

Projet de délibération : création d'une agence d'urbanisme et de développement de Mayotte

Note de présentation

initiative

Le 23 novembre 2020, le président du Conseil départemental, le président de l'Association des maires de Mayotte et le préfet de Mayotte ont sollicité la ministre de la Transition écologique et le président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme en vue du lancement d'une mission exploratoire pouvant conduire à la création d'une agence d'urbanisme à Mayotte.

Mission de faisabilité et préfiguration

Cette mission a été constituée au mois de mars 2021. Elle était composée de Madame Bariol-Mathais déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme et de monsieur Philippe Schmit, inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable (ministère de l'écologie).

La mission a écouté les d'autorités ayant initié la démarche : le 1^{er} vice-président du département, le président de l'Association des maires de Mayotte puis de nombreux élus locaux de Mayotte, qu'ils relèvent de structures intercommunales ou des communes. Les services de l'État, les principaux aménageurs où opérateurs dans le domaine de l'aménagement ou des infrastructures (port, aéroport) ont également été auditionnés par la mission. Celle-ci a adressé régulièrement à l'ensemble des parties prenantes que la mission avait pu auditionner une lettre d'information sur l'état d'avancement du projet d'agence d'urbanisme et de développement à Mayotte.

Une structure complémentaire, des missions tournées uniquement vers les collectivités locales

Le projet d'agence d'urbanisme et de développement se précise au moment où Mayotte se dote par ailleurs d'autres structures comme le CAUE (Conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement) et prochainement d'une ADIL (association départementale d'information sur le logement). Ces deux structures ont des missions de pédagogie et comme particularité de s'adresser principalement au conseil aux particuliers.

Une agence au service du développement de Mayotte

Une agence d'urbanisme, dont les missions sont définies par l'art L132-6 du code de l'urbanisme vise principalement le public des collectivités locales. Il s'agit bien de créer un outil qui soit utile tant au département de Mayotte qu'aux communes et intercommunalités du territoire. Pour le département, l'existence d'une agence d'urbanisme et de développement permettrait de rationaliser l'aménagement du territoire mahorais, de contribuer à la mise en œuvre du prochain schéma d'aménagement régional (SAR), de disposer en plus des services du département, d'une équipe technique de haut niveau permettant de renforcer le dialogue entre le département et les collectivités locales. Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, l'agence d'urbanisme et de développement pourrait apporter un appui à la conception de projet, à l'anticipation de développement urbain, à l'organisation d'une approche innovante permettant de penser le développement des réseaux

d'infrastructure en même temps que le développement des quartiers d'habitat ou des zones d'activité en prévoyant l'implantation des services publics nécessaires à la vie quotidienne. Cette approche partenariale constituerait pour Mayotte une pratique nouvelle puisque tous les intervenants se coordonneraient pour voir se construire rapidement de vrais quartiers de ville.

Une agence qui dessine le futur

L'agence d'urbanisme et de développement a également bien d'autres rôles comme celui d'aider les élus et acteurs locaux penser l'avenir de Mayotte à 10 ou 15 ans et ainsi d'organiser le rééquilibrage du territoire vers le centre, vers l'ouest, vers le sud. Par ailleurs, et c'est ce qui explique l'intérêt que les gestionnaires du port et de l'aéroport ont manifesté auprès de des membres de la mission, l'existence d'une structure de type agence d'urbanisme et de développement permet d'organiser à la fois les conditions du développement de ces infrastructures mais également de leur permettre de consolider l'urbanisation autour de celles-ci.

Un acteur des politiques foncières

À Mayotte, l'agence d'urbanisme et de développement pourrait également travailler à la recherche et à la mobilisation de foncier disponible en lien avec les collectivités. Celui-ci pouvant être porté, une fois identifié par les travaux de l'agence, par l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) ou par d'autres aménageurs comme la SIM.

Un observatoire sur les transports, l'habitat, l'agriculture...

Par ailleurs, il convient de rappeler que les agences d'urbanisme ont également une fonction importante d'observatoire territorial transversal sur les politiques d'aménagement (urbanisme, foncier, habitat, mobilité, économie, environnement...), c'est par exemple dans ce cadre que les agences de Guyane ou de la Réunion ont entrepris un travail (salué au niveau national) sur la question de l'habitat informel et insalubre. Elles ont permis à des politiques publiques de réduire très sensiblement le nombre d'habitations dangereuses pour leurs occupants.

Un outil partagé entre tous les acteurs de l'aménagement, pour accélérer les projets

À Mayotte, compte tenu de la situation démographique, l'agence d'urbanisme et de développement devrait être à la fois un outil partagé entre le département, l'Etat, les collectivités locales mais aussi un lieu de dialogue avec l'ensemble des parties prenantes qu'il s'agisse des aménageurs des gestionnaires d'infrastructure, des concessionnaires comme Electricité de Mayotte (EDM) ou la Mahoraise des eaux. Le fait même que l'agence rassemble régulièrement ses interlocuteurs pour évoquer les besoins, pour d'esquisser ensemble les solutions que les élus souhaitent mettre en œuvre, apporte une dimension nouvelle à la réalisation de projet et permettra d'en être un réel accélérateur.

La créer aujourd'hui pour faciliter la mise en œuvre du schéma d'aménagement régional dont les grandes lignes sont connues

Nous sommes donc à un moment où la cohérence prônée par le projet de SAR (document non encore approuvé mais qui guide nos réflexions) puis le lancement d'une opération d'intérêt national doivent nous conduire à être bien plus qu'hier des acteurs de l'aménagement de notre territoire.

C'est pourquoi le département qui était demandeur de cette mission appuie la création de cette agence et a délibéré en décembre dernier pour engager la création de cette agence.

Certains éléments constitutifs de la démarche méritent d'être précisés. Il s'agit en premier lieu des moyens accordés à cette agence, en second lieu de sa gouvernance, et d'examiner

comment elle se situera en complémentarité des deux autres structures d'ingénierie que le département vient ou va créer.

Les moyens nécessaires au fonctionnement de cet outil

L'agence d'urbanisme et de développement est une structure d'une dizaine de personnes au minimum plutôt une quinzaine pour un territoire comme Mayotte. Le financement est partagé entre les collectivités locales, le département, l'Etat, les aménageurs, les concessionnaires et des financeurs qui trouvent un intérêt aux travaux de l'agence comme la Banque des territoires, l'Agence française de développement.

En rythme de croisière, une agence de ce type dispose d'un budget global annuel de l'ordre d'un 1.000.000 d'euros. La mission propose une montée en charge en 3 ans. Le premier budget, en 2022, représenterait de l'ordre de 400.000 €. Le second, en 2023, près de 700.000 €. Le dernier de cette phase de progression, en 2024, serait de 980.000 €. Le département serait appelé à être contributeur à hauteur d'un tiers environ des besoins de l'agence. L'ensemble des partenaires et financeurs potentiels précités ont été rencontrés par la mission et ont donné un accord de principe à leur participation financière pour la création de cet outil et à son fonctionnement de manière pérenne. Il conviendrait donc de prévoir dès le budget 2022 en cours de préparation une enveloppe consacrée à cette agence. Elle devrait être pour le département d'environ 150.000 €. Pour les communes et les EPCI, la somme totale attendue pour la première année serait de 20 000 € pour l'ensemble des communes et 50 000 € pour l'ensemble des EPCI, soit pour l'année 2022 si l'agence est créée en juillet, 10 000 et 25 000 €.

A la recherche du consensus...l'absence d'hégémonie

L'agence d'urbanisme et de développement de Mayotte doit être une fabrique du consensus sur les projets. Pour ce faire la qualité d'écoute et d'analyse de l'équipe technique qui composera la structure est précieuse pour objectiver les questions et y apporter des réponses d'intérêt général. L'objectif est la recherche d'un développement harmonieux de Mayotte. Pour ce faire, la mission a proposé que des élus locaux et départementaux soient les acteurs principaux au sein de la gouvernance de l'agence. La proposition qui est formulée par la mission dans son rapport vise à une parité de représentation entre le Conseil départemental d'une part et le bloc communal (communes et établissements publics de coopération intercommunale) d'autre part, pour qu'aucune collectivité ne puisse apparaître comme hégémonique sur la structure. Rappelons qu'une agence d'urbanisme et de développement est avant tout un outil d'échange et de co construction entre des acteurs. Il ne s'agit aucunement d'une structure politique mais d'un outil de dialogue territorial et de préparation de projets permettant de satisfaire les besoins des populations et de répondre aux enjeux des communes et des intercommunalités. Le département pourrait naturellement compte tenu de sa place institutionnelle en prendre la présidence animant cette structure à la recherche permanente du consensus qui permettra d'aller vite et bien dans la préparation des projets.

L'Etat et d'autres acteurs comme l'établissement public d'aménagement de Mayotte (EPFAM), la société immobilière de Mayotte (SIM) devraient être membres du Conseil d'administration.

La structure : une association loi de 1901

L'agence est constituée sous la forme d'une association loi 1901, sa gouvernance dépendra évidemment de l'adhésion des différentes structures à ce projet.

Il est donc proposé par la délibération jointe que le Conseil municipal (communautaire pour les EPCI) engage le processus de création de cette agence et désigne son représentant à l'Assemblée générale constitutive .

Innover en mutualisant les fonctions supports du CAUE, de l'ADIL et de l'agence pour mobiliser les moyens sur les actions concrètes pour les usagers et les collectivités locales

Le positionnement des trois structures d'ingénierie : l'agence d'urbanisme et développement, le CAUE et l'ADIL pourrait prendre une forme originale permettant à Mayotte d'être pionnière en matière de mutualisation. Il est important que l'essentiel des moyens consacrés à ces trois structures soient au bénéfice de la population et des collectivités territoriales (département, EPCI, communes). Pour cela, il est proposé de mutualiser l'ensemble des fonctions supports des trois structures en les regroupant dans un même bâtiment permettant notamment d'optimiser les espaces de réunion, en organisant le partage complet des fonctions de gestion comptable, des ressources humaines, des aspects logistiques (photocopie, informatique, système d'information géographique). Il serait également intéressant que les différentes structures membres de ces agences puissent essayer dans leur désignation de choisir des élus qui permettront d'organiser une vraie cohérence dans l'intervention de ces trois structures. Ce pôle pourrait être rejoint dans l'avenir par une ingénierie appelée à traiter des questions énergétiques.

