



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE  
COMMUNAUTE DE COMMUNES DU  
SUD DE MAYOTTE  
(Département de Mayotte)**

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 2 mai 2019.

## **AVANT-PROPOS**

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	2
RECOMMANDATIONS .....	3
PROCÉDURE .....	4
OBSERVATIONS DEFINITIVES.....	4
1.    LES COMPETENCES .....	5
1.1.    ETAT DES LIEUX .....	5
1.2.    L'INTÉRÊT COOMMUNAUTAIRE .....	7
1.3.    LE PROJET DE TERRITOIRE .....	7
2.    LA SITUATION FINANCIERE.....	8
3.    L'ORGANISATION .....	10
ANNEXE.....	13

## SYNTHÈSE

La communauté de communes du Sud de Mayotte (CC Sud) est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il regroupe quatre communes et compte 30 898 habitants. Créé en décembre 2015, son fonctionnement a été paralysé par des questions de gouvernance jusqu'en janvier 2018.

L'établissement est doté des compétences obligatoires dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique et touristique, et de la collecte et du traitement des ordures ménagères. La compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations deviendra obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

L'établissement a choisi également d'exercer cinq compétences optionnelles : la protection et la mise en valeur de l'environnement, la construction, l'entretien et le fonctionnement des écoles et équipements sportifs, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, le logement social, la création et la gestion de maisons de services.

Il n'assume pleinement que la compétence collecte et traitement des ordures ménagères. Il a procédé récemment à des recrutements pour amorcer la mise en œuvre d'autres compétences.

Certaines compétences peuvent être exercées concurremment avec les communes, l'intérêt communautaire répartissant les responsabilités entre les deux niveaux de collectivités. L'absence d'une vision claire et stable de cette notion pourrait constituer une difficulté.

Marquée par un déficit structurel depuis sa création, la situation financière de la CC Sud semble s'améliorer en 2018 avec un excédent budgétaire de 161 000 €, malgré un déficit de la section d'investissement à hauteur de 126 000 €. Pendant les deux premières années d'exercice la principale difficulté a été de percevoir les recettes alors que l'établissement devait faire face aux charges en matière de collecte et de traitement des déchets. Les communes membres n'ayant pas versé les attributions de compensation entre 2016 et 2017, le rattrapage est prévu sur les exercices 2018 à 2020 pour un montant estimé à 3,3 M€. Les projections de ces contributions entre 2018 et 2020 intègrent la régularisation des années 2016 et 2017, la diminution de la charge du SIDEVAM 976 telle que prévue par le syndicat, mais aussi une volonté de baisser la fiscalité locale.

L'établissement est aujourd'hui engagé dans une dynamique de développement. L'élaboration d'un projet de territoire, l'exercice des compétences obligatoires et l'adoption de schémas de mutualisation pourraient contribuer à rationaliser ses interventions.

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

<i>Régularité</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Exercer pleinement l'ensemble des compétences obligatoires en application de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.			x	6
2	Gouvernance et organisation interne	Elaborer un schéma de mutualisation selon l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.		x		11

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Clarifier la définition de l'intérêt communautaire.			x	7
2	Gouvernance et organisation interne	Elaborer un projet de territoire.		x		8

<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.

## PROCÉDURE

L'examen de gestion de la communauté de communes du Sud de Mayotte (CC Sud) a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée, le 29 mai 2018, à M. Ismaila Mderemane Saheva, président de l'établissement.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 11 octobre 2018 avec l'ordonnateur en fonctions.

Dans sa séance du 21 décembre 2018, la chambre, a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées au président de la CC Sud. M. Ismaila Mderemane Saheva a adressé sa réponse à la chambre le 18 mars 2019.

La chambre, dans sa séance du 2 mai 2019, a arrêté, après avoir examiné cette réponse, les observations définitives suivantes :

## OBSERVATIONS DEFINITIVES

La communauté de communes du Sud de Mayotte (CC Sud) est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il regroupe les communes de Bandrélé, Bouéni, Chirongui et Kani-Kéli. Il compte une population de 30 898 habitants. Son siège est situé à Bandrélé.

Créé le 31 décembre 2015, l'établissement a connu des difficultés de gestion. De nouvelles élections en juin 2017 ont permis d'installer le conseil communautaire<sup>2</sup>, composé de 30 membres<sup>3</sup>, de désigner le président et six vice-présidents. Les premières décisions ont été prises, notamment la définition de l'intérêt communautaire.

Les premiers recrutements sont intervenus en novembre 2017. Fin décembre 2018, l'établissement compte 5 agents ; au 1<sup>er</sup> mars 2019, il en compte 13 dont un agent vacataire et 3 étudiants stagiaires en fin d'études. Il dispose essentiellement de fonctions supports embryonnaires.

---

<sup>2</sup> Statuts issus de la délibération n°23/2017 du conseil communautaire du 17 décembre 2017.

<sup>3</sup> Conseillers communautaires élus parmi les conseillers municipaux des communes membres : neuf pour la commune de Bandrélé, sept pour la commune de Bouéni, neuf pour la commune de Chirongui, cinq pour la commune de Kani-Kéli.

# 1. LES COMPETENCES

## 1.1. Etat des lieux

Dans le cadre des dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la CC Sud doit exercer des compétences obligatoires et optionnelles. Elle peut également exercer des compétences facultatives.

Les compétences dites communément « obligatoires » sont nominativement énumérées par l'article précité. Elles concernent l'aménagement de l'espace communautaire, le développement économique et touristique ainsi que la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Le tableau ci-après répertorie le degré d'exercice de ces compétences par la CC Sud.

**Tableau n° 1 : l'exercice des compétences obligatoires**

Compétence	Déclinaison	Observations
Aménagement du territoire	Elaboration et mise en œuvre du Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur	La CCSud n'est pas concernée par les SCOT
	Elaboration du plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale	Demande de chiffrage d'un PLUi en cours
Développement économique	Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire	Zone d'Activité Economique-Industrielle à Malamani, Zone d'activité Economique-Commerciale au carrefour de Chirongui, Zone d'Activité Economique-Artisanale à Majiméouni
	Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire	Contribution à la structuration des filières viandes avec le projet d'Abattoir de bovin de Malamani et filières pêches avec les pontons pêcheurs
	Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	Etude sur la création d'un Office de Tourisme en cours en partenariat avec l'Office de Tourisme de Mende
	Aides aux entreprises	Aucun projet identifié à ce jour
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	Délégation de l'exercice de la compétence auprès du SIDEVAM 976

Source : CRC selon données de la CC Sud.

Seule la compétence collecte et traitement des déchets est pleinement assurée. Dans les faits, son exercice en a été délégué au syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM 976). D'autres compétences commencent à être déployées. La création récente d'un poste de chargé de mission pour l'aménagement, l'urbanisme et l'habitat a permis, avec le concours financier de l'État<sup>4</sup>, de lancer une consultation pour l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) avant la fin du premier semestre 2019.

L'exercice de la compétence « développement économique » a été amorcé avec des décisions portant reprise de deux projets de zones d'aménagement concerté (ZAC) initialement engagés par les communes de Chirongui pour la ZAC de Mramadoudou et Bandréle pour celle de Mjini Bandréle pour un montant total estimé à 33 M€. L'établissement a par ailleurs repris le projet de réalisation d'un abattoir de bovins à Malamani s'élevant à 4,3 M€.

Les compétences dites « optionnelles » sont celles librement choisies dans la liste figurant à l'article précité du CGCT. Elles sont expressément mentionnées dans les statuts de l'établissement. La CC Sud a initialement opté pour les trois compétences suivantes :

<sup>4</sup> L'établissement a perçu une subvention de 12 894 € à ce titre.

- la protection et la mise en valeur de l'environnement,
- la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ou culturels et sportifs,
- la création et la gestion de maisons de services au public<sup>5</sup>.

Un arrêté préfectoral de mai 2018 la rend compétente en matière de politique du logement social, de création, d'aménagement et d'entretien de voirie, portant à cinq les compétences optionnelles. Le tableau ci-après répertorie le degré d'exercice de ces compétences par la CC Sud.

**Tableau n° 2 : l'exercice des compétences optionnelles**

Compétence	Déclinaison	Observations
Protection et mise en valeur de l'environnement,	le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	projet de création en 2019 de deux bridages assermentés oeuvrant pour la protection : brigade de l'environnement et brigade maritime
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire		Convention de gestion à élaborer pour permettre à la commune de Chirongui de gérer le Pôle Culturel.
Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes		Aménagement extérieur de la MSAP de Kani-kéli : Commande en cours pour la maîtrise d'œuvre. Projet d'une MSAP Mobile : Chiffrage du bus obtenu. Recherche de financement en cours
Création, aménagement et entretien de la voirie		Définition de l'intérêt communautaire en cours. Doit être défini avant le 7 mai 2020
Politique du logement et du cadre de vie	Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire	En attente de l'éventuelle définition de l'intérêt communautaire
	Politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées	Définition de l'intérêt communautaire en cours. Doit être défini avant le 7 mai 2020

Source : CRC selon données de la CC Sud.

Sur cinq compétences optionnelles, seules deux ont été amorcées, celle relative aux maisons de services et la construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels. L'aménagement extérieur de l'équipement situé à Kani-Kéli a été réalisé pour un montant de 0,16 M€. Il était également prévu d'élaborer une convention pour permettre à la commune de Chirongui de gérer le Pôle Culturel.

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, seule compétence facultative que la CC Sud avait choisi d'exercer, deviendra une compétence obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour toutes les intercommunalités de Mayotte. L'eau et l'assainissement des eaux usées deviendront également des compétences obligatoires à cette date.

La chambre relève que l'établissement s'est doté de nouvelles compétences alors qu'il n'exerce pas les deux premières compétences optionnelles initialement choisies ni la plupart des compétences dites obligatoires que la loi lui impose.

La CC Sud indique vouloir exercer l'ensemble de ses compétences avec le même degré d'implication sans distinction entre compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives. La chambre l'invite à exercer pleinement l'ensemble des compétences obligatoires en application de l'article L. 5214-16 du CGCT.

<sup>5</sup> Les maisons de services au public ont été créées pour répondre aux besoins des citoyens éloignés des opérateurs publics, notamment en zones rurales et périurbaines. En un lieu unique, les usagers – particuliers ou professionnels – trouvent un accompagnement dans leurs démarches de la vie quotidienne : prestations sociales ou d'accès à l'emploi, transports, énergie, prévention santé, accompagnement à l'entrepreneuriat, services postaux...

## **1.2. L'intérêt communautaire**

Certaines compétences, comme la construction et l'entretien des équipements sportifs et scolaires, le logement social ou la voirie s'exercent concurremment avec les communes membres.

Les équipements, actions et projets présentant un intérêt communautaire relèvent de la CC Sud, les autres des communes. Le partage des responsabilités entre les deux niveaux de collectivité est subordonné à une définition claire et stable de l'intérêt communautaire.

Les constructions et l'entretien des équipements scolaires témoignent de l'instabilité des dispositions statutaires. Mentionnée pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire dans les statuts initiaux de l'établissement, cette compétence a été restituée aux communes en décembre 2017 avant d'être confirmée comme obligatoire en mai 2018. Au cas d'espèce, la CC Sud fait valoir qu'aucune école ne présente un intérêt communautaire, toutes sont fréquentées par les enfants d'un même village.

La chambre recommande à la CC Sud de clarifier la définition de l'intérêt communautaire. Cette clarification est indispensable non seulement en matière de construction et d'entretien des équipements sportifs et scolaires, de logement social ou de voirie mais également en matière de développement économique, de transport, d'aménagement du territoire, etc.

## **1.3. Le projet de territoire**

Si le projet de territoire est un document facultatif, il permet de dresser un état des lieux, de dégager les enjeux, de fixer une stratégie de développement et de la décliner selon un plan d'actions, accompagné de schémas de mutualisation. Partageant l'analyse de la chambre, la CC Sud a engagé avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignation, la réalisation du projet de territoire au dernier trimestre 2018. Une première ébauche définit cinq axes stratégiques :

- identifier, préserver et valoriser les communs ;
- le bien vivre ensemble ;
- structurer des filières économiques ;
- se positionner comme un territoire authentique, à taille humaine, original ;
- affirmer l'ouverture, l'accessibilité et l'attractivité de la CC Sud.

La chambre prend acte de cette démarche et encourage la CC Sud à la faire aboutir dans les meilleurs délais.

## 2. LA SITUATION FINANCIERE

Alors que le budget a été arrêté par le représentant de l'État et que l'exercice des compétences n'était que partiel, le président et les vice-présidents ont perçu des indemnités de fonction d'un montant total de 47 630 € sur la période de juillet à décembre 2017. La chambre rappelle que la jurisprudence considère que « pour être régulière, une délégation de fonctions doit porter sur des attributions effectives et identifiées de manière suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance »<sup>6</sup>.

Dans toutes les intercommunalités nouvellement créées, une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a pour mission de procéder à l'évaluation des charges liées aux transferts de compétences entre communes et intercommunalité ayant opté pour la fiscalité professionnelle unique (FPU). Composée de conseillers municipaux, la CLECT contribue à garantir l'équité financière entre les communes et la communauté en apportant transparence et neutralité des données financières. Il revient ensuite au conseil communautaire, sur la base des travaux de la CLECT, de constater le montant exact des compensations à opérer. En contrepartie des charges relatives aux compétences transférées, les communes transfèrent une partie de leur fiscalité à l'intercommunalité et bénéficient d'une attribution de compensation si elles transfèrent davantage de produits que de charges.

La CLECT de la CC Sud n'a été créée qu'en octobre 2017. Seules les charges liées à la collecte des ordures ménagères ont été prises en compte alors que l'établissement assure d'autres compétences en lieu et place des communes membres. Même si le transfert de cette compétence est le seul effectif, cette démarche apparaît partielle et nécessite d'être poursuivie.

Le montant des charges transférées étant supérieur à celui des recettes transférées, c'est aux communes qu'il appartient de verser une attribution de compensation à l'intercommunalité. En 2016 et 2017, leur paiement n'a pas eu lieu pour un montant total de 3,35 M€.

Les attributions de compensations présentées dans le rapport de la CLECT de janvier 2018 et inscrites pour les exercices 2019 et 2020 ne sont pas fixées. La CC Sud prévoyait de réunir à nouveau la CLECT pour actualiser les charges transférées et définir de nouvelles attributions de compensation. Toutefois, en l'absence de changement statutaire de la commune de Bouéni, la préfecture n'a pas publié d'arrêté préfectoral actant définitivement le transfert de compétences, la CC Sud a donc acté par délibération 9/2019 du 29 mars 2019, la reconduction des attributions de compensation de 2018 sur l'exercice 2019, pour un montant global de 1 033 592 €. La chambre rappelle à l'EPCI la nécessité de réunir la CLECT pour évaluer le montant des charges transférées.

Malgré la mise en place des paiements mensuels, la structure doit faire face aux difficultés financières de certaines communes qui n'honorent pas leur participation.

En 2017, notamment du fait de l'absence d'intégration des recettes, l'exercice budgétaire s'est soldé par un résultat déficitaire de 0,8 M€. Pour l'exercice de la compétence déchets, l'intercommunalité adhère au SIDEVAM 976 ; les cotisations dues au titre des exercices 2016 et 2017 ont été payées en 2018. Au titre de l'exercice 2018, la CC Sud a mandaté la totalité de la cotisation, soit 1,5 M€, le solde de cotisation a été payé courant janvier 2019.

Avant 2018, les charges ne concernaient que les indemnités des élus et la contribution au SIDEVAM 976. Avant la mi-2017, le directeur général des services de Chirongui faisait

---

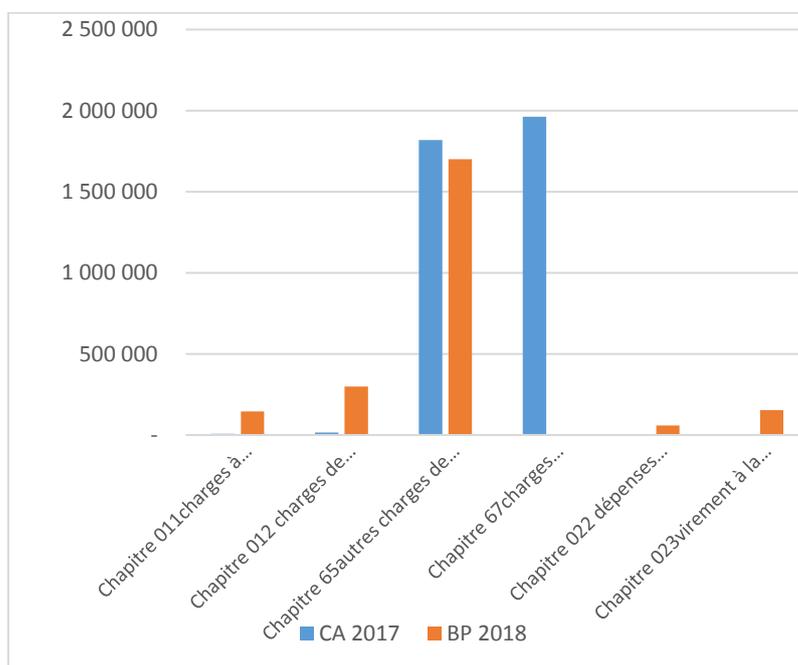
<sup>6</sup> Conseil d'Etat 21 juillet 2006 Commune de Boulogne-sur-Mer, requête n° 279504.

fonctionner à minima l'intercommunalité, sans convention de mise à disposition et sans que l'établissement n'en assume les charges salariales.

Les recettes amputées des ressources fiscales et des attributions de compensation étaient insuffisantes pour couvrir les seules dépenses obligatoires ; un déficit de 1 M€ a été constaté sur l'exercice comptable 2016. Les charges de personnel et à caractère général en 2018 ont été respectivement à hauteur de 0,21 M€ et de 0,15 M€.

Les charges de personnel représentent 9 % des dépenses de fonctionnement. La plus significative est relative à la collecte des ordures ménagères à hauteur de 53 %. L'intégration du résultat négatif de 2017 représente 26 % des dépenses.

**Graphique n° 1 : Poids des charges de fonctionnement**

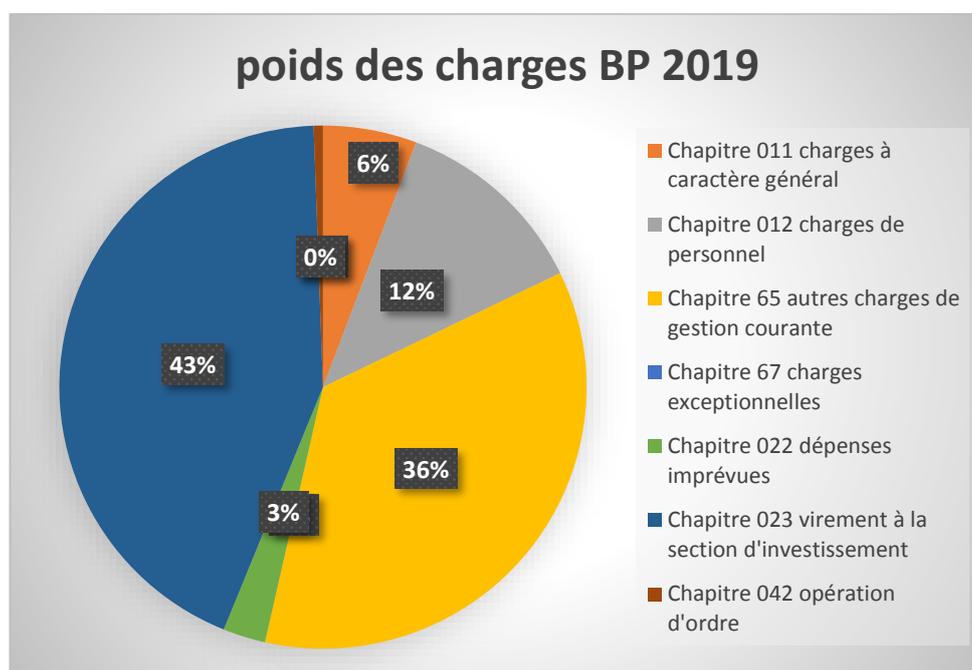


Source : CRC, d'après données comptables et budgétaires de la CC Sud.

Le budget 2018 prévoyait des projets d'investissement tels que la réhabilitation des locaux du siège de la CC Sud, et les frais d'étude pour l'aménagement de la ZAC de Mramadoudou. Ces opérations ont été réalisées pour un montant de 45 963 M€.

Les difficultés budgétaires qu'a connues la CC Sud résultaient de difficultés de gouvernance lors des deux premières années. Son premier budget, réglé par le préfet, constatait les recettes et les dépenses à minima. En 2017, le budget a été à nouveau arrêté par le représentant de l'État. La résorption du déficit, évalué à 2,3 M€, avait fait l'objet d'un étalement sur deux années afin de limiter la pression fiscale sur les contribuables à un niveau raisonnable. Cet objectif de retour à l'équilibre à court terme a été revu suite aux modifications apportées en décembre 2017 par la loi de finances rectificative 2017. L'article 137 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 a retenu un abattement de 60 % des bases fiscales du département de Mayotte. Cette disposition a retardé le retour à l'équilibre des comptes. Toutefois, les résultats prévisionnels de l'exercice 2018 seraient positifs, comme cela est confirmé dans le compte administratif prévisionnel, avec un excédent budgétaire de 161 732 €, malgré un déficit de la section d'investissement à hauteur de 126 324 €.

**Graphique n° 2 : Poids des charges dans le BP 2019**



Source : CRC selon données CC Sud

Si l'information comptable et financière s'est améliorée, elle reste perfectible. La tenue des inventaires physique et comptable est assurée dans des conditions satisfaisantes. Les premiers amortissements de biens interviendront en 2019. Les dépenses récurrentes ne donnent pas lieu à lettre de commande ou bons de commande. Les dépenses liées à des contrats annuels et les dépenses de personnel, ne sont pas engagées de manière prévisionnelle pour l'année.

Au vu de ce qui précède, la chambre invite l'établissement à procéder à l'inscription de l'ensemble de ses charges aux exercices considérés. Ces opérations pourraient avoir une incidence sur le résultat.

En l'absence de données actualisées sur le coût des transferts de charge et des attributions de compensations, la situation financière de la CC Sud n'apparaît pas réellement fiable. Dans l'attente de cette actualisation, l'établissement doit veiller, selon la chambre, à ce que ses dépenses soient en adéquation avec les missions effectivement remplies.

### 3. L'ORGANISATION

L'établissement est soumis par les dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT à l'élaboration d'un schéma de mutualisation entre l'intercommunalité et les autres communes membres. Cette démarche constitue un levier. Elle participerait à la définition d'une organisation structurée et pilotée, à la maîtrise de son fonctionnement et des projets

d'investissement. En octobre 2018, la CC Sud et la commune de Boueni ont lancé un cahier des charges pour l'élaboration d'un schéma de mutualisation devant aboutir en 2019. La chambre encourage la CC Sud à poursuivre cette démarche avec l'ensemble des communes membres.

Début 2019, l'établissement compte 13 agents dont 3 étudiants en stage de fin d'études et une vacataire, les 9 autres ayant été recrutés par contrat à durée déterminée. La chambre rappelle que les emplois permanents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ont vocation à être occupés par des agents titulaires de la fonction publique territoriale. La CC Sud fait valoir que deux agents seront stagiaires en mai et juin suite à l'obtention du concours d'attaché territorial.

L'organigramme de juin 2018 témoigne que seules les fonctions supports ont été initialement prévues. Les recrutements des agents en charge des compétences opérationnelles ont été différés. A titre d'exemple, alors que la compétence obligatoire est prévue depuis la création de l'établissement, ce n'est qu'en septembre 2018 qu'est envisagé le recrutement d'un chargé de mission sur les volets aménagements, urbanisme et habitat. L'EPCI au travers un projet d'organigramme pour l'année 2019 structure ses services en créant quatre pôles, un pôle administratif et financier, un pôle environnement et transition écologique pour lequel un agent et deux stagiaires ont été recrutés, un pôle aménagement urbanisme et habitat pour lequel un agent et un stagiaire ont été recrutés et un pôle développement des activités économiques avec le recrutement de deux agents et deux à prévoir en juillet 2019. Il indique l'échéance de treize recrutements prévus pour juillet 2019, à savoir : trois policiers intercommunaux, six ambassadeurs de l'environnement, deux chargés de mission pour la préfiguration de l'office de tourisme intercommunal, un chargé de mission développement des activités économiques et un chargé d'opération filière viande.

Au regard de la mise en œuvre effective de ses compétences, la CC Sud, appelée à étoffer ses effectifs, ne dispose d'aucun document prospectif indiquant le nombre de personnels nécessaires à l'exercice des missions, ni d'un calendrier de recrutement associé. L'élaboration d'un tel document pourrait, selon la chambre, faciliter la montée en puissance de l'établissement et constituer un outil utile de pilotage.

Le responsable de la commande publique, agent titulaire en poste au département, et en disponibilité, occupe des fonctions de directeur de cabinet en qualité d'agent contractuel pour une durée initiale de trois mois renouvelable. Cet agent a été recruté comme responsable de la commande publique. L'établissement justifie cette situation ambiguë par le rôle de facilitateur de l'intéressé avec la commune de Boueni dans un contexte de tensions. Cette situation reste contestable et la chambre invite l'établissement à la clarifier.

Le régime indemnitaire résulte d'une délibération de janvier 2018 qui approuve l'application du régime de droit commun sans en définir les conditions et critères d'attribution par filière et catégorie d'emploi. Cette délibération ne prend pas en compte l'évolution de la réglementation ; des modalités d'attribution de primes ne sont pas conformes ou permettent le maintien de l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (IEMP) pourtant abrogée par le décret n° 2017-829 du 5 mai 2017 portant création d'une indemnité temporaire de sujétion des services d'accueil s'agissant. Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a désormais vocation à s'appliquer pour certains cadre d'emplois. La CC Sud indique préparer la mise en place du RIFSEEP pour une prise d'effet au plus tard en 2020.

Le président et quatre agents<sup>7</sup> bénéficient d'un véhicule dont les modalités de mise à disposition n'avaient initialement pas été définies. La CC Sud a délibéré sur les modalités de mise à disposition des véhicules lors de la séance du conseil communautaire du 29 mars 2019.

Dans la délibération transmise à la chambre, il est précisé qu'il s'agit de mise à disposition de véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile. La chambre attire l'attention de la CC Sud sur la nécessité de veiller à l'adéquation du nombre de véhicules au nombre de personnels et aux missions exercées.

---

<sup>7</sup> Le directeur général des services, son adjoint, le responsable administratif et financier et le responsable de la commande publique.

**ANNEXE**

**Réponse du président de la CC Sud de Mayotte**

# République Française

Département de Mayotte



Réf : PL/ISM2019/06/7  
V/Réf : P19-015 du 15 janvier 2019  
Affaire suivie par : Chanoor CASSAM  
Tél : 06 39 27 07 62 / Courriel : [dga@ccsud.yt](mailto:dga@ccsud.yt)

## Objet :

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU SUD A LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE CONTRADICTOIRE SUITE AUX OBSERVATIONS DU RAPPORT D'OBSERVATION DÉFINITIF.**

Monsieur le Président,

Le Conseil Communautaire, mes services et moi-même tenons à remercier la Chambre Régionale des Comptes de la Réunion - Mayotte pour ses travaux qui permettent d'éclairer les citoyens sur la situation administrative et financière de notre toute jeune administration. Ce travail, imbibé de la neutralité intrinsèque aux juridictions financières, permet l'établissement d'un premier bilan d'étape de la construction de la Communauté de Communes du Sud depuis sa création en janvier 2016.

Nous pouvons clairement nous réjouir de la réussite de la stratégie administrative et financière menée par mon exécutif et mes services pour le rétablissement des comptes de l'établissement alors que celui-ci amorce à peine sa structuration administrative et opérationnelle avec des recrutements importants. Les derniers comptes votés affichent ainsi pour la fin de l'exercice 2018 un solde total positif à 35 407.28 euros (161 731.39 € en section de fonctionnement et -126 324.11 € en section d'investissement) alors qu'au dernier trimestre 2017, nous avons hérité d'un budget primitif établi par la Chambre Régionale des Comptes prévoyant un déficit structurel à 1 000 216,00 euros.

Cet examen de gestion ayant débuté le 29 mai 2018, nous n'avons pas attendu d'avoir les recommandations de la chambre pour définir nos axes de travail. Ceux-ci ont clairement été définis dans notre rapport de la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées du 17 janvier 2018<sup>1</sup>. Le graphique commenté ci-dessous retrace les grandes étapes de cette émergence.

Des observations et recommandations faites dans ce rapport d'à peine dix pages, la totalité porte uniquement sur des questions d'ordre juridique et d'optimisation organisationnelle. Aucune d'elles ne souligne de dysfonctionnements graves de notre administration. Ce constat important est à souligner car il traduit la rigueur que nous apportons dans la gestion des derniers publics.

Néanmoins, sur ces quelques pages composant le rapport définitif, nous souhaitons apporter de la nuance au regard du contexte particulier de l'émergence de notre établissement. Ainsi, nous exposerons dans la suite nos éléments de réponse et remarques en reprenant le plan du rapport.

<sup>1</sup> Le rapport de la commission est disponible sur le site internet de la CCSud à l'adresse suivante : <https://www.ccsud.yt/la-communauté/les-délibérations>

Bandré, le 21 Juin 2019

Monsieur le Président de la Chambre  
Régionale des Comptes

44, rue Alexis de Villeneuve

97488 Saint-Denis Cedex



## Evolution du déséquilibre budgétaire (Excédent/Déficit) de la Communauté de Communes du Sud depuis sa création

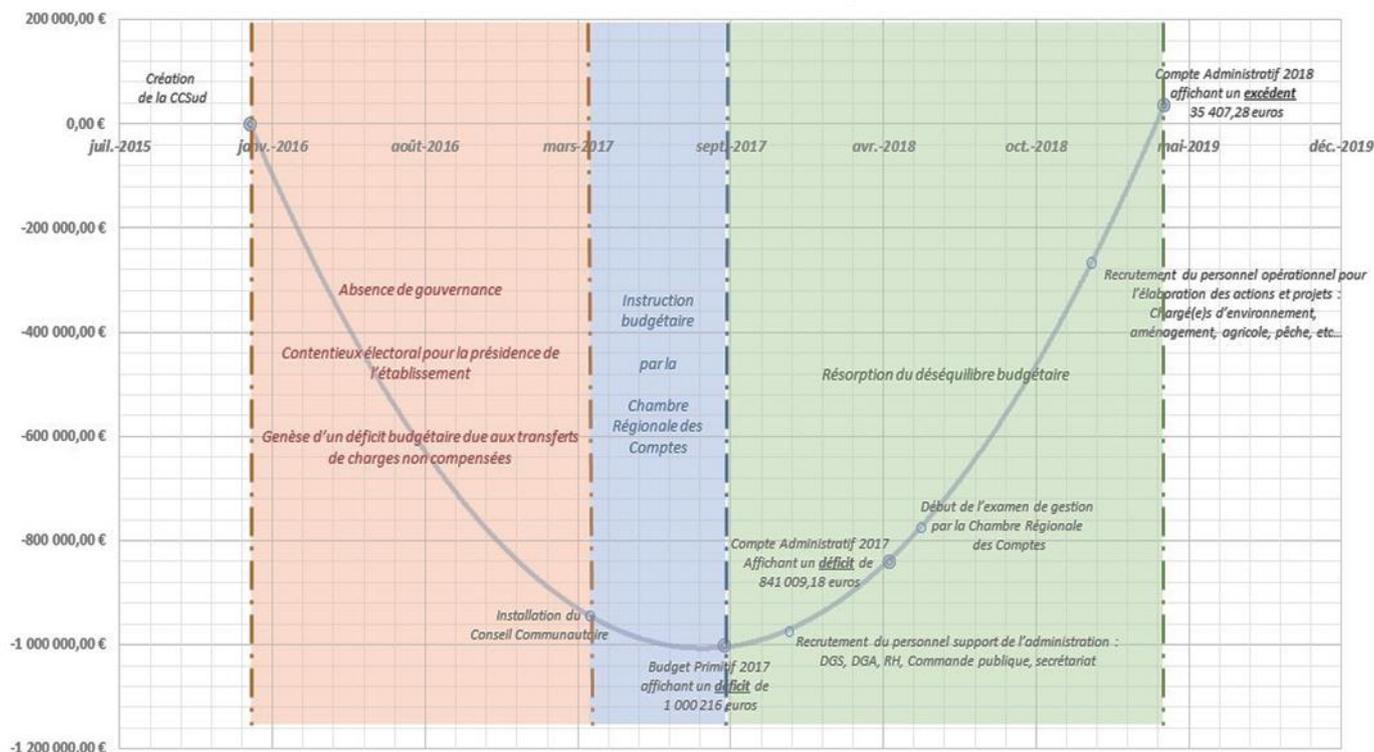


Figure 1: Illustration graphique commentée de l'émergence de la Communauté de Communes du Sud selon l'évolution du déséquilibre budgétaire

### 1. Compétences

#### **Le terme « compétences obligatoires », un abus de langage entraînant une confusion sur l'appréciation de l'exercice des compétences transférées**

Sur la question de l'exercice plein et entier des compétences dites « obligatoires », la lecture que nous avons de l'article L.5214-16 du CGCT nous amène à penser que l'utilisation de ce qualificatif est abusive et entraîne, de fait, une divergence dans l'appréciation de ce que l'on peut entendre par « l'exercice obligatoire des compétences transférées ».

Bien que ce terme soit employé dans les statuts de la Communauté de Communes du Sud, il n'a pas été défini tel quel dans le code général des collectivités territoriales. En effet, à aucun moment les notions de compétences obligatoires ou de compétences optionnelles ne sont définies clairement. L'alinéa I. de l'article L.5214-16 liste les compétences que « *La communauté de communes exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres* » qui selon votre appréciation sont des compétences « obligatoires » et l'alinéa II. du même article liste neuf compétences parmi lesquelles « *la communauté de communes doit, par ailleurs exercer, au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant d'au moins trois des neufs [..]* ».

De cette lecture, il en ressort que le caractère obligatoire porte plutôt sur les modalités de sélection des compétences listées dans les I (obligatoire) et II (optionnelle) de l'article L.5214-16.

Cette contrainte « d'obligation » s'imposait aux communes membres pendant les phases de la conception statutaire de l'EPCI et non à celui-ci pour l'exercice de ces compétences. C'est donc la sélection des compétences, durant la phase de création ou de révision statutaire, qui est « obligatoire » et/ou « optionnelle » et non les compétences en elles-mêmes.

Dès lors qu'une Communauté de Communes s'est vue attribuer explicitement des compétences, elle doit les exercer avec le même niveau d'obligation peu importe leurs modalités de sélection (alinéa I pour « obligatoire » ou II pour « optionnel » de l'article 5214-16).

C'est, entre autres, dans cette optique que les statuts de la Communauté de Communes du Sud ont été revus, en décembre 2018, en réinterrogeant ce qui est entendu par « compétences obligatoires, optionnelles et facultatives » pour lever toute ambiguïté. Ce nouveau statut de l'établissement est entré en vigueur le 27 mai 2019 par arrêté préfectoral n°2019-SG-337.

S'agissant des « compétences facultatives » inscrites dans les premières versions des statuts de la Communauté de communes du Sud, celles-ci sont régies par l'article L5211-17 et permettent alors de qualifier les « *compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi* ».

Selon les dispositions de l'article L.5214-16 du CGCT, il n'est pas évident que la Communauté de communes du Sud dispose de compétences obligatoires, optionnelles ou encore facultatives. Toutes ses compétences, doivent être exercées avec un niveau équivalent d'obligation dès lors qu'elles sont inscrites dans les statuts.

### **L'appréciation de l'exercice des compétences est à nuancer au regard du contexte particulier de la Communauté de communes du Sud**

L'appréciation de la mise en œuvre des compétences doit être mise en perspective dans le contexte particulier de l'émergence tardive de l'administration intercommunale. Comme indiqué dans vos observations, la CCSud n'est opérationnelle que depuis janvier 2018. Les élus et les techniciens de l'EPCI ainsi que ceux des communes membres se sont mis d'accord pour ériger en priorité, le rattrapage financier de la nouvelle structure intercommunale et la reprise des projets phares d'ores-et-déjà engagés tels que la ZAC de Mramadoudou Nord, la ZAC de Mjini-Bandrélé, l'abattoir Bovin de Malamani, mentionnés dans vos observations comme étant la preuve de l'amorçage de la compétence « développement économique ». Seulement, notre approche ici sera beaucoup plus nuancée.

En effet, dès lors qu'un agent de la Communauté de Communes consacre un temps de travail la mise en œuvre d'une compétence notamment, pour la réalisation d'une action ou d'un projet, nous estimons que l'exercice de cette compétence a démarré. Les heures de travail étant convertibles en charge financière, nous considérons que la CCSud a dépensé pour amorcer l'exercice de la plupart de ses compétences.

Afin d'illustration, nous prendrons l'exemple cité dans vos observations, à savoir l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) qui n'aurait pas été entreprise. En fait, les directeurs généraux de la CCSud et l'agent urbaniste en mission de vacation chargé de la ZAC Mramadoudou ont entamé plusieurs démarches auprès des services de l'Etat et de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) pour avancer sur le lancement de la mission d'élaboration du PLUi. Grâce à ces démarches et aux heures consacrées, à ce jour, la CCSud dispose d'une première version du cahier des charges pour l'élaboration du PLUi et d'un financement de 12 000 euros de la Préfecture de Mayotte encaissé en 2018. Au vu de l'avancement de l'élaboration des différentes pièces du marché, la CCSud sera en mesure de lancer la consultation pour l'élaboration de son PLUi avant la fin du premier semestre 2019, soit 1 an et demi après le démarrage du fonctionnement de la structure.

Pour assurer la mise en œuvre d'une compétence, un temps non négligeable d'études et de préparation est à prendre en compte. Ainsi, pour apprécier l'exercice effectif d'une compétence, il nous semble plus « juste » d'intégrer ces temps d'ingénierie.

Les services supports de la CCSud ont ainsi mis à profit la première année de fonctionnement pour étudier et préparer la mise en œuvre de l'intégralité des compétences transférées à l'exception des compétences « Elaboration et la mise en œuvre du Schéma de Cohérence territoriale et Schéma de Secteur » et « Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage [...] » car elles ne peuvent s'appliquer sur le département de Mayotte.

**La définition des intérêts communautaires est un dispositif de partage de l'exercice des compétences transférées à l'EPCI avec ses communes membres et ne peut pas entraîner de restitution de compétences**

Dans vos observations, il a été souligné, à juste titre, que notre délibération de définition des intérêts communautaires datée du 15 décembre 2017 intègre des définitions à clarifier. Nous avons établi le tableau ci-dessous qui reflète l'état d'avancement de nos réflexions de redéfinition des intérêts communautaires. Ceux-ci feront l'objet d'une nouvelle délibération dans les prochaines semaines.

<b>Compétences - article L5214-16 du CGCT - version en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020</b>	<b>Définition envisagée pour l'intérêt communautaire</b>	<b>Projets en cours ou envisagés par la CCSud</b>
Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d' <b>intérêt communautaire</b>	1. Elaboration d'un schéma de développement commercial ; 2. Portage des équipements de distribution agricole en circuit-court tel que les marchés couverts et les halles des pêches	Etude lancée pour définir les modalités de gouvernance et de fonctionnement des équipements de distribution agricole en circuit-court (marchés couverts et halles des pêches)
Création, aménagement et entretien de la voirie d' <b>intérêt communautaire</b>	1. Voirie créée dans le cadre de l'aménagement de zones d'activités ou d'aménagement concerté sous maîtrise d'ouvrage intercommunale ; 2. Voirie d'accès aux sites touristiques	Aménagement de sites touristiques  1. Mbouanatsa en phase d'étude, 2. Musicale Plage début de travaux, 3. Saziley en phase d'étude
Politique du logement social d' <b>intérêt communautaire</b> et action, par des opérations d' <b>intérêt communautaire</b> , en faveur du logement des personnes défavorisées	1. Création de lotissements de surface supérieure à 3 hectares avec au moins 150 logements sociaux ; 2. Créer les conditions d'une offre locative adaptée aux besoins de la population du territoire ;	Définition de l'intérêt communautaire en cours. Doit être défini avant le 7 mai 2020
Amélioration du parc immobilier bâti d' <b>intérêt communautaire</b>	1. Contribuer à la lutte contre l'habitat indigne ; 2. Mise en œuvre d'opérations du parc immobilier de type Opération Programmée d'Amélioration de l'habitat (OPAH) ou programme d'intérêt Général (PIG)	Contribution à la lutte contre l'habitat indigne dans le cadre des projets suivants : ZAC Mramadoudou Nord, ZAC Mjini Bandrélé, ZAC Kani Bé
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d' <b>intérêt communautaire</b>	1. Les équipements culturels et sportifs reconnus d'intérêt communautaire sont ceux connaissant un rayonnement supra-communal, c'est-à-dire lorsqu'ils sont fréquentés par des usagers issus de plusieurs communes ; 2. Les équipements préélémentaires et élémentaires ne sont pas reconnus d'intérêt communautaire en raison du fort lien de proximité villageoise qu'entretiennent les habitants	Convention de gestion signée avec la commune de Chirongui pour le Pôle Culturel Abaine DZOUZOU

Tableau 1 : *Projet de définition des intérêts communautaires de la Communauté de Communes du Sud*

## **Le Projet de Territoire : Stratégie de développement territorial de la Communauté de Communes**

Vos observations ont soulevé l'importance d'élaborer un projet de territoire pour « dresser un état des lieux, pour dégager les enjeux, pour fixer une stratégie de développement et pour la décliner selon un plan d'actions ». Grâce au partenariat de la Banque des Territoires Réunion-Mayotte, une mission d'élaboration du projet de Territoire de la CCSud a pu être lancée au dernier trimestre 2018.

Il s'agit d'une mission courte de réalisation d'un projet de territoire qui reprend les diagnostics d'autres documents stratégiques et définit les orientations politiques souhaitées par la CCSud et ses communes membres au regard des enjeux et problématiques du territoire.

La version définitive du projet de territoire de la CCSud a été livrée au mois d'avril 2019 et soumis aux Maires des communes membres à l'occasion de la conférence intercommunale des maires, le 3 juin 2019<sup>2</sup>. Le Conseil Communautaire prévu le 2 juillet 2019 validera ce projet de Territoire<sup>3</sup> qui orientera les actions et projets de la CCSud pour les prochaines années.

### **2. La situation financière**

Le volet financier de vos observations retrace fidèlement l'historique en rappelant le rôle qu'a joué la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) dans le rétablissement des équilibres budgétaires. Nous regrettons néanmoins que la Chambre Régionale des Comptes n'ait pas rappelé le rôle de cette commission lorsqu'elle avait établi son avis<sup>4</sup> sur l'instruction du premier budget primitif de la CCSud lors de son audience du 28 juillet 2017. Une telle mention aurait pu faciliter et accélérer les échanges que l'exécutif et les services de la CCSud ont dû entreprendre avec les communes membres et les services de l'Etat.

De plus, il est à souligner que les attributions de compensation actuellement en vigueur suscitent une forme d'injustice qu'il conviendra de résorber dans une prochaine CLECT. En effet, la CLECT du 17 janvier 2018 avait travaillé sur une stratégie de rattrapage des charges transférées par un mécanisme d'appel partiel des Attributions de Compensation (AC) sur la période 2018 et 2020 permettant aux communes de garder une situation financière stable sans hausse d'impôts.

La mise en œuvre de cette stratégie n'a été que partielle en raison de l'exigence induite par le principe de sincérité régissant l'élaboration budgétaire. En effet, l'étalement des charges transférées sur 2018-2020 induisait un étalement de la dette à honorer auprès du SIDEVAM<sup>976</sup>. Or celui-ci avait déjà titré les participations de la CCSud pour les exercices 2016 à 2017 dans l'optique d'afficher un bilan financier correct d'un point de vue budgétaire bien que le déficit provint d'exercices antérieurs et qu'il ne nous a pas été permis d'inscrire les participations des communes comme des créances à recouvrer de 2016 et 2017. Les participations étant des dépenses obligatoires, le principe de sincérité budgétaire nous obligea à mandater la totalité des dépenses afin de garantir leur inscription dans le compte administratif 2017, entraînant un déficit de 841 009.18 euros.

Dans le cadre de l'élaboration budgétaire 2018, la priorité a donc été la recherche des différentes mesures propres à « absorber » au mieux ce déficit. Elles se sont essentiellement concentrées sur une sobriété financière superposée à un fonctionnement de l'administration avec seulement 5 agents, induisant alors un retard d'un an dans le recrutement des services opérationnels.

Ces mesures ont permis à la CCSud de clôturer son exercice 2018 avec un excédent de 161 731.59 euros et une dette intégralement remboursée.

---

<sup>2</sup> Le compte-rendu de la conférence des maires est disponible sur le site internet de la CCSud à l'adresse suivante : <https://www.ccsud.yt/les-projets/aménagement>

<sup>3</sup> La version définitive du Projet de Territoire est disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccsud.yt/la-communauté/projet-de-territoire>

<sup>4</sup> L'avis n°B 2017-013 de la Chambre Régionale des Comptes portant sur l'instruction du budget primitif 2017 de la CCSud est disponible sur le lien suivant : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/39394>

Néanmoins, la stratégie de la CLECT de 2018 n'ayant pas pu être menée comme expliqué supra, la CLECT devra se réunir courant 2019 pour dresser le bilan de cette stratégie et surtout revoir les AC fixées qui posent les injustices suivantes alors qu'il n'y a plus de dette à honorer :

- **Injustice fiscale** : Les Attributions de Compensation restent minorées au vu des recettes et charges transférées ce qui oblige la CCSud à lever de l'impôt supplémentaire ;
- **Injustice territoriale** : La répartition des AC entre les communes pose également problèmes puisque le dernier recensement en 2017 affiche la commune de Bandréle comme étant la plus peuplée et devrait donc contraindre celle-ci à contribuer plus que les autres communes membres

Pour plus d'information sur ces nouvelles orientations de la stratégie financière, nous vous renvoyons vers notre Rapport d'Orientation Budgétaire 2019<sup>5</sup>.

### 3. L'organisation

#### **L'exercice et la mise en œuvre concrète des compétences de la CCSud passe nécessairement par une structuration réussie de ses services**

Concernant l'organisation de la CCSud, nous avons pris bonne note de l'opportunité d'établir un document prospectif indiquant le nombre de personnels nécessaires à l'exercice des missions accompagné d'un calendrier de recrutement associé. Néanmoins, sur la question spécifique des recrutements, nous souhaitons rester prudent en cantonnant systématiquement nos projections sur l'année et non sur une approche pluriannuelle. Ainsi, le Rapport d'Orientation Budgétaire apparaît comme étant un outil adapté. Cette volonté se justifie à Mayotte où l'intercommunalité est un statut récent ; des difficultés persistent pour articuler les actions intercommunales avec celles des communes membres. En effet, la coopération intercommunale se construit progressivement et s'aventurer sur des projections pluriannuelles serait risqué et pourrait entraîner un coût budgétaire non négligeable.

S'agissant de la situation du responsable de la commande publique, celui-ci a été repositionné sur des missions de Directeur de Cabinet<sup>6</sup>. Le poste de responsable de la commande publique fera l'objet d'une transformation en « Assistant Gestion Comptable et de la Commande Publique » pour renforcer la gestion comptable et financière de la CCSud.

Vous avez également souligné l'absence de mutualisation entre l'intercommunalité et les communes membres. Grâce au partenariat avec l'AFD Mayotte, une mission d'élaboration d'un Pacte Fiscal et Financier ainsi qu'un schéma de mutualisation a été lancé et devrait aboutir à la livraison de ces éléments courant 2<sup>ème</sup> semestre 2019. A ce jour, aucune version intermédiaire n'a pu être transmise par le cabinet SPDR en charge de cette mission.

Sur le sujet du régime indemnitaire, la CCSud est en train de préparer la mise en place du Régime Indemnitaire tenant compte des fonctions, des Sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) durant l'année 2019 pour une prise d'effet au plus tard en 2020.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Le Président

Ismaila MDEREMANE-SAHEVA

<sup>5</sup> Le Rapport d'Orientation Budgétaire 2019 de la CCSud est disponible sur le site internet à l'adresse suivante :

<https://www.ccsud.yt/la-communauté/le-budget>

<sup>6</sup> Voir la délibération n°29/2019 de création de poste du Directeur de Cabinet sur le site internet de la CCSud à l'adresse suivante :

<https://www.ccsud.yt/la-communauté/les-délibérations>



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

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

**Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte**

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex