

CONSEIL DEPARTEMENTAL
Réunion du 12 avril 2016

OBJET : Délibération cadre relative à la politique départementale d'aménagement et de développement du territoire : solidarités territoriales et développement local.

Préambule

Le Nord, un département singulier en transformation

Territoire transfrontalier aux portes de l'Europe du Nord, moteur économique de la grande région Nord-Pas de Calais-Picardie (4^{ème} PIB national), le Nord est également le département le plus peuplé et l'un des plus jeunes de France.

Confronté à de nombreux défis socioéconomiques et environnementaux, notamment en matière de pauvreté, de santé, de changement climatique et de préservation des ressources naturelles, le Nord se « réinvente » par de nouvelles filières d'excellence (transports terrestres, textile innovant, e-commerce et logistique, image-numérique, biotechnologies et santé, etc.) et de nouveaux modèles de production et de modes de vie (économie sociale et solidaire, écologie industrielle, agriculture durable, approvisionnement local, habitat, mobilités, etc.).

Le Nord se compose d'entités territoriales variées, à la fois contrastées et interdépendantes, issues de la géographie (littoral, bas pays, vallées et plaines, sous-sol, etc.), de l'histoire (anciens comtés et provinces de Flandre, du Hainaut et du Cambrésis, espace frontalier, etc.), et de différentes cultures (urbaine, industrielle, paysanne, immigrations, etc.). Structuré par une métropole transfrontalière et un réseau de villes et d'agglomérations, il doit tirer parti de cette configuration inédite pour créer les synergies nécessaires à un développement équilibré de l'ensemble des territoires. Le Nord est également riche de paysages et d'espaces naturels et agricoles, véritables atouts en matière de complémentarités urbain-rural.

Un paysage institutionnel en évolution qui appelle un nouveau positionnement du Département

Les récentes lois de réforme territoriale (lois MAPTAM¹ et NOTRe² et loi relative à la délimitation des régions³) définissent un nouveau positionnement pour l'institution départementale. La clause de compétence générale est supprimée pour le Département et la Région. Cependant, le Département est consacré chef de file des solidarités territoriales et par là réaffirmé dans son rôle en matière de développement et d'aménagement des territoires.

La constitution de la nouvelle région Nord-Pas de Calais-Picardie renforce l'échelon départemental comme niveau intermédiaire de l'aménagement entre les stratégies régionales et locales, notamment celles des intercommunalités et des pôles métropolitains en émergence.

¹ Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014.

² Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015.

³ Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral du 16 janvier 2015.

Il est en effet le bon échelon, aux côtés de la Région, pour porter les politiques stratégiques en matière d'aménagement et garantir l'égalité entre les territoires. Le Département a des savoir-faire reconnus et appréciés en matière d'accompagnement des dynamiques territoriales et supra-territoriales (présence sur les territoires, expertise, partenariat, adaptabilité, accompagnement des projets, démarche qualité, etc.).

La Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP), prévue par la loi MAPTAM, définira une organisation plus cohérente de l'action de chaque niveau de collectivité en mettant en exergue les positionnements et points forts de chacun. Elle permettra d'améliorer la visibilité de l'action publique sur les territoires et particulièrement de l'action départementale en matière d'aménagement et de développement des territoires, notamment à l'occasion du débat sur le Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public⁴ (SDAASP) co-piloté avec l'Etat.

Une action publique cohérente et mieux coordonnée est rendue d'autant plus nécessaire par le contexte financier fortement contraint et la mobilisation future des financements extérieurs tels que le Contrat de Plan Etat-Région (CPER), les financements régionaux et européens⁵, la politique de la ville, les fonds ruralité de l'Etat, etc.

La nécessité d'une politique départementale d'aménagement et de développement des territoires plus globale et cohérente

L'action départementale a surtout consisté à soutenir des équipements et espaces publics de proximité, envisagé de façon encore trop thématique, plutôt qu'en une réelle politique d'aménagement globale et transversale. Elle n'a par ailleurs pas assez pris en compte les spécificités des territoires ni priorisé ses soutiens.

Lors de sa séance du 12 octobre 2015, le Conseil départemental a donc décidé de refonder sa politique d'aménagement et de soutien aux territoires et d'appliquer un moratoire pour le Fonds Départemental pour l'Aménagement du Nord et le Fonds Départemental de Solidarité Territoriale.

Ambitions et objectifs de la nouvelle politique départementale d'aménagement des territoires

La solidarité territoriale au cœur de la nouvelle politique départementale d'aménagement des territoires

Le Département est un partenaire historique des communes, des intercommunalités et des territoires de projet (Schémas de Cohérence Territoriale, Parcs Naturels Régionaux, Pays, etc.). Il intervient à leurs côtés à toutes les échelles de l'aménagement et du développement territorial. Son action s'exerce ainsi dans la proximité, mais aussi à l'échelle supra-territoriale et en articulation avec les politiques régionales.

Aujourd'hui consacré chef de file des solidarités humaines et territoriales par les lois MAPTAM et NOTRe, le Département veut contribuer plus encore à **un développement équilibré et durable des territoires** afin que chaque Nordiste, où qu'il réside, puisse bénéficier d'un accès égal à un cadre de vie, un habitat et des équipements et services de qualité et voit sa situation personnelle améliorée (emploi, revenus, santé, éducation, mobilité, sport, culture, etc.).

Pour cela, le Département décide de porter **deux ambitions fortes** au bénéfice des habitants et des territoires du Nord :

⁴ Ce schéma, dont l'élaboration a été délibérée le 17 décembre 2015 par le Conseil Départemental, a pour objectif d'optimiser l'offre de services au public dans les territoires, particulièrement ceux présentant des déficits.

⁵ Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), Fonds Européen pour l'Agriculture de Développement Rural (FEADER), Banque Européenne d'Investissement (BEI)

1) **réduire les inégalités avec une attention particulière portée aux territoires les plus en difficulté.** Il s'agit des territoires touchés par la précarité et/ou les moins dotés en ressources (services et équipements, mobilités, etc.). Ce sont principalement les anciens bassins industriels (arc minier, Sambre, versant nord-est de la métropole, etc.), les quartiers urbains en difficulté des principales agglomérations du Nord (notamment ceux en Contrats de ville et concernés par le NPNRU⁶) et certains territoires périurbains et ruraux (Avesnois, est du Cambrésis, vallée de la Lys, etc.).

Le Département est d'autant plus fondé à agir dans ce sens que la loi NOTRe précise qu'il peut soutenir les communes et leurs groupements ne disposant pas de moyens suffisants pour accomplir leurs missions de service public.

2) **renforcer l'attractivité et le développement durable des territoires** en s'appuyant sur leurs spécificités, atouts et potentiels. Il s'agit notamment de leurs richesses humaines et culturelles (jeunesse, qualifications, vivre ensemble, cosmopolitisme), des ressources et savoir-faire locaux (dentelle, pierre bleue, énergies renouvelables, économie sociale et solidaire, numérique, etc.), des dynamiques culturelles et sportives, du patrimoine, du potentiel foncier (friches), des espaces naturels et agricoles et du caractère transfrontalier.

Pour mettre en œuvre cette politique de solidarité territoriale, le Département soutiendra les dynamiques et les initiatives propres à chaque territoire, porteuses d'activité, de développement local et de qualité environnementale. Il favorisera particulièrement les synergies et les coopérations interterritoriales à toutes les échelles.

La politique départementale d'aménagement du territoire mobilisera dans une approche intégrée les investissements des différentes politiques départementales thématiques (solidarités, habitat, environnement, voirie et transport, culture, sport, éducation, numérique, ruralité, politique de la ville, etc.). Le Département recherchera également la mise en cohérence de ses modes d'intervention avec ceux des autres institutions, en particulier les EPCI, la Région, l'Etat, l'Europe et les autres Départements.

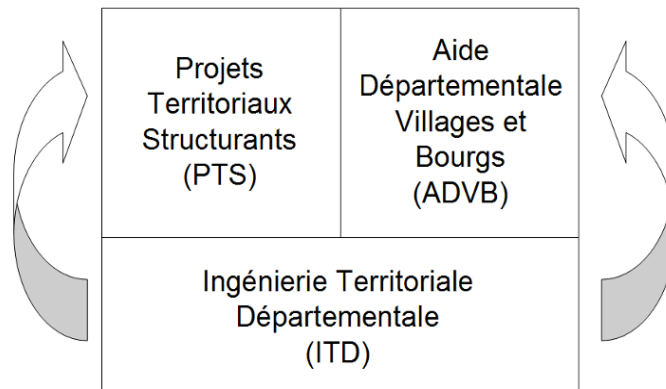
La politique départementale d'aménagement et de solidarité territoriale sera donc :

- volontariste ;
- innovante ;
- en adéquation avec les besoins identifiés des territoires ;
- pragmatique au niveau opérationnel ;
- financièrement responsable.

Dans ce cadre, et comme outils majeurs de la nouvelle politique départementale d'aménagement, il est proposé la mise en place de trois nouveaux dispositifs :

1. le Soutien aux Projets Territoriaux Structurants porteurs d'innovation, de structuration et de valeur ajoutée pour les territoires;
2. l'Aide Départementale aux Villages et Bourgs, axée sur les investissements de proximité et du quotidien ;
3. Un accompagnement départemental sous forme d'une offre de services d'ingénierie territoriale aux collectivités locales

⁶ Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain



1. Le Soutien aux Projets Territoriaux Structurants porteurs de développement local

Confrontés aux besoins majeurs des habitants et à des enjeux prioritaires de développement local, les communes et leurs groupements (EPCI, Syndicats intercommunaux, etc.) se doivent d’agir encore plus en synergie et d’innover. Les enjeux prioritaires diffèrent d’un territoire à l’autre dans leur nature et leur intensité ; de même, les territoires ne sont pas tous égaux dans leur capacité à y répondre (moyens humains et financiers).

En tant que chef de file des solidarités territoriales, le Département entend soutenir sur ces enjeux prioritaires les communes et leurs groupements, en intervenant de manière différenciée, et contribuer ainsi au développement équilibré de l’ensemble du territoire départemental.

A cet égard, le Département du Nord crée un dispositif, dénommé « Soutien aux Projets Territoriaux Structurants », qui vise à appuyer les projets d’investissement innovants, porteurs de valeur ajoutée pour les territoires.

Un Projet Territorial Structurant apporte une **réponse aux enjeux stratégiques, prioritaires et spécifiques des territoires et s’inscrivent dans un diagnostic territorial partagé**. Le diagnostic territorial établi et partagé avec les EPCI du territoire doit permettre de mettre en exergue **3 ou 4 axes stratégiques** pour chaque territoire. Il participe à une **stratégie territoriale globale** (projet de territoire, politique contractuelle des EPCI, SCoT, etc.) visant la « transformation » à moyen et long terme du territoire (socioéconomique, énergétique, écologique). Il peut ainsi être **porteur d’innovation et d’expérimentation** (préoccupation nouvelle ou émergente sur le territoire, nouveau modèle économique ou social, conduite du projet, etc.), structurant pour le territoire et **créateur de richesse**.

Le Projet Territorial Structurant **rayonne a minima à l’échelle intercommunale** (plusieurs communes ou EPCI), notamment dans les **territoires ruraux**, et comporte un potentiel de **mise en synergie** (logiques de coopération et de mutualisation). Il est **porté par un EPCI**, ou exceptionnellement, par un autre porteur. **Des financements croisés** peuvent apporter une dimension supplémentaire au projet.

Le Projet Territorial Structurant recouvre **plusieurs formes** : équipement, équipement et ses abords, plusieurs équipements en réseau, projet urbain global, etc. Il est **mûr et viable économiquement** et son **fonctionnement futur est prévu et explicité**. Il répond à des **exigences en matière de développement durable et solidaire** (qualité environnementale, accueil et accessibilité au public, dispositif de dialogue et de communication à destination des usagers, insertion sociale et professionnelle des personnes les plus en difficulté, contribution au lien social, etc.).

Le Projet Territorial Structurant est systématiquement mené en **associant étroitement l’ingénierie territoriale du Département**, le plus amont possible et aux différentes étapes du projet, jusqu’à l’évaluation.

Les propositions de Projets Territoriaux Structurants sont instruites et analysées par le Département au regard des principes énoncés ci-dessus. Des rencontres techniques peuvent être organisées avec les porteurs de projets, en lien avec les EPCI concernés.

Au final, le Département inscrit chaque année les projets lauréats dans un **Programme Territorial Structurant**. D'autres porteurs, publics et parapublics, peuvent y contribuer et bénéficier ainsi d'un soutien financier départemental pour leurs opérations en maîtrise d'ouvrage directe.

Dans un souci de gestion responsable, **le montant de la participation financière du Département** aux Programmes Territoriaux Structurants sera fonction des crédits alloués dans le cadre du **Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) départemental**.

2. L'Aide Départementale aux Villages et Bourgs

Le Département souhaite également incarner son chef de filât en matière de solidarités aux territoires, en accompagnant les villages et les bourgs du Nord dans leurs projets du quotidien et de proximité. L'objectif est ici d'améliorer le patrimoine public (aménagement-rénovation de bâtiments et espaces publics, etc.) et son accessibilité aux habitants, notamment en milieu rural.

A cet égard, le Département crée un dispositif intitulé « Aide Départementale aux Villages et Bourgs », permettant de soutenir financièrement certains **projets d'investissement des communes de moins de 5 000 habitants**. Ce dispositif concerne 542 communes soit 746 007 habitants en 2016.

Sont éligibles les projets communaux d'investissement en matière **d'aménagement, d'entretien, de rénovation, de sécurité et d'accessibilité**.

La programmation est établie sur la base d'un **appel à projets annuel**. Le Département y fixe ses objectifs prioritaires (thématiques, publics visés, etc.), ainsi que ses modalités d'accompagnement financier. Elles seront fonction :

- des **indicateurs de richesse de la commune** (potentiel financier, effort fiscal et revenu moyen par habitant),
- d'un **montant maximal de dépenses subventionnables**.

Le porteur de projet dispose de **douze mois pour engager les travaux** à partir de la signature de la convention.

Une **ingénierie au montage technique et administratif** des projets peut être apportée aux maîtres d'ouvrage par les référents territoriaux relevant de l'ingénierie départementale (cf. supra).

Le **dispositif financier d'Aide Départementale aux Villages et Bourgs s'adapte chaque année** en fonction du nombre de projets retenus et en cohérence avec le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) départemental.

3. Une offre de services d'ingénierie territoriale adaptée aux besoins des collectivités

Les élus locaux, notamment ruraux, ressentent de plus en plus la nécessité d'être accompagnés dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets (voirie, habitat, assainissement, aménagements paysagers, équipements sportifs, commande publique, etc.). De son côté, au titre de la solidarité territoriale, le Département veut garantir un développement équilibré et attractif de l'ensemble des territoires par la mise en œuvre de projets de qualité. L'accompagnement des élus locaux en matière d'ingénierie est donc un enjeu essentiel.

Selon une enquête réalisée en 2016 par le Département du Nord, **les communes expriment de fortes attentes en matière d'accompagnement** pour le montage de leurs projets et cela, quels que soient leur taille et leur territoire. Il apparait aussi que le Département est le **premier partenaire en matière d'ingénierie de projet des communes de moins de 2 000 habitants**⁷.

Le Département décide donc de proposer aux communes et EPCI **une nouvelle offre d'ingénierie assortie de prestations** et reposant sur l'expertise des agents départementaux, ainsi que des organismes associés et partenaires (Agence Technique Départementale, Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement, Nord Tourisme, Centre de gestion).

Dans le respect des dispositions de la loi NOTRe, du Code des Marchés publics et du Statut de la fonction publique, le Département du Nord précisera dans les mois à venir les modalités de son intervention. Dans sa réflexion, il privilégie **la gratuité du service proposé**, ainsi qu'une structuration souple, évolutive et évaluée chaque année pour permettre une bonne **adéquation avec les réalités territoriales**.

D'ores et déjà, des **référénts territoriaux** accompagnent les premières demandes des communes et EPCI. Ils constituent, pour chaque territoire, une **porte d'entrée unique** vers les services départementaux.

Une délibération concernant la mise en œuvre du nouveau dispositif d'aide à l'ingénierie sera présentée lors **la séance plénière de novembre 2016**.

4. Gouvernance et pilotage de la politique départementale d'aménagement du territoire

Plusieurs instances de gouvernance seront mises en place afin de mettre en œuvre et piloter la nouvelle politique départementale d'aménagement du territoire. Elles reposeront sur les principes suivants : la collégialité entre Vice-présidents et la cohérence entre les différentes délégations contribuant à l'aménagement du territoire, ainsi que l'association systématique des Conseillers départementaux à la prise de décision.

Par ailleurs, seront développées les fonctions de pilotage, d'observation, d'analyse et de prospective territoriale pour :

- analyser de façon objective et comparative les besoins et les dynamiques des territoires ;
- partager les analyses avec les territoires ;
- aider à la priorisation des Projets Territoriaux Structurants ;
- actualiser au besoin les enjeux prioritaires des territoires à 3 ans ;

Ensuite, sera développée l'évaluation de la politique départementale d'aménagement du territoire :

- les moyens et ressources mis en œuvre ;
- les réalisations opérationnelles ;
- les impacts sur les territoires (économiques, sociaux et environnementaux)

Enfin, seront capitalisées les pratiques innovantes en matière d'aménagement et de développement et leur essaimage sur les territoires facilité.

Cette délibération-cadre sera rendue opérationnelle via des dispositifs de mise en œuvre proposés à la délibération de l'assemblée chaque année, et ceci à compter de juin 2016.

⁷ Enquête sur les besoins d'ingénierie réalisée auprès des communes et EPCI du Nord, décembre – avril 2016

Pour l'année 2016, une autorisation de programme de 35 000 000 € est créée pour accompagner cette nouvelle politique d'aménagement et de solidarités territoriales.

Elle se décompose ainsi :

- 4 780 000 € pour des dispositifs d'investissements courants ;
- 23 000 000 € pour le Soutien aux Projets Territoriaux Structurants ;
- 7 000 000 € sur l'Aide Départementale aux Villages et Bourgs ;
- 220 000 € pour l'ingénierie territoriale.

Une fongibilité des financements départementaux sera rendue possible pour accompagner le développement territorial et la solidarité entre les territoires.

Je propose au Conseil départemental :

- d'adopter le cadre général de la politique départementale d'aménagement et de développement du territoire : solidarités territoriales et développement local.
- d'inscrire une autorisation de programme de 35 000 000 € pour accompagner cette nouvelle politique d'aménagement et de solidarité territoriale.

Le Président du Conseil Départemental

Jean-René LECERF