

Option aménagement des territoires, déplacements et urbanisme
Note de synthèse et de propositions visant à faire l'analyse du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique :

Département Innova LAB
Direction du développement territorial

Le 11 septembre 2019

Objet : Nouvelle stratégie d'innovation urbaine départementale : enjeux et déclinaison opérationnelle

Avec la loi Notre, le législateur a résolument voulu consacrer le double échelon intercommunal et régional sur le champ stratégique de l'aménagement du territoire en privant communes et départements des principaux outils juridiques et réglementaires (PLU, DPU, ZAC...) permettant la mise en œuvre d'opérations au sens de l'article L300.1 du Code de l'urbanisme.

Par son échelle et son rôle, notamment, de chef de file des solidarités territoriales, le département intervient toutefois sur un ensemble de politiques publiques qui sont bel et bien en prise avec les logiques d'aménagement du territoire, qu'il soit urbain, périurbain ou rural. Parallèlement, les communes demeurent le premier échelon de proximité et de légitimité politique, si bien que la perte de la compétence « aménagement » inquiète nombre d'élus locaux.

Jusqu'à présent très investi en la matière, le département Innova Lab est confronté, dans ce contexte de réinterrogation de ses compétences et de ses outils, à un nécessaire repositionnement de son intervention, auprès du citoyen et des communes mais aussi au regard des trois EPCI dont l'ingénierie est vouée à se constituer sur les deux prochaines années, via de nouveaux transferts d'agents.

En réponse à la volonté politique de conserver un rôle moteur en matière de développement territorial, la présente note a pour objet, dans un premier temps, de dresser à l'attention du Président, les contours d'une nouvelle stratégie d'innovation urbaine (I) puis, dans un second temps, d'en décliner les modalités opérationnelles (II).

I. Vers une démarche d'innovation territoriale collaborative à la faveur d'un développement équilibré, solidaire et attractif du département

En matière d'urbanisme et d'aménagement, le département compose depuis longtemps avec les communes (historiquement les plus outillées) et les intercommunalités (renforcées dans leur rôle d'ensemblers au gré des lois de décentralisation). Malgré un cadre juridique et financier à nouveau contraint, les compétences exclusives et partagées du département en font un acteur plus que légitime dans la conception des projets de territoire (A). Plusieurs principes peuvent ainsi guider son intervention, tout en veillant à sa bonne articulation avec les démarches engagées par les 3 EPCI (B).

I.A) Une légitimité avérée malgré un contexte juridique et financier de plus en plus contraint

a) Le positionnement et les choix stratégiques ne peuvent s'exonérer du cadre juridique et financier du département

Afin de consacrer l'intercommunalité et la région en matière d'aménagement, le législateur a fait le choix, plus radical que lors de la loi MAPTAM, de priver le département de sa clause générale de compétence et de revoir le périmètre de ses compétences pour les recentrer sur l'action sociale et les solidarités territoriales, en particulier. La création, réalisation d'opérations d'aménagement n'est plus possible pour le département. Ses interventions, en matière de transports interurbains et de développement économique, ont également été réduites au profit de la Région.

S'ajoute à cette contrainte législative, l'évolution des finances du département qui lui permettaient déjà difficilement d'engager de sa propre initiative des projets d'envergure. A la baisse des dotations de l'Etat s'ajoute désormais, depuis le 1^{er} janvier 2017, la redistribution de 25% de la CVAE aux régions. Les marges de manœuvre du département sont aujourd'hui prioritairement fléchées sur le RSA et l'APA, dont les enveloppes augmentent, et sur le grand programme de rénovation / développement des collèges.

b) Les compétences du département en font toutefois un acteur légitime des projets de territoire

Malgré une compétence repositionnée et une capacité à investir mesurée, les compétences exclusives ou partagées du département en font un acteur clé et ressource pour les communes et les EPCI.

Premièrement, sa compétence et sa consécration comme chef de file des politiques de solidarités territoriales le positionne en garant de la cohérence et des grands équilibres sociaux, économiques et territoriaux. La clause de solidarité territoriale (article L3211-1 du CGCT) lui permet de délibérer sur des actions relevant du champ du développement des services, du développement social et de la cohésion territoriale. Par exemple, la mise en œuvre du schéma départemental d'accessibilité aux services publics doit pouvoir trouver une traduction dans l'exercice de programmation des opérations de transformation urbaine.

Deuxièmement, le département exerce, de façon partagée, plusieurs compétences dont la mise en œuvre suppose une réflexion prospective et territorialisée (sport, culture, tourisme). On insistera en particulier sur l'enjeu d'une stratégie concertée et retranscrite dans les projets de territoire en matière de développement touristique, puissant levier d'attractivité et de croissance endogène.

Parce que le développement urbain est la traduction spatiale des enjeux croisés des politiques publiques, le département est légitime à proposer un ensemble d'axes de réflexion et d'innovation à partager avec les acteurs des territoires.

I.B) Quatre grandes thématiques proposées pour un dialogue avec les échelons partenaires

a) Plusieurs enjeux territoriaux peuvent légitimement être portés par le département

S'inscrivant dans une réponse aux enjeux d'attractivité et de solidarité territoriale, il est proposé de repositionner l'action du département sur la recherche d'innovations et de coordination sur les champs suivants :

- la valorisation du territoire en matière de tourisme, en s'appuyant notamment sur l'ingénierie interne du département et le comité départemental du tourisme ;
- la transition numérique, un sujet en prise avec d'une part la problématique de fracture numérique du territoire et d'autre part, la modernisation des services pour une plus grande accessibilité du public ; une telle thématique pourrait pertinemment être élargie à la thématique de la « ville intelligente » (open source, big data) ;
- la préservation des ressources naturelles et la question des relations / partenariats villes – campagnes (économie locale, circuits courts, paysage) ;
- le maillage territorial, les mobilités.

Il est proposé que le département porte une démarche d'animation souple et collaborative sur ces champs en mobilisant les communes mais aussi toute l'innovation citoyenne existante au niveau local. Une nécessaire articulation est toutefois à penser avec les EPCI.

b) Un positionnement en complémentarité à construire avec les EPCI, des étapes clés à ne pas manquer

Cette démarche d'innovation collaborative ne pourra toutefois se faire sans une interface constructive avec les 3 EPCI dont les projets de territoire sont voués à trouver une traduction dans plusieurs documents stratégiques dont ils sont garants.

La démarche d'innovation urbaine, portée par le département, doit ainsi pouvoir alimenter la formalisation de ces documents dont on citera les principaux :

- élaboration des PLUI sous deux ans,
- contrats de développement territorial,
- contrat de plan Etat-Région,
- nouvelles opérations urbaines.

Le département pourrait se montrer force de propositions en intégrant à certaines démarches des fonciers mutables dont il dispose de la maîtrise foncière, afin d'en faire des démonstrateurs d'innovation en termes d'usage et de programmation.

II. Déclinaison opérationnelle de la stratégie d'innovation urbaine collaborative

Il est proposé dans un premier temps de décliner en actions concrètes la stratégie (A) afin d'en faire ressortir les enjeux en termes d'organisation politique et administrative (B)

A) Un laboratoire d'innovation territoriale et une traduction en réalisations concrètes

a) Le laboratoire territorial : un living-lab politique, technique et citoyen

Pour incarner visiblement et durablement la stratégie d'innovation collaborative du département, il est proposé un laboratoire d'innovation territorial, sorte d'atelier des territoires, et dont la vocation pourrait se décliner ainsi :

- être un centre ressources pour l'usager, le citoyen et le professionnel. La dimension numérique de l'outil est essentielle et sera à travailler avec la DSI et la direction de la communication.
- un lieu d'échanges et de partage, avec l'organisation de temps forts, professionnels et/ou citoyens, déclinés selon les thématiques stratégiques qui auront été validées par le Président sur la base de propositions précitées.
- une plateforme numérique de recensement des initiatives locales.
- une valorisation dans le cadre d'une programmation ajustée des « découvertes et balades » urbaines du CDT.

Cette instance, pilotée au niveau politique par le Président et ses vices présidents délégués selon les thématiques, et au niveau technique par la direction, doit fédérer autour d'enjeux communs, d'une culture partagée du développement territorial et diffuser des retours d'expériences positifs.

b) Des réalisations concrètes

Dans la continuité des enjeux évoqués en première partie, la légitimité d'une telle instance repose autant dans un portage politique partagé et reconnu que dans la capacité des groupes de travail à produire des contributions concrètes. Celles-ci pourront prendre la forme :

- de contributions écrites et argumentées versées aux débats préalables à l'élaboration des SCOT, des PLUJ et des cahiers de prescriptions des opérations d'aménagement.
- d'appels à projets innovants mobilisant les fonciers du CD ou leur intégration dans les appels à projet régionaux ou intercommunaux.
- par des initiatives expérimentales, sous forme par exemple, de projets d'urbanisme transitoire.

L'ingénierie technique disponible en interne à la direction permet aujourd'hui d'envisager d'animer ces dispositifs en interne. Toutefois, la mobilisation d'intervenants professionnels dans le cadre du laboratoire territorial est susceptible de nécessiter une contribution financière du département (budget annuel : 20 000€ HT pour 6 à 7 ateliers).

Enfin, l'engagement de la collectivité dans des démarches d'urbanisme transitoire est quant à elle susceptible de mobiliser des crédits en fonctionnement (subventions aux acteurs, dès lors qu'ils s'inscrivent dans le champ de l'économie sociale et solidaire) et en investissement (viabilisation préalable des terrains).

B) Une gouvernance politique à sécuriser, un projet de direction à ajuster

a) Une gouvernance politique à sécuriser

La stratégie d'innovation urbaine collaborative, ne peut – comme son nom l'indique – trouver son effectivité que dans le cadre d'un consensus politique autour de la démarche. Si les communes se sont d'ores et déjà montrées intéressées (au regard du double intérêt pour elles de bénéficier d'une ingénierie nouvelle et de s'affirmer dans le dialogue avec le FCPI), les Présidents des EPCI devront nécessairement être associés à la définition des orientations précitées et à la méthodologie proposée.

Un comité de pilotage, sous la présidence du département, est à prévoir pour confirmer puis piloter le laboratoire territorial et ses déclinaisons techniques mais aussi auprès de la population.

Sous réserve de la validation par le Président de cette proposition, il est proposé qu'un courrier soit préparé par la direction à l'attention des Maires et des Présidents d'EPCI. Compte tenu de l'échéance prochaine des municipales, il convient de rappeler qu'aucune communication ne pourra être engagée auprès de la population avant cette échéance.

b) Un projet de direction à ajuster

La direction du développement avec ses 50 agents présente une ingénierie suffisante pour assurer le pilotage de cette démarche. Toutefois, plusieurs ajustements et actions sont à envisager afin d'en sécuriser le bon déroulement.

Premièrement, d'un point de vue juridique, il serait nécessaire de faire évoluer les missions et les fiches de poste du pôle « développement urbain », au regard de la suppression de la compétence aménagement.

Une nouvelle version des fiches de poste sera prochainement proposée pour validation préalable avant passage en comité technique ; un repositionnement des missions vers le champ de l'innovation est proposé.

Deuxièmement, il est proposé de mobiliser le service formation de la DRH afin de disposer d'un panorama des formations disponibles sur les thématiques précitées.

Enfin, il est proposé de nommer, pour me seconder un responsable de mission « laboratoire territorial » à la tête d'une équipe de trois agents de la direction afin de bâtir, d'animer et de coordonner le laboratoire. Je vous proposerai dans ce cadre une lettre de mission spécifique.