

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE PETITE-TERRE (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 1^{er} juin 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
PROCÉDURE	5
OBSERVATIONS	6
1 UNE INDISPENSABLE CONVERGENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES FACE AUX DÉFIS DU TERRITOIRE.....	7
1.1 Un champ de compétences élargi aux limites floues	7
1.1.1 Points forts et limites de l'intercommunalité	7
1.1.2 Un grand nombre de compétences exercées	10
1.2 Des enjeux hors norme d'aménagement et de développement durables du territoire	12
1.2.1 Un projet de territoire confronté à des pressions démographique et sociale difficiles à mesurer.....	12
1.2.2 La délicate maîtrise d'un foncier constructible rare et cher.....	13
1.3 Des outils d'envergure et des partenariats ambitieux pour rattraper les retards	14
1.3.1 Le cœur de l'action communautaire : la politique de la ville et le nouveau programme national de renouvellement urbain	14
1.3.2 Des politiques sectorielles à un développement durable : une transition écologique qui s'impose.....	18
2 LE PILOTAGE DES MOYENS POUR ACOMPAGNER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	27
2.1 Une situation et une capacité financières à consolider.....	27
2.1.1 Une information comptable et budgétaire perfectible	27
2.1.2 Une capacité d'autofinancement limitée.....	31
2.1.3 Une stratégie d'investissement dépendante	37
2.2 Une montée en puissance des effectifs mais une politique des ressources humaines restant à construire.....	40
2.2.1 Une stratégie à définir pour accroître les compétences internes.....	40
2.2.2 Des recrutements au fil des prises de compétences	42
2.2.3 Des cadres et conditions de travail à régulariser.....	51
2.3 Faire ou faire-faire : des choix stratégiques pour une gestion optimisée et durable	53
2.3.1 Mieux asseoir la commande publique	53
2.3.2 Le portage des investissements et la gestion des équipements à coordonner au sein d'un réseau d'acteurs	54
RÉPONSE	56

SYNTHÈSE

Après une courte phase d'installation, la communauté de communes de Petite-Terre (CCPT) a élaboré depuis mi 2017 différentes approches stratégiques tout en absorbant de nouvelles compétences. Son champ d'intervention couvre désormais une vingtaine de secteurs. Sa montée en charge se traduit par un budget principal global de 12,73 M€ en 2021. Employant 100 agents fin 2020, la collectivité a vu ses charges de personnel dépasser 1,8 M€. Les participations obligatoires qu'elle verse annuellement au service départemental de secours et d'incendie (SDIS) et au syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM 976) mobilisent 4,66 M€ de son budget de fonctionnement, alors qu'elle dispose de peu de marges pour accroître ses ressources de gestion.

Le quartier prioritaire de la Vigie concentre déjà des moyens importants mais cinq ans après le démarrage du programme de renouvellement urbain dont il bénéficie, les équipements essentiels ne sont pas livrés. Les conditions de vie d'une population croissante se sont dégradées et l'insécurité qui s'est développée pèse sur l'ensemble du territoire.

Signataire de plusieurs plans et programmes, contractualisés notamment avec l'État, la CCPT dispose de financements extérieurs conséquents pour ses investissements. Elle vise et parvient à obtenir des subventions à hauteur de 75 voire 80 % du coût de ses projets. Son endettement reste par conséquent faible, son encours de dette fin 2020 s'élevant à 4,16 M€.

Le manque de foncier disponible freine quasiment tous les projets d'investissement en Petite-Terre et la CCPT affiche ainsi un taux d'exécution budgétaire très faible pour sa section d'investissement (27 % en 2020). L'ambition de réaliser en moyenne six millions d'euros d'investissement par an justifierait le recours à une programmation pluriannuelle. Une amélioration de la définition des besoins comme du suivi de l'exécution des marchés publics contribuerait à une plus grande efficacité en la matière.

La gestion budgétaire et les comptes de la CCPT affichent des points d'attention tels que le suivi de l'actif immobilisé ou la gestion des « restes à réaliser », qui découle d'un défaut de suivi des engagements comptable et juridique. La politique de gestion des ressources humaines de la collectivité reste à construire à travers la définition de lignes directrices de gestion. Les procédures de recrutements, la rémunération des contractuels, le temps de travail aujourd'hui inférieur à la durée réglementaire de 1 607 heures/an, devront faire l'objet d'une régularisation.

La récente signature d'un contrat de relance et de transition écologique avec l'État, à un moment sensible où l'équipe dirigeante connaît des renouvellements importants, oblige la collectivité à consolider son fonctionnement pour porter des investissements lourds et des programmes ambitieux. Le contrat porte sur près de 55 M€ pour la période 2021-2022, et presque autant pour 2023-2026, la CCPT et les communes se répartissant la maîtrise d'ouvrage. En 2021, les dépenses d'investissement de la CCPT se sont élevées à 4,3 M€.

De la capacité de la structure intercommunale à animer un collectif d'acteurs tout en se concentrant sur les axes prioritaires de la politique de la ville dépendra fortement l'évolution du territoire de Petite-Terre. En prenant en compte l'ensemble des observations et des recommandations de la chambre, comme elle s'y est engagée, la CCPT devrait pouvoir rapidement améliorer son efficacité et son efficience dans les différents domaines de ses interventions.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
<i>Numéro</i>	<i>Domaine</i>	<i>Objet</i>	<i>Mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
1	Comptabilité	Tenir une comptabilité d'engagement, qui distingue engagements comptable et juridique conformément aux dispositions de la l'instruction budgétaire et comptable M14.		X		30
2	Situation financière	Définir et mettre en œuvre une procédure de suivi de l'actif immobilisé.			X	31
3	Gestion des ressources humaines	Adopter en 2022 un plan de formation conformément à l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.		X		41
4	Gestion des ressources humaines	Adopter dès 2022 des lignes directrices de gestion intégrant des règles de gestion de carrière et de rémunération des agents contractuels.			X	41 et 46
5	Gestion des ressources humaines	Mettre en place sans délai un contrôle rigoureux du versement du supplément familial de traitement prévu à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.		X		47
6	Gestion des ressources humaines	Adopter un règlement du temps de travail conforme aux dispositions du décret n° 2011-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale portant la durée obligatoire annuelle à 1 607 heures.			X	52
7	Gestion des ressources humaines	Mettre en place sans délai l'ensemble des documents et registres obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité.		X		52

¹ 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.

<i>Performance</i>						
<i>Numéro</i>	<i>Domaine</i>	<i>Objet</i>	<i>Mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
8	Gouvernance	Clarifier le partage de compétences en matière de gestion des déchets, de développement numérique et de mobilité.		X		22
9	Situation financière	Centraliser dans un plan de programmation pluriannuel unique (PPI) les différents investissements en cours et projetés jusqu'à la fin de la mandature.			X	38

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de Petite-Terre (CCPT) a été ouvert le 18 mars 2021 par lettre du président de la chambre adressée à M. Saïd Omar Oili, président de l'intercommunalité depuis juillet 2017, et à son prédécesseur M. Mahafourou Saidali.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 2 et 8 décembre 2021 avec les deux ordonnateurs successifs.

Lors de sa séance du 9 décembre 2021, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées au président actuel de la CCPT et à son prédécesseur. Seul M. Saïd Omar Oili a répondu.

Des extraits ont été adressés par ailleurs au président du département, au président du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), au président du SIDEVAM, au maire de Pamandzi, au maire de Dzaoudzi et au directeur régional des finances publiques. Seuls le président du SDIS et le directeur régional des finances ont répondu.

Après avoir examiné les réponses, la chambre dans sa séance du 1^{er} juin 2022 a arrêté les observations définitives suivantes :

OBSERVATIONS

La communauté de communes de Petite-Terre (CCPT) a été créée en 2015. Elle couvre l'île éponyme, située à l'est de Mayotte, et comprend les deux communes de Dzaoudzi-Labattoir et de Pamandzi. Avec 30 095 habitants au 1^{er} janvier 2020², le territoire est à la fois rural, urbain, maritime et touristique.

La communauté de communes a été présidée à sa création en 2015 par M. Mahafourou Saïdali, maire de Pamandzi de 2014 à 2017, puis depuis juillet 2017 par M. Saïd Omar Oili, maire de Dzaoudzi.

Le quartier de la Vigie situé à cheval entre les deux communes concentre entre sept et neuf mille habitants issus majoritairement de l'immigration sur environ 150 ha. Aucune trame urbaine n'y existe et les infrastructures et services minimaux font défaut. Ce quartier prioritaire de la politique de la ville bénéficie d'un programme de renouvellement urbain. La phase opérationnelle a pris du retard, tandis que les conditions de vie se sont dégradées.

S'agissant du premier contrôle des comptes et de la gestion de cet établissement, l'attention a été portée sur les compétences, la gouvernance, les moyens humains et financiers déployés en régie ou par le biais de partenariats et de la commande publique, et sur les politiques structurantes que sont la politique de la ville, le nouveau programme de renouvellement urbain et le récent contrat de relance et de transition écologique.

² Source : INSEE.

1 UNE INDISPENSABLE CONVERGENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES FACE AUX DÉFIS DU TERRITOIRE

1.1 Un champ de compétences élargi aux limites floues

1.1.1 Points forts et limites de l'intercommunalité

1.1.1.1 Une évidence géographique, une coopération voulue

- Une communauté de communes née d'une réelle volonté politique

Avant la création de la CCPT, en décembre 2014, les communes de Dzaoudzi-Labattoir et Pamandzi s'étaient déjà regroupées au sein d'un syndicat à vocation multiple : le SIVOM de Petite-Terre, qui s'occupait principalement de la collecte des déchets et de leur traitement. Les communes partageaient le constat selon lequel beaucoup d'autres équipements et services devaient être mis en place et qu'elles n'étaient pas en mesure, en restant isolées, de faire face aux dépenses qui en découleraient. Elles ont, dans un premier temps, envisagé d'accroître les compétences du SIVOM. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dite loi RCT, qui prévoyait la couverture intercommunale intégrale du territoire français et l'approfondissement de l'intercommunalité, les a conduites à se diriger plutôt vers la création d'une communauté de communes.

À l'origine, les deux objectifs principaux de l'intercommunalité étaient de permettre des mutualisations de services et de réhabiliter le quartier de la Vigie. Le projet de territoire, validé le 5 août 2016, allait dans ce sens.

Ainsi, peu après sa création, la CCPT a signé le 28 juillet 2015 un contrat de ville avec le préfet et le président du conseil départemental. Ce contrat fixait des priorités en matière de cohésion sociale, de renouvellement urbain, de développement économique, d'emploi, d'ingénierie et de ressources humaines.

- Une communauté de communes fragilisée depuis l'apparition de dissensions entre les deux communes

Si depuis la création de la communauté de communes, l'entente régnait entre Pamandzi et Dzaoudzi, des dissensions ont vu le jour après les élections municipales de 2020, autour de la clause tacite d'alternance des maires à la tête de la CCPT. Par délibération du 20 janvier 2021, le conseil municipal de Pamandzi, estimant que la présidence devait revenir à sa commune, a sollicité son retrait de la CCPT. Le conseil communautaire a délibéré contre ce retrait le 19 mars 2021.

Dans les neuf commissions et le bureau communautaire, des élus des deux communes sont présents et les règles de parité sont respectées.

Des projets d'extension des compétences (gestion des eaux pluviales urbaines, organisation de la mobilité, contrat local de santé³) ont été rejetés par délibération défavorable du conseil municipal de Pamandzi, du 17 décembre 2020.

Le projet de territoire⁴ de 2016 mériterait d'être mis à jour, ce que la situation de mésentente actuelle ne permet pas. De même, la mise en place d'un pacte de gouvernance a pâti de cette situation.

Les deux parties se rejettent la faute de l'absence de dialogue tout en affichant vouloir un rapprochement. Cette situation génère un coût : le seul exemple de la vidéosurveillance (marché initial de 825 941 €, avenant de plus de 200 000 €) parmi d'autres le démontre : alors que le système installé devait être géré par un centre de contrôle unique, la mésentente a conduit à la mise en place de deux unités, un par commune, d'où une moindre efficacité et des charges de fonctionnement qui seront doublées. Les deux services de police municipale s'entendent pour que le système fonctionne, mais celui-ci n'est pas optimal et ne bénéficie pas de la potentielle économie d'échelle.

1.1.1.2 Le maintien d'une gouvernance partagée grâce aux outils intercommunaux

- Le pacte de gouvernance

Le conseil municipal de Pamandzi a émis un avis défavorable sur le projet de pacte de gouvernance le 17 décembre 2020 et la commune de Dzaoudzi-Labattoir n'a pas délibéré. Un pacte de gouvernance a tout de même été adopté à l'unanimité par la CCPT le 19 janvier 2021. Il pose un cadre pour le fonctionnement quotidien dans le souci d'avancer malgré les tensions.

- Le pacte financier et fiscal

L'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales impose aux collectivités signataires d'un contrat de ville de se doter d'un pacte financier et fiscal. Celui-ci est supposé s'articuler au projet de territoire et au schéma de mutualisation en identifiant les modalités de mise en commun des moyens financiers et fiscaux du bloc communal. Il vise à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres d'une même intercommunalité. À ce titre, il constitue un des instruments privilégiés de la solidarité intercommunale pour de nombreux territoires.

Étant signataire d'un contrat de ville depuis le 28 juillet 2015, la CCPT aurait dû adopter un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat, en vertu de l'article L. 5211-28-4 III du CGCT. L'irrespect de cette disposition aurait dû entraîner l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville. Aucune simulation de ce que l'instauration de la DSC aurait induit pour Pamandzi et Dzaoudzi n'a été produite. Un courrier du préfet laissait le choix à la CCPT de reproduire la répartition précédente ou de l'ajuster pour 2021.

³ La santé ne fait pas partie des compétences intercommunales mais l'ARS a souhaité s'appuyer sur des collectivités qui connaissent les populations et n'avoir qu'un interlocuteur au lieu des deux CCAS, pour la signature d'un contrat local de santé.

⁴ Un projet de territoire n'est pas une obligation légale, il n'en existe pas de définition juridique précise. Le cadre de ce type de document d'orientation se fonde sur la loi « Voynet » du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, qui introduit la notion de « projet d'agglomération », ainsi que sur le code général des collectivités territoriales, notamment en soulignant le rôle du conseil de développement qui doit être « consulté sur l'élaboration du projet de territoire ».

À l'aube de 2018, la CCPT a affiché une stratégie fiscale claire. D'une part, elle a opté pour la fiscalité professionnelle unique, qui s'est substituée au régime de droit commun de la fiscalité additionnelle. D'autre part, elle a pris de nouvelles compétences et a délibéré pour percevoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en lieu et place du SIDEVAM, pour conforter son coefficient d'intégration fiscale (CIF).

L'EPCI a ensuite adopté son premier pacte financier et fiscal le 19 mars 2021. Il couvre la mandature 2020-2026. Ce pacte reste dans la droite ligne de ce qui s'est fait depuis la création de la communauté de communes, à savoir le maintien de l'autonomie fiscale et financière de chaque entité⁵.

- Le schéma de mutualisation

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, un schéma de mutualisation des services a été approuvé par le conseil communautaire du 22 décembre 2015. Il n'a pas été actualisé dans l'année qui a suivi les dernières élections municipales, du fait de la situation dégradée de la gouvernance. Aucune communication spécifique à sa mise en œuvre n'est effectuée ; la CCPT ne rend compte de l'activité des services communs que dans son rapport d'activité. La chambre rappelle à la collectivité cette obligation de solliciter un avis des communes.

1.1.1.3 Les mutualisations et services communs

Les procédures de mutualisation visent à rationaliser l'organisation intercommunale. Destinées à réaliser des économies d'échelle, elles permettent également une souplesse et une solidarité renforcées entre EPCI et communes membres.

La seule convention encore en vigueur prévoyant la création de trois services communs⁶, a été approuvée par le conseil du 28 janvier 2016. Ces services sont toujours actifs à ce jour.

- Le service de gestion des systèmes d'information, de communication, de réseaux informatiques et géographiques

À sa création, le service a centralisé les contrats de prestations de services des communes (contrats d'utilisation des logiciels principalement). Un agent de la municipalité de Pamandzi a été transféré dans ce cadre⁷.

Ce service compte en son sein deux ingénieurs, qui s'occupent aussi du déploiement de la fibre et du wifi territorial. Les deux communes ont chacune conservé un service informatique, chargé des opérations d'assistance aux utilisateurs, notamment pour tout ce qui concerne les logiciels métier.

- Le service d'instruction des autorisations et actes relatifs à l'occupation des sols

Mayotte n'est soumise au droit commun en matière d'urbanisme que depuis le 1^{er} janvier 2013. Ce service traite les demandes d'autorisations et actes relatifs à l'occupation des sols, les demandes d'attestation d'adressage et de numérotage, et les missions relevant du foncier pour la mise à jour de la base fiscale des impôts locaux et de procédures de régularisation foncière. L'importance et le caractère sensible de ces sujets dans le contexte de Mayotte justifieraient des moyens encore mieux coordonnés entre les acteurs concernés.

⁵ Source : compte-rendu de la commission financière en date du 3 mars 2021.

⁶ Conforme à l'article L. 5211-4-2.

⁷ Cet agent, qui n'avait pas de compétence particulière en informatique, a quitté ce poste.

Avant la mise en place de ce service commun, les deux maires avaient délégué l'instruction des demandes de permis de construire à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Mayotte et employaient des agents pour collecter les données de terrain en amont. Afin de raccourcir les délais d'instruction, le rapprochement a été fait entre ces agents pour former un service, la CCPT devenant leur nouvel unique employeur. Peu après la création de la CCPT, grâce à la démarche de mutualisation engagée, la CCPT a entrepris de se doter d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

- Le service de la commande publique

Ce service compte trois agents. Une des attachés travaille sur les marchés de la CCPT, l'autre sur les marchés de Dzaoudzi, une rédactrice contractuelle venant en appui. La commune de Pamandzi qui n'avait plus recours au service commun, l'a remobilisé à son profit depuis la fin 2021.

1.1.2 Un grand nombre de compétences exercées

1.1.2.1 L'état des lieux des politiques mises en œuvre par la CCPT en 2021

Les statuts en vigueur de la CCPT sont ceux définis par l'arrêté préfectoral du 1^{er} février 2018⁸. Ils intègrent, outre les champs de compétences encadrés par les lois, les définitions de l'intérêt communautaire adoptées par la communauté de communes⁹. Ils ont été modifiés deux fois. La CCPT est la structure intercommunale la plus aboutie de Mayotte dans la mesure où elle embrasse le plus de compétences optionnelles possibles et de très nombreuses compétences facultatives. Elle intervient ainsi dans une vingtaine de domaines au total.

Au titre de ses compétences obligatoires, étendues suite à la loi NOTRe¹⁰, la CCPT gère l'aménagement de l'espace, le développement économique au sens large, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés, le tourisme et la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). S'agissant de la compétence eau/assainissement, la possibilité a été ouverte par la loi du 3 août 2018 à toutes les communautés de communes de France, de reporter jusqu'en 2026 sa mise en œuvre. Respectant le choix des communes, la CCPT a retenu cette option et a intégré dans ses statuts le service public d'assainissement non collectif (SPANC) à ses compétences facultatives.

La CCPT intervient au titre de ses compétences optionnelles dans la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, en matière de politique de la ville sur le quartier de la Vigie, dans l'entretien et l'aménagement de voiries et dans la création et la gestion de la maison de services au public.

Enfin, au titre de ses compétences facultatives, elle agit pour l'entretien de l'ensemble des réseaux d'éclairage public et de distribution d'électricité, pour la construction, l'entretien et le fonctionnement d'une médiathèque, pour l'animation culturelle (dont le financement

⁸ La création de la CCPT a été approuvée le 10 novembre 2015 par un conseil de communauté, puis validée par les deux communes. Elle a donné lieu à deux arrêtés préfectoraux les 18 et 31 décembre 2015.

⁹ La CCPT a défini l'intérêt communautaire concernant sa voirie par délibération du 22 juillet 2016. L'intérêt communautaire a ensuite été défini par un autre texte fondateur : la délibération n° 2017-49 en date du 29 septembre 2017 pour l'aménagement de l'espace, la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales, la mise en valeur et la protection de l'environnement, le logement et le cadre de vie, les voiries d'intérêt communautaire.

¹⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

d'associations) ; elle participe au plan global des transports et déplacements de Mayotte, au financement du service départemental de secours et d'incendie (SDIS), à la création et l'entretien des sentiers de randonnées ; elle assure la gestion d'une fourrière¹¹ pour animaux errants et porte l'élaboration du plan climat air énergie territorial.

Les communes ont souhaité conserver la maîtrise de la gestion de tous les autres services de proximité avec les habitants.

1.1.2.2 Des souhaits d'élargissement et risques de chevauchement

- La mobilité

La CCPT aspire à exercer de nouvelles compétences. Elle a voulu se saisir de la compétence mobilité à l'occasion de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, qui prévoyait la couverture intégrale du territoire en autorités organisatrices de la mobilité à compter du 1^{er} juillet 2021. Dans cette perspective, elle a réalisé un plan de mobilité simplifié¹², profitant d'un appel à manifestation d'intérêt lancé au niveau national par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). La municipalité de Pamandzi a rejeté cette prise de compétence, qui est revenue au département. De ce fait, la décision de la CCPT de réaliser son plan de mobilité, avant d'en avoir obtenu la compétence s'est révélée prématurée. Suite à une délibération du département en date du 30 novembre 2021, la signature d'une convention actant la délégation de la compétence transport qui liera les collectivités fera de la CCPT une autorité organisatrice de la mobilité de second rang.

- Le développement du numérique

Le département est légalement la seule autorité compétente, aussi bien pour l'écriture du schéma départemental d'aménagement numérique que pour la conduite du déploiement du réseau de fibre optique sur Mayotte. Il n'a pas souhaité laisser la CCPT organiser son propre déploiement de la fibre optique. Mi 2021, le conseil départemental souhaitait sous-traiter ce chantier à un opérateur.

La CCPT souhaite afficher clairement dans ses statuts cette compétence supplémentaire. Ayant de son côté déjà produit son propre schéma d'aménagement numérique couvrant son territoire, elle a transmis ce plan au département qui l'a intégré au schéma départemental réalisé par le même prestataire.

Compte tenu des longs délais de déploiement de la fibre très haut débit sur Petite-Terre dans la stratégie départementale, la communauté de communes, qui considère le déploiement de la fibre optique comme un outil majeur d'aménagement du territoire et de développement économique, souhaiterait prendre la maîtrise d'ouvrage et initier le raccordement par la fibre des structures publiques de son territoire. La CCPT estime que des économies pourraient être significatives si l'installation de la fibre pouvait être réalisée en même temps que des chantiers déjà lancés, ce qui éviterait en outre de recreuser les tranchées et limiterait à la fois la gêne pour les usagers et la remobilisation des engins au détriment d'autres travaux.

¹¹ Gestion sous forme de contrats de prestation de services avec deux associations : les conventions sont reconduites par avenants chaque année.

¹² <https://www.francemobilites.fr/projets/plan-mobilite-simplifie-petite-terre>.

Le développement du wifi est programmé à travers deux projets relevant l'un du contrat de relance et l'autre du CRTE, pour un coût de 352 000 € dont 80 % serait couvert par une subvention de l'État, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

La CCPT s'est lancée dans l'exercice de nombreuses compétences s'ajoutant à celles imposées. Elle ne pourra les exercer toutes de manière satisfaisante, surtout si le soutien de ses communes-membres n'est pas rétabli. Dans certains domaines, la CCPT empiète sur les champs de compétence d'autres collectivités, (en particulier le département : développement du très haut débit, transports...) ou de syndicats (SIDEVAM). Même si des interventions ponctuelles ont pu être justifiées, la collectivité doit se recentrer autant que possible, en tant que maître d'ouvrage sur ses missions prioritaires. Elle doit parallèlement développer en lien avec la signature du contrat de relance et de transition écologique, un rôle d'animateur du réseau d'acteurs intervenant sur son territoire.

1.2 Des enjeux hors norme d'aménagement et de développement durables du territoire

La composante démographique qui fluctue en permanence sur un territoire exigu soumis à divers aléas naturels ainsi que l'absence de données fiables constituent des obstacles que tous les acteurs publics et privés rencontrent à Mayotte, et particulièrement en Petite-Terre.

Le rattrapage est affiché comme le principal enjeu de la plupart des politiques depuis que Mayotte est département. Des besoins considérables, urgents pour beaucoup, concernent tous les secteurs. Les actions et projets à court terme mobilisent la plupart des moyens, tandis que la définition d'un projet d'aménagement et de développement durable du territoire nécessiterait un fort engagement, plus de disponibilité et la construction de partenariats solides.

La récente signature d'un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) place la CCPT en première ligne, à la fois comme acteur et comme animateur, et l'oblige à une grande réactivité. L'enjeu est de taille : faire face à de multiples urgences tout en préparant les fondations d'un avenir meilleur.

1.2.1 Un projet de territoire confronté à des pressions démographique et sociale difficiles à mesurer

En 2017, la densité de population de Petite-Terre dépasse 2 700 habitants par km². Le quartier de La Vigie est caractérisé par des indicateurs-records au-delà de 6 000 habitants par km².

Le territoire est soumis à une croissance forte et continue de la population alimentée par un fort taux de natalité et une immigration importante : 40 % des habitants recensés à Petite-Terre sont étrangers¹³.

¹³ Source : Protocole d'engagement du contrat de relance et de transition écologique de Petite-Terre.

La population de Petite-Terre est très jeune : 54 % des habitants y auraient moins de 20 ans. Le président de la CCPT estime qu'à côté des 5 000 élèves inscrits dans les écoles primaires, au moins 400 enfants sont sur liste d'attente.

Se pose également la question de la définition de l'habitat permanent, l'INSEE ne recensant que des constructions bien implantées, alors que les « bangas » concentrent des abris de fortune fabriqués avec divers matériaux de récupération et déplacés en cas de besoin. Pour les services des collectivités, la densité de population se mesure par la quantité de déchets ramassés au quotidien et au nombre de sacs de riz vendus.

Le niveau de revenu annuel moyen par ménage est de 8 900 €, alors qu'il est de 23 920 € en France métropolitaine. Des écarts considérables sont observés, puisque près de 85 % des habitants affichent un revenu mensuel inférieur au seuil de pauvreté, soit 1 041 € en 2017.

Un projet de territoire a été adopté en 2016. Ses cinq axes stratégiques et la vision proposée sont toujours d'actualité. Cependant, toutes les données démographiques sont totalement dépassées. Concevoir un aménagement durable du territoire dans toutes ses dimensions sans connaître le nombre d'habitants implique de nombreuses approximations et rend quasi inévitables des adaptations ultérieures. Ces difficultés ne suffisent toutefois pas à expliquer les retards de mise en œuvre de nombreuses décisions.

Le plan-guide pour la Vigie, plus récent (2021), a marqué une étape importante du projet de renouvellement urbain. Pour qu'il puisse être mis en œuvre avant d'être obsolète, les documents d'urbanisme devront être adoptés dans des délais brefs (plan local d'urbanisme intercommunal et schéma d'aménagement régional notamment, et dans l'attente, les deux plans locaux d'urbanisme révisés), en prenant en compte que certains ne relèvent pas du niveau de compétence intercommunal.

1.2.2 La délicate maîtrise d'un foncier constructible rare et cher

Les politiques publiques sur le territoire de la Petite-Terre se heurtent au manque de foncier disponible. Le relief qui présente des pentes atteignant 15 % complexifie la viabilisation des terrains et induit des surcoûts. Pour résoudre ce problème récurrent, la CCPT a établi un partenariat avec l'établissement public foncier de Mayotte (EPFAM) par le biais de conventions. La veille foncière combinée à une assistance en ingénierie de maîtrise foncière vise à identifier et prioriser les biens puis à les acquérir, dans le souci de faciliter le déroulement des opérations du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Un comité stratégique d'acquisition foncière a été mis en place.

La CCPT s'appuie également sur France Domaine. Un droit de préemption a été ouvert au bénéfice de la collectivité sur tout le territoire de Petite-Terre pour six ans par un arrêté préfectoral du 21 avril 2020 portant création d'une zone d'aménagement différé.

Une troisième convention avec l'EPFAM signée le 27 août 2019 portant sur l'accompagnement et l'ingénierie de conduite de projets (ciblant le NPNRU pour l'aménagement du quartier de La Vigie) a été résiliée en 2020 faute de résultats.

Une délibération adoptée le 25 septembre 2018 porte sur la demande de cession de terrains relevant du domaine privé de l'État et du département à titre gratuit conformément à l'article L. 5163-11 du code général de la propriété des personnes publiques, justifiée par la pénurie foncière face à l'ampleur des besoins. Le président de la CCPT était autorisé à engager une démarche de concertation pour respectivement 4,75 ha répartis en dix parcelles identifiées

pour l'État, et 12,71 ha répartis en seize parcelles pour le département. Une délibération prise le 20 septembre 2019 suite à une erreur matérielle rectifie la liste et la carte identifiant les biens départementaux concernés par le « fuseau 1 » du projet : 6,66 ha en quinze parcelles. Cet exemple s'ajoute à d'autres pour illustrer les difficultés de maîtrise du foncier.

Les besoins étaient estimés en 2017 à 100 ha à horizon 2027 pour les seuls logements (estimés à 2 500 unités, sans compter les 2 239 logements insalubres). Selon le président de la CCPT, le foncier disponible serait plus facile à trouver sur Dzaoudzi qui devrait déjà accueillir une station d'épuration des eaux usées (STEP) et une déchetterie.

Le prix du foncier se situerait dans une fourchette de 120 à 400 €/m². À la Vigie, qui concentrera plusieurs véritables projets communautaires, il serait de l'ordre de 200 à 350 €/m². Une étude juridique et fiscale est envisagée pour élargir les possibilités de maîtrise foncière, par exemple en maximisant la durée d'un bail à construction.

1.3 Des outils d'envergure et des partenariats ambitieux pour rattraper les retards

1.3.1 Le cœur de l'action communautaire : la politique de la ville et le nouveau programme national de renouvellement urbain

La direction de la stratégie, de la politique territoriale et de la rénovation urbaine est directement rattachée au président de l'EPCI. Ce positionnement stratégique répondrait, selon la CCPT, à une volonté de l'ANRU. La collectivité, dont les services doivent en principe être placés sous l'autorité du directeur général des services (DGS), doit veiller à ce que le rôle lui incombant ne soit pas affaibli par cette organisation et à ce que des liens fonctionnels avec les autres services soient favorisés.

Cette direction pilotait deux dispositifs contractuels : le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)¹⁴ depuis six ans et « Action cœur de Ville ». La CCPT précise que le programme « Action cœur de ville » n'ayant pas vocation à être géré dans cette direction est désormais rattaché à la direction générale. Afin de piloter dans de bonnes conditions des projets complexes de cette envergure, la CCPT, doit veiller tout particulièrement à s'attacher dans la durée de cadres compétents.

- **La politique de la ville**

La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité envers les quartiers les plus défavorisés. Elle vise à restaurer l'égalité républicaine et à améliorer les conditions de vie des habitants en mobilisant toutes les politiques publiques (éducation, emploi, logement et cadre de vie...). La politique de la ville est interministérielle et mobilise l'ensemble des outils de droit commun et des services publics.

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale a institué, dans le cadre de la mise en œuvre des actions de la politique de la ville, les

¹⁴ Les abréviations PRU ou PNRU ou NPRU sont plus couramment utilisées, omettant les qualificatifs « nouveau » et « national » du programme de renouvellement urbain.

contrats de ville nouvelle génération. L'intervention des pouvoirs publics dans les 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville est formalisée dans un cadre partenarial, le contrat de ville. Chaque contrat de ville s'inscrit, pour la période 2014-2022, dans une démarche intégrée qui tient compte des enjeux de développement économique, urbain et social.

Conclu à l'échelle intercommunale pour six ans, le contrat de ville repose sur trois piliers :

1. la cohésion sociale ;
2. le renouvellement urbain et le cadre de vie ;
3. le développement économique et l'emploi.

Le quartier de la Vigie figure dans le 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, à Saint-Martin et en Polynésie française.

La Vigie en quelques chiffres

Quartier de 148 ha ; 64 % des habitations de fortune (« bangas ») ; 7 à 9000 habitants, soit 4 700 hab/km² ; 50 logements en zone à risques (aléa fort : mouvements de terrain) ; 390 habitations sans accès à l'eau ; 368 habitations sans accès à l'électricité et 309 en zone naturelle et agricole, 445 habitations sans voie carrossable ; le taux de pauvreté y atteint 90 %.

Organigramme n° 1 : Vue aérienne de La Vigie



Source : CCPT

La direction de la politique de la ville et de la cohésion sociale œuvre pour désenclaver ce quartier et faciliter l'accès de ses habitants aux services et équipements disponibles. Elle aménage des lieux permettant d'accueillir diverses activités au sein du quartier et permet aux associations de déployer leurs actions et projets.

Le service gère « Le Dagoni », local situé dans le quartier. Deux agents polyvalents sous contrat « parcours emploi compétences » (PEC) y sont affectés. L'acquisition d'un commerce-relais, dans le cadre du dispositif cœur de ville est à l'étude. Son champ d'action est très varié.

La direction politique de la ville assure également la gestion de la maison France service, considérée comme une grande avancée pour les usagers qui n'ont plus besoin désormais de se rendre sur Grande-Terre.

Cette même direction pilote le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) qui mobilise un coordinateur et un adulte relais. Ce volet émerge au fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation qui dispose d'une enveloppe de 300 000 € pour tout Mayotte.

Le programme de réussite éducative (PRE) mobilise une coordinatrice et deux référents de parcours qui ont pour mission d'accompagner les bénéficiaires et leurs familles. Les enfants entre deux et seize ans bénéficient ainsi d'un parcours individualisé pour améliorer leur quotidien (conditions de leur apprentissage, mobilisation psychologues, psychiatres, accès au droit). À leurs côtés, des « adultes relais » interviennent.

Enfin, la direction encadre des médiateurs qui ne sont pas rattachés à des dispositifs particuliers. La CCPT bénéficie pour l'ensemble de son activité des compétences d'un SIGiste¹⁵. D'abord pris en charge sur le budget annexe PRU/ANRU, ce poste qui répond aux besoins de plusieurs directions ne bénéficiant plus de financement dans le cadre de l'ANRU est désormais rattaché à la direction des systèmes informatiques et rémunéré sur le budget principal.

La phase de déploiement du projet envisagée pour 2020 n'avait pu démarrer. En particulier, l'avenant à la convention « Action cœur de ville » (ACV) qui devait faire évoluer le dispositif vers une opération de revitalisation territoriale n'avait pu être signé.

Le dispositif ACV définit un périmètre et des secteurs d'intervention. La convention cadre pluriannuelle signée le 6 novembre 2018 intègre les différentes actions déjà engagées et celles qui le seront sur ces secteurs. Elle répartit également la maîtrise d'ouvrage (communauté de communes, commune de Dzaoudzi, commune de Pamandzi, Rectorat, EPFAM, SMEAM...). La CCPT précise que le fait que le stade de Labattoir soit mentionné comme action portée par la commune de Dzaoudzi-Labattoir est cohérent puisque, d'une part la communauté de communes n'a aucune compétence en matière d'équipement sportif et d'autre part, ce montage permet à la commune, maître d'ouvrage, de bénéficier des financements ouverts dans le cadre de ce dispositif.

L'aboutissement des procédures de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI) engagées sur les quartiers Oupi-Totoroza et La Vigie était espéré pour 2021. La CCPT explique que compte tenu des retards générés par la pandémie, le marché de maîtrise d'œuvre relatif à la réalisation des études pré-opérationnelles de l'opération de RHI du quartier Totoroza n'a pu

¹⁵ Responsable du système d'information géographique (SIG).

être attribué qu'en février 2022. En ce qui concerne l'opération de RHI du quartier Oupi, la première réunion avec la population du quartier ne s'est tenue qu'en novembre 2021.

- Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)

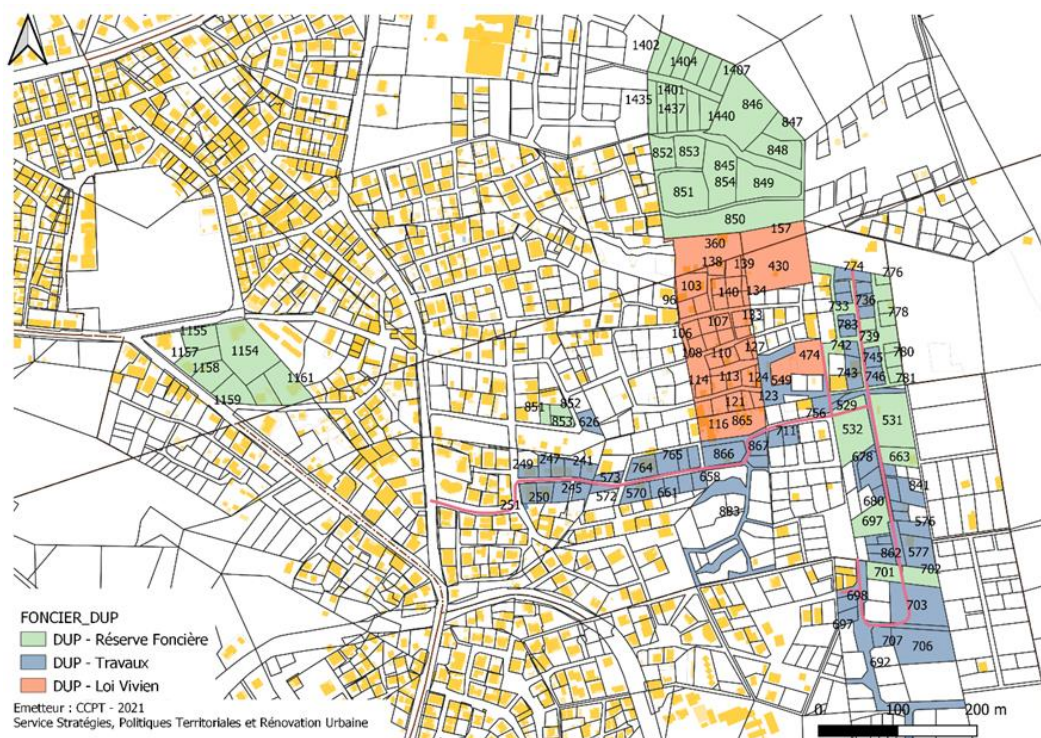
Si le contrat de ville existe depuis les débuts de la CCPT, le programme de renouvellement urbain est plus récent, avec une première phase opérationnelle initialement programmée en 2021. Le 27 septembre 2017, le protocole de préfiguration du projet de renouvellement urbain du quartier de la Vigie a été signé : 1,7 M€ ont été engagés (dont 51 % de financements de l'ANRU et 267 200 € du conseil départemental).

Porté par la direction de la stratégie, des politiques territoriales et de la rénovation urbaine, le NPNRU couvre donc précisément les piliers 2 et 3 du contrat de ville : renouvellement urbain, cadre de vie et développement économique. Il s'appuie sur un large comité de pilotage co-présidé par le préfet et le président de la CCPT.

En 2021, la CCPT aurait dû finaliser le fuseau prioritaire n°1 (étude de projet urbain et plan guide, études opérationnelles et travaux de la voie de désenclavement). Sa réalisation a été retardée à la fois par la réorientation du projet en 2020 et par la crise sanitaire Covid-19.

La réalisation du deuxième fuseau prioritaire consacré aux premières opérations de logements, est en grande partie subordonnée à la possibilité d'acquérir du foncier. La CCPT a donc sollicité l'EPFAM pour la réalisation d'une déclaration d'utilité publique (DUP) « Réserves foncières stratégiques » pour les équipements publics et une DUP pour les travaux. Ce dispositif est complété par une troisième DUP dite Loi Vivien. Enfin, un arrêté préfectoral a été pris le 24 avril 2020 pour instaurer une zone d'aménagement différé (ZAD).

Carte n° 1 : Les dispositifs fonciers mobilisés dans le quartier de la Vigie



Source : CCPT

La desserte du quartier constitue un enjeu majeur. La « voie haute », essentielle dans le projet, a été déclarée d'intérêt communautaire.

La réforme des programmes de renouvellement urbain (PRU) intervenue en 2018, débouchant sur un « nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU) impose une démarche peu adaptée à Mayotte : le démarrage de travaux en parallèle de la réalisation des études stratégiques, selon le service, accroît les risques d'incohérence et de surcoûts.

Suite à l'affectation de trois agents « assermentés » au service urbanisme pour identifier les constructions illégales, les relances effectuées dans le cadre de la procédure pour leur assermentation sont restées sans réponse. Début 2022, ils ne disposaient toujours pas de numéro les officialisant, ce qui limite leur action. L'activité du service urbanisme mutualisé de la Communauté de Communes de Petite Terre pour l'année 2021 se traduit par ailleurs par 210 permis de construire délivrés et 35 refusés.

Par ailleurs, les communes continuent à exercer certaines missions malgré le transfert de compétences. Ainsi, la commune de Dzaoudzi a lancé une étude mobilité alors que le service environnement de la CCPT en réalise une au titre du programme « Action cœur de ville ».

Le problème foncier est le frein le plus pesant pour les services qui doivent gérer simultanément plusieurs dispositifs complexes. Une vingtaine de propriétaires, soit environ la moitié de ceux concernés par le projet de voirie avaient déjà été rencontrés. Ce travail de proximité est à recommencer suite à la réorientation du programme.

La création du budget annexe ANRU était une précaution prise pour limiter les risques de confusion avec d'autres actions. Le rythme de versement des subventions (trois avances successives de 20 %, puis acomptes et solde sur présentation des états d'avancement) ne correspond pas à la temporalité du projet. La coordination insuffisante notamment avec la direction des finances ne facilite pas la tâche des équipes en charge du NPNRU, même si le protocole de préfiguration engage les partenaires financiers sur le programme pluriannuel, y compris pour les études. Le suivi de trésorerie s'avère délicat.

Le bilan des réalisations cinq ans après le démarrage du PRU devenu NPNRU est très réduit malgré une activité conséquente des services. Plusieurs raisons ont été avancées : les bureaux d'études prestataires ne connaissent pas le terrain ; des retards récurrents sur les permissions de voiries (plus de trois mois) et sur le paiement des subventions impactent le bon déroulement du projet.

Le plan-guide a été validé en juillet 2021, trop tardivement pour que les enveloppes budgétaires prévues (7,58 M€ selon le rapport d'orientations budgétaires 2021) soient consommées dans l'année.

1.3.2 Des politiques sectorielles à un développement durable : une transition écologique qui s'impose

Le positionnement de la CCPT en matière économique (un des piliers du développement durable) est guidé par les atouts et contraintes du territoire dans les domaines de l'environnement et du social (les deux autres piliers du développement durable). En dehors du quartier de la Vigie qui bénéficie de moyens spécifiques, en particulier d'ordre social, la collectivité a engagé de façon opportuniste des politiques et actions bénéficiant de financements

extérieurs, en faveur des filières pêche et tourisme, du site des Badamiers dont le foncier est maîtrisé, et en soutien aux acteurs économiques.

De même, le déploiement de ses compétences dans les domaines des déchets, de l'eau et de l'énergie, visant à améliorer le cadre de vie et les conditions du développement du territoire, s'est effectué au fil des évolutions du cadre juridique ainsi que du positionnement des autres acteurs. En particulier, alors que l'approbation par le conseil communautaire du plan climat, air, énergie territorial (PCAET) ne date que de janvier 2021, la signature d'un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) quelques mois plus tard impose à la communauté de communes un positionnement encore plus ambitieux et la mobilisation de moyens encore plus importants.

1.3.2.1 Le développement économique

Quelques chiffres

À l'exception du quartier de la Vigie, la situation socio-économique de Petite-Terre demeure plus favorable que dans le reste de l'archipel.

- 2 062 entreprises sont recensées en 2014, dont 96 % sont unipersonnelles (TPE).
- Dans le domaine du tourisme, six établissements représentant 40 chambres sont en activité sur Petite-Terre.
- L'offre commerciale est diversifiée ; sur les 127 commerces recensés une prédominance des activités de restauration (21 %), de beauté/santé (14 %), d'alimentation (13 %) et de bazar (13 %) est observée. L'offre se situe essentiellement sur la commune de Dzaoudzi-Labattoir (79 %) dont 62 % sur le linéaire de la rue du commerce.

Source : diagnostic CRTE

- Le projet d'écoparc des Badamiers

La CCPT a demandé à l'EPFAM d'étudier la possibilité de mettre en place une zone d'activités économiques (ZAE) dans le secteur des Badamiers, afin de dynamiser cette partie du territoire et gagner en autosuffisance vis-à-vis de Grande-Terre. La réservation d'espaces de stockage pour les services techniques et l'implantation d'une cuisine centrale pour le rectorat, font partie des composantes évoquées. L'aménagement des 16 ha de la ZAE des Badamiers a été présenté comme le grand projet de la mandature.

Le projet centré sur des activités économiques a évolué vers un « écoparc » dont le cahier des charges traduit l'engagement de la CCPT en faveur du respect de la biodiversité et de l'environnement. Sa mise en service s'inscrit dans le cadre d'une concession d'aménagement à l'EPFAM qui date de 2018. Les premiers travaux devraient commencer en 2023.

- La structuration de la filière pêche : un début de travaux

La structuration de la filière pêche s'appuie sur deux équipements nouveaux : une halle à marée et un quai de débarquement au Four à Chaux. La CCPT devra veiller à ne pas dépasser les délais imposés par la commission européenne pour bénéficier des fonds.

Le coût estimé des deux infrastructures est de 2,48 M€ et 80 % de subventions sont attendues. La pose de la première pierre de la halle à marée a eu lieu en août 2021 à l'occasion

d'une visite du ministre de l'outre-mer. Les marchés ont été signés et la CCPT indiquait en avril 2022 que le chantier avançait conformément à ses prévisions.

L'opération « quai de débarquement » a pris du retard à cause des difficultés à acquérir une indispensable « machine à battre les pieux », mutualisée avec l'État et le département, utile aux autres équipements, qui n'a été livrée qu'en 2022.

- Le tourisme

L'office de tourisme intercommunal est un établissement public industriel et commercial avec sa propre personnalité morale. Ses deux agents ont un statut de droit privé. La CCPT lui a versé une subvention de 206 500 € en 2021.

Depuis sa création en 2018, l'office de tourisme, présidé par un élu communautaire, a son siège dans les locaux de l'intercommunalité. Il a pris possession de ses propres locaux début 2022. La CCPT a financé un bâtiment conçu pour être respectueux de l'environnement et peu énergivore, pour un montant de 452 460 €, soit 6 500 €/m², opération soutenue à hauteur de 80 % par le département. Les rapports d'activité de la CCPT décrivent des animations et événements touristiques dont le nombre et la variété augmentent avec le temps et des outils de promotion touristique (site web, banque d'images...) ont effectivement été réalisés. Ces outils doivent être tenus à jour.

L'aménagement d'accès touristiques, et de parkings, notamment celui de Dziani-Dzaha, constitue l'autre intervention concrète de la CCPT qui avait retenu deux opérations prioritaires. Concernant la piste d'accès à la plage de Moya, et des sentiers de randonnée, des retards dans le démarrage des travaux sont imputables soit au désistement des entreprises retenues, soit à des lots déclarés infructueux ou sans suite. Leur programmation doit en outre éviter la saison des pluies. Dans ce domaine, les réalisations concrètes se heurtent aux mêmes types d'obstacles que dans les secteurs de la pêche ou de la politique de la ville.

- Autres actions dans le domaine du développement économique

La convention cadre CCPT-CD976 sur le développement économique est un contrat engageant le financement du conseil départemental de Mayotte sur les actions portées par la CCPT et s'inscrivant dans les axes stratégiques du département. Elle est déclinée en 2022 à travers une convention liant exclusivement le conseil départemental et la communauté de communes autour des projets cofinancés.

L'acquisition d'un commerce relais pour aider au démarrage des entreprises est également prévue dans le dispositif Action cœur de ville. Le rapport d'activités 2020 précise qu'il s'agit d'un guichet unique (projet de création d'un office du commerce et des entreprises) pour tenir compte des freins explicitement cités tels que l'insularité, le foncier, l'insécurité mais aussi l'existence d'une économie informelle et la démographie.

1.3.2.2 Une politique environnementale peu formalisée

Le service environnement créé par la CCPT a évolué en 2018 en direction de l'environnement et de la biodiversité. Les recrutements récents d'une chargée de mission biodiversité/GEMAPI et d'un gestionnaire des cratères de Petite-Terre (dans le cadre d'un contrat avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et le conseil

départemental), outre la réponse apportée à la prise de nouvelles compétences, ont permis de diversifier l'activité du service.

Compte tenu de la présence d'un certain nombre d'acteurs locaux compétents et très actifs dans le domaine de la biodiversité, la CCPT se concentre sur quelques actions ciblées et complémentaires de l'existant. Notamment, outre la réalisation d'un atlas de la biodiversité intercommunale, la CCPT a signé un contrat de préservation de la biodiversité marine avec le Parc marin. Trois compétences concentrent l'essentiel des moyens financiers de la collectivité, au premier rang desquelles, les déchets.

- La gestion volontariste des déchets

- Des relations difficiles avec le SIDEVAM

La CCPT est membre du syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM 976), regroupant depuis 2014, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du département de Mayotte¹⁶. Les compétences « collecte » et « traitement » constituent des compétences obligatoires pour le syndicat.

Avant la création du SIDEVAM, la collecte et le traitement des déchets de Petite-Terre étaient assurés par le SIVOM de Petite-Terre, dont ils constituaient les missions principales. Aujourd'hui, le SIDEVAM 976 exerce la collecte sur l'ensemble du territoire mahorais, à l'exception depuis 2014 de la commune de Mamoudzou et, depuis le 1^{er} janvier 2020, de la CADEMA toute entière le traitement des déchets non dangereux à l'échelle du département.

Mécontente des prestations du SIDEVAM 976, la CCPT souhaitait reprendre la gestion de la collecte à sa charge, ce que le syndicat lui refuse. Par délibération du 15 décembre 2017, la CCPT avait confié la réalisation d'une mission à un prestataire extérieur¹⁷ pour l'assister dans le choix du mode de gestion du service de collecte des déchets.

L'idée de confier à un cabinet extérieur une mission de contrôle des performances du SIDEVAM 976 dans son activité de collecte a ensuite émergé, notamment par la mise en place d'indicateurs de gestion. Au dernier moment, les élus ont décidé de ne pas donner suite à cette prestation estimée à 40 000 € par an. Par délibération n° 2-024 du 13 juillet 2018, le bureau communautaire a finalement constaté que rien n'avait avancé depuis la délibération prise six mois auparavant.

Aucun circuit de transmission de l'information n'était en place entre les délégués de la CCPT au SIDEVAM 976 et les personnels administratifs et de direction de l'intercommunalité. Seul un compte rendu du conseil syndical de 2021 avait pu être transmis à la chambre. Suite aux observations provisoires de la chambre, invitant la CCPT à rappeler à ses délégués siégeant au conseil syndical du SIDEVAM 976 leur obligation de rendre compte au moins deux fois par an de l'activité du syndicat mixte, la collectivité témoigne d'une amélioration effective de la communication entre les deux structures « *l'objectif partagé étant l'amélioration de la collecte des déchets sur le territoire de Petite-Terre* ».

¹⁶ Mayotte compte cinq EPCI : la communauté de communes du nord de Mayotte, la communauté de communes du centre-ouest (3CO), la communauté de communes du sud de Mayotte (CCSUD), la communauté de communes de Petite-Terre (CCPT) et la communauté d'agglomération Dombéni-Mamoudzou (CADEMA).

¹⁷ Diaporama présenté au bureau le 26 mai 2018 : coût de la gestion des déchets des ménages en Petite-Terre : 3 159 452 €, 85 % versés au SIDEVAM 976, 5 % Pamandzi et 15 % Dzaoudzi.

Cette information régulière est d'autant plus importante que la qualité de la gestion du SIDEVAM a été dénoncée récemment par la chambre¹⁸.

- Une déchetterie provisoire pour concourir à la propreté urbaine

Faute de poubelles en nombre suffisant, les déchets sont déposés à même le sol dans les secteurs densément peuplés. Selon le président de l'EPCI, le SIDEVAM 976 reporte la faute sur les communes au motif que la propreté urbaine serait de leur compétence. De l'autre côté, mécontentes du service rendu par le SIDEVAM 976, les communes ont déjà mobilisé des moyens humains et matériels palliatifs. En 2019, cela a représenté un coût total de 494 843 € pour Dzaoudzi-Labattoir et 603 423 € pour Pamandzi¹⁹.

De son côté, la CCPT avait mis en place un service mensuel de déchetterie sur le site de l'ancienne aérogare de Pamandzi où trois bennes étaient mises à disposition des habitants. Pour ce service, la collectivité faisait appel à un prestataire via un contrat de service annuel à hauteur de près de 4 000 €/mois. La CCPT a depuis informé la chambre que dans l'attente de la réalisation d'une déchetterie sur le site des Badamiers, dans l'esprit de l'évolution de sa gouvernance, le SIDEVAM976 met désormais au service de la communauté de communes des moyens humains et techniques (camions et bennes...).

Cette triple intervention (syndicat, EPCI, communes) reflète le flou qui a présidé à la mise en œuvre de certaines compétences et un manque de rationalité dans la gestion de moyens publics. La chambre, qui recommandait à la CCPT de clarifier son champ de compétences et son positionnement, prend acte des évolutions positives démontrées par la CCPT, s'agissant de ses relations avec ses partenaires en matière de déchets, comme de mobilité et de développement du numérique.

- Une mobilisation pour valoriser les déchets verts

La CCPT a programmé l'acquisition d'un broyeur et d'un camion grappin (qui achemine les déchets verts vers le broyeur). Les deux équipements ne sont pas encore en fonctionnement. La production de compost végétal qui sera utilisé sur place s'inscrit dans une logique d'économie circulaire. L'opération est financée à 80 % par l'ADEME et l'État.

Le SIDEVAM aurait exprimé son accord pour payer le chauffeur du camion, mais il n'a pas fourni d'engagement écrit.

La CCPT a également procédé à l'acquisition de composteurs collectifs et établi une procédure de mise à disposition de composteurs domestiques. Les 35 composteurs ont été réceptionnés, la rédaction des conventions de mise à disposition de l'équipement, le montage et la distribution étaient en cours avec l'appui du service technique de Dzaoudzi-Labattoir.

- Des actions de prévention pour la réduction des déchets

La CCPT organise de nombreuses actions de prévention en matière de déchets verts et ménagers. À titre d'exemple, une campagne de sensibilisation des acteurs liés au cycle de vie

¹⁸ : Source : Chambre régionale des comptes de Mayotte, *Syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte*, rapport d'observations définitives, 2021.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/syndicat-intercommunal-delimination-et-de-valorisation-des-dechets-de-mayotte-2>

¹⁹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/syndicat-intercommunal-delimination-et-de-valorisation-des-dechets-de-mayotte-2>

des véhicules a été réalisée en août 2018 sous forme de flyers et affiches et sera poursuivie en partenariat avec la CCI.

Une journée de sensibilisation/formation était également prévue à l'attention des policiers municipaux, pour rappeler les procédures en cas de constat de présence d'une carcasse ou de tout autre dépôt sauvage sur la voie publique.

- Des brigades verte et bleue

La création d'une brigade verte a pour objectif d'offrir un service d'entretien exclusif des sites touristiques de Petite-Terre depuis 2019 en partenariat avec les services de l'État et le Conservatoire du littoral. Parmi les missions confiées aux équipes, figurent :

- la collecte des déchets/création de points de collecte (bac à marées) sur les plages ;
- l'entretien des espaces verts (élagage et plantation) ;
- l'entretien ou la création de signalétique touristique directionnelle ;
- la lutte contre les dépôts sauvages de déchets.

La CCPT a créé un service de police intercommunale, dont les missions sont associées aux pouvoirs de police du président de la communauté de communes au titre des compétences déchets et SPANC (cf. pacte de gouvernance).

- La gestion des milieux aquatiques, l'eau et l'assainissement

- La GEMAPI et les eaux pluviales urbaines

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) a imposé le transfert automatique aux intercommunalités de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). L'arrêté préfectoral du 1^{er} février 2018 révisant les statuts de la CCPT a intégré cette compétence.

L'État a initié une mission d'appui à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI à Mayotte. Le rapport produit par cette mission préconise la création d'un syndicat mixte dédié à l'exercice de cette compétence, à l'horizon 2020-2022. Par correspondance du 14 juin 2018, le préfet a invité les EPCI du département à se positionner, par délibération, pour fixer les compétences, les moyens mis en œuvre pour l'exercice de la compétence, en précisant celles que les EPCI comptent mener en propre et celles dont ils confieront l'exercice au syndicat.

Les missions prioritaires revenant à la CCPT visent la définition des systèmes d'endiguement contre le risque submersion. Par délibération du 25 septembre 2018, la CCPT a acté l'exercice de la compétence en régie directe, en ouvrant les perspectives de réflexion pour une organisation sous la forme d'un syndicat. Cette délibération a également débouché sur la création d'un poste de référent GEMAPI à compter de 2019 et l'institution d'une taxe d'un montant de 2 €/habitant. Ce montant n'a pas évolué depuis.

La CCPT a par ailleurs commandé un diagnostic territorial, objet d'un marché de prestations intellectuelles, grâce au financement de l'office français de la biodiversité et de l'État (40 % chacun).

Dans le cadre d'un appel à partenaires lancé par l'Association nationale des élus du littoral (ANEL) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), dix collectivités littorales métropolitaines et ultramarines ont été sélectionnées pour développer, expérimenter et valoriser des démarches de gestion intégrée du littoral, dans un souci de prévention des effets du changement climatique. Parmi elles, la

CCPT souhaite tester des solutions d'aménagement pour la protection des secteurs stratégiques soumis à des aléas maritimes, dont l'élévation du niveau de la mer. La stratégie à établir devra prendre en compte la préservation de la biodiversité.

En matière de gestion des eaux pluviales urbaines, l'intercommunalité avait élaboré un schéma directeur conformément à ses statuts de 2018. La commune de Pamandzi s'est opposée à l'élargissement des compétences intercommunales au volet travaux. Les communes bénéficient en effet de subventions de 3 M€ chacune pour la gestion des eaux pluviales, à travers le contrat de convergence avec le conseil départemental. Mais selon la CCPT, il n'y a aucune équipe chargée de l'entretien du réseau dans les communes.

- Le SPANC

En l'absence de réseau d'assainissement collectif sur son territoire, la CCPT s'est saisie de la compétence assainissement non-collectif, qui n'est et n'était exercée ni par les communes ni par le SMEAM. Le service public d'assainissement non collectif (SPANC) de Petite-Terre, est le premier créé à Mayotte en 2020. Pour les nouveaux permis de construire, la procédure d'instruction intègre désormais son avis. Ce service est présidé par le vice-président en charge des travaux.

Une étude d'un coût de 150 000 €, subventionnée à 80 % a été lancée pour le recensement de tous les systèmes d'assainissement autonomes qui existent, en faire une analyse de conformité, apprécier les améliorations éventuelles à apporter. Par la suite, la mise en place de subventions incitatives pourrait être envisagée selon les services.

Les premières ressources d'activité ont été perçues, encadrées par une grille tarifaire du SPANC. Les premiers budget annexe et compte de gestion sont disponibles pour 2020 ; y figure le versement d'une subvention d'équilibre de 34 000 €. Pour l'exercice 2021, l'équilibre prévisionnel est assuré.

- Une transition énergétique indispensable

Quelques chiffres issus du diagnostic CRTE

- Sur les 44 739 Mégawatts/heure consommés en 2017 sur Petite-Terre, le secteur résidentiel en a consommé plus de la moitié, alors que l'industrie n'en représente que 17 %.
- Le secteur tertiaire affiche une consommation importante sur Petite-Terre en raison de la présence notamment de l'aéroport.
- Une implantation de panneaux photovoltaïques sur 50 % des bâtiments identifiés permettrait de dégager une production approchant les 8 500 MWh/an soit environ 19 % de la consommation de la CCPT.

- Le plan climat air énergie territorial

L'élaboration et la mise en œuvre d'un « plan climat air énergie territorial » (PCAET) sont imposées depuis 2018 aux collectivités de plus de 20 000 habitants²⁰ après modification de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). La CCPT a obtenu un financement de l'Agence française de développement (AFD) couvrant 100 % de la réalisation de l'étude et lui ouvrant le bénéfice d'un accompagnement. À travers son PCAET, validé en janvier 2021, elle a arrêté ses objectifs prioritaires en particulier pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle a, dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt

²⁰ Le seuil initial fixé par la loi de 2016 était de 50 000 habitants.

(AMI) lancé au niveau national par l'ADEME, réalisé un plan de mobilité simplifié qui doit être intégré à celui du département alors même qu'elle ne détient pas la compétence transports (cf. *supra*).

- Le projet IRVE (Infrastructures de Recharge pour les Véhicules électriques)

La mise en place de bornes de recharge (IRVE) est projetée pour les services des trois collectivités de la Petite-Terre, impliquant le remplacement progressif de la flotte captive. La phase d'étude de faisabilité a été initiée suite à l'obtention d'une subvention en 2021. Le remplacement de deux véhicules est bloqué dans l'attente. Par ailleurs, des vélos électriques sont utilisés notamment par les services civiques.

- Le SLIME (Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie)

Afin de renforcer sa politique de maîtrise de l'énergie définie dans son Plan Climat Air Energie Territorial, la CCPT est la première collectivité mahoraise à lancer un programme identifié comme Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME). Par ce biais, la collectivité accompagne la population pour mieux maîtriser sa consommation énergétique, ce qui consiste à :

- repérer les ménages en situation de précarité énergétique grâce aux « donneurs » d'alerte ;
- contacter les ménages éligibles au dispositif SLIME afin de leur proposer des visites à domicile ;
- par ménage, réaliser deux visites à domicile pour faire un diagnostic sociotechnique et offrir des petits équipements économes en énergie et en eau ;
- orienter les ménages vers un dispositif d'accompagnement plus adapté à leur situation suite au diagnostic sociotechnique.

Depuis septembre 2020, 150 ménages bénéficient du dispositif SLIME.

La CCPT verse également des aides financières à l'installation de chauffe-eau solaires individuels.

Dans le cadre du contrat de relance et de transition énergétique initié par l'État afin d'accélérer les dynamiques de développement et de transformation du territoire, la CCPT pourrait bénéficier d'une enveloppe de deux millions d'euros à utiliser pour les investissements. Mais en plus de remplir les conditions requises pour débloquent ce financement, le projet sélectionné devra être définitivement terminé le 31 décembre 2022.

- Le CRTE : un cadre unique pour la planification

Le « protocole d'engagement » du contrat de relance et de transition écologique de Petite-Terre, signé le 7 octobre 2021, encadre désormais tous les investissements portés par la CCPT, se substituant à quatre contrats et programmes de l'État :

- le contrat de convergence et de transformation de Mayotte 2019-2022 signé le 8 juillet 2019 qui s'était lui-même substitué au contrat de ruralité ;
- l'accord de relance pour Mayotte qui prolonge le contrat de convergence en intégrant les évolutions liées à la crise sanitaire et venant compléter les financements pour une liste précise d'actions, signé le 27 mai 2021 ;
- le programme Action cœur de ville (convention signée le 25 octobre 2018) ;
- le NPNRU du quartier de la Vigie.

En outre, le CRTE intègre les enjeux, objectifs et actions des documents suivants : le Plan Climat Air Energie Territorial de la CCPT approuvé le 19 janvier 2021 ; le schéma départemental de l'aménagement numérique du territoire (SDANT) ; le schéma directeur des usages et services numériques ; la convention cadre de développement économique territorial avec le conseil départemental de Mayotte ; les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) des PLU de Pamandzi et Dzaoudzi-Labattoir ; le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ; les éléments de projet de l'Eco-parc des Badamiers ; le diagnostic énergétique de Mayotte ; le diagnostic de l'éclairage public ; le diagnostic de territoire ; l'élaboration du projet culturel, scientifique, éducatif et social (PCSES) de la médiathèque ; le schéma régional de développement économique d'internationalisation et d'innovation ; le rapport d'activité de 2020 de la CCPT ; le plan global transports et déplacements de Mayotte ; le diagnostic territorial GEMAPI ; le programme de résorption de l'habitat insalubre (RHI) de la Vigie.

La CCPT estime que le CRTE donne une meilleure visibilité de ses ambitions sur son territoire. Ainsi chacune des 78 actions est classée selon son degré de maturité et selon trois axes stratégiques déclinés en objectifs. Le regroupement dans un unique contrat des objectifs et des moyens devrait en effet faciliter la mise en œuvre et le suivi, sous réserve de la mise en place d'une équipe-projet structurée et aux compétences pointues, qui pourrait être chargée de proposer une déclinaison opérationnelle et une hiérarchisation des priorités.

La chambre souligne toutefois que cette succession de plans et contrats ne s'est pas accompagnée en amont de bilans d'exécution formalisés pour chacun d'entre eux, hormis le fait que la CCPT avait répondu à un questionnaire de l'État relatif à la mise en œuvre du contrat de convergence. Le recrutement d'un chef de projet responsable du pilotage du CRTE, poste prévu par le protocole d'engagement susvisé, cofinancé à 50 % par l'État, ainsi que le déploiement de modalités précises pour la gouvernance du projet sont de nature à créer des conditions de succès pour cette démarche.

La préparation de l'étape suivante : la cosignature du contrat de relance et de transition écologique, avec le département et les deux communes, était en cours en avril 2022. Le CRTE offre une occasion d'une évaluation des politiques en cours, qui pourrait induire une optimisation des ressources au sein du bloc communal, voire avec d'autres acteurs publics présents sur le territoire.

Le succès de cette démarche ambitieuse est conditionné par la maîtrise, outre celle du foncier, de risques grandissants sur le territoire dont la CCPT ne détient pas les leviers, notamment l'insécurité, le réchauffement climatique et ses conséquences sur le niveau marin.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De 2015 à mi-2017, la CCPT était en phase de lancement et d'appropriation de l'esprit communautaire. De mi-2017 à 2021, elle a vécu une phase dynamique d'élaboration des stratégies et de mise en mouvement, perturbée par la crise sanitaire. Elle ouvre à partir de 2021 une nouvelle page de son existence, qui devrait se traduire d'ici 2026 par la concrétisation de projets et la modification en profondeur de son territoire. Chargée d'animer le réseau des acteurs locaux et de coordonner les projets qui répondront aux objectifs du contrat de relance et de transition écologique, elle doit encore consolider sa propre organisation et gagner en capacité d'ingénierie et de gestion. La déclinaison de son projet de territoire en phases opérationnelles et la mobilisation des nombreux outils et financements disponibles nécessitent

une vision partagée à la fois par les élus et l'administration et la négociation de nouveaux partenariats.

2 LE PILOTAGE DES MOYENS POUR ACOMPAGNER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La CCPT constitue dans les faits, malgré sa jeune existence, un maillon stratégique indispensable entre le niveau local et les niveaux territoriaux plus larges, notamment le département et l'État. Son territoire se caractérisant comme principal point d'entrée à Mayotte, ce positionnement est accentué.

Ses dépenses réelles nettes se sont élevées en 2020 à 3,88 M€ en investissement et 8,85 M€ en fonctionnement. La CCPT a pris une place grandissante dans l'économie locale, qui devra encore se développer à travers la mise en œuvre du CRTE. Ce contrat devrait la contraindre à se focaliser sur des priorités structurantes pour le territoire et à gérer ses moyens, notamment humains, avec une rigueur constante.

2.1 Une situation et une capacité financières à consolider

2.1.1 Une information comptable et budgétaire perfectible

2.1.1.1 L'architecture budgétaire et comptable

Les comptes de la CCPT sont répartis entre un budget principal et deux budgets annexes, dotés de l'autonomie financière : l'un dédié au suivi du programme de renouvellement urbain et l'autre au SPANC.

Le budget primitif principal 2021 s'équilibre à 13,61 M€ en section de fonctionnement (SF) et 16,64 M€ en section d'investissement (SI), dont 13,41 M€ de restes à réaliser en dépenses. Le budget 2021 du budget annexe NPNRU s'élève à 0,30 M€ en section de fonctionnement²¹ et 1,96 M€ en investissement. Beaucoup plus modeste, le budget 2021 du SPANC s'équilibre à 0,05M€ en section de fonctionnement et 0,20 M€ en section d'investissement.

Malgré ce dispositif, découlant de la volonté de séparer les ressources dédiées, une partie des recettes relevant du programme de renouvellement urbain est encaissée sur le budget principal. Fin 2020, 327 534 € de subventions de l'ANRU non titrées alimentaient la trésorerie du budget principal. La CCPT explique que cette situation n'est pas volontaire, que les libellés des virements reçus de l'ANRU sont très peu explicites et qu'ils sont régulièrement rattachés

²¹ En prenant en compte 70 000 € votés en section de fonctionnement lors de la DM1 (dépenses de personnel et subventions).

au mauvais budget-collectivité par le centre des finances publiques, voire imputés aux budgets ANRU des communes de l'île.

S'agissant d'opérations pluriannuelles et vouées à prendre de l'ampleur, la CCPT aurait pu individualiser les opérations d'équipement concernées au sein de la section d'investissement de son budget principal, en les détaillant par « opération physique » tel que prévu dans la convention pluriannuelle de renouvellement urbain et le règlement financier de l'ANRU. Le choix d'une comptabilisation au sein d'un budget annexe facilite leur suivi et leur pilotage mais ne répond pas aux exigences conditionnant le recours à cette disposition, sauf justification particulière que pourrait apporter la CCPT. Indépendamment de cette architecture budgétaire et comptable, il appartient à l'établissement de renforcer la coordination interne de ses services, notamment entre la direction en charge du NPNRU et la direction financière, laquelle ne s'implique pas suffisamment dans l'élaboration et le suivi de ce programme d'envergure.

2.1.1.2 Des pratiques à améliorer et des régularisations à apporter

- Dans le pilotage et l'établissement des documents budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT impose aux exécutifs locaux de présenter à leurs conseils, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

Le contenu du rapport d'orientations budgétaires est conforme au CGCT. Si l'analyse financière est très détaillée pour ce qui est des charges et des produits de fonctionnement, elle est beaucoup plus succincte s'agissant des recettes et dépenses d'investissement. La CCPT devrait compléter l'information relative à l'évolution de l'encours de sa dette du détail de la structure de cette dette et de ses prêteurs²². Pour ce qui est des investissements, la CCPT pourrait utilement décliner ceux qu'elle envisage de réaliser dans un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

En plus des documents budgétaires et rapports d'orientations budgétaires, la CCPT produit chaque année un rapport d'activité²³. Très étoffés et clairs, les rapports d'activités produits portant sur les exercices 2016-2017, 2018, 2019 et 2020, complètent utilement l'information budgétaire et sont accessibles au citoyen.

En section d'investissement, la CCPT a fait le choix de présenter ses dépenses en opérations d'équipement. Cela ne compense pas l'absence d'une véritable comptabilité administrative, pour un suivi précis des engagements comptables et juridiques, indispensable pour tracer et piloter ses investissements, ni l'absence d'une gestion par autorisations de programmes et crédits de paiements (AP-CP) au moins pour les opérations importantes.

Le compte administratif, par lequel l'ordonnateur rend compte annuellement des opérations budgétaires qu'il a exécutées, n'est pas correctement renseigné. Les informations générales (statistiques, fiscales et financières principalement) de même que la plupart des annexes présentent des lacunes. L'état du personnel est vide, l'état relatif à la dette n'a pas été correctement complété, et le budget annexe PRU/ANRU, qui est le plus important en volume,

²² L'AFD est son unique prêteur ; la CEPAC est concernée par une ligne de trésorerie qui n'est pas active.

²³ Cf. article L. 5211-39 du CGCT.

n'apparaît pas dans la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes. La CCPT s'est engagée à rectifier ces manquements.

- Dans l'évaluation des recettes et des dépenses

L'article L. 1612-4 du CGCT prescrit aux communes d'évaluer les recettes et les dépenses inscrites au budget de façon sincère. Pour la période 2015-2020, les taux d'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement atteignent en moyenne, respectivement 86 % et 102 %, reflétant des prévisions budgétaires satisfaisantes. En revanche, le taux d'exécution des dépenses d'investissement, hors restes à réaliser, de 19 % par an en moyenne, est très faible et traduit des difficultés que la crise sanitaire ne peut, à elle seule, expliquer.

Les décisions modificatives (DM) adoptées par la CCPT concernent uniquement la section d'investissement et les modifications qu'elles apportent au chapitre budgétaire des subventions reçues sont substantielles. Par exemple, la DM n° 1 de 2021 a permis d'inscrire au budget les 600 000 € reçus au titre du contrat de convergence. La CCPT explique que, lorsqu'elle initie la préparation de son budget à la fin de l'exercice N-1, les demandes de subventions de l'année et les notifications ne sont jamais disponibles.

Ces DM consécutives aux notifications de subventions accroissent le décalage entre l'exécuté et le prévisionnel. En effet, les subventions notifiées au cours de l'exercice ne feront que très exceptionnellement l'objet d'un titre de dépenses sur ce même exercice, puisqu'elles ne seront versées qu'ultérieurement, lorsque la CCPT aura réalisé les travaux subventionnés et présenté les justificatifs.

L'état de consommation des crédits en 2020 traduit par conséquent une faiblesse des investissements. Le budget consolidé s'élève à 17,60 M€ (résultant du budget primitif et de décisions modificatives : vote respectivement de 13,18 M€ et 4,42 M€). Le compte administratif fait apparaître 13,72 M€ de crédits non consommés dont 11,67 M€ pour les seules opérations d'équipement.

Pour les dépenses d'investissement, le décalage entre la prévision et le réalisé s'explique en grande partie par le problème de foncier crucial sur le territoire, plus que par la crise sanitaire. S'y ajoutent des problèmes d'ingénierie : des difficultés pour définir les besoins et une grande dépendance à la maîtrise d'œuvre.

- Dans la gestion des restes à réaliser et dans la comptabilité d'engagement

L'engagement comptable précède en principe l'engagement juridique. En l'espèce, la CCPT ne tenait pas de comptabilité d'engagement (ou comptabilité administrative) qui permettrait distinguer les engagements juridiques des engagements comptables.

La CCPT reportait en restes à réaliser l'ensemble de ses engagements comptables non soldés à la clôture de l'exercice. Or, seuls les engagements comptables s'appuyant sur un engagement juridique (délibération, contrat, bon de commande, marché...) doivent être reportés. Le montant des restes à réaliser (RAR), en particulier en dépenses, apparaissait donc disproportionné par rapport au mandaté.

À titre d'illustration, les opérations de « report d'acquisition de foncier » de 1,5 M€ et de réhabilitation de la rue Ciné 2000, de 1,8 M€, n'auraient jamais dues être identifiées comme des restes à réaliser en l'absence de toute démarche juridique d'acquisition de terrains.

La chambre recommande à la CCPT²⁴ de tenir une comptabilité d'engagement, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, de mettre en place un dispositif de suivi de l'exécution des opérations d'investissement afin de centraliser les données des différents services et permettre à la direction des finances de dresser la liste précise des RAR. Au-delà de l'incidence sur l'appréciation de l'équilibre budgétaire, un tel dispositif améliorerait le processus de suivi des subventions d'investissement et des demandes de paiement à défaut d'opter pour la mise en place d'une gestion par autorisations de programmes et crédits de paiements (AP-CP) pour ses opérations les plus importantes. La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement permettrait de parachever le dispositif.

La collectivité a modifié sa pratique pour les exercices 2021 et 2022, l'état des restes à réaliser tant en dépenses qu'en recettes étant désormais établi sur la base de sa comptabilité d'engagement, et chaque ligne étant dûment justifiée. Elle adhère à la suggestion de la chambre de retenir le mode de gestion en AP/CP dans un premier temps pour ses opérations importantes. Souhaitant s'assurer de la montée en compétence de sa direction financière, elle envisage de solliciter un accompagnement de l'AFD pour préparer son budget 2023.

2.1.1.3 Des procédures à compléter ou modifier pour conforter la fiabilité de la comptabilité générale

- La nécessité de mieux suivre l'actif immobilisé

Dans la comptabilité de la CCPT, tenue par le comptable public, l'actif immobilisé était valorisé à hauteur de 7,8 M€ nets (déduction faite des amortissements) à la clôture de l'exercice 2020.

Cet actif est composé d'immobilisations incorporelles (essentiellement des études), à hauteur de 1,3 M€, d'immobilisations corporelles en cours, à hauteur de 5 M€, 0,3 M€ de constructions et 1,2 M€ d'immobilisations corporelles autres (mobilier, matériel de bureau et informatique).

De son côté, une fois la dépense d'investissement réalisée, la CCPT n'assure pas de suivi de son actif immobilisé, sauf pour les dépenses de matériel. De ce fait, son inventaire comptable (intitulé état de l'actif) est très parcellaire : il exclut les bâtiments et les travaux en cours. En conséquence, l'inventaire comptable de l'ordonnateur n'est pas en concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable public.

Il apparaît que parmi les immobilisations comptabilisées comme « en cours », beaucoup sont achevées, comme les travaux d'aménagement relatifs à la rampe d'accès au siège de la CCPT ou les travaux de construction de kiosques²⁵. La chambre rappelle qu'une fois les travaux achevés, la collectivité est censée basculer le montant total de la dépense à l'imputation appropriée du chapitre d'immobilisations corporelles (aménagements de terrains, constructions, installations techniques, etc.). L'immobilisation doit se voir attribuer un numéro d'inventaire qui permettra son identification, à la fois par les services de l'ordonnateur et par les services du comptable public. L'exercice 2021 fait apparaître, selon les chiffres provisoires disponibles, un

²⁴ Une recommandation analogue a été adressée à la commune de Bras-Panon. Chambre régionale des comptes de La Réunion, *Commune de Bras-Panon*, rapport d'observations définitives, 2021.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/commune-de-bras-panon-la-reunion-2>

²⁵ Selon l'état de l'actif au 31/12/2020 : 1,5 M€ d'immobilisation en cours dont le démarrage est antérieur au 1^{er} juillet 2019.

montant d'immobilisations en cours supérieur aux autres immobilisations propres nettes (5,23 M€ contre 4,5 M€).

Les frais d'études méritent également une plus grande vigilance : selon que les études débouchent sur des immobilisations ou non, leur comptabilisation initiale donnera lieu ou pas à des écritures de régularisation.

Dans ce même registre, la CCPT a signalé la survenance de vols de panneaux solaires en haut des mâts d'éclairage. Les biens volés ou détruits ne sont toujours pas sortis de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif.

La comptabilité de la CCPT fait état de 244 800 € de biens reçus au titre d'une mise à disposition alors qu'il ne s'agit pas de biens reçus des communes, suite aux transferts de compétences, mais de dépenses d'agencement et d'équipement sur des biens qui n'appartiennent pas à la communauté de communes. À l'inverse, les tronçons de voirie d'intérêt communautaire et les réseaux d'éclairage public, n'apparaissent toujours pas comptablement comme ayant été mis à disposition de la CCPT. Une régularisation semble avoir débuté en 2021, de même que pour les amortissements.

La chambre ayant recommandé à la CCPT de définir et mettre en œuvre des procédures de suivi de son actif immobilisé, la collectivité s'est rapprochée du comptable public pour régulariser dès janvier 2022 les écritures relatives à la tenue des amortissements et l'imputation de la participation versée au SIDEVAM. Des procédures ont été instaurées pour le rattachement des charges et des produits ainsi que pour le suivi de l'actif immobilisé.

- Un compte de résultat à consolider

La CCPT impute, à tort, ses participations au SIDEVAM 976 en subventions alors qu'elles devraient l'être en participations à un organisme de regroupement.

La CCPT ne procède pas au rattachement des charges et des produits à l'exercice, à l'exception des intérêts courus non échus de ses emprunts. Elle émet ses titres de recettes au vu du relevé des encaissements avant émission de titre transmis par le comptable public. La difficulté d'assurer la traçabilité des dotations de l'État, notamment, en est une raison. Le rattachement des charges et produits à l'exercice qu'ils concernent est un mécanisme comptable dont l'objectif est de préserver l'indépendance des exercices, en intégrant dans le résultat de fonctionnement de chaque exercice les charges et produits qui s'y rapportent.

Les chiffres provisoires relatifs à l'exercice 2021 font apparaître un montant de 2 774 916 € de recettes à régulariser (qui diminuent le fonds de roulement).

2.1.2 Une capacité d'autofinancement limitée

L'évolution des charges et des produits de gestion, en hausse soutenue sur la période 2015-2020, reflète une rapide montée en puissance de l'intercommunalité. La CCPT dispose de moins en moins de marges pour maintenir sa capacité d'autofinancement. En 2021, les charges ont encore augmenté de 0,83 M€, tandis que les produits régressent légèrement (0,07 M€).

2.1.2.1 Des marges limitées pour augmenter les produits de gestion

Les produits de gestion ont plus que quadruplé entre 2015 (1,9 M€) et 2021 (8,42 M€ contre 8,49 M€ en 2020).

- Les impôts locaux

Le produit des impôts locaux s'élève à 3,4 M€ en 2020, soit exactement le double de celui de 2015, avec un pic de 4,9 M€ en 2019. Selon les travaux réalisés par un cabinet spécialisé, *« plus des deux tiers de cette croissance des impôts des ménages résulte des augmentations de taux d'imposition (...) »*, le reste *« de la variation cumulée des bases d'imposition »*.

La CCPT est passée à la fiscalité professionnelle unique en 2018 ; depuis cette date elle perçoit l'ensemble de la fiscalité économique en lieu et place des communes. En contrepartie, la CCPT a pris en charge la contribution au budget départemental d'incendie et de secours. En 2017, dernière année où les communes ne sont acquittées de cette contribution, Pamandzi a versé 0,39 M€ et Dzaoudzi 0,56 M€. Cette dépense étant supérieure au produit de la fiscalité transféré à la CCPT, les communes lui versent des attributions de compensation, dont le montant a été arrêté par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). La CCPT perçoit ainsi 0,35 M€ d'attributions de compensation par an de ses communes membres : 0,14 M€ de Dzaoudzi et 0,21 M€ de Pamandzi.

Bien qu'elle ait fait en sorte de percevoir de nouvelles recettes fiscales (liées à la fiscalité économique) en 2018, cela n'a pas entraîné de hausse du produit des impôts locaux. En effet, cette même année, les comptes de la CCPT ont subi l'abattement de 60 % de la valeur locative des locaux d'habitation²⁶. Cet abattement n'a été compensé qu'en 2019. Ainsi, avec cet effet de rattrapage, le produit des taxes foncières et d'habitation est passé de 2,4 M€ en 2018 à 4,6 M€ en 2019 pour revenir à un peu moins de 3 M€²⁷ en 2020.

Depuis 2019, un service chargé de fiabiliser les bases fiscales a été créé, rattaché à la direction des finances. Il est chargé de rechercher les constructions ou extensions sans permis nombreuses à Mayotte (non conformes au cadastre) ou les commerces non déclarés (pour la cotisation foncière des entreprises ou CFE). Ce travail de fiabilisation des bases foncières aurait dû bénéficier aux communes autant qu'à la CCPT, ce qui ne semble pas avoir été le cas.

En 2021, malgré son travail sur les bases fiscales, celles-ci ont diminué.

Si l'abattement de 60 % des valeurs locatives des locaux d'habitation de 2017 a été effectivement compensé pour les taxes d'habitation et foncières, il ne l'a pas été en revanche pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) également diminuée. La CCPT a chiffré la perte de non compensation de la TEOM à 0,8 M€. Elle a engagé un contentieux contre l'État. Le jugement du tribunal administratif du 22 mars 2022 lui étant défavorable, la communauté de communes envisage de se pourvoir en cassation.

²⁶ Article 94 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017, modifiant l'article 137 de la loi du 28 février 2017 dite loi « Égalité Réelle Outre-Mer ».

²⁷ Source ANAFI : TF + TH = 2 991 781 € en 2020, montant proche de 2017.

- Autres fonds et taxes

Depuis 2018, la CCPT perçoit le produit de la TEOM sur son territoire, en lieu et place du SIDEVAM 976, dans le but d'optimiser son intégration fiscale et de maximiser sa DGF. La TEOM lui a rapporté 0,56 M€ en 2018, 1,14 M€ en 2019 et 1,44 M€ en 2020. Entre 2019 et 2020, le produit de cette taxe a progressé du fait de l'augmentation du taux de 11,58 % à 13,54 %. En 2021, le conseil communautaire a voté un taux de 14,61 %.

Les articles 1520 et 1609 *quater* du CGI disposent que lorsqu'une collectivité transfère à un syndicat mixte l'ensemble de sa compétence, ce qui est le cas pour la CCPT et le SIDEVAM 976, elle lui transfère aussi sa compétence pour instituer la taxe associée et en voter les taux. Un régime dérogatoire dont la CCPT se réclame permet aux EPCI à fiscalité propre de se substituer, pour la perception de la taxe, au syndicat mixte qui l'aurait déjà instituée. Cependant, les délais impartis par la loi pour pouvoir bénéficier de ce régime étaient dépassés, puisque les EPCI à fiscalité propre créés *ex nihilo* ne peuvent délibérer à cette fin que jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit celle de leur création. La CCPT a outrepassé ce délai.

Le produit de la TEOM ne suffit pas à couvrir les charges du SIDEVAM 976 qui réclame par conséquent aux communes une participation plus importante. La CCPT finance donc sur ses fonds propres la majeure partie de la contribution du SIDEVAM 976. Pour que cette contribution soit couverte uniquement par la TEOM, cela nécessiterait un taux de 30 %²⁸.

Les taux de TEOM doivent être votés avant le 15 avril. À défaut, les taux de l'année précédente s'appliquent²⁹. Cela pose une réelle difficulté à la CCPT puisqu'à cette date, le SIDEVAM n'avait pas encore voté son taux.

La collectivité considère qu'elle n'a pas à perdre son gain de CIF parce que le SIDEVAM 976 dysfonctionne. L'établissement intercommunal a donc décidé de reprendre en charge la collecte. Le SIDEVAM 976 envisage de son côté de lancer en 2022 une procédure de délégation de service public (DSP) pour la collecte sur Petite-Terre, pour déployer une solution opérationnelle en 2023.

Par ailleurs, le contrat d'objectifs (CODOM) du SIDEVAM 976 serait en cours de rédaction, parallèlement à un projet de contrat de progrès, intégrant l'agence régionale de santé de Mayotte (ARS) et les collectivités. La chambre encourage la CCPT à profiter de ces démarches pour clarifier ses relations avec le SIDEVAM 976.

La CCPT bénéficie par ailleurs du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour 428 000 € et du produit de la taxe GEMAPI pour 58 546 € par an.

Si l'assemblée délibérante a également instauré la taxe de séjour, la collectivité attend de la nouvelle directrice de l'office du tourisme en poste depuis le dernier trimestre 2021 la mise en œuvre effective de cette délibération.

- Les dotations et participations

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue, avec ses différentes composantes la principale recette attribuée par l'État aux collectivités locales. S'agissant des EPCI à fiscalité propre, la DGF comprend une dotation de compensation ainsi qu'une

²⁸ D'après une simulation faite par le DGS de la CCPT.

²⁹ Cf. art. 1522 *bis* – II du CGI.

composante péréquatrice : la dotation d'intercommunalité. Le montant de la dotation de compensation est figé. En revanche, la répartition de la dotation d'intercommunalité fait intervenir plusieurs critères en plus de la population du groupement : le revenu de ses habitants, le potentiel fiscal de l'EPCI et son coefficient d'intégration fiscale.

En 2018, la CCPT a entrepris plusieurs actions dans l'objectif d'optimiser sa dotation DGF. Comme indiqué précédemment, elle a délibéré pour percevoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en lieu et place du SIDEVAM 976 pour conforter son coefficient d'intégration fiscale. Elle a aussi décidé de substituer la fiscalité professionnelle unique (FPU) au régime de droit commun de la fiscalité additionnelle (FA).

Tableau n° 1 : Le régime fiscal de la CCPT

	Régime fiscal	Nombre de communes membres	Population DGF	Potentiel fiscal par habitant	Coefficient d'intégration fiscale	DGF
2017	FA	2	24 998	76,70	0,35	810 708
2018	FPU	2	30 151	84,65	0,37	810 833
2019	FPU	2	30 095	71,92	0,51	890 260
2020	FPU	2				

Source : open data DGFIP

La hausse de la DGF constatée entre 2018 et 2019 s'explique par la réforme de la dotation d'intercommunalité mise en œuvre en 2019 : l'introduction du critère de revenu des ménages dans le calcul de la dotation de péréquation a entraîné une forte croissance de la dotation de la CCPT avant écrêtement.

Cependant cette même réforme encadre l'évolution de la dotation d'intercommunalité : celle-ci ne peut être ni supérieure de 10 % au montant de DGF par habitant perçu en n-1, ni inférieure à 5 %. Cette disposition a fortement réduit les effets de la stratégie d'optimisation du CIF mise en œuvre par la CCPT.

La CCPT souhaiterait obtenir un déplaçonnement de la dotation annuelle d'intercommunalité (10 %). Elle souhaiterait par ailleurs pouvoir bénéficier du fonds régional de développement économique (FRDE) actuellement attribué aux seules communes. De plus, la compensation des exonérations prévues par loi de 2019 prend en référence l'année 2014 alors que la CCPT n'existait pas encore.

La CCPT perçoit également des dotations de nature contractuelle, en particulier au bénéfice du programme de politique de la ville sur le budget principal, et du programme de renouvellement urbain. Le budget annexe du NPNRU est exclusivement financé par des dotations et participations extérieures. Outre celle de l'État, figurent des participations du département et des fonds européens. Les dotations de fonctionnement sont versées dès la signature de la convention, les autres fonds sont versés par acomptes et sur service fait.

2.1.2.2 Des charges de gestion imposées par les larges champs de compétences

La situation financière de la CCPT est marquée par le poids de ses contingents et participations obligatoires au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) d'une part, et au SIDEVAM 976, d'autre part.

- La participation au service départemental d'incendie et de secours

Depuis 2018, la CCPT s'acquitte des participations obligatoires au service départemental d'incendie et de secours (SDIS)³⁰ à la place de ses communes-membres.

La charge de ce service est élevée pour les habitants de Mayotte. En 2016, à l'échelle de la France, la moyenne des participations communales s'élevait à 32,26 € par habitant³¹ contre 37,20 € à Mayotte. En 2021, la CCPT s'est acquittée d'une participation de 1 147 121 €, ce qui, rapporté à ses 30 095 habitants³², représente une participation de 38,12 € par habitant.

En 2018, le conseil d'administration du SDIS a étudié plusieurs scénarii et retenu celui le plus favorable à la majorité des communes, privilégiant deux critères pour servir de base au calcul du montant de la contribution des communes qui sont :

- la population DGF : 50 % (sur la base des données annuelles de la préfecture, prenant en compte la population totale INSEE) ;
- le nombre d'interventions par commune : 50 % (moyenne du nombre d'interventions sur quatre ans qui quantifie la sollicitation par commune des moyens du SDIS).

Il a également fixé un taux de progression annuel de 3,5 % de cette contribution.

Le sixième alinéa de l'article L. 1424-35 du CGCT dispose que le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne peut excéder le montant global des contributions de ces collectivités atteint à l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation. Cet article n'est pas applicable à Mayotte³³ où l'accroissement des participations communales reste non plafonné.

Le SDIS a rappelé l'historique de la négociation qui justifie l'absence d'encadrement des revalorisations des contributions, alors que la CCPT souhaite ajouter un critère de superficie qui lui serait plus favorable avec ses 11 km² que le seul critère de la démographie³⁴.

Sur la participation au SDIS de 1,1 M€, 951 000 € sont financés par les communes membres de la CCPT via les attributions de compensation. La charge nette restant à financer par la CCPT ne s'élève plus qu'à 119 850 € en 2020.

³⁰ Créé en 2014, le SDIS a nécessité d'importants financements pour accompagner sa montée en puissance jusqu'en 2018. En 2017, les participations des collectivités (département et collectivités du bloc communal) représentaient 92,1 % des ressources de l'établissement. La répartition de cette recette à 56 % pour le département et 44 % pour les blocs communaux est similaire à la situation nationale. (Source : rapport d'observations définitives de la chambre sur le SDIS publié en 2019).

³¹ Pour les SDIS de la catégorie C à laquelle appartient celui de Mayotte.

³² Population estimée par l'INSEE.

³³ Source : Chambre régionale des comptes de Mayotte, *Service départemental d'incendie et de secours de Mayotte*, rapport d'observations définitives, 2019.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/service-departemental-dincendie-et-de-secours-de-mayotte-sdis-976>

³⁴ 30 039 habitants à Petite-Terre contre 10 000 habitants, par exemple, à Tsingoni, d'où une participation trois fois plus élevée pour Petite-Terre.

- La participation au SIDEVAM

S'élevant à 2,75 M€ en 2019³⁵, la participation au SIDEVAM 976 représente le premier poste de dépense de la CCPT. Elle se décompose en trois parties : les participations au titre de la collecte (0,73 M€ en 2019) et du traitement (0,76 M€ en 2019), enfin le reversement du montant de la TEOM perçue (1,26 M€). Le montant de participation au SIDEVAM 976 (en 2019) excède le montant de la TEOM (1,13 M€), soit un reste à charge de 1,61 M€.

Le poids financier que représente la compétence dépasse donc la seule participation au SIDEVAM 976 et reste difficile à quantifier, pesant également sur les charges de personnel et les charges à caractère général de la CCPT. La collectivité précise ne plus faire appel en 2022 à un prestataire privé pour la mise à disposition de bennes et camions pour la déchetterie mobile, cette mission étant désormais assumée directement par les moyens techniques du SIDEVAM976. L'économie pour le budget communautaire peut être estimée à 40 000 € par an.

- Les charges de personnel

Les charges de personnel de la CCPT se sont élevées à 2,3 M€ pour le budget principal en 2020 et à 2,69 M€ en 2021, soit une augmentation de plus de 0,6 M€ (chiffres provisoires).

Cette forte évolution de la masse salariale tient aux recrutements et aux extensions de compétences.

En 2020, la collectivité a recruté 25 agents supplémentaires. Pour les prochaines années, l'effectif devrait se stabiliser, les seuls besoins qu'elle a identifiés étant auprès des services techniques pour renforcer la maîtrise d'ouvrage et assurer un meilleur suivi des bureaux d'études.

- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général du budget principal ont connu une croissance proportionnelle à celle des autres postes de dépense, évolution logique d'un organisme récemment créé.

Ainsi en 2018, la CCPT a procédé à l'acquisition de serveurs et logiciels métier pour les services communs aux trois collectivités (Finances et RH). Afin de développer les missions de la brigade verte, elle s'est dotée en 2019 de deux véhicules : un camion grue et un petit véhicule pour les sites peu accessibles.

La collectivité souligne que sa flotte de véhicules est relativement réduite et démontre que chaque besoin était analysé.

- Conséquences sur la capacité d'autofinancement

Le rapport d'orientations budgétaires 2021 rappelait parmi les objectifs majeurs de la mandature, ceux de « *conforter la communauté de communes dans la constitution d'une épargne nette vertueuse positive sur la durée du mandat jusqu'en 2026* » (...) » et de

³⁵ En 2021, la participation au SIDEVAM 976 a augmenté et atteint 3 716 737 €.

« *maintenir les capacités d'investissement de la communauté de communes à hauteur de 6 M€.* ».

Il est constaté une forte régression de la capacité d'autofinancement (CAF) du fait du poids croissant des charges de la CCPT : la CAF nette qui atteignait 1,68 M€ en 2019 est divisée par quatre, chiffrée à moins de 0,42 M€ en 2020 et 2021. Partageant l'analyse de la chambre, la collectivité affirme faire le choix d'une rigueur financière. Tandis que du côté des recettes de gestion elle ne dispose d'aucune marge, pour investir elle ne peut que mobiliser des financements extérieurs.

2.1.3 Une stratégie d'investissement dépendante

Les marges de recettes sont minimales compte tenu de la situation sociale en Petite-Terre. La CCPT ajuste donc sa stratégie d'investissement en fonction des opportunités de financements offertes par l'État et d'autres partenaires d'autant plus que le CRTE sanctuarise certaines recettes. Depuis 2018, la CCPT a bénéficié d'un appui de l'AFD pour identifier les sources potentielles de financement de l'État et de l'Europe.

2.1.3.1 La lente exécution des dépenses d'équipement, hors programmation pluriannuelle

Tout comme les produits et les charges de gestion, les dépenses d'équipement ont connu un net accroissement sur la période : elles n'atteignaient que 15 191 € en 2015, 152 554 € en 2016, et 303 462 € en 2017 ; elles sont passées à 1,2 M€ en 2018, pour atteindre 3 M€ en 2019 et 3,3 M€ en 2020. Au budget primitif 2021, une enveloppe de 3,2 M€ a été votée³⁶.

« *Six grands projets à réalisation immédiate* » sont décrits dans « la Gazette de l'interco » n°1 éditée en septembre 2020 pour la présente mandature (cf. § suivant). Les services minorent le poids des charges d'entretien futures, s'appuyant sur l'existence de dispositifs tels que Tapaj (travail alternatif payé à la journée), qui permettent la réalisation de menus travaux d'entretien à moindre coût.

Le programme de renouvellement urbain est encore en phase d'études (3 M€ en 2019 et 3,3 M€ en 2020). Le chantier de la voie de désenclavement Sud du quartier de la Vigie (fuseau 1) reporté en 2021 va encore voir son démarrage repoussé. Ces travaux sont financés à 80 % par des financements spécifiques dont une subvention au budget annexe de l'ANRU en 2020 d'un montant de 445 000 €.

Lorsque le programme de renouvellement urbain entrera dans la phase de travaux, au vu des montants en jeu, la CCPT aura plus de difficultés à mener d'autres projets importants en parallèle. Aussi a-t-elle lancé des projets répondant à d'autres besoins cruciaux en attendant que le programme de renouvellement urbain entre en phase opérationnelle. La stratégie adoptée pour les exercices 2017/2020, qui se prolonge en 2022, consiste donc à mobiliser toutes ses capacités financières pour conduire et assurer les investissements prioritaires suivants :

- construction de l'office de tourisme de Petite-Terre sur le site du Four à chaux ;
- aménagement d'un quai de débarquement et d'une halle à marée sur le site du four à chaux ;

³⁶ Plus de 13 M€ de RAR ont été reportés.

- déploiement du système de vidéo-protection ;
- réhabilitation des rues Ciné 2000 et Mangafouté.

Le ROB 2021 précise par ailleurs que « *l'un des enjeux majeurs pour 2021 a été de mobiliser 3 M€ au budget pour pouvoir engager le processus de constitution de réserves foncières* ». Globalement, l'objectif était d'atteindre 10 M€ d'investissements pour l'exercice.

Une opération de construction d'une médiathèque apparaissait dans le plan culture lancé conformément aux statuts de l'EPCI. Ce projet est pris en compte dans la prospective budgétaire 2022. Plusieurs scénarii sont envisagés. Une option serait le maintien des deux bibliothèques complétées par une médiathèque communautaire qui assurerait des services qui ne sont pas rendus par les municipalités en l'état. Un autre serait de verser ce plan culture comme contribution au schéma départemental de lecture publique du département, comme la CCPT l'a fait pour la politique numérique, et de confier la gestion de la médiathèque au département. Une consultation pour un marché d'étude de programmation est lancée début 2022, devant permettre d'affiner les coûts prévisionnels d'investissement et de fonctionnement de ce projet.

La CCPT n'a pas, à ce jour, de plan pluriannuel d'investissement. Elle avait confié sa réalisation à un cabinet externe, grâce à un financement de l'AFD. Peu satisfaite du résultat, elle n'utilise pas l'outil livré par le consultant qui s'avère très technique et orienté vers le financement (prospective)³⁷.

La CCPT dispose de tous les éléments pour élaborer un tel plan, sans qu'elle ait à faire appel à une assistance extérieure. La chambre recommande à la CCPT de centraliser dans un document unique (PPI) les différents investissements en cours et projetés jusqu'à la fin de la mandature. En affinant en amont la faisabilité des projets, la programmation pluriannuelle des investissements pourrait également permettre à la CCPT d'atteindre de meilleurs taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement.

2.1.3.2 Des fonds majoritairement issus de la contractualisation

Pour financer ses investissements, la CCPT s'appuie essentiellement sur les programmes contractuels. Cependant, pour notamment faire réaliser dans un premier temps les études, elle se doit de mobiliser de l'ordre de 20 % d'autofinancement.

Le contrat de ruralité portait sur une enveloppe de 3 M€ de subventions entre 2017 et 2020. Avant même son aboutissement, il a été remplacé par le contrat de convergence qui a généralisé le taux de subvention à 70 %. L'appui de l'AFD (notamment le préfinancement de la TVA)³⁸ ainsi que l'obtention de fonds européens pour les projets éligibles réduisent parfois à néant la participation propre de la collectivité.

Ainsi, l'éclairage urbain, pour 2,5 M€ d'investissement, a bénéficié du FEDER à hauteur de 1,8 M€ et d'une subvention du département de 0,52 M€. De même, la filière pêche bénéficie de 80 % de subventions. Un autre exemple est celui du dispositif Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie financé à 70 %.

³⁷ Achat du logiciel « regard » utilisé pour faire les prospectives (8 100 € votés en DM).

³⁸ Les nouvelles modalités de reversement du FCTVA ont d'ailleurs soulevé l'inquiétude de la collectivité. Auparavant, le reversement de FCTVA intervenait bien après la dépense justifiée et payée ; il pouvait être librement affecté pour financer de nouveaux projets. Le changement de méthode facilite le suivi annuel, la collectivité n'ayant plus d'avance à prévoir, mais elle est perçue comme une recette en moins.

Après concertation avec le département et compte tenu de l'avance de la CCPT dans la signature de la convention cadre de développement économique, il était envisagé que pour l'année 2021, le département lui débloquent deux millions d'euros en faveur des projets d'investissements liés au développement économique.

À travers le plan de relance pour Mayotte, c'était une enveloppe de 6,2 M€ qui était affectée à la CCPT³⁹ dont 1,1 M€ pour le logement, 1,5 M€ pour la mobilité, 1,5 M€ pour les routes de La Vigie en complément du NPNRU, 1 M€ pour le déploiement du numérique. Le « protocole d'engagement » du CRTE de Petite-Terre affiche des montants de 54,9 M€ pour la période 2020-2022 et de 53,4 M€ pour 2023-2026.

En 2020, le niveau de la dette n'est pas encore un sujet préoccupant pour la CCPT. L'encours de dette de 1,5 M€ en 2019 est passé à 4,1 M€ en 2021. Quatre prêts à long terme accordés par l'AFD de 2017 (taux de 1,96 %) à 2020 (taux de 0,15 %) constituent cet encours. Le dernier emprunt de 1,8 M€ en 2020, porte la capacité de désendettement de 1,3 ans (2018) à 10 ans (2021), correspondant respectivement à un encours par habitant de 50 puis 167 €.

Auprès de l'AFD, la collectivité a obtenu quatre fois des enveloppes de préfinancement, soit un montant total de 1,3 M€, exclusivement pour le renforcement de l'éclairage public, dont un préfinancement du FEADER.

Le recours à l'emprunt devrait rester soutenable tant que la CCPT parviendra à maintenir le taux de subventionnement de ses investissements à 80 %. En revanche, avec le démarrage des travaux, elle pourrait être confrontée à des situations de tension de trésorerie. Elle a anticipé ce risque en souscrivant une ligne de trésorerie de 1,3 M€ auprès de la CEPAC Réunion. Fin 2021, sa trésorerie est même confortable : elle s'élève à 4,9 M€, soit l'équivalent de 211 jours de charges courantes.

2.1.3.3 Éléments de conclusion sur la situation financière et éléments prospectifs

Du côté des dépenses de fonctionnement, le poids des contingents et leur évolution à la hausse constituent une réelle contrainte. Il n'est pas aisé de dégager des économies puisque ce sont les syndicats qui décident du montant de la contribution qui doit leur être versée, en fonction des besoins de leur budget.

Par ailleurs, la CCPT se constitue un patrimoine qu'elle devra entretenir, entraînant la hausse de ses dépenses de fonctionnement limitées après seulement six ans d'existence⁴⁰.

Selon la prospective financière réalisée par un cabinet extérieur, la CCPT devrait subir un ralentissement de la croissance de ses produits courants, du fait notamment de la réforme fiscale de 2021 qui substitue une quote-part de la TVA nationale à la taxe d'habitation, et dont le potentiel de croissance est moindre. La suppression de la zone franche pourrait rapporter 0,8 M€ de ressources supplémentaires à la CCPT. Cette éventualité n'est pas à l'ordre du jour

³⁹ Extrait de l'accord de relance pour Mayotte signé le 21 mai 2021 (total : 332 M€ de fonds nationaux et 134 M€ de fonds européens FEDER et FSE à engager d'ici 2022).

⁴⁰ Patrimoine de la CCPT (non exhaustif) :

- Voirie communautaire peu étendue : 2 km de linéaire.
- Pour la halle à marée et le quai de débarquement en cours de construction, le mode de gestion du bâtiment qui resterait propriété de l'établissement public, par une coopérative de pêcheurs, serait privilégié.
- L'entretien des équipements d'éclairage public est réalisé en régie. Pour la vidéosurveillance, les services préparent un contrat de maintenance en vue d'une externalisation.
- S'agissant de l'office de tourisme, la subvention attribuée par la CCPT couvrira l'entretien du bâtiment, charge supplémentaire pour la collectivité.

car elle serait de nature à fragiliser le tissu économique. Le levier TEOM reste donc le seul envisageable en théorie, mais peu réaliste.

Vu la situation financière d'une au moins de ses communes-membres, et vu le pacte financier et fiscal qui a été adopté, la CCPT ne peut espérer un abondement financier de leur part. Les restes à réaliser de 114 000 € sur les attributions de compensation de Pamandzi en 2019 résultant d'une insuffisance de trésorerie en témoignent.

La maîtrise de ses charges de fonctionnement, et notamment de ses charges de personnel, s'impose ; la CCPT, s'appuyant sur une prospective financière actualisée, dit partager cette analyse prudentielle.

2.2 Une montée en puissance des effectifs mais une politique des ressources humaines restant à construire

2.2.1 Une stratégie à définir pour accroître les compétences internes

À la création de la CCPT, la gestion des ressources humaines (GRH) communautaires était assurée par le service RH de la commune de Pamandzi⁴¹. La CCPT rétribuait la commune à ce titre, à hauteur du coût du poste de DRH.

Insatisfait du service rendu, le bureau de la CCPT a confié la gestion des « missions régulières » des ressources humaines de l'intercommunalité (statut/carrière, retraite, médecine préventive et conditions de travail et la paie) au centre de gestion de Mayotte (CDG 976). Une convention a été signée le 24 juillet 2017 avec le CDG 976 pour la mise en œuvre de missions facultatives. Le suivi de la convention arrivée à échéance fin 2020 était assuré par le DGS et sa collaboratrice. Aucun bilan n'a été établi mais selon l'intercommunalité de la Petite-Terre, le niveau de service rendu n'étant pas à la hauteur des attentes de la collectivité, la convention n'a pas fait l'objet de renouvellement.

Avec le nombre croissant d'agents et la complexification de la fonction RH, la nécessité de recruter un responsable de la GRH a fait jour. Le recrutement d'un directeur (DRH) de plein exercice a eu lieu et ce dernier a pris ses fonctions le 1^{er} septembre 2020. Il est assisté par un agent sous contrat PEC (parcours emploi compétences).

La CCPT a toujours eu recours à des prestations externes notamment au centre de gestion d'Ille-et-Vilaine (CDG 35) pour certains de ses recrutements dont le recrutement du directeur financier, celui du directeur des ressources humaines recruté en 2020, celui du directeur des systèmes informatiques, celui de l'ingénieur SPANC et en 2021 celui d'un nouveau DGS et celui d'une chargée de mission GEMAPI.

Par ailleurs, des tensions sont intervenues entre certains cadres. Les divergences constatées entre les directions en charge du programme de renouvellement urbain et celle des finances sont susceptibles de porter préjudice au fonctionnement de la collectivité. Une mission « coaching » réalisée par un sociologue de travail en collaboration avec le centre national de la

⁴¹ Cf. la convention de mutualisation de services.

fonction publique territoriale de Mayotte (CNFPT) a concerné tous les directeurs et le service « finances – commande publique ».

Une association du personnel « Niya Moja interco Petite-Terre » a été créée par les agents dans l'objectif de renforcer la cohésion sociale au sein de la collectivité à travers l'organisation de différentes manifestations et sorties au sein du territoire intercommunal, et d'activités de découverte de Mayotte. Pour promouvoir la culture mahoraise, l'association a pour but d'organiser des échanges culturels entre les agents, leurs familles et d'autres régions du monde. En dépit de l'instauration d'un règlement en matière d'attribution de subventions aux associations, les risques de gestion de fait ne sont pas totalement écartés. En l'absence d'un véritable service de gestion des ressources humaines pendant cinq ans, la CCPT manque d'outils en la matière. La collectivité ne dispose pas de lignes directrices de gestion. Elle n'a pas mis en place le dispositif de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Depuis sa création, la CCPT n'a pas établi des bilans sociaux mais elle a fait l'effort de transmettre ses éléments au CDG de Mayotte dont elle est rattachée pour établir le bilan social de 2021.

Les lignes directrices de gestion⁴², qui auraient dû faire l'objet d'un arrêté avant le 31 décembre 2019, fixent une stratégie et définissent les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de l'établissement et tiennent compte de la situation des effectifs, des métiers et des compétences. L'objectif est de donner plus de visibilité aux agents sur leurs perspectives de carrière et les attentes de leur employeur en précisant les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. La chambre recommande à la CCPT d'arrêter dès 2022 des lignes directrices de gestion.

L'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 rend obligatoire l'adoption d'un plan de formation contenant, au minimum, les actions de formation d'intégration et de professionnalisation ainsi que de perfectionnement et de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique. Un tel plan doit être adopté par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire.

L'intercommunalité de Petite-Terre a donc initié une démarche pour établir un plan de formation en 2017. Estimant ne pas disposer en interne de l'ingénierie requise, elle a missionné le CNFPT pour l'accompagner dans sa démarche. Cet accompagnement s'est soldé par un échec puisque le CNFPT n'a pas été en mesure de proposer le projet de formation attendu. Une nouvelle démarche est engagée, un plan de formation étant annoncé pour 2022.

Malgré l'absence de plan formalisé, les agents ont cependant suivi des formations pour monter en compétence⁴³.

La chambre recommande à la CCPT d'adopter un plan de formation d'ici la fin de l'année 2022.

⁴² Les LDG ont été instituées par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁴³ Source : liste des formations suivies par les agents transmis par mail par le DRH le 26 novembre 2021.

2.2.2 Des recrutements au fil des prises de compétences

2.2.2.1 Une évolution importante des effectifs et de la masse salariale

A la création de la communauté de communes, les transferts de compétences se sont bien accompagnés de transferts de personnel des communes de Dzaoudzi et de Pamandzi. La collectivité a eu recours à la mutualisation de certains postes avec les communes-membres et de multiples recrutements ont été effectués depuis.

Entre 2015 et 2016, la CCPT recourait aux services des deux directeurs des services techniques (DST) de la commune de Pamandzi et Dzaoudzi l'un pour la voirie, l'autre pour l'éclairage public. La CCPT reversait l'équivalent de 20 % de leurs salaires aux communes. Puis la CCPT n'a plus eu recours qu'au DST de Dzaoudzi avant de décider de recruter son propre DST en 2019 pour répondre aux nouvelles compétences de la structure. La dernière convention de mutualisation est donc caduque.

La CCPT a aussi eu recours aux DGS de Pamandzi et de Dzaoudzi pour occuper de manière respective les fonctions de DGS et de DGA moyennant remboursement de 20 % de leurs salaires. La directrice des ressources humaines de la commune de Pamandzi a assuré la gestion des ressources humaines de l'intercommunalité moyennant un remboursement de 100 % de sa paie.

Mi 2021, les services communautaires comptaient 96 agents. Entre 2016 et 2020, leur effectif a doublé passant de 53 à 100 agents, montée en puissance logique avec l'évolution de ses compétences.

Tableau n° 2 : Évolution de l'effectif selon le cadre d'emploi

	Cadre d'emploi	2016	2017	2018	2019	2020
<i>TITULAIRES</i>	A	1	2	3	4	4
	B	1	1	2 ⁴⁴	2	2
	C	5	6	11 ⁴⁵	10	12
	Total des titulaires (a)	7	9	16	16	18
<i>NON-TITULAIRES</i>	A	4	6	7	10	14
	B	2	10	8	12	14
	C	5	4	1	17	21
	Total des non-titulaires (b)	11	20	16	39	49
<i>AUTRES</i>	Contrats d'avenir	1	119	16	0	0
	CUI/CAE ou PEC	34	9	6	4	16
	Service civique	0	14	13	17	17
	Total des autres (c)	35	42	35	21	33
EFFECTIF TOTAL (a+b+c)		53	71	67	76	100

Source : CRC d'après les données de la commune

⁴⁴ Dont un agent stagiaire titularisé en 2019.

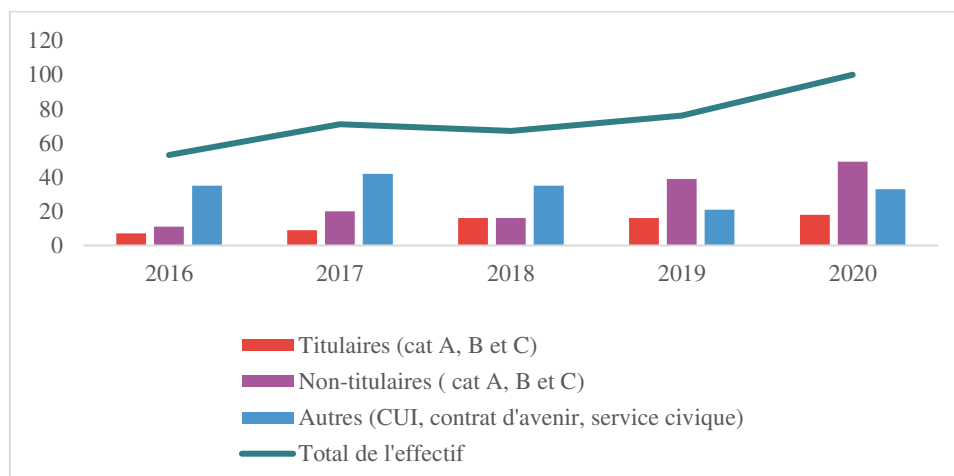
⁴⁵ Dont cinq agents stagiaires titularisés en 2019.

La collectivité emploie beaucoup plus de contractuels que de fonctionnaires : le nombre de contractuels est passé de 11 à 49 de 2016 à 2020 alors que le nombre de titulaires est passé de 7 à 18 sur la même période. La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ouvre une plus large possibilité de recourir au recrutement de contractuels. C'est à ces dispositions que la CCPT a eu recours.

(Elle a renforcé ses services en recrutant beaucoup de cadres de catégories A et B pour occuper les fonctions de directeurs, responsables, coordinateurs⁴⁶... Elle compte peu d'agents de catégorie C. La structure des effectifs de la CCPT s'explique aujourd'hui par le fait qu'il s'agit d'une intercommunalité de projets qui nécessite beaucoup d'expertises et de nouvelles compétences.

Certains services de l'intercommunalité tels que les services techniques pour assurer l'entretien des plages et des sentiers de randonnées, les ressources humaines pour assister le directeur, accueillent des contrats aidés. Globalement, le nombre de ces contrats aidés est en diminution passant de 35 à 16 de 2016 à 2020. La proportion des contrats aidés est plus élevée que celle des agents titulaires.

Graphique n° 1 : Évolution de l'effectif de la CCPT de 2016 à 2020



Source : CRC d'après les données de la commune

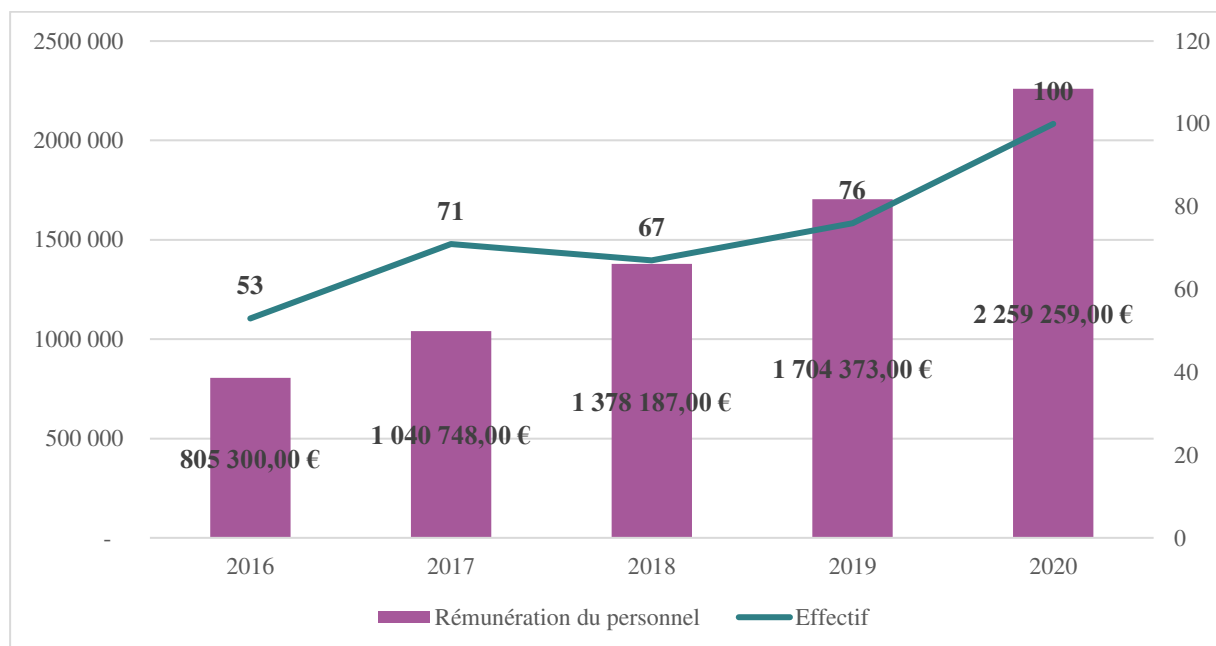
- Une évolution importante de la masse salariale

Comme les effectifs, les charges de personnel de la CCPT (figurant en annexe n° 3) ont augmenté de manière significative. De 2016 à 2020, la rémunération du personnel sans les charges a connu une évolution annuelle moyenne de 34,8 % passant de 553 796 € à 1 827 613 €. La part du personnel titulaire présente une progression annuelle moyenne de 38 % passant de 206 391 € à 749 402 € tandis que celle du personnel non titulaire présente une variation annuelle moyenne de 49,6 % passant de 221 813 € à 1 111 118 €.

⁴⁶ Notamment une directrice de l'environnement chargée de la gestion des déchets et un responsable aménagement chargé du développement économique ainsi qu'un ambassadeur de l'énergie (SLIME), dans le cadre de l'appel à projets « réduction des déchets marins » émanant du ministère de la transition écologique. La CCPT a répondu en proposant la création d'une brigade bleue (trois agents PEC : un chauffeur et deux agents polyvalents). Un nouveau collaborateur, spécialiste du transport et de la mobilité, aura également en charge le plan climat et les déchets. Un agent issu du secteur privé a pris ses fonctions au sein de l'intercommunalité pour assurer les fonctions de directeur des ressources humaines.

En tenant compte des charges, la masse salariale de la CCPT a été multipliée par 2,8, passant de 805 300 € à 2 259 259 € de 2016 à 2020 :

Graphique n° 2 : Évolution de la rémunération du personnel et de l'effectif



Source : CRC d'après ANAFI et données de la commune

La chambre observe qu'alors que la masse salariale est multipliée par 2,8, l'évolution des effectifs de l'intercommunalité de Petite-Terre entre 2016 et 2020 ne croît que d'un facteur 1,9, ce qui s'explique par la proportion plus grande d'agents de catégorie A ou B lors des recrutements.

2.2.2.2 La nécessité de rétablir et respecter les règles et cadres

- Des règles pour les recrutements

En application de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les emplois permanents des collectivités territoriales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires. En dépit de ce principe, ces derniers représentent moins de 25 % des agents de la CCPT.

Le recours aux agents contractuels est une dérogation encadrée par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, qui prévoit également le recrutement de contractuels sur des postes non permanents. Le recours massif de contractuels à la CCPT s'explique par la difficulté de recruter des agents spécialisés sur les domaines de compétence de la structure (GEMAPI, SPANC, NPNRU) mais aussi par les problèmes d'attractivité sur le territoire mahorais.

En application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les emplois d'une collectivité sont créés par l'assemblée délibérante. Le tableau des emplois recense l'ensemble des postes ouverts et pourvus à l'intérieur de chaque cadre d'emploi. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits ne sont pas disponibles au chapitre budgétaire correspondant.

L'intercommunalité de Petite-Terre procède à la création des postes en plusieurs étapes, notamment la délibération du conseil communautaire sur la fixation du tableau des emplois n° 2016-3 en date du 28 janvier 2016⁴⁷. L'organe délibérant décide la création des postes transférés par les communes adhérentes et des emplois tels que le poste de responsable de la commande publique, le responsable aménagement, le chargé de développement économique. La création du poste du DGS et du directeur de cabinet⁴⁸ ont respectivement fait l'objet d'approbation du conseil communautaire le 30 septembre 2016 et le 18 septembre 2020.

La dernière création de poste au sein de la communauté des communes est celle du directeur général adjoint des services (DGAS). La procédure mise en œuvre par la CCPT pour ce recrutement appelle plusieurs observations. La création du poste n'a pas fait l'objet de déclaration de vacance d'emploi (DVE) auprès du centre de gestion contrairement aux autres postes créés entre 2019 et 2020. Aucune publicité du poste n'a été effectuée, alors qu'une déclaration de vacance avait été effectuée selon les normes pour le poste de directeur général des services.

Le DGS en poste avait fait valoir ses droits à la retraite pour la fin 2021, mais il a légitimement épuisé ses droits à congés depuis le mois d'août. La collectivité ne pouvant compter deux DGS dans ses effectifs pour cette période de transition a donc ouvert un poste d'adjoint. Le candidat sélectionné a occupé le poste d'adjoint avant d'être officiellement nommé sur le poste de DGS.

Plusieurs autres procédures de recrutement ne sont pas transparentes. Cette situation peut engendrer des contentieux. Ce fut le cas de celui engagé par un candidat au poste de « chargé de la réussite éducative »⁴⁹. L'intéressé a postulé pour ce poste mais l'exécutif lui a proposé un poste de « référent parcours » alors que le poste proposé était déjà occupé par une autre personne.

En revanche, d'après les pièces justificatives fournies, le recrutement des emplois aidés autorisé par le conseil communautaire⁵⁰ ne s'appuie pas sur une délibération préalable fixant chaque année un nombre maximal. La CCPT sollicite la liste des candidats inscrits en tant que demandeurs d'emploi auprès de Pôle Emploi et éligibles au dispositif de contrats aidés. Pour les candidatures spontanées, l'intercommunalité transmet la liste ainsi que leurs curriculums vitae à Pôle Emploi pour validation avant de procéder au recrutement.

La chambre invite la CCPT à respecter les procédures de recrutement des emplois permanents et des emplois aidés.

- Le besoin de déterminer des règles claires sur la rémunération et les régimes indemnitaires

L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose que les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Les règles applicables en la matière sont

⁴⁷ Cette délibération a été modifiée par le conseil communautaire le 30 juin 2016 et ce dernier a décidé la création de nouveaux postes tels que le poste d'assistant comptable, d'assistant technique chargé d'opération ANRU.

⁴⁸ Délibération n° 2016-54 du 30 septembre 2016 portant création du poste de DGS et n° 2020-00050 portant création d'un poste de directeur de cabinet.

⁴⁹ Contentieux enregistré au tribunal administratif sous le numéro 2100812-3 le 30 mars 2021.

⁵⁰ Délibération du conseil communautaire n° 2015-45 en date du 22 décembre 2015 sur la création des postes CUI/CAE.

fixées par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié et par les articles 1 et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié.

- Le traitement indiciaire des agents contractuels à clarifier

Le traitement des agents fonctionnaires de la CCPT est calculé par référence à un indice défini sur la grille indiciaire applicable aux titulaires de la fonction publique. La collectivité se réfère au grade de l'agent. Les titulaires voient leur traitement indiciaire évoluer en fonction de l'évolution de leur carrière.

Le traitement des agents contractuels de la commune (hors emplois aidés) est calculé par référence à un indice choisi, au regard du poste occupé, des missions de l'agent et du niveau de l'agent, sur la grille indiciaire applicable aux titulaires de même catégorie et appartenant à la même filière.

Au sein de la collectivité, il y a une égalité des rémunérations perçues par niveau de fonction entre les titulaires et les non-titulaires. Pour ces derniers, la CCPT ne dispose pas de critères définis quant au choix de l'indice choisi mais explique son choix par les manques de compétences et d'attractivité sur le territoire de Mayotte. Le sur-classement sur la grille indiciaire des agents, notamment les cadres et cadres intermédiaires, est selon le DRH la solution permettant de pourvoir rapidement à la vacance de postes.

L'examen de quelques dossiers individuels fait ressortir que des agents bénéficient de conditions de recrutement plus favorables que celles en vigueur pour les titulaires de la fonction publique.

Pour le personnel non titulaire, les échelons ne sont pas réévalués lors du renouvellement du contrat. Cependant leur situation peut changer lors des négociations si les missions évoluent. Un directeur a vu sa situation revalorisée à la suite de l'extension du champ de ses missions.

Ce sur-classement des agents contractuels appelle plusieurs remarques. La CCPT est une collectivité jeune et la part importante de ses charges du personnel qui ne cesse d'augmenter peut l'empêcher de dégager des fonds propres pour assurer d'autres dépenses, notamment ses investissements. Par ailleurs, si un contractuel réussit un concours, il verra sa rémunération bloquée pendant un certain temps. Ce sur-classement pour certains agents peut en outre être source d'inégalité de traitement et créer des conflits entre les agents.

C'est pourquoi la chambre recommande à la CCPT d'adopter, à travers ses lignes directrices de gestion, des règles plus lisibles et plus transparentes en matière de gestion de carrière et de rémunération de ses agents contractuels.

2.2.2.3 Autres éléments de rémunération

- Le supplément familial de traitement

Conformément à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le supplément familial de traitement (SFT) est obligatoire et majore le traitement des fonctionnaires et certains contractuels de droit public suivant le nombre d'enfants à charge. Le droit en est ouvert au titre des enfants dont l'agent assume la charge effective et permanente à raison d'un seul droit par enfant. Cette notion fait référence aux règles relatives aux prestations familiales reprises au code de la sécurité sociale.

Dans une réponse ministérielle du 27 juillet 1998, il est précisé que « *cette charge effective et permanente s'analyse comme une « obligation générale d'entretien et d'éducation.*

L'obligation d'entretien est assumée à titre principal par celui des parents ou la personne physique auquel les enfants sont confiés, l'autre ne conservant qu'un droit de surveillance et une obligation de participation pécuniaire » en cas de séparation.

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 éducation⁵¹.

L'obligation générale d'entretien et d'éducation ne peut être réduite à la simple notion de charge financière. Ainsi un agent versant une pension alimentaire pour satisfaire aux besoins essentiels de ses enfants, ne peut être regardé comme ayant la charge effective et permanente de l'enfant⁵² et ne peut donc pas percevoir le SFT à ce titre.

L'article R. 512-2 du code de la sécurité sociale précise également que sont considérés comme à charge les enfants jusqu'à leurs 16 ans ou jusqu'à 20 ans lorsque leur rémunération n'excède pas 55 % du SMIC. 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. Sur la base notamment de ces conditions, 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 2004, la CAF établit cette attestation sur la base des déclarations des intéressés.

Les agents sont tenus de transmettre sans délai au service des ressources humaines les justificatifs de tout changement de situation, attestation de paiement fournie par la CAF ou tout autre élément permettant la liquidation du SFT. Les obligations de contrôle de la part du comptable se limitent à vérifier la présence d'un état liquidatif établi par l'ordonnateur. Sur cette base, l'ordonnateur est seul chargé d'instruire les demandes et seul responsable de la validité du calcul.

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires oblige l'employeur à constituer pour chacun un dossier comportant toutes pièces relatives à leur situation. La réglementation impose une conservation des justificatifs relatifs au SFT pendant dix ans, y compris après leur départ en retraite d'un agent.

A la CCPT, seulement neuf agents perçoivent le SFT pour un total de 26 enfants et un montant s'élevant à 21 000 € environ par an.

La tenue des dossiers est perfectible. En effet, ils ne comportent pas systématiquement les justificatifs nécessaires au règlement du SFT.

La CCPT a renforcé les procédures de contrôle interne en matière d'attribution du SFT suite à la recommandation de la chambre en ce sens. La chambre encourage l'EPCI à demeurer durablement très vigilante et rigoureuse sur ce point.

- La majoration de traitement

Le décret n° 2013-964 du 28 octobre 2013 portant création d'une majoration du traitement allouée aux fonctionnaires de l'État et de la fonction publique hospitalière et aux magistrats en service dans le département de Mayotte a permis la mise en place de la majoration de traitement aux fonctionnaires de Mayotte. Les contractuels en sont exclus. Le choix de faire bénéficier les agents des dispositions sur l'indexation progressive de la rémunération des agents

⁵¹ Cf. question écrite 17290 parue au journal officiel de l'Assemblée Nationale du 2 novembre 1998.

⁵² Cf. arrêt de la Cour administrative de Paris n° 02PA01822 du 20 février 2006.

de la fonction publique territoriale constitue une faculté et non une obligation pour la collectivité.

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^{er} janvier 2013, 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014, 20 % à compter du 1^{er} janvier 2015, 30 % à compter du 1^{er} janvier 2016 et 40 % à compter du 1^{er} 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.

Depuis la création de la CCPT, uniquement les agents titulaires bénéficient de la majoration de traitement alors que l'intercommunalité n'a pas validé par délibération sa mise en place ainsi que le taux applicable⁵³.

Depuis son paiement en 2017, la collectivité applique le taux de 40 % et le montant total de la majoration de traitement représente une charge cumulée de 0,6 M€ de 2017 à 2020.

À l'invitation de la chambre, la CCPT a adopté une délibération sur la mise en place de la majoration de traitement des agents titulaires et en précisant le taux applicable conformément aux dispositions du décret n° 2013-964 du 28 octobre 2013 précité.

- Les heures supplémentaires et les astreintes

Les heures supplémentaires sont les heures réalisées au-delà du service normal par un agent à temps complet ou bien à temps partiel ; les heures complémentaires sont celles réalisées au-delà de son service par un agent à temps non-complet. Les heures supplémentaires et les heures complémentaires reposent sur des régimes de rémunération différents.

En application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires⁵⁴, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires ou complémentaires accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à dix.

La CCPT ne paie pas d'heures supplémentaires à l'exception des agents de la police intercommunale au nombre de deux. Ces derniers ne se voient pas appliquer le RIFSEEP et continuent de bénéficier de l'IAT et de primes spécifiques de par leur statut⁵⁵. Ces agents de la police intercommunale travaillent les week-ends et les nuits notamment pour le contrôle des dépôts sauvages de déchets sur le territoire intercommunal.

L'astreinte est une période pendant laquelle l'agent doit rester à son domicile ou à proximité pour pouvoir intervenir et effectuer un travail au service de son employeur. L'astreinte n'est pas une période de travail effectif. En revanche, quand l'agent doit intervenir,

⁵³ Réponse de la CCPT sur le bordereau de versement de pièce n° 3 en date du 05 octobre 2021.

⁵⁴ Rendues applicables à la fonction publique territoriale par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁵⁵ Décision du président n° 2020-0006 du 28 avril 2020 relative au régime indemnitaire des policiers intercommunaux.

la durée de l'intervention et de déplacement aller/retour sur le lieu de l'intervention est considérée comme du temps de travail effectif.

La CCPT a délibéré le 30 mars 2018 pour la mise en place du dispositif d'astreinte pour l'entretien du réseau d'éclairage public et le bureau communautaire a approuvé le 15 octobre 2019 le règlement intérieur du service d'astreinte – éclairage public. Ce règlement définit le fonctionnement des astreintes, le déclenchement et le déroulement des interventions et la situation de l'agent placé en astreinte.

Sur le fonctionnement des astreintes à la CCPT, seuls les agents de la direction de services techniques en charge de l'éclairage public titulaires de permis de conduire B et qui disposent d'habilitations électriques peuvent assurer les astreintes. Seul l'un d'entre eux disposait d'une habilitation électrique et les deux autres ont obtenu leur habilitation courant 2021. L'ensemble des agents ont été formés en 2022 et disposent des habilitations nécessaires pour l'exercice de leurs missions.

Le règlement intérieur du service d'astreinte – éclairage public dispose que chaque agent a la possibilité de choisir entre une rémunération et un repos compensateur. Les agents précités ont opté pour la rémunération des heures d'astreinte. Pour l'année 2020, le paiement des heures d'astreinte est de 9 940 € et à titre d'exemple, pour le mois d'août 2021, le coût total est estimé à 680 € pour les trois agents.

- Autres avantages en nature

Par plusieurs délibérations, la CCPT accorde des avantages en nature aux agents tels que la fourniture des tickets restaurant dont la valeur faciale est de 8,50 € (60 % de cette valeur est pris en charge par la collectivité et les 40 % sont à la charge de l'agent)⁵⁶ ou l'adhésion au comité national d'action sociale⁵⁷. La CCPT accorde chaque mois une participation financière de 40 € sur la protection sociale complémentaire⁵⁸ à chaque agent sous réserve que l'agent produise une attestation d'adhésion d'un assureur labellisé.

- Un régime indemnitaire

En application de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le personnel des communes transféré à un EPCI bénéficie du régime indemnitaire qui leur était applicable dans leur collectivité d'origine. Ainsi, les agents de la CCPT issus du transfert ont bénéficié de l'indemnité d'administration et de technicité, de l'indemnité d'exercice des missions de préfecture, de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires, de la prime de service et de rendement et de l'indemnité spécifique de service⁵⁹.

Les agents recrutés par la CCPT se sont vu attribuer des indemnités sans aucune délibération de la collectivité à l'exception du poste du DGS. Ces agents ont bénéficié par arrêtés individuels des indemnités au même titre que les agents transférés par les deux communes membres à la CCPT, et ce jusqu'à la mise en place du nouveau régime indemnitaire

⁵⁶ Délibération du bureau communautaire n° 2019-036 du 1^{er} juin 2019.

⁵⁷ Délibération du bureau communautaire n° 2019-042 du 28 juin 2019.

⁵⁸ Délibération du bureau communautaire n° 2019-058 du 18 juillet 2019.

⁵⁹ Délibération du conseil communautaire n° 2018-020 du 12 avril 2018.

tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)⁶⁰.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré le RIFSEEP. Ce dispositif concernait initialement l'ensemble des fonctionnaires de l'État. En application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée⁶¹, il revient aux organes délibérants des collectivités territoriales de substituer le nouveau régime indemnitaire aux régimes antérieurs. Au 1^{er} janvier 2017, le dispositif s'applique ainsi pour la majorité des agents. Toutefois, lors de la première application du dispositif dans une collectivité, celle-ci peut décider du maintien, à titre individuel, du montant du régime indemnitaire antérieur jusqu'au prochain changement de fonctions.

Par délibération du 6 juillet 2018, le bureau communautaire a décidé la mise en œuvre du RIFSEEP pour un certain nombre de cadres d'emplois cités sur ladite délibération. Le bureau a autorisé le président à fixer par arrêté individuel le montant de l'indemnité versée aux agents concernés. Cette délibération a connu plusieurs modifications.

Le bureau et le conseil communautaires ont apporté une première modification respectivement le 8 février 2019 et le 15 avril 2019 afin d'étendre le bénéfice du RIFSEEP à de nouveaux cadres d'emploi devenus éligibles et de fixer des nouveaux montants de l'IFSE et du CIA pour les emplois fonctionnels et plus précisément l'emploi fonctionnel du DGS. Par décision du 28 avril 2020, le président étend le bénéfice du RIFSEEP à la filière technique.

Afin de permettre la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire, l'intercommunalité a défini des groupes de fonctions par filière et cadre d'emploi puis a réparti les postes de la collectivité en leur sein. Cette cotation a été établie en prenant en compte les fonctions d'encadrement, la technicité et les sujétions particulières de chaque emploi.

Deux indemnités composent réglementairement le RIFSEEP : l'indemnité de fonctions de sujétion et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

Pour l'IFSE qui est obligatoire et dont le niveau est lié au poste et à l'expérience professionnelle à compter du 1^{er} septembre 2018, un montant annuel fixe est ainsi défini pour chaque groupe de fonctions. Le plafond local est inférieur au plafond réglementaire. Le versement s'opère selon une périodicité mensuelle.

Le versement du complément indemnitaire annuel (CIA), qui est facultatif et qui est fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir, a été institué à compter de 2019. Il est attribué à hauteur de 20 % sur critère de présentéisme (pour éviter les tricheries sur arrêts de travail, les femmes en congés maternité ne sont pas pénalisées) et à hauteur de 80 % sur la manière de servir.

Pour ce faire, la collectivité effectue les entretiens d'évaluation. Les objectifs précis sont clairement discutés et validés avec les agents. Les agents qui respectent les objectifs arrêtés lors de l'évaluation annuelle touchent le montant maximal de la prime tandis que les autres voient leur prime minorée.

⁶⁰ Sur la délibération du conseil communautaire n° 2018-020 concernant la clarification du régime indemnitaire du personnel de la CCPT du 12 avril 2018, le président explique que « le personnel communautaire se sont vu appliquer les dispositions des régimes indemnitaires arrêtés par les communes adhérentes.... C'est aujourd'hui la situation qui est appliquée aux personnels de la communauté des communes. ». Il est aussi stipulé sur le compte-rendu de la commission administration générale du 9 septembre 2019 « ...qu'il n'existait aucune délibération de référence communautaire pour tous les autres agents recrutés depuis sa création ».

⁶¹ Modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

La CCPT n'a pas mis en place d'autres primes à l'exception de la prime Covid-19 attribuée à 45 agents sur décision du président⁶², pour un coût total évalué à 28 170 €.

2.2.3 Des cadres et conditions de travail à régulariser

2.2.3.1 Le temps de travail à respecter

En application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53, les règles relatives à la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont fixées par chaque collectivité ou établissement, en tenant compte de la spécificité de ses missions, dans les limites applicables aux agents de l'État. Le décret n° 2001-62392 transpose à la fonction publique territoriale les règles applicables à l'État fixant la durée annuelle du travail à 1 607 heures sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures avec 25 jours de congés annuels. Ce forfait est applicable uniformément et indépendamment du nombre de jours fériés chômés qu'il s'agisse des jours fériés spécifiques applicables dans le département⁶³.

Par ailleurs, il appartient à l'organe délibérant, après avis du comité technique, de déterminer les cycles de travail et d'adapter les horaires aux spécificités du territoire : commémoration de l'abolition de l'esclavage, jours fériés culturels et régime de travail allégé en période de Ramadan, par une compensation consistant en une extension des horaires hors de ces périodes.

Après avis favorable du comité technique, le bureau communautaire a approuvé le 26 mai 2018 un règlement intérieur du personnel intercommunal. Ce règlement rappelle les dispositions relatives à l'organisation du travail (les congés, la durée du temps de travail, les autorisations d'absences etc.), à l'utilisation des véhicules, l'hygiène des locaux et du personnel, le droit de retrait et le harcèlement sexuel et/ou moral.

Les agents bénéficient de 25 jours de congés auxquels s'ajoutent 2 jours de fractionnement, 8 jours fériés nationaux et un jour pour la commémoration de l'abolition de l'esclavage. La journée de solidarité n'est pas appliquée. Le président accorde 4 jours complémentaires aux fêtes musulmanes en vigueur à Mayotte et le vendredi de l'ascension.

Les règles relatives au temps de travail ont été approuvées par délibération du conseil communautaire du 23 mai 2017 repris dans le règlement intérieur validé par le bureau communautaire. Elles ont été modifiées par le bureau communautaire du 26 mai 2018. Le temps de travail hebdomadaire est de 37h00.

Toutes les directions à l'exception de la direction technique, sont soumises à des horaires fixes hebdomadaires de 30h30 avec des plages variables de 6h30, à l'exception de la direction des services techniques.

Un aménagement du temps de travail pendant le mois de Ramadan⁶⁴, approuvé par délibération du conseil communautaire du 23 mai 2017 et confirmé par délibération du bureau communautaire portant validation du règlement intérieur de la CCPT du 26 mai 2018, est

⁶² Décision du président n° 20202-0017 du 22 juin 2020 relative à l'attribution de la prime Covid-19 aux agents de la CCPT.

⁶³ Voir en ce sens QE n° 03989 de M. Jean Masson, sénateur de Moselle publié le 10 avril 2008 au sujet des jours fériés locaux d'Alsace et de Moselle.

⁶⁴ Du lundi au jeudi de 7H30 à 14H30 et le vendredi de 7H30 à 12H00.

accordé à l'ensemble du personnel de l'intercommunalité sans compensation. La durée hebdomadaire de travail durant le ramadan est de 32h30.

Le nombre de jours travaillés est en moyenne de 226. Le temps de travail des agents de la collectivité peut être estimé à 1 536 heures, soit 71 heures de moins que la norme. L'organisation du temps de travail est donc irrégulière, le déficit d'heures représente l'équivalent de 4,24⁶⁵ agents à plein temps.

L'intercommunalité de Petite-Terre n'a pas mis en place de système automatisé de contrôle du temps de travail ni de tableau de bord de suivi des horaires effectifs de travail pour l'ensemble des agents. Le DGS⁶⁶ ainsi que le DRH justifient l'absence du système de contrôle automatisé à la fois par le nombre peu important d'agents au sein de la structure intercommunale, par la proportion majoritaire de cadres A et B qui travaillent au-delà du temps réglementaire et par leur répartition sur quatre sites⁶⁷. Le suivi du temps de travail pour les agents bénéficiant de plages variables est par conséquent complexe.

Malgré cette absence des outils de contrôle des horaires de travail depuis sa création, la collectivité est peu concernée par les problèmes d'absentéisme.

La collectivité s'est engagée, suite à la recommandation de la chambre, à se conformer aux dispositions du 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, portant la durée obligatoire annuelle à 1 607 heures. La chambre en prend acte.

2.2.3.2 Hygiène et sécurité : un chantier ouvert tardivement

La CCPT a entamé fin 2021 certaines démarches pour mettre en œuvre des dispositions réglementaires qui s'imposent à elle en matière d'hygiène et de sécurité. Elle a notamment nommé un référent « hygiène et sécurité », conformément au décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale. Elle a entrepris les démarches nécessaires pour la mise en œuvre de la conformité des installations électriques et pour en assurer les contrôles périodiques.

(332) L'exécutif de la CCPT a bien pris conscience de ses manquements et de ses responsabilités en matière d'hygiène et de sécurité suite aux observations provisoires de la chambre. L'élaboration de certains documents et registres obligatoires tels que des registres sécurité incendie est effective. Si la CCPT réalise au cours de l'année 2022, comme elle s'y est engagée, le document unique de l'évaluation des risques professionnels (DUERP), le registre de santé et sécurité au travail (RSST) et le registre de signalement d'un danger grave et imminent, la recommandation de la chambre relative à la mise en place des différents documents et registres obligatoires en matière d'hygiène et sécurité pourra alors être considérée comme totalement mise en œuvre.

(333) Par ailleurs, l'exécutif compte mettre en place un tableau de bord de suivi des contrôles techniques des véhicules.

⁶⁵ 71 heures x 96 agents / 1607 heures = 4,24 agents.

⁶⁶ Mail du DGS en date du 24 novembre 2021.

⁶⁷ Siège situé à la rue PPF et service politique de la ville à Pamandzi.

2.3 Faire ou faire-faire : des choix stratégiques pour une gestion optimisée et durable

Issue d'un syndicat intercommunal opérant dans le domaine des déchets, la CCPT a hérité d'une culture d'intervention directe qu'elle a étendue à l'entretien du réseau d'éclairage public. Face aux défaillances des acteurs spécialisés, elle a tendance à intervenir directement. Ayant renforcé son encadrement (catégories A et B), et vouée à la conduite de nombreux projets, sa stratégie en matière de commande publique doit être clarifiée et pouvoir reposer sur des moyens performants.

2.3.1 Mieux asseoir la commande publique

Les services n'ont pas été en mesure de fournir une liste complète des marchés passés depuis la création de la CCPT. La direction générale explique que l'organisation des services en charge des marchés a été embryonnaire jusqu'en 2018 pour un volume d'investissements réduit (15 000 € en 2015, 152 000 € en 2016 ; 303 000 € en 2017). La mise en place du service mutualisé de commande publique en 2016⁶⁸ est une première étape. En 2018, la création d'une direction regroupant les finances et la commande publique, et le recrutement en 2019 et 2020 de deux agents supplémentaires ont accompagné l'augmentation de la section investissement du budget.

Les trois premières années ont fait l'objet d'un audit des coûts informatique et aménagement du siège, lequel a révélé deux domaines qui auraient dû faire l'objet de mise en concurrence (équipement électrique et mobilier) et trois autres présentés comme à « risques en cas de contrôle de la CRC (sécurisation du bâtiment ; logiciels ; achat d'ordinateurs et équipements individuels) ». Cet audit a débouché sur des « recommandations » sur la tenue de la comptabilité d'engagement, et sur les procédures en matière de services faits et de facturation.

La chambre a constaté une organisation correspondant à l'organigramme en vigueur en 2021 et à la mutualisation avec les communes.

Le point faible repéré est la définition des besoins qui conduit à l'absence de procédure ou au choix d'une modalité inadaptée. L'exemple d'un marché regroupant trois lots alors que trois marchés différents semblaient plus appropriés l'illustre. Les services, autant que le président, mettent en avant que peu d'entreprises répondent aux appels d'offres, que les coûts d'approche de Petite-Terre sont dissuasifs (barge, mobilisation des engins voire des personnes au moins sur une journée même pour des travaux d'une heure) et qu'il vaut mieux par conséquent regrouper les commandes.

Les outils de suivi mis en place par le directeur financier sont tenus à jour et apparemment exhaustifs tant pour les engagements juridiques des dépenses que pour les recettes. Pour sécuriser la constitution des dossiers de consultation, les agents du service de la commande publique disposent d'un outil spécifique. L'utilisation d'un logiciel dédié deviendra indispensable lorsque la CCPT aura atteint un rythme de croisière.

⁶⁸ Cf. délibération du conseil communautaire le 28 janvier 2016.

Pour la gestion d'une fourrière animale, des contrats de prestation de services avec deux associations ont été reconduits par avenants chaque année, alors qu'une réévaluation des besoins et une mise en concurrence périodique seraient plus conformes à la réglementation en vigueur et aux exigences de performance. La CCPT l'explique par l'absence de concurrence qui la contraint à renouveler les contrats malgré les défaillances de la seule entreprise agréée encore en activité.

Le prix élevé de certains postes de dépenses est une constante dans plusieurs marchés, à l'exemple du mobilier urbain. Le recours à l'UGAP a été privilégié autant que possible, garantissant la régularité des procédures, même s'il offre une moindre souplesse dans le choix des prestations, fournitures ou matériels.

Enfin, des avenants établis pour tenir compte des dépassements des coûts initiaux et des déclarations d'appels d'offres infructueux reflètent des difficultés récurrentes en matière de définition des besoins, voire d'exercice de la maîtrise d'ouvrage. La chambre invite la CCPT à accompagner ses cadres, au-delà des formations de base aux règles de la commande publique, dans la définition des besoins en amont et dans le suivi de l'exécution des marchés.

2.3.2 Le portage des investissements et la gestion des équipements à coordonner au sein d'un réseau d'acteurs

Le positionnement de la CCPT dans le tissu institutionnel de Mayotte lui a déjà permis de bénéficier d'accords de partenariat multiples. La signature du CRTE en octobre 2021 conforte son rôle indispensable de charnière entre le tissu local et les niveaux de gouvernance départementaux et nationaux, rôle sans lequel les communes ne pourraient accéder à certaines ressources.

Accompagnée par un prestataire externe pour ses analyses financières, la CCPT alimente des échanges constructifs avec l'État, visant à améliorer les modalités de contractualisation et leur mise en œuvre. Les réponses apportées au questionnaire d'évaluation du contrat de convergence ou le courrier en date du 16 juin 2021 adressé au préfet dans le cadre de la consultation relative à la simplification des mesures dans les plans de relance en témoignent.

Une note interne confirme que la CCPT poursuit activement le travail de régularisation et de stabilisation de ses ressources. Cette note reprend des propositions émises dans le mémorandum 2 : « programme pour le développement de Mayotte » que la collectivité souhaiterait voir intégrer dans un projet de loi. La CCPT défend notamment :

- *« le déplaçonnement de la progression annuelle de la dotation d'intercommunalité (écrêtée à ce jour à 10 %) ;*
- *l'attribution aux établissements publics de coopération intercommunale du fonds régional de développement économique (FRDE) actuellement attribué aux communes qui n'ont plus aucune compétence dans le développement économique, au contraire des intercommunalités ;*
- *la modification des règles de compensation des exonérations prévues par la loi de 2009 qui prend comme référence les taux de 2014 alors qu'à cette époque les intercommunalités de Mayotte n'existaient pas (souhait d'une référence au taux de 2018) ;*

- *la compensation de la TEOM non prise en compte par l'État pour les intercommunalités, générant une perte sensible de ressources. ».*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avec la montée en puissance des programmes d'investissements, la CCPT devrait se doter d'outils de gestion plus performants. L'évolution de la situation budgétaire, tout en considérant le caractère particulier des exercices 2020 et 2021 perturbés par la crise sanitaire, appelle à une gestion prudente. La question de la continuité du service se pose également et doit être mieux anticipée. Des procédures doivent être définies et strictement respectées pour une gestion rigoureuse des ressources humaines et pour leur mobilisation optimale.

RÉPONSE



ENREGISTRÉ AU GREFFE

Le 19 juillet 2022

N° 2022-158

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Pamandzi, le 18 juillet 2022

Le Président

A l'attention de

**MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA
CHAMBRE RÉGIONALE DES
COMPTES DE LA RÉUNION -
MAYOTTE
44 rue Alexis de Villeneuve
97488 SAINT DENIS**



V/Réf :
Service : Direction Générale des Services
Affaire suivie par : Denis CHOPIN
☎ : 0639 69 88 76
✉ : denis.chopin@cc-petiteterre.fr

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

Réf :

Je tiens tout d'abord à remercier la chambre régionale des comptes La Réunion -Mayotte pour la qualité des échanges qui ont eu lieu tout au long de la procédure.

La volonté de la communauté de communes de Petite Terre est de prendre en compte l'intégralité de remarques formulées.

Je note le ton globalement positif du rapport de la chambre au-delà des quelques points d'amélioration à mettre en œuvre.

Je souhaite pour autant vous apporter quelques précisions.

En tout premier lieu, je me permets de vous signaler une erreur page 8 de votre rapport. Le courrier dont il est fait allusion ne concernait pas la question de l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire mais le maintien de la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Vous évoquez la question de la mutualisation, il est à rappeler que notre territoire est déjà fortement avancé en matière de mutualisation au bénéfice des deux communes membres et de notre EPCI. En effet, la commande publique, la direction des services informatiques et l'instruction des autorisations des droits du sol sont mutualisées.

Souhaitant aller plus loin dans ce partage de compétences et de moyens, grâce à l'appui de l'Agence Française de Développement, nos trois collectivités (communes et EPCI) ont initié une réflexion pour développer et structurer des pôles intercommunaux d'ingénierie. Cette démarche est portée collectivement par les trois directeurs généraux du territoire.

Il est vrai que notre intercommunalité a une démarche dynamique et active concernant la mise en œuvre de ces compétences. Pour autant, il ne nous semble pas exact de dire que la CCPT empiète sur les champs de compétences d'autres collectivités.

Ainsi, dans le cadre de la délibération n°2020.00064 en date du 25 septembre 2020, « Extension des compétences Numérique et très haut débit -Fibre optique » le conseil communautaire reconnaît clairement les compétences du Département notamment dans le domaine du très haut débit dans le respect de l'article L 1425-1 du CGCT. Il indique que

« en termes d'exercice de compétence, ..., c'est bien une question de compétence du Conseil Départemental ».

La CCPT souhaitant apporter sa contribution au développement numérique sur son territoire. Ainsi, une convention concernant le déploiement du numérique sur Petite Terre est en cours de préparation avec le Département dans le prolongement de cette délibération.

En matière de transport et de mobilité, une convention de délégation de compétence sera signée prochainement avec le Département sur la base des articles L 1111- 8 et R.1111-1 du CGCT et L 1231-4 du code des transports. Le choix fait par notre intercommunalité est de ne pas devenir une autorité organisatrice de la mobilité de 1^{er} rang et de laisser les domaines du transport scolaire et interurbain dans le domaine de compétence départementale. Le rôle de chaque collectivité nous semble donc défini avec précision et sans ambiguïté.

En ce qui concerne le plan de mobilité simplifié (PMS), la CCPT a répondu à un appel à projet lancé par l'ADEME. Il est à noter que seuls deux collectivités d'Outre-mer, dont la CCPT, ont été retenues au niveau national. Nous en retirons une certaine fierté. Par ailleurs, la chambre aurait pu critiquer la CCPT de ne pas avoir saisi de telle opportunité de financement.

Nous notons que la chambre a pris en compte les efforts réalisés par la CCPT en matière de gestions des ressources humaines sur notamment sur les thématiques : plan de formation, versement du supplément familial de traitement, mise en place d'une politique d'hygiène et sécurité. Ils seront poursuivis. Les lignes directrices de gestion seront adoptées dans les prochains mois.

En ce qui concerne la question du respect des dispositions du décret 2011-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique portant la durée obligatoire annuelle à 1 607 heures, notre collectivité entend s'y conformer même si nous pouvons regretter l'absence de prise en compte des spécificités des Outre-mer et plus particulièrement celle de Mayotte. Sous réserve de la position à venir du Conseil constitutionnel saisi par le Conseil d'État le 1^{er} juin dernier d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'obligation faite aux collectivités territoriales de mettre en place un temps de travail annuel de 1 607 heures pour leurs agents, la CCPT modifiera d'ici la fin de l'année son règlement intérieur relatif au temps de travail.

A ce jour, ce que nous en comprenons est que même le Conseil d'État s'interroge sur la constitutionnalité de ces dispositions.

La chambre soulève la question de la part importante des contractuels au sein de nos effectifs. Il me paraît opportun de rappeler d'une part les spécificités de notre territoire et les difficultés que nous y rencontrons en matière de recrutement et d'autre part la mise en œuvre des dispositions de la loi du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique qui ouvre encore plus largement, pour ne pas dire incite au recrutement de contractuels.

Par ailleurs, dans un souci de saine gestion, la CCPT travaille activement à la recherche de financement pour certains de ces postes (Chargé(e)s de mission CRTE, PLUIH, RHI, Cités éducatives, médiateurs etc...). Ces financements sont de par leurs natures octroyés pour une durée limitée. Les recrutements se font en conséquence en lien avec la durée des financements. Même si les fonctionnaires peuvent, au même titre que les contractuels postuler sur des contrats de projets mis en œuvre dans le cadre de la loi de transformation de la fonction publique, il faut bien reconnaître que jusqu'à ce jour ils hésitent le plus souvent à le faire sur ce type de contrat.

La chambre oublie également de mentionner que la CCPT, assumant son rôle social, recourt à des contrats uniques d'insertion, parcours d'emploi compétences et des services civiques. Ces agents augmentent d'autant le nombre de contractuels au sein de nos effectifs.

Sur la question des modalités de recrutements, je tiens à souligner que systématiquement ceux-ci se font de manière objectivée avec une publicité préalable sur les postes vacants et un jury associant des élus, le directeur des ressources humaines, le directeur du secteur concerné ainsi que le cas échéant un représentant des financeurs.

Tenant compte de la remarque de la chambre, le bureau communautaire s'est réuni en date du 20 mai dernier pour délibérer sur le nombre autorisé de contrats aidés.

Le contenu de votre rapport sera partagé, bien entendu avec l'ensemble des élus communautaires mais aussi l'ensemble des cadres et agents de notre collectivité pour en faire un document de référence pour notre action quotidienne.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes respectueuses salutations.



Le Président
Saïd OMAR OILI



Les publications de la chambre régionale des comptes
de La Réunion et de Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte

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

44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

<https://twitter.com/CRCLRM>

<https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte>