l'une des collectivités mahoraises les plus actives en matière de politique de la ville.

### **3.3.3 Les autres points formels d'amélioration (suite)**

Au-delà des lacunes observées en matière de politique de la ville, c'est l'information des conseillers municipaux et des habitants sur les affaires communales plus généralement qui est à améliorer.

Par délibération n° 31 du 14 avril 2014, le conseil municipal a attribué une large délégation, en application des articles L. 2122-22 et suivants du CGCT au maire pour l'exercice de certaines de ses compétences. Les décisions prises par le maire en application de cette délégation sont soumises au même régime juridique que les délibérations du conseil municipal notamment en terme de publicité réglementaire et de transmission contrôle de légalité. Le maire doit également rendre compte au conseil municipal, à chacune de ses réunions des décisions qu'il a prises en application de cette délégation.

La commune ne respecte pas à ce jour ses obligations fragilisant juridiquement les décisions prises par le maire et privant le conseil municipal et les citoyens de la commune de leur droit de contrôle.

L'article R. 2121-10 du code général des collectivités dispose que « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations du conseil municipal (...) et les arrêtés du maire, à caractère réglementaire (...) sont publiés dans un recueil des actes administratifs ayant une périodicité au moins trimestrielle. ».

Un tel dispositif n'est pas mis en place par la commune privant ainsi les citoyens, les électeurs et contribuables d'un moyen simple d'information et de contrôle sur les actes juridiques de leur commune.

La commune a justifié respecter dorénavant les dispositions des articles L. 2122-22 et suivants et R. 2121-10 du CGCT, comme la chambre l'y avait expressément invitée.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Budget de fonctionnement .....	40
Annexe n° 2. Charges de personnel .....	41

## Annexe n° 1. Budget de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des re s	2 693 161	2 639 860	3 017 033	3 029 830	4 545 168	14,0%
+ Fiscalité reversée	0	0	0	0	0	
= Fiscalité totale (nette)	2 693 161	2 639 860	3 017 033	3 029 830	4 545 168	14,0%
+ Ressources d'exploitation	57 853	48 725	39 004	18 680	58 802	0,4%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 976 070	2 459 281	2 761 844	2 541 706	2 966 879	- 0,1%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>5 727 085</b>	<b>5 147 867</b>	<b>5 817 881</b>	<b>5 590 215</b>	<b>7 570 848</b>	<b>7,2%</b>
Charges à caractère général	1 177 304	1 110 592	1 165 576	1 111 930	1 509 911	6,4%
+ Charges de personnel	2 994 055	3 391 272	3 691 254	3 878 809	4 473 068	10,6%
+ Subventions de fonctionnement	50 500	70 000	64 854	43 279	101 377	19,0%
+ Autres charges de gestion	1 240 047	625 608	663 316	489 113	468 159	- 21,6%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>5 461 906</b>	<b>5 197 472</b>	<b>5 584 999</b>	<b>5 523 132</b>	<b>6 552 515</b>	<b>4,7%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B</b>	<b>265 179</b>	<b>- 49 605</b>	<b>232 882</b>	<b>67 084</b>	<b>1 018 333</b>	<b>40,0%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	5,0%	- 1,0%	4,0%	1,0%	13,0%	
+/- Résultat financier	- 43 243	- 39 757	- 37 819	- 34 154	- 35 806	- 4,6%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	- 606	- 3 740	- 6 551	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 599	0	0	- 5 734	- 13 074	116,2%
<b>= CAF brute</b>	<b>221 337</b>	<b>- 89 968</b>	<b>191 323</b>	<b>20 645</b>	<b>969 453</b>	<b>44,7%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	4,0%	- 2,0%	3,0%	0,0%	13,0%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

## Annexe n° 2. Charges de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	1 787 488	2 114 270	2 278 637	2 317 225	2 736 972	11,2%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	74 980	112 577	132 001	219 862	
+ Autres indemnités	255 008	254 348	250 526	236 194	228 558	- 2,7%
<b>= Rémunérations du personnel titulaire</b>	<b>2 042 496</b>	<b>2 443 598</b>	<b>2 641 739</b>	<b>2 685 420</b>	<b>3 185 392</b>	<b>11,8%</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>67,0%</i>	<i>58,0%</i>	<i>58,0%</i>	<i>73,0%</i>	<i>80,0%</i>	
Rémunération principale	309 392	312 884	335 156	374 451	120 701	- 21,0%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	20 202	63 949	41 630	27 213	
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	
<b>= Rémunérations du personnel non titu</b>	<b>309 392</b>	<b>333 085</b>	<b>399 105</b>	<b>416 082</b>	<b>147 914</b>	<b>- 16,8%</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>10,0%</i>	<i>8,0%</i>	<i>9,0%</i>	<i>11,0%</i>	<i>4,0%</i>	
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>698 315</b>	<b>1 408 944</b>	<b>1 499 490</b>	<b>561 495</b>	<b>667 863</b>	<b>- 1,1%</b>
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>3 050 204</b>	<b>4 185 628</b>	<b>4 540 334</b>	<b>3 662 996</b>	<b>4 001 169</b>	<b>7,0%</b>
- Atténuations de charges	758 260	1 699 773	1 555 136	528 759	271 668	- 22,6%
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>2 291 943</b>	<b>2 485 854</b>	<b>2 985 198</b>	<b>3 134 238</b>	<b>3 729 501</b>	<b>12,9%</b>

· Hors atténuations de charges

Source : CRC d'après les comptes de gestion

## **RÉPONSE DU MAIRE**

M'tsamboro, le 17 décembre 2020

20 - 365

ENREGISTRÉ AU GREFFE

18 DEC. 2020

C.R.C RÉUNION - MAYOTTE

A

Monsieur le Président  
Chambre régionale  
Des comptes de Mayotte  
44, rue Alexis de Villeneuve  
97488 Saint-Denis de La Réunion

**Rappel des dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières : Les destinataires du rapport d'observations définitives disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.**

**Réponse conjointe du Maire de la commune de Mtsamboro et de l'ancien ordonnateur**

Nos réf. : 27 /DGAA/CMTZ 2020

Affaire suivie par : Abdallah GAMBA

Vos réf. : 20-741

**Objet :** Suivi contrôle juridictionnel des comptes - notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Mtsamboro

Monsieur le Président,

Nous accusons réception du rapport d'observations définitives concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Mtsamboro pour les exercices 2015 et suivants, parvenu en mairie le 23 Novembre 2020.

Comme indiqué, à réception de votre rapport provisoire, la commune de Mtsamboro tient à remercier la Chambre pour son analyse et ses observations, que nous accueillons comme étant destinées à améliorer la gestion de notre collectivité. Nous avons déjà pris acte de certains constats ou recommandations forts opportuns et avons déjà engagé certaines actions ou améliorations suggérées.

Aussi, vous noterez que nous prenons acte de votre rapport d'observations définitives, qui n'appelle pas d'autres remarques de notre part, en dehors de celles déjà émises à l'occasion de votre rapport d'observations provisoires, que nous réaffirmons et maintenons au travers du présent courrier.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Maire  
  
Laïthidine BEN SAÏD



Les publications des chambres régionales des comptes  
La Réunion et Mayotte  
sont disponibles sur le site :

[www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte](http://www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte)

**Chambre régionale des comptes La Réunion et Mayotte**

44, rue Alexis de Villeneuve

97488 Saint-Denis Cedex