



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE SAINT-OMER

*Tome 2 – La réhabilitation des friches
en vue de créer des logements*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 novembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS*.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LE CADRE STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE DE RÉHABILITATION DES FRICHES.....	6
1.1 Un socle solide de compétences, mais une démarche d'identification du gisement foncier recyclable à poursuivre.....	6
1.1.1 Un rythme d'artificialisation des sols encore soutenu, un manque de données fiables sur les friches.....	6
1.1.2 La réhabilitation des friches en vue de la création de logements, au croisement de plusieurs compétences communautaires.....	8
1.2 Un projet de territoire mettant l'accent sur la sobriété foncière et le renouvellement urbain.....	9
1.3 Des documents de planification en adéquation avec le projet de territoire.....	10
1.3.1 Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.....	11
1.3.2 Le schéma de cohérence territoriale.....	11
1.3.3 Les plans locaux d'urbanisme.....	12
1.4 Les autres documents de référence, les démarches en cours.....	13
1.4.1 La gestion économe du foncier, levier de transition écologique.....	13
1.4.2 Une démarche de mise en conformité à effectuer.....	14
2 UNE OPÉRATION DE RÉHABILITATION DE FRICHES QUI S'INSCRIT DANS UN PROJET DE RENOUVELLEMENT URBAIN ET AU SEIN D'UN SITE PATRIMONIAL.....	16
2.1 Une superposition de périmètres opérationnels et règlementaires.....	16
2.1.1 Un quartier historique, classé « site patrimonial remarquable ».....	17
2.1.2 Le projet de renouvellement urbain.....	18
2.1.2.1 Les études et démarches préalables au projet de renouvellement urbain.....	19
2.1.2.2 La mise en place du projet de renouvellement urbain.....	19
2.1.3 L'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain.....	22
2.1.4 Le programme Action cœur de ville.....	23
2.2 Le projet de réhabilitation des îlots Sega et Pélicorne.....	24
3 UN DÉBUT D'EXÉCUTION DU PROJET DE RÉHABILITATION.....	28
3.1 Un pilotage mobilisant de nombreux acteurs.....	28
3.1.1 Le rôle coordinateur du programme Action cœur de ville.....	28
3.1.2 Un pilotage des opérations d'aménagement par la CAPSO.....	28
3.1.3 Le rôle de portage de l'Établissement public foncier (EPF).....	29
3.1.4 Un partenaire privilégié : l'agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer.....	30
3.2 La démolition du bâtiment Sega, premier acte de concrétisation du projet.....	31
3.2.1 La réalisation d'un diagnostic archéologique du site concerné par la démolition.....	31

3.2.2 Les marchés conclus pour la démolition du bâtiment.....	32
3.2.3 Des solutions d'attente pour éviter la vacance de certains locaux.....	33
3.3 La recherche de porteurs de projets <i>via</i> le dispositif « Réinventons nos cœurs de ville »	33
3.4 Le financement du projet et son calendrier	33

SYNTHÈSE

La gestion économe du foncier, visant à concilier les besoins de construction de logements avec les préoccupations de développement durable, est un enjeu majeur des politiques d'urbanisme et d'habitat. La loi du 22 août 2021, dite loi « climat et résilience », a posé des objectifs de stricte limitation de l'artificialisation des sols, avec une perspective de « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050. Dans ce contexte, la chambre régionale des comptes a réalisé une enquête sur la réhabilitation des friches en vue de créer des logements.

Le contrôle de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (Pas-de-Calais) qui compte 53 communes et 105 000 habitants, s'inscrit dans ce cadre. Il a porté sur deux opérations de recyclage de friches sur le territoire de la commune de Saint-Omer, dénommées Sega et Pélicorne.

La consommation d'espaces naturels sur le territoire intercommunal demeure importante. La communauté d'agglomération, dans son projet de territoire, a posé un objectif de gestion frugale desdits espaces et mis l'accent sur les leviers que constituent le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches. Les documents de planification et d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme, sont en adéquation avec cette orientation. Toutefois, l'intercommunalité ne dispose pas, actuellement, d'un recensement du potentiel foncier offert par les friches sises sur son territoire. Par ailleurs, elle n'est toujours pas dotée d'un plan local d'urbanisme couvrant l'ensemble de son périmètre.

L'opération des friches Sega et Pélicorne s'insère dans un quartier historique de la commune de Saint-Omer, à proximité du centre-ville. Envisagée et faisant l'objet d'études dès le début des années 2010, elle a pu être engagée grâce à son inscription dans un projet de renouvellement urbain contractualisé avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), permettant de conforter son plan de financement.

Les interventions prévues sur le quartier concerné consistent dans la restructuration de l'habitat ancien dégradé et la construction de logements, le renforcement du tissu économique, l'apport de nouveaux équipements à destination des habitants, la création d'aménagements publics. Cette opération, qui articule plusieurs dispositifs d'intervention, doit permettre la préservation de bâtiments présentant un intérêt patrimonial. Elle vise la création d'une vingtaine de logements se répartissant entre accession libre et accession sociale à la propriété.

Cette opération a été retenue dans le cadre de l'appel à projet sur le recyclage des friches dans les Hauts-de-France, lancé par l'État en application du Plan de relance. Pour sa mise en œuvre, outre ses propres services, la communauté d'agglomération s'est appuyée sur l'ingénierie de plusieurs partenaires, parmi lesquels notamment l'Établissement public foncier des Hauts-de-France (EPF) et l'agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer.

À la date du contrôle de la chambre, l'opération de réhabilitation connaissait un début d'exécution, avec la démolition du bâtiment de la friche Sega. Le déficit prévisionnel de l'opération, estimé à 1,88 M€, serait couvert aux trois-quarts par des subventions publiques (ANRU et fonds friches). Le plan de financement de l'opération et sa durée sont toutefois susceptibles d'être affectés par plusieurs incertitudes, en particulier en cas de nécessité de fouilles archéologiques.

RECOMMANDATIONS*

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation unique : engager l'élaboration d'un plan local d'urbanisme à l'échelle de l'ensemble du périmètre communautaire.				X	12

* Voir notice de lecture en bas de page.

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le présent tome s'inscrit dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (CAPSO) pour les exercices à partir de 2017. Il porte exclusivement sur la thématique de la réhabilitation des friches en vue de créer des logements, au titre d'une enquête conduite par la chambre régionale des comptes Hauts-de-France. La gouvernance, le projet communautaire et la situation financière de la communauté d'agglomération font l'objet d'un tome 2, concomitant.

La chambre a, ainsi, examiné le projet, porté par la communauté d'agglomération, de recyclage de deux friches, dites « Sega » et « Pélicorne », situées à Saint-Omer, au sein du quartier quai du Commerce / Saint-Sépulcre, au cœur du centre historique de ladite commune. Ce projet s'inscrit dans un programme de renouvellement urbain. Il fait partie des projets retenus, en 2021, suite à l'appel à projets « recyclage foncier des friches en Hauts-de-France », lancé au titre du plan de relance.

Le présent rapport vise à examiner le cadre général dans lequel s'insère cette opération de réhabilitation, les différents dispositifs et acteurs mobilisés pour sa mise en œuvre, sa gouvernance, son plan de financement, son état actuel d'exécution.

La chambre, dans sa séance du 19 juillet 2022, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été communiquées au président en fonctions et, sous forme d'extraits, à ses prédécesseurs. Ils ont adressé une réponse commune, enregistrée au greffe de la chambre le 21 octobre 2022. Des extraits ont également été adressés à des tiers. L'un d'eux, l'Établissement public foncier des Hauts-de-France, a adressé une réponse, enregistrée le 3 octobre 2022.

Après avoir pris connaissance de ces réponses, la chambre, dans sa séance du 16 novembre 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 LE CADRE STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE DE RÉHABILITATION DES FRICHES

L'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et la notion de friche

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », modifiant de nombreuses dispositions du code de l'urbanisme, vise à intégrer le développement durable dans les politiques d'urbanisme et de logement. Elle pose un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 (dit objectif « ZAN », zéro artificialisation nette, celle-ci étant définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée), avec un objectif intermédiaire d'ici 2031 de réduction de moitié du rythme de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La loi prévoit la déclinaison des objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents de planification et d'urbanisme. Ainsi, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) doit favoriser une gestion économe de l'espace (article L. 141-3) ; le plan local d'urbanisme doit, à travers son projet d'aménagement et de développement durables, fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de la lutte contre l'étalement urbain.

La réhabilitation des friches pour construire des logements est l'un des vecteurs permettant de concilier les besoins en termes d'habitat et la limitation de l'artificialisation des sols.

La notion de friche n'a longtemps fait l'objet d'aucune définition juridique. Issu de la loi « climat et résilience » précitée, l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme la définit désormais comme « *tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables* ».

1.1 Un socle solide de compétences, mais une démarche d'identification du gisement foncier recyclable à poursuivre

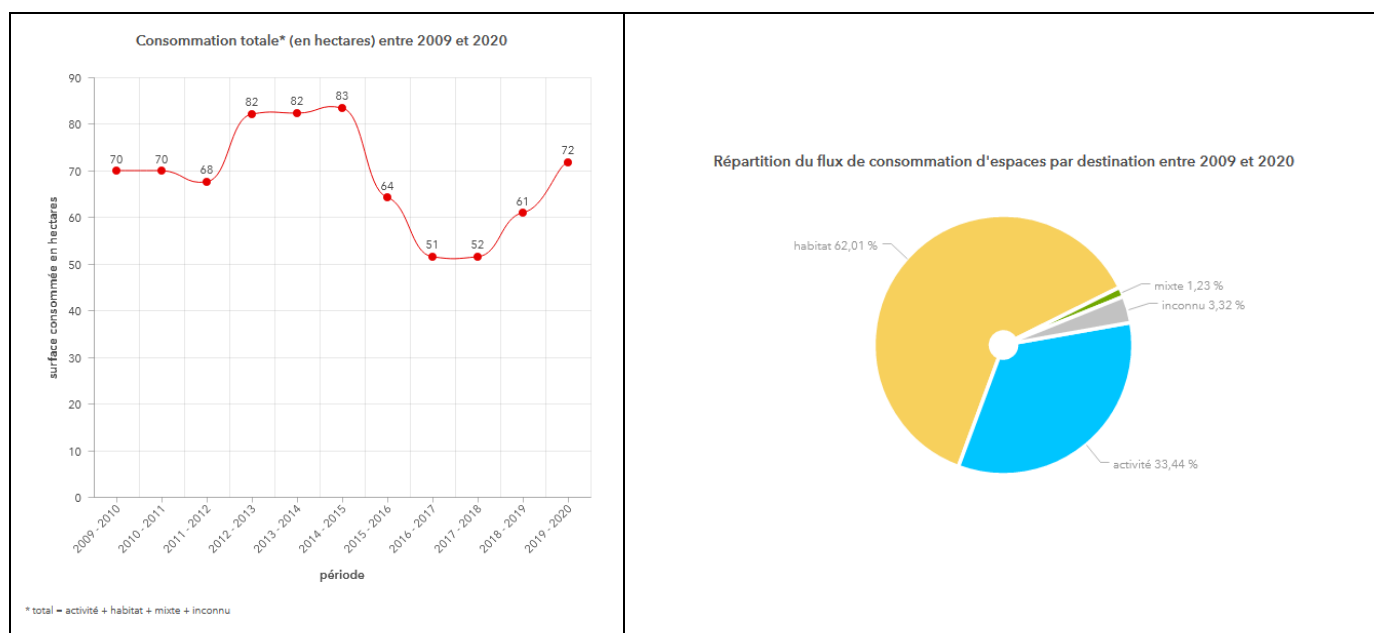
1.1.1 Un rythme d'artificialisation des sols encore soutenu, un manque de données fiables sur les friches

Selon l'état des lieux présenté, en mars 2022, à un séminaire d'élus sur la préparation à l'objectif « zéro artificialisation nette », le Pays de Saint-Omer (regroupant la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer et la communauté de communes du Pays de Lumbres) se classe, parmi les cinquante territoires des Hauts-de-France, en 5^{ème} position de ceux ayant le plus consommé d'espaces entre 2009 et 2020, dont 70 % pour l'habitat et 30 % pour des activités économiques et équipements.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Saint-Omer, développé *infra*, relève que la dynamique démographique depuis 1999 a essentiellement bénéficié aux communes rurales et périurbaines, au détriment du pôle urbain. Il souligne la nécessité d'anticiper et de maîtriser les conséquences de cette évolution en matière de consommation d'espaces naturels et agricoles.

Ces constats sont corroborés par les données de l'Observatoire de l'artificialisation. Il en ressort que 755 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été consommés entre 2009 et 2020 sur le territoire de la CAPSO, dont 468 pour l'habitat et 252 pour des activités économiques. Après avoir nettement chuté entre 2015 et 2018, le rythme de consommation d'espaces augmente de nouveau sensiblement depuis.

Graphique n° 1 : Consommation d'espaces sur le territoire de la CAPSO entre 2009 et 2020



Source : Observatoire de l'artificialisation.

Cette évolution contraste avec celle, observée à l'échelle de la région Hauts-de-France, d'une stabilisation de la consommation d'espaces. Ceci illustre l'enjeu important que représente, au regard des objectifs de gestion économe du foncier et de limitation de l'artificialisation des sols posés par la loi, l'identification des friches et espaces urbanisés susceptibles d'être mobilisés par la CAPSO pour faire face aux besoins de logements.

La base nationale de données « Cartofriches »¹ ne mentionne, certes, à l'échelle du territoire intercommunal, que cinq friches : deux situées quai du commerce à Saint-Omer (4 117 m²), qui sont examinées dans le cadre du présent rapport, la friche de la maison Ribot (283 m²) et celle rue de Calais (44 m²), également à Saint-Omer, et enfin une située rue Gobron à Fauquembergues (789 m²).

Toutefois, cet inventaire ne s'appuie que sur les dossiers présentés dans le cadre de l'appel à projet sur le recyclage foncier lancé en 2021 par l'État. Il n'est pas alimenté par des données locales. Ceci ne permet donc en rien de garantir son exhaustivité.

¹ La base Carofriches, <https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/>, gérée par le Cerema (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, établissement public sous tutelle du ministère de la transition écologique), est un inventaire des friches sur le territoire national, dont l'objectif est de faciliter la réutilisation des friches par les collectivités locales et les porteurs de projets. Elle est notamment alimentée par les observatoires locaux existant sur le territoire.

En effet, l'intercommunalité ne dispose pas, à ce jour, d'un recensement ou cartographie des friches présentes sur son territoire. À la date du contrôle de la chambre, l'agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer avait toutefois entrepris, pour chaque commune, un travail d'identification des « potentiels fonciers à vocation d'habitat au sein des zones urbaines ». Cet exercice en cours devrait permettre de disposer, d'ici 2023, des chiffres précis sur les friches, permettant ainsi d'alimenter le programme local de l'habitat (PLH) en cours d'élaboration et le futur plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal. Se présentant sous la forme de « fiches foncières communales », il permet de distinguer les espaces identifiés comme « dents creuses »², ou encore ceux offrant un potentiel de densification ou de renouvellement urbain.

La chambre prend note favorablement de cette démarche et invite la CAPSO à poursuivre les efforts de recensement des friches et du foncier disponible sur son territoire, afin de faciliter l'atteinte des objectifs posés par la loi.

1.1.2 La réhabilitation des friches en vue de la création de logements, au croisement de plusieurs compétences communautaires

Fixés par arrêté de la préfète du Pas-de-Calais du 16 novembre 2016, les statuts de la CAPSO déterminent la liste des compétences de l'établissement. La question de la gestion économe du foncier, et plus spécifiquement la réhabilitation des friches en vue de la construction de logements, est sous-jacente à plusieurs des compétences obligatoires de l'intercommunalité :

- en matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme ;
- en matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire, actions en faveur du logement des personnes défavorisées... ;
- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain...

Pour la compétence en matière d'équilibre social de l'habitat, la définition de l'intérêt communautaire, fixée par la délibération du 26 juin 2018, est relativement large. Sont ainsi déclarées d'intérêt communautaire le pilotage et la participation à la réalisation des programmes de renouvellement urbain des quartiers prioritaires de la politique de la ville ; la mise en œuvre, l'animation et le suivi des actions visant à améliorer le parc privé existant telles que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les programmes d'intérêts général (PIG), les opérations de résorption de l'habitat indigne...

² La notion de « dent creuse » ne fait pas l'objet d'une définition juridique mais est utilisée en urbanisme pour caractériser un espace non construit entouré de parcelles bâties, qui présente donc une rupture dans le continuum urbain. Elle peut recouvrir, par exemple, des espaces laissés à l'état de friche après démolition d'un bâtiment.

A la date du contrôle de la chambre, une procédure de révision des statuts et de redéfinition de l'intérêt communautaire était en cours, sans incidence notable à prévoir sur l'économie des compétences en matière d'aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat et politique de la ville.

1.2 Un projet de territoire mettant l'accent sur la sobriété foncière et le renouvellement urbain

Le projet de territoire

L'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que la communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Ce projet a vocation à déterminer les orientations stratégiques de l'intercommunalité.

Le même article dispose que lorsque la communauté d'agglomération comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce projet commun intègre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations de la communauté d'agglomération en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes membres.

Au cas d'espèce, la CAPSO compte plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville : Saint-Exupéry/Léon Blum à Arques, Longuenesse et Saint-Omer, le quai du Commerce/Saint-Sépulcre à Saint-Omer et le centre historique d'Aire-sur-la-Lys.

Deux projets de territoire se sont succédés depuis la création de la CAPSO.

Le premier, élaboré dès 2016 en amont de la fusion effective des intercommunalités intervenue au 1^{er} janvier 2017, évoquait succinctement la politique de réhabilitation des friches sous deux angles. En premier lieu, celui du développement économique du territoire, identifié comme un enjeu prioritaire. En vue de favoriser l'accueil d'investisseurs, le projet envisageait le développement de dispositifs afin de soutenir la réaffectation de friches à vocation économique. En second lieu, au titre de la politique de l'habitat, pour laquelle le projet de territoire posait un objectif d'harmonisation et identifiait, parmi ses enjeux, la rénovation du parc ancien et des friches urbaines. Cependant, au-delà de ces principes, il ne mentionnait pas d'actions spécifiquement en lien avec les enjeux de réhabilitation des friches.

Adopté par délibération du conseil communautaire du 30 septembre 2021, et fruit d'une concertation élargie, le nouveau projet de territoire 2020-2026 apparaît plus précis et opérationnel que le précédent. S'agissant des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement, il proclame que « *le modèle de croissance fondé sur l'étalement urbain et l'artificialisation des sols a vécu* » et que le territoire « *doit se projeter vers un urbanisme tourné vers la sobriété foncière et le renouvellement de la ville sur elle-même* ». En cohérence avec ces principes, il identifie deux axes stratégiques. Le premier, « engager le territoire dans une démarche d'aménagement et d'urbanisme durable », prévoit de « faire évoluer progressivement les documents d'urbanisme pour intégrer les objectifs européens et nationaux en matière de préservation de l'environnement, de limitation de l'artificialisation et de préservation de la biodiversité ». Le second, « engager le territoire et accompagner les communes dans la réalisation d'aménagements ou d'opérations d'aménagement plus durables », se décline sous la forme de deux actions, signalées comme prioritaires : « favoriser la densification du tissu urbain ou le renouvellement urbain par la mise en place d'une politique foncière volontariste, en lien avec l'EPF ou tout autre opérateur foncier » ; « travailler en amont les projets d'aménagement avec les porteurs de projet de manière à optimiser le foncier disponible ».

S'agissant de la compétence en matière d'habitat, l'axe stratégique « veiller à une production de logements suffisante et équilibrée » se décline à travers plusieurs actions dont celle, également prioritaire, tendant à « réinvestir les friches dans le tissu urbain, mobiliser les dents creuses grâce à l'aide d'une ingénierie d'accompagnement (EPF, société foncière...) ».

La chambre constate donc la bonne prise en compte de la problématique de la gestion économe du foncier, et plus spécifiquement de la réhabilitation des friches, dans ce document stratégique. Ce projet de territoire doit faire l'objet d'un suivi annuel et d'une évaluation à mi-étape en 2024. La chambre invite l'établissement à bien prendre en compte, dans ce suivi, les actions susmentionnées.

1.3 Des documents de planification en adéquation avec le projet de territoire

Les documents d'aménagement et d'urbanisme

Les documents d'aménagement et d'urbanisme se déclinent selon une hiérarchie des normes, clarifiée par l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020.

Élaboré par la région, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), prévu à l'article L. 4251-1 du CGCT fixe les objectifs de moyen et long terme en matière, notamment, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols.

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme (PLU) relèvent de la compétence des établissements publics de coopération intercommunale. Les premiers fixent les orientations fondamentales en matière d'urbanisme. Ils doivent prendre en compte les objectifs du schéma régional et être compatibles avec ses règles générales. Les plans locaux d'urbanisme, qui fixent les règles opérationnelles encadrant l'aménagement et constituent les documents de référence pour l'octroi ou le refus des autorisations d'urbanisme, doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale.

1.3.1 Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) des Hauts-de-France a été approuvé par arrêté préfectoral le 4 août 2020. Il vise, notamment, à diviser par trois le rythme de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers à l'horizon 2030, soit un rythme annuel de l'artificialisation de 500 ha/an. Plusieurs de ses dispositions intéressent la réhabilitation des friches. Ainsi, il mentionne que les SCoT et PLU doivent développer des stratégies foncières dans lesquelles le renouvellement urbain prime l'extension urbaine, et pour ce faire identifier le potentiel foncier dans les espaces déjà urbanisés, et notamment les friches. Il préconise, par ailleurs, la mise en place d'un observatoire des friches, existantes ou à venir, à l'échelle locale.

1.3.2 Le schéma de cohérence territoriale

Approuvé le 26 juin 2019 par le conseil communautaire, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de Saint-Omer a été élaboré à l'échelle du Pays de Saint-Omer, et est donc commun à la CAPSO et à la communauté de communes du Pays de Lumbres. Il couvre, ainsi, 89 communes pour près de 130 000 habitants.

Le diagnostic territorial du SCoT indique que la progression du nombre de logements sur son périmètre, depuis 1999, avait été parmi les plus importantes des SCoT de la région Hauts-de-France, avec en moyenne 685 logements créés chaque année, soit une augmentation annuelle moyenne de + 1,33 % (+ 0,92 % à l'échelle de la région).

Il affirme, dans son rapport de présentation, qu'assurer une gestion frugale du foncier est une priorité et que les réponses aux besoins en matière de production de logements et d'infrastructures ou de développement économique « intégreront des objectifs de réduction du rythme de consommation des espaces naturels et agricoles ». Composante du SCoT, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) souligne que les projets de développement économique, la création de nouveaux équipements et les opérations de logements « devront être prioritairement menées dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain », en renforçant les partenariats avec l'Établissement public foncier (EPF).

Au regard du scénario d'évolution démographique validé dans le PADD, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT pose, comme finalité pour la CAPSO, de produire entre 9 700 et 10 200 logements d'ici une vingtaine d'années, soit entre 485 et 510 logements par an. Il fixe à 140-155 hectares les secteurs d'extension ouverts à l'urbanisation pour la CAPSO dans les vingt prochaines années. Dans cette perspective, l'objectif affiché d'une gestion frugale du foncier se décline en plusieurs orientations, dont l'une porte spécifiquement sur la restructuration des friches. Celle-ci mentionne que les plans locaux d'urbanisme identifieront précisément le gisement disponible et, avec les programmes locaux de l'habitat, intégreront les questions liées à la faisabilité économique des opérations en friches. Afin de faciliter la sortie d'opérations, il est prévu de poursuivre le partenariat avec l'EPF, en ciblant son intervention sur les fonciers où la faisabilité technique et l'équilibre économique des projets sont avérés.

Au cas d'espèce, le SCoT du Pays de Saint-Omer a été adopté avant le SRADDET, document d'une valeur juridique supérieure. La révision du SCoT a, en effet, été engagée dès 2014, alors que le SRADDET n'a été introduit que par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La chambre rappelle les dispositions de l'article L. 4251-3 du CGCT selon lesquelles le SCoT, lorsqu'il est antérieur à l'approbation du schéma régional, doit prendre en compte les objectifs et être mis en compatibilité avec les règles générales de celui-ci, lors de la première révision suivant l'approbation dudit schéma.

1.3.3 Les plans locaux d'urbanisme

La loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « loi Grenelle 1 », et la loi du 12 juillet 2010 portant « Engagement National pour l'Environnement » (ENE), dite « loi Grenelle 2 », placent les objectifs de développement durable au cœur du PLU.

En l'espèce, le territoire de la CAPSO est couvert par une pluralité de plans locaux d'urbanisme, héritage des anciens établissements de coopération intercommunale fusionnés au 1^{er} janvier 2017. A côté de PLU communaux, deux plans intercommunaux (PLUi) coexistent actuellement.

D'une part, le PLUi du pôle territorial de Longuenesse, adopté par le conseil communautaire du 24 juin 2019. Engagé en 2012, il couvre le territoire des 25 communes qui composaient la Communauté d'Agglomération de Saint-Omer (CASO) avant la création de la CAPSO. Dans ses orientations d'aménagement et de programmation « habitat », il souligne la nécessité de veiller à la modération de la consommation foncière et de privilégier les développements dans l'enveloppe urbaine à travers le renouvellement urbain, l'utilisation des dents creuses, plutôt que les extensions urbaines.

D'autre part, le PLUi de l'ex communauté de communes du canton de Fauquembergues, adopté par le conseil de cet établissement le 28 février 2014. Ses orientations d'aménagement et de programmation comportent un axe « accentuer les efforts en faveur d'une gestion plus économe du foncier à destination de l'habitat ». Parmi les actions prévues figure la densification du tissu urbain existant, en s'appuyant sur la réhabilitation des friches. Le recensement des friches à enjeux, le travail en partenariat avec l'Établissement public foncier, sont mentionnés comme des leviers d'action.

Le projet de territoire adopté en 2016 évoquait déjà la perspective d'élaboration d'un PLUi couvrant l'ensemble du périmètre de la communauté d'agglomération. Toutefois, elle ne s'est pas concrétisée.

Le nouveau projet de territoire 2020-2026 acte le fait que la disparité des documents d'urbanisme sur le territoire communautaire « n'offre pas un projet d'aménagement global et cohérent à l'échelle territoriale ». Conformément à ce que prévoit ce document, la chambre recommande à l'établissement d'engager l'élaboration d'un PLUi.

Recommandation unique : engager l'élaboration d'un plan local d'urbanisme à l'échelle de l'ensemble du périmètre communautaire.
--

Dans sa réponse, le président précise que « *la délibération pour lancer officiellement la procédure d'établissement d'un nouveau PLUi est prévue en décembre [2022]* ».

Au final, la chambre constate que les différents documents d'aménagement et d'urbanisme couvrant le territoire communautaire prennent en compte l'objectif d'une gestion économe du foncier et identifient la restructuration des friches comme un véritable levier. Conformément à l'intention exprimée par la CAPSO, ce corpus doit, toutefois, être complété par un plan local d'urbanisme intercommunal unique, comportant un volet d'actions pour densifier le tissu urbain, en s'appuyant sur un recensement des friches susceptibles d'être recyclées pour y créer des logements.

1.4 Les autres documents de référence, les démarches en cours

1.4.1 La gestion économe du foncier, levier de transition écologique

La prise en compte de la transition écologique par les collectivités locales

En application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants doivent adopter un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) qui définit leurs objectifs stratégiques et opérationnels afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter. Ce document s'impose aux plans locaux d'urbanisme.

Afin d'accélérer la relance, une nouvelle forme de contractualisation entre l'État et les collectivités locales se déploie depuis 2020 sous la forme des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Ils doivent traduire de manière transversale et opérationnelle les ambitions d'un territoire en matière de transition écologique, de développement économique et de cohésion territoriale. Ils doivent intégrer les programmes mis en œuvre par l'État au profit des territoires (Action cœur de ville, Petites villes de demain, France services...) et reprendre les actions prévues dans les PCAET territoriaux.

La CAPSO a approuvé son PCAET par délibération du 5 mars 2020. Parmi les actions qu'il décline figure le fait de favoriser la sobriété et la performance énergétique de l'aménagement du territoire. Il pose, ainsi, l'objectif de limiter l'artificialisation des sols, d'assurer une gestion frugale du foncier par sa mobilisation prioritaire en renouvellement urbain et en densification du tissu urbain.

Un contrat territorial de relance et de transition écologique (CRTE) a été conclu, le 5 juillet 2021, entre l'État et le pôle métropolitain audomarois, auquel la CAPSO est partie prenante. Il a aussi été signé par le président de la communauté d'agglomération.

Le CRTE, dans son diagnostic, mentionne l'accroissement sensible des surfaces artificialisées à l'échelle du Pays de Saint-Omer. Le renouvellement urbain y est identifié comme un levier de gestion frugale du foncier, via la reconversion de friches ou d'îlots dégradés. Il précise que ces opérations peuvent faire partie de périmètres inscrits au titre de la politique de la ville, comme c'est le cas pour le quartier quai du Commerce à Saint-Omer. Il identifie plusieurs opérations de recyclage de friches sur le territoire, dont la friche du centre-ville d'Arques. Parmi les opérations en politique de la ville, il mentionne notamment les îlots Sega, Pélicorne et Ferronnerie.

1.4.2 Une démarche de mise en conformité à effectuer

Comme vu *supra*, les documents stratégiques de la communauté d'agglomération prennent pleinement en considération l'objectif d'une gestion économe du foncier et manifestent l'ambition de concilier la réponse aux besoins du territoire en matière de logement avec la lutte contre l'artificialisation des sols, dans une perspective de développement durable. Dans ce cadre, ils mettent l'accent sur le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches.

Toutefois, les outils de planification existants relevant de la compétence de la communauté d'agglomération ont été adoptés antérieurement à la promulgation récente de la loi dite « climat et résilience » et, dès lors, ne traduisent pas les objectifs chiffrés posés par celle-ci en termes de réduction du rythme de l'artificialisation des sols. Ceci emporte nécessairement une modification des documents relatifs à l'occupation des sols, SCoT et PLUi.

Consciente de cet enjeu, la CAPSO a organisé, en mars 2022, un séminaire d'élus sur la préparation à l'objectif « zéro artificialisation nette ». Les échéances de modification des documents de planification y ont été présentées et les objectifs à fixer au sein du SCoT pour les vingt prochaines années.

Aux termes de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, les établissements publics de coopération intercommunale élaborent pour l'ensemble de leurs communes membres, un programme local de l'habitat (PLH). Celui-ci définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale. Il doit tenir compte de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain.

La CAPSO a délibéré, le 17 décembre 2020, pour lancer la procédure d'élaboration d'un nouveau PLH pour la période 2022-2027, sur la totalité de son périmètre. Elle a, à cette fin, décidé de mobiliser l'agence d'urbanisme et de développement et de faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ce futur PLH, qui devrait être adopté d'ici fin 2022, devra s'articuler avec les objectifs posés par les autres documents cadre, notamment le SCoT et le plan climat-air-énergie territorial.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La réhabilitation des friches en vue de la création de logements est au croisement de plusieurs compétences de la communauté d'agglomération, en matière d'aménagement de l'espace, d'habitat et de politique de la ville.

La consommation d'espaces naturels demeure soutenue sur le territoire communautaire. Afin de répondre aux objectifs posés par la loi « climat et résilience » en termes de réduction du rythme d'artificialisation des sols, l'établissement doit poursuivre la démarche d'identification du foncier disponible, et notamment des friches, au sein des zones urbaines.

Les documents stratégiques dont s'est doté l'établissement, qu'il s'agisse de son projet de territoire et des outils de planification que sont le schéma de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, ont pris en compte l'enjeu d'une gestion économe du foncier. Ils mettent notamment l'accent sur le renouvellement urbain et, à travers lui, le recyclage des friches.

La chambre recommande de compléter ce corpus avec l'élaboration, à l'échelle de la totalité du périmètre communautaire, d'un programme local de l'habitat, déjà engagée, et d'un plan local d'urbanisme intercommunal unique, qui doit l'être dans les meilleurs délais.

2 UNE OPÉRATION DE RÉHABILITATION DE FRICHES QUI S'INSCRIT DANS UN PROJET DE RENOUVELLEMENT URBAIN ET AU SEIN D'UN SITE PATRIMONIAL

Vue générale du projet de réhabilitation des friches Sega et Pélicorne

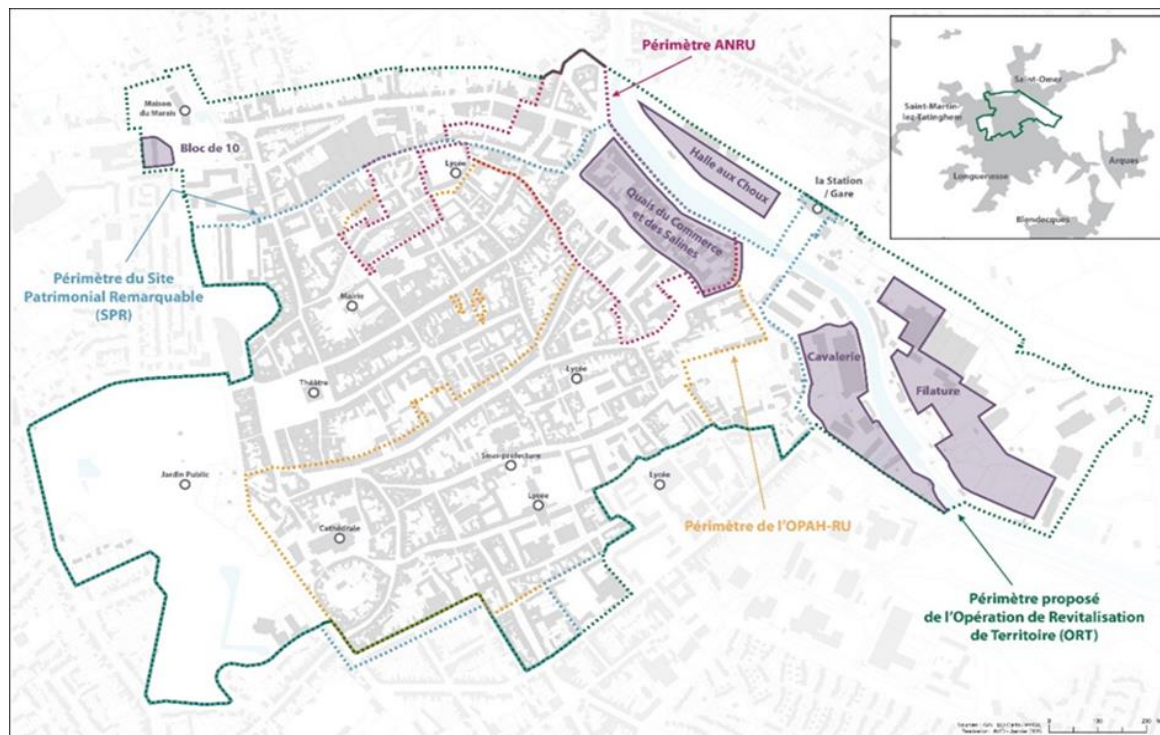
Les friches Sega et Pélicorne à Saint-Omer correspondent à deux îlots au sein d'un quadrilatère que délimitent le quai du Commerce, situé en bordure du canal de Neuffossé, et le quai des Salines au sud. Ce quartier est situé dans le centre historique de Saint-Omer, entre le centre-ville commerçant et la gare.

La réhabilitation de ces deux friches participe d'un projet plus large de renouvellement urbain, qui poursuit plusieurs objectifs : le désenclavement physique du quartier, avec la création de liaisons perpendiculaires aux quais du Commerce et des Salines, la diversification résidentielle, avec la construction de nouveaux logements en accessions libre et sociale, la mixité des fonctions, avec de nouvelles offres de commerces et un équipement dédié à l'économie sociale et solidaire. La réhabilitation de ces friches s'inscrit également dans plusieurs périmètres opérationnels, qui illustrent à la fois la forte dimension patrimoniale du site et sa nécessaire requalification, dans le cadre d'un projet d'urbanisme et d'aménagement piloté par la CAPSO avec le concours de nombreux partenaires.

Les développements ci-après visent à retracer, en premier lieu, ces différents périmètres ou dispositifs, avant d'envisager plus précisément l'opération de recyclage des friches Sega et Pélicorne.

2.1 Une superposition de périmètres opérationnels et réglementaires

Carte n° 1 : Les différents périmètres opérationnels et réglementaire



Source : carte issue de la présentation effectuée le 5 juillet 2021 pour la revue de projet, CAPSO.

2.1.1 Un quartier historique, classé « site patrimonial remarquable »

Un quartier historique de la cité audomaroise

Née dès le haut Moyen Âge, la ville de Saint-Omer s'est développée dans le sillage de l'abbaye, fondée vers 650. La cité voit sa croissance s'accroître au 10^{ème} siècle. Son développement s'appuie sur le commerce, notamment celui des draps. Saint-Omer est alors l'une des sept cités drapières de Flandre. Elle est aussi une importante place d'échange pour les denrées alimentaires, dont le sel, déchargé et affiné dans des salines. L'appellation « quai des Salines » est héritée de ce riche passé. La rue du Pélicorne en porte également témoignage : elle tient son nom de la « maison Pélicorne », saline propriété d'un bourgeois du même nom, au 18^{ème} siècle.

Dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle, le tissu urbain de Saint-Omer connaît de profonds bouleversements. Le démantèlement des fortifications, entre 1892 et 1895, modifie le quartier avec la création du quai du Commerce et le redressement du canal, qui marque la limite physique de la ville historique. Le quai des Salines est alors abandonné comme quai de déchargement, remplacé par le quai du Commerce, dont le nom illustre la vocation commerçante.

Déjà présente de longue date sur le secteur, l'industrie brassicole se développe encore grâce aux terrains gagnés sur les fortifications. Le quai du Commerce accueille de nombreux entrepôts pour le stockage des matières premières et denrées, dont plusieurs subsistent.

Le creusement d'un nouveau canal à grand gabarit contournant la ville, après la seconde guerre mondiale, provoque l'arrêt de la vocation marchande de ce quartier, qui demeure néanmoins très marqué par son passé.

La reconnaissance de la valeur patrimoniale du centre historique de Saint-Omer n'a fait que croître. En 1975, celui-ci est classé en « site inscrit » et il obtient en 1997 le label Ville d'Art et d'Histoire, dont l'animation est assurée par l'agence d'urbanisme du pays de Saint-Omer. Depuis le 28 juin 2016, la majeure partie de la ville est classée « secteur sauvegardé », devenue depuis « site patrimonial remarquable ». Le périmètre de celui-ci couvre une surface de 112,2 hectares, dont 20,7 hectares de jardin public. Dans ce cadre très large, qui englobe les friches Sega et Pélicorne, vingt-six arrêtés de protection pour le patrimoine bâti ont été pris.

Un site patrimonial remarquable

Créés par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, les sites patrimoniaux remarquables sont « les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public ». Ils remplacent les secteurs sauvegardés instaurés par la loi du 4 août 1962 pour la sauvegarde des centres urbains dite « loi Malraux ».

Le Plan de Sauvegarde et de Mise en valeur (PSMV) est un document fixant les règles d'urbanisme particulières qui s'appliquent au site patrimonial remarquable. Il constitue à la fois un instrument de connaissance du tissu urbain, une proposition d'évolution de la ville et un guide pour la restauration et la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain. Comme le Plan Local d'Urbanisme (PLU), auquel il se substitue sur l'ensemble du périmètre du SPR, il comprend un rapport de présentation, un règlement, des documents graphiques et des annexes. Les documents graphiques du PSMV incluent un fichier patrimonial complet des immeubles du secteur.

Un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) est en cours d'élaboration. Il vise à favoriser la restauration et la mise en valeur du patrimoine, tout en permettant son évolution et poursuit plusieurs objectifs : mieux connaître, protéger et valoriser le patrimoine remarquable de Saint-Omer ; mettre en cohérence les politiques et dispositifs développés sur la ville en matière d'habitat, de mobilité, de développement économique, d'attractivité touristique et culturelle et de développement durable.

Une étude menée sous l'égide de l'État (direction régionale des affaires culturelles) et de la CAPSO, en 2019, dans le cadre de l'élaboration du PSMV, relève la présence d'éléments de patrimoine à préserver sur le secteur des quais.

Les îlots Sega et Pélicorne comprennent, en effet, des éléments à caractère patrimonial. On retrouve, notamment, sur le site des éléments de maçonnerie en brique jaune typique de Saint-Omer, un mur de clôture en briques anciennes et un jardin en pleine terre à conserver (îlot Pélicorne), ainsi que des extérieurs à protéger (façades sur l'îlot Sega).

Héritage de l'ancienne vocation marchande et industrielle du site, plusieurs anciens entrepôts subsistent et présentent une valeur patrimoniale. C'est ainsi le cas de ceux situés dans le périmètre de la friche Pélicorne, au n° 15 du quai du Commerce, qui remontent au début du 20^{ème} siècle. C'est le cas également des entrepôts en brique rouge sis n° 7 quai du Commerce, dans l'emprise de la friche Sega, édifiés dans les années 1890-1900 suite au démantèlement des fortifications. Les parties extérieures de ces bâtiments sont protégées.

Ce caractère patrimonial peut générer des aléas dans la réhabilitation des friches. Ainsi, la démolition du bâtiment Sega, développée *infra*, a fait apparaître des murs anciens, qui ont été laissés en place et sécurisés dans l'attente du projet futur.

2.1.2 Le projet de renouvellement urbain

L'agence nationale de rénovation urbaine, le nouveau programme de renouvellement urbain

L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) est un établissement public industriel et commercial créé par la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Elle finance et accompagne la transformation de quartiers de la politique de la ville via le programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Dans le cadre de la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPRU) a été lancé. Il se concentre sur le « renouvellement urbain » de 480 quartiers éligibles parmi les 1 514 QPV français, soit 216 quartiers d'intérêt national prioritaires de la politique de la ville (QPV), et de 264 quartiers d'intérêt régional. La distinction sémantique entre rénovation et renouvellement urbain introduit la dimension sociale du projet urbain et notamment l'association des habitants aux projets.

En plus du PNRU et du NPRU, l'ANRU pilote un programme de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et est également opérateur pour le compte de l'Etat de programmes d'investissement d'avenir en faveur de la jeunesse, de l'innovation et de la ville durable.

Le projet de renouvellement urbain de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer, couvrant le quartier quai du Commerce/Saint Sépulcre à Saint-Omer et qui englobe donc les îlots Sega et Pélicorne, est l'aboutissement d'un long processus.

2.1.2.1 Les études et démarches préalables au projet de renouvellement urbain

Dès 2009, la ville de Saint-Omer était candidate au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés de l'ANRU mais n'avait alors pas été retenue. En 2012, la communauté d'agglomération a lancé une étude pour la requalification des îlots dégradés du centre-ville de Saint-Omer, remise en juillet 2013. Le secteur du « quai du Commerce » y est identifié comme un secteur à fort potentiel, à valoriser. Cette étude ébauche une ingénierie et un dispositif de pilotage pour la conduite du projet. Dès cette époque, il a été envisagé une maîtrise du foncier par le biais de l'Établissement public foncier.

En 2014, le site du quai du Commerce/Saint Sépulcre est retenu³ en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et le contrat de ville est signé, le 28 mai 2015, entre l'Etat et la CASO.

Le quartier quai du Commerce/Saint Sépulcre y est caractérisé comme un territoire d'habitat mixte de près de 1 800 habitants, avec une surreprésentation de l'habitat ancien et/ou dégradé, de la vacance commerciale, mais aussi un potentiel de développement. En 2018, le quartier a été inclus dans la liste des QPV présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé.

Ce document stratégique a fait l'objet d'un avenant, intitulé « protocole d'engagements renforcés et réciproques 2019-2022 », signé par les partenaires le 19 juillet 2019, visant à proroger sa validité.

2.1.2.2 La mise en place du projet de renouvellement urbain

Le quartier quai du Commerce/Saint Sépulcre est intégré dans la liste complémentaire régionale de l'ANRU en juin 2015, puis retenu dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPRU), comme quartier d'intérêt régional, par le conseil d'administration de l'agence nationale du 23 juin 2015.

Le NPRU dispose d'une contractualisation en deux temps, avec une phase de conception du projet urbain, dans le cadre du protocole de préfiguration puis une phase de mise en œuvre opérationnelle, dans le cadre de la convention cadre-pluriannuelle.

Le protocole de préfiguration du projet de renouvellement urbain fixant les enjeux et objectifs à atteindre en matière d'habitat, de développement économique, de mobilité a été signé le 23 septembre 2016. Il a permis de préciser le programme d'études et les moyens d'ingénierie en vue de transformer le cadre de vie du quartier. Les interventions prévues consistent en la restructuration de l'habitat ancien dégradé et la construction de nouveaux logements, le renforcement du tissu économique, l'apport de nouveaux équipements à destination des habitants.

³ Au même titre que le quartier Saint-Exupéry/Léon Blum, s'étendant sur les communes d'Arques, Saint-Omer et Longuenesse, secteur de résidences HLM.

Afin de définir plus précisément le projet urbain sur le quartier, la réalisation d'un Plan Guide de Composition Urbain (PGCU) du quartier quai du Commerce/Saint Sépulcre a été confiée à l'agence d'urbanisme du pays de Saint-Omer. Il s'agissait, sur la base d'un diagnostic, et à partir de différents *scénarii*, d'élaborer des recommandations pour la composition de la forme urbaine et paysagère et d'établir ainsi des cahiers de prescriptions architecturales, paysagères et environnementales applicables aux projets d'aménagement et de constructions.

Cette étude découpe le périmètre du projet en plusieurs « sites d'opération », dont les îlots Sega, Pélicorne et Ferronnerie, détaillés en fiches indiquant, pour chaque site, les objectifs poursuivis et les caractéristiques du projet en termes d'aménagements publics et d'habitat. S'agissant des seuls îlots Sega et Pélicorne, le projet d'aménagement vise essentiellement à développer une mixité sociale et urbaine, à travers plusieurs typologies de logements, à réinvestir le patrimoine ancien, et notamment les anciennes halles le long du quai du Commerce, et à reconnecter le quai des Salines au quai du Commerce, *via* la création d'une voie de desserte.

Le projet urbain a été validé par le comité local d'engagement de l'ANRU le 20 novembre 2018. Dès lors, l'élaboration de la convention cadre pluriannuelle a pu être engagée. Elle a été signée le 27 mai 2021 par l'Etat, la CAPSO et ses communes membres, le département et plusieurs bailleurs sociaux.

La convention pluriannuelle porte sur l'ensemble du quartier quai du Commerce/Saint-Sépulcre à Saint-Omer. Celle-ci s'appuie sur le projet urbain défini dans le cadre du PGCU précité et reprend le découpage opérationnel des îlots dits Sega, Pélicorne et Ferronnerie.

Selon le plan de financement prévisionnel annexé à la convention, le coût total du projet de renouvellement urbain se monte à 11,7 M€, dont 4,6 M€ pour les opérations de requalification des îlots Sega, Pélicorne et Ferronnerie. Le financement du projet est assuré, outre par les recettes de ventes immobilières, par l'ANRU, la CAPSO et d'autres collectivités publiques (ville de Saint-Omer, région, département).

Tableau n° 1 : Plan de financement prévisionnel du NPRU quai du Commerce / Saint Sépulcre

Dépenses	Montants (HT)
Requalification des trois îlots	4 591 736 €
<i>dont îlot Segal</i>	<i>1 337 853 €</i>
<i>dont îlot Pélicorne</i>	<i>1 178 730 €</i>
<i>dont îlot Ferronnerie</i>	<i>2 075 153 €</i>
Programmes immobiliers	1 873 472 €
Aménagements publics	5 281 665 €
TOTAL	11 746 873 €
Recettes	Montants (HT)
Opérations immobilières	2 351 522 €
ANRU	1 684 343 €
CAPSO	3 928 676 €
Ville de Saint-Omer	1 866 116 €
Région Hauts-de-France	1 344 216 €
Département du Pas-de-Calais	572 000 €
TOTAL	11 746 873 €

Source : chambre régionale des comptes à partir de la convention pluriannuelle du NPRU.

Plus spécifiquement, le coût net (après déduction des recettes immobilières) de la requalification des îlots Segal, Pélicorne et Ferronnerie est estimé à 3,2 M€, subventionnable à 50 % par l'ANRU soit 1,6 M€.

En application de l'article 7.3 de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain, une démarche de co-construction avec les habitants tout au long du projet doit être mise en place. Elle s'est principalement réalisée à travers le conseil citoyen du quartier prioritaire « quai de commerce/Saint-Sépulcre », constitué par arrêté du 14 septembre 2016.

Faisant partie intégrante de la démarche ANRU, une « maison du projet » a, en outre, été implantée à proximité de la gare de Saint-Omer, avec pour objectif d'apporter aux citoyens intéressés par les transformations du quartier toutes les informations s'y rapportant, ainsi que celles sur les programmes à venir.

Les aménagements publics sur le quartier, quoique prévus dans la convention pluriannuelle, ne sont pas cofinancés par l'ANRU, dont les financements sont concentrés sur la requalification des trois îlots. Leur réalisation s'appuie sur une convention de co-maîtrise d'ouvrage conclue entre la CAPSO et la commune de Saint-Omer. Elle prévoit la réalisation d'un diagnostic technique complet des espaces publics. Elle a abouti à l'aménagement de jardins partagés/jeux d'enfants quai des Salines, à proximité d'une école primaire. La demande de ces aménagements avait été exprimée par les habitants du quartier lors des conseils citoyens.

2.1.3 L'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH), les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les opérations de restauration immobilière (ORI)

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH), établissement public sous la tutelle des ministères en charge de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de l'action et des comptes publics et de l'économie et des finances, vise à améliorer l'état du parc de logements privés existants pour lutter contre les fractures sociales et territoriales. La loi ALUR précise ses missions : lutte contre l'habitat indigne et dégradé, rénovation énergétique, adaptation des logements à la perte d'autonomie et traitement des copropriétés fragiles ou en difficulté.

L'Agence est le partenaire privilégié des collectivités territoriales pour leur permettre d'intégrer la dimension du parc privé dans leurs politiques locales de l'habitat. Elle leur propose un appui méthodologique et des moyens financiers pour mener à bien leurs projets territoriaux en faveur de l'amélioration de l'habitat privé, notamment dans leurs opérations de résorption d'habitat insalubre, de traitement des copropriétés en difficulté, de revitalisation de leurs centres anciens.

L'ANAH propose notamment aux collectivités une ingénierie et des aides financières dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Chaque opération se matérialise par une convention signée entre l'État, l'ANAH et la collectivité concernée. A côté des OPAH classiques, il existe des OPAH thématiques telles que les OPAH – renouvellement urbain (OPAH-RU).

Les opérations de restauration immobilière constituent des opérations d'aménagement foncier au sens du code de l'urbanisme. Outil plus coercitif que les OPAH, avec lesquelles elles peuvent être couplées, elles permettent à la collectivité d'engager la réalisation de travaux importants de réhabilitation d'immeubles ou d'îlots dégradés, dans le cadre de politiques d'amélioration de l'habitat ou de lutte contre l'habitat indigne. Les travaux déclarés d'utilité publique entraînent, pour les propriétaires, une obligation de faire, sous peine d'expropriation.

Le projet de renouvellement urbain s'articule avec une opération programmée d'amélioration de l'habitat. Le 11 janvier 2018, l'ANAH et la CAPSO signent l'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU), avec une opération de restauration immobilière (ORI) du cœur historique de Saint-Omer jusqu'en 2022.

L'OPAH-RU est opérante sur un périmètre incluant le quartier quai du Commerce/Saint Sépulcre, inscrit en site NPRU. D'une durée de cinq ans, elle est dotée d'une enveloppe de 2 M€, dont 1,7 M€ dédiés aux travaux. L'objectif est de concentrer géographiquement les efforts en accompagnant l'opération de renouvellement urbain par une intervention forte sur le parc d'habitat privé.

L'opération vise la réhabilitation de 128 logements en cinq ans, avec les aides de l'ANAH sur le centre-ville de Saint-Omer. Le quai du Commerce, retenu quartier d'intérêt régional, bénéficiera d'une intervention foncière ciblée en vue de résorber les problématiques d'habitat ancien dégradé. Ce secteur présente, en effet, une forte concentration d'immeubles à traiter. Le recensement mené dans le diagnostic préalable à l'OPAH-RU indique qu'un bâtiment sur cinq à usage d'habitation serait de qualité mauvaise ou médiocre, soit près de 70 immeubles.

Face au constat de la faible propension des propriétaires à mener les travaux de réhabilitation des logements dégradés, la CAPSO a souhaité s'appuyer sur la mise en œuvre d'une opération de restauration immobilière (ORI) coercitive, qui concerne 39 immeubles sur le périmètre (dont 14 sur le QPV). Celle-ci consiste en des travaux de remise en état, de mise aux normes et de performance énergétique. Sur le fondement d'une déclaration d'utilité publique (DUP) rendant les travaux obligatoires, l'ORI permet d'en prescrire l'exécution sous contrainte de délai, avec la faculté pour la collectivité de poursuivre l'acquisition amiable ou judiciaire des immeubles en cas de défaillance des propriétaires. Deux DUP pour travaux ont été prises par arrêté préfectoral en octobre 2019 et novembre 2020.

2.1.4 Le programme Action cœur de ville

Le programme national Action Cœur de Ville

Le programme Action cœur de ville (ACV) a été engagé en 2018 sous le pilotage du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. L'animation et la coordination du programme ont été confiés à l'Agence nationale de la cohésion territoriale (ANCT).

222 villes ou pôles de villes ont été retenus dans le programme, représentant 20 millions d'habitants, soit 23 % de la population française. 5 Md€ sur cinq ans ont été mobilisés la réhabilitation des centres-villes

Élaboré en concertation avec les élus et les acteurs économiques des territoires, ce programme vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville afin d'améliorer les conditions de vie dans les villes moyennes.

Construites autour d'un projet de territoire, les actions de revitalisation s'inscrivent dans des conventions partenariales de financement. Celles-ci engagent tant la commune que son intercommunalité et les partenaires publics et privés du plan autour de cinq axes structurants, à savoir la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville, le développement économique et commercial équilibré, l'accessibilité, mobilité et connexion, la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine, l'accès aux équipements et aux services publics. Outre les services de l'Etat, les opérateurs nationaux participant au programme sont la Banque des Territoires, Action logement et l'Anah.

La rénovation du quartier quai du Commerce/Saint-Sépulcre s'inscrit dans le cadre plus large de rénovation du centre-ville de Saint-Omer, comme en témoigne la convention Action cœur de ville (ACV) de Saint-Omer, signée le 2 juillet 2018. Ses signataires sont la ville de Saint-Omer, la CAPSO, l'État, la caisse des dépôts, Action logement, l'ANRU, l'ANAH, l'EPF, Voies navigables de France et l'agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer.

La convention Action cœur de ville souligne que le projet de rénovation du quartier quai du Commerce/Saint Sépulcre constitue « un axe majeur de la politique de logement de l'agglomération » et opère un recensement des différents outils mobilisés en faveur de la rénovation du patrimoine bâti et de la requalification des friches au service de la production de logements.

Depuis 2019, la convention ACV vaut opération de revitalisation des territoires (ORT). Créée par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018, l'ORT est un outil nouveau à disposition des collectivités locales pour porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, pour lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes.

La convention d'ORT confère des nouveaux droits juridiques et fiscaux, notamment pour le renforcement de l'attractivité commerciale en centre-ville (dispense d'autorisation d'exploitation commerciale, suspension possible de projets commerciaux périphériques), la réhabilitation de l'habitat par l'accès prioritaires aux aides ANAH, la maîtrise du foncier (renforcement du droit de préemption urbain).

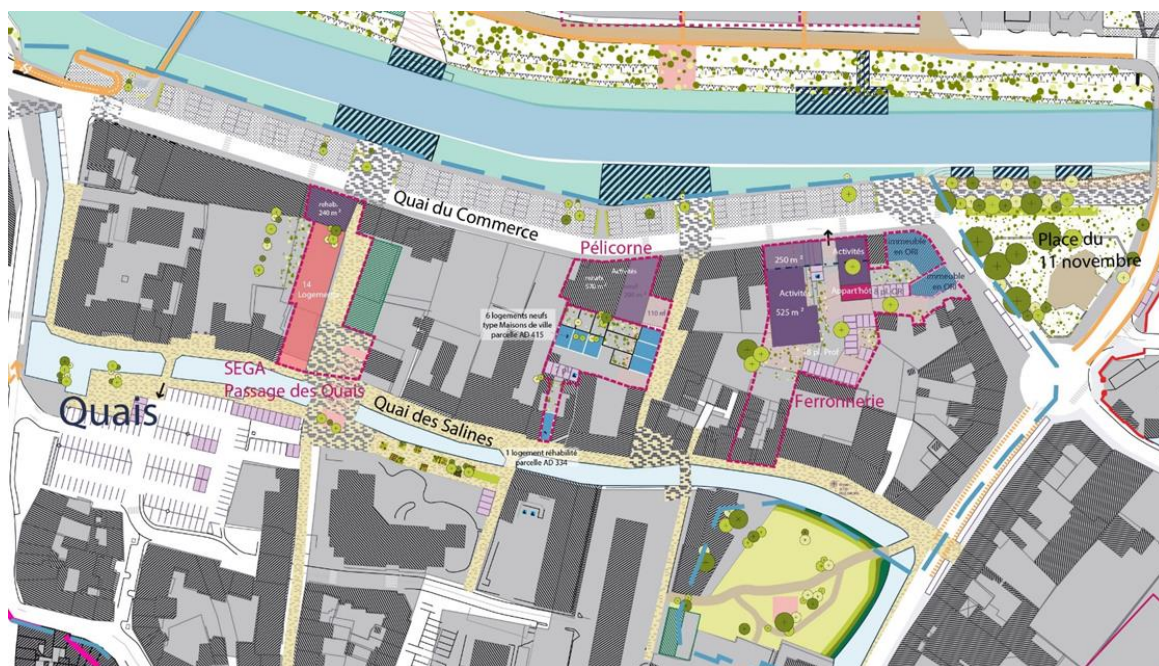
Au cas d'espèce, le périmètre de l'ORT englobe les différents dispositifs existants (NPRU, OPAH-RU, SPR). Il englobe également plusieurs secteurs de reconquête urbaine, à l'instar du site de la Halle aux Choux, situé en proximité de la gare de Saint-Omer.

2.2 Le projet de réhabilitation des îlots Sega et Pélicorne

Le quartier quai du Commerce/Saint Sépulcre est, comme vu *supra*, un secteur historique de la ville, qui regroupe à la fois de l'habitat social et de l'habitat privé souvent ancien et dégradé, et de nombreux immeubles ou espaces présentant une valeur patrimoniale.

Au sein du secteur quai du Commerce/quai des Salines, composante du quartier précité, trois îlots font l'objet d'une intervention spécifique : les îlots dits Sega, Pélicorne et Ferronnerie.

Carte n° 2 : Îlots Sega, Pélicorne et Ferronnerie



Source : CAPSO, dossier de candidature à l'appel à projet sur le recyclage des friches.

De façon générale, le projet concernant les trois îlots prévoit une harmonisation du bâti, à travers la suppression de friches n'ayant pas d'intérêt patrimonial et des constructions neuves qui devront s'intégrer dans leur environnement par des volumes similaires à ceux présents sur le site (logements et commerces en R+1 sur les deux îlots Sega et Pélicorne).

Seuls les îlots Sega et Pélicorne peuvent être qualifiés de friches, ce qui explique qu'ils aient été présentés par la CAPSO dans sa candidature à l'appel à projets « recyclage foncier des friches en Hauts-de-France », en 2021. Celui-ci ne s'appliquait pas à l'îlot Ferronnerie, puisque des activités y sont encore présentes⁴.

. La friche Sega

D'une superficie de 1 922 m², l'îlot Sega doit son nom à une société d'électricité qui avait ses locaux sur le site, au n° 8 quai du Commerce. Elle s'est délocalisée en dehors de la commune en 2013 et a ultérieurement été placée en liquidation judiciaire.

L'îlot se caractérise également par la présence d'entrepôts anciens à valeur patrimoniale, désignés par le nom de « bâtiment Coffre à jouets », du nom du commerce dédié à l'enfance qu'ils abritaient jusqu'en 2014.

La CAPSO est propriétaire de trois parcelles depuis 2016. Une quatrième a été acquise par l'EPF en 2017 et a été mise à la disposition de la CAPSO.

Le projet d'aménagement vise à supprimer la friche de l'ancienne entreprise Sega au profit d'une opération mixte proposant à la fois la construction de logements, de locaux à usage d'activités commerciales et la réalisation d'une liaison piétonne et cyclable entre le quai des Salines et le quai du Commerce.

Il s'agit d'un projet important à la fois en termes de cadre de vie des habitants (suppression d'une friche), d'attractivité du quartier (par la création de surfaces commerciales) et de fonctionnement urbain (par la création d'un nouvel axe piéton/cyclable traversant entre les deux quais).

Le programme d'habitat se compose d'une quinzaine de logements en accession libre de type T4 sur deux niveaux et demi. La surface commerciale créée sera de l'ordre de 450 à 500 m², avec l'adjonction d'un volume commercial sur le local déjà existant du Coffre à jouets.

Le prix de sortie des logements en accession libre a été évalué entre 2 800 et 3 000 €/m² par la CAPSO. Cette estimation se fonde, en l'absence d'opérateur identifié à ce jour, sur les prix dans le parc ancien dans le centre-ville de Saint-Omer, et devra être affinée.

. La friche Pélicorne

D'une superficie de 2 076 m², l'îlot Pélicorne est constitué de cinq parcelles acquises par l'EPF. Il comprend une maison de ville vacante, avec un jardin identifié dans le cadre du site patrimonial remarquable à préserver, et de bâtiments vacants depuis le départ d'une entreprise spécialisée dans le vitrage automobile et d'un artisan plombier-chauffagiste.

⁴ Le projet sur ce dernier îlot prévoit la réalisation de surfaces à vocation économique et/ou d'équipements et d'environ 25 logements en mixité, ainsi que le traitement du 54, quai des Salines, immeuble appartenant à Flandre Opale Habitat présentant un caractère patrimonial. Il nécessitera une restructuration foncière importante qui sera davantage engagée en deuxième partie du dispositif NPRU.

En termes d'habitat, le projet prévoit la réhabilitation d'un logement ancien dégradé et la construction de six logements en accession sociale à la propriété.

Le bailleur social Flandre Opale Habitat, filiale d'Action Logement, a été identifié dans la convention pluriannuelle de renouvellement urbain, dont il est l'un des signataires, comme maître d'ouvrage de la construction des logements en accession sociale à la propriété. Il s'agira de maisons individuelles avec jardin et place de parking, en ciblant des primo-accédants et notamment des personnes résidant déjà dans le quartier. Compte tenu de la dimension patrimoniale du site, la convention prescrit qu'une attention particulière devra être accordée à l'architecture extérieure et au choix des matériaux. Pour la réalisation de cette opération, le bailleur social bénéficie, comme prévu par la convention du NPRU, d'une cession de deux parcelles à l'euro symbolique.

Les prix de sortie pour les logements en accession sociale seront fixés à 1 825€/m² (Flandre Opale Habitat ayant prévu un coût total de 1 113 144 € HT pour une surface totale des 7 logements de 610 m²). Les logements en accession sociale à la propriété seront des T4 pour les logements en construction neuve de 80 à 96 m², le logement en réhabilitation dispose d'une superficie de 100 m².

La rue du Pélicorne, qui jouxte et dessert l'îlot dans sa partie Est, sera requalifiée afin de sécuriser les déplacements piétons et cyclables entre les deux quais. Elle débouchera sur le quai des Salines par l'aménagement d'une petite placette et la remise en service piétonne du pont franchissant la rivière des Salines.

Ainsi, la réhabilitation des îlots Sega et Pélicorne et, à travers elle, le recyclage des friches qui y sont présentes, permettra la création d'une vingtaine de logements neufs en accession libre ou sociale.

Tableau n° 2 : Récapitulatif des logements prévus pour les îlots Sega et Pélicorne

	Nb de logements	<i>Dont sur les secteurs de friches faisant l'objet de la demande de subvention</i>	Surface de plancher en m ²	<i>Dont sur les secteurs de friches faisant l'objet de la demande de subvention</i>
Logements sociaux (logements locatifs sociaux, en accession sociales ou apparentés tels que définis au L.302-5 du CCH)	7 logements En accession sociale (6 logements neufs et 1 logement réhabilité) Sur îlot Pélicorne	7 logements	671 m ²	671 m ²
dont logements en résidence sociale	-	-	-	-
Logements libres	14 logements en accession libre Sur îlot SEGA	14 logements	320 m ²	320 m ²
TOTAL	21 logements*	21 logements	991m²	991m²

Source : CAPSO, dossier de candidature à l'appel à projet sur le recyclage des friches.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'opération de réhabilitation des friches dites Sega et Pélicorne, examinée par la chambre, est située dans un quartier historique de la commune de Saint-Omer.

Elle s'inscrit dans un projet de renouvellement urbain ambitieux. L'objectif recherché est de désenclaver un quartier situé entre le centre-ville commerçant et la gare, de renforcer son attractivité, d'améliorer le cadre de vie des habitants. Les interventions prévues consistent dans la restructuration de l'habitat ancien dégradé et la construction de logements, le renforcement du tissu économique, l'apport de nouveaux équipements à destination des habitants, la création d'aménagements publics.

Cette opération, qui articule plusieurs dispositifs d'intervention, doit permettre le recyclage de bâtiments, dont plusieurs présentent un intérêt patrimonial, laissés vacants suite au départ de plusieurs entreprises autrefois présentes sur le site. Le projet vise la création d'une vingtaine de logements se répartissant entre accession libre et accession sociale à la propriété.

3 UN DÉBUT D'EXÉCUTION DU PROJET DE RÉHABILITATION

3.1 Un pilotage mobilisant de nombreux acteurs

Comme vu *supra*, les friches Sega et Pélicorne sont intégrées à plusieurs périmètres opérationnels et réglementaires, impliquant différents acteurs, ce qui a nécessité une articulation soutenue.

3.1.1 Le rôle coordinateur du programme Action cœur de ville

Le pilotage et l'animation du programme Action cœur de ville s'appuie sur une équipe projet associant les services de la ville de Saint-Omer et de la CAPSO. Une directrice de projet est positionnée au sein de l'Agence d'urbanisme et de développement du pays de Saint-Omer.

La convention Action cœur de ville indique qu'un comité de projet, qui valide les orientations et suit l'avancement de l'opération, se réunit *a minima* de façon trimestrielle. Le premier comité s'est déroulé le 8 juin 2018. En outre, des comités techniques en 2020 et 2021 ont réuni la ville de Saint-Omer, la CAPSO, les services de l'État (DDTM et sous-préfecture). Ils ont permis d'échanger sur l'avancement des projets de requalification des îlots Sega et Pélicorne.

La chambre constate que le programme Action cœur de ville a permis d'assurer une coordination des nombreux acteurs publics, dans l'attente de la mise en place des instances du NPRU, jusqu'à la signature de la convention pluriannuelle intervenue en 2021.

3.1.2 Un pilotage des opérations d'aménagement par la CAPSO

Le pôle aménagement de la CAPSO, qui compte une quarantaine d'agents, suit les thématiques liées à l'aménagement et au renouvellement urbain, à l'urbanisme, à l'habitat et à la mobilité. Il est, notamment, en charge du suivi de l'OPAH-RU, du « site patrimoine remarquable » et du contrat de ville.

Au titre du NPRU, la CAPSO a en charge (administrativement et financièrement) les opérations au sein des îlots Sega et Pélicorne. La cheffe de projet renouvellement urbain, positionnée au pôle aménagement, assure le lien avec les élus, les services de la ville de Saint-Omer et les partenaires institutionnels et opérationnels.

La gouvernance partenariale du projet NPRU articule plusieurs instances :

- comité de pilotage stratégique : suite à la signature de la convention pluriannuelle du projet de renouvellement urbain en mai 2021, le comité de pilotage s'est réuni le 5 juillet 2021 avec l'ensemble des partenaires (Préfecture, DDTM⁵, ANRU, CAPSO, ville de Saint-Omer, Action logement, Région Hauts-de-France, Flandre Opale Habitat, agence d'urbanisme, EPF, PLIE⁶, conseil citoyen) ;
- réunions de suivi CAPSO-ville de Saint-Omer-agence d'urbanisme : elles se tiennent régulièrement (six réunions entre septembre 2021 et avril 2022) et permettent de faire des points d'étapes sur les avancées du projet. Ces réunions font l'objet d'une présentation et d'un compte-rendu précis ;
- groupes de travail thématiques réunissant les services de la CAPSO et de la ville de Saint-Omer, ainsi que les partenaires sollicités selon les projets. Ils se réunissent en fonction des besoins. Des groupes de travail avec l'architecte des bâtiments de France ont lieu de façon récurrente ;
- comités techniques partenariaux avec les services de la CAPSO, de la ville de Saint-Omer et l'ensemble des partenaires. La CAPSO n'a pas transmis de comptes rendus de ces comités. Toutefois, des réunions ont eu lieu dans le cadre du programme ACV.

3.1.3 Le rôle de portage de l'Établissement public foncier (EPF)

L'Établissement public foncier (EPF) Hauts-de-France

Créé en décembre 1990 par décret en Conseil d'Etat, l'EPF est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial (EPIC) visant initialement à mettre en œuvre une politique partagée entre l'Etat et la région pour la requalification de grands sites industriels et miniers laissés en friche suite à l'arrêt des activités industrielles. Par décret du 6 août 2021, le périmètre de l'EPF Hauts-de-France couvre les anciens départements du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme.

Depuis 1996, il perçoit la taxe spéciale d'équipement et a vu son champ d'action s'élargir dans l'accompagnement des collectivités territoriales dans la maîtrise de leur foncier et le recyclage des espaces dégradés.

Le programme pluriannuel d'intervention (PPI) 2020-2024 vise trois objectifs à savoir l'accompagnement des dynamiques territoriales au niveau des EPCI dans le cadre de volets territoriaux, l'accélération de la transition écologique et la réduction des fractures territoriales.

L'EPF intervient notamment sur des opérations de portage foncier avec ou sans travaux, la constitution de réserves foncières, l'opération de résorption de friches industrielles, des opérations d'assemblages foncier visant à recomposer un îlot dégradé afin de produire du logement, des espaces ou des équipements publics et des opérations de recomposition urbaine inscrites dans des dispositifs nationaux (programme national de renouvellement urbain, programme action cœur de ville et petites villes de demain).

⁵ DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer.

⁶ PLIE : Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi.

L'Établissement public foncier est signataire de la convention pluriannuelle du projet de renouvellement urbain de la CAPSO évoquée *supra*. Il apparaît dans les documents stratégiques de cette dernière comme un partenaire privilégié des opérations d'aménagement.

Parallèlement à la signature du protocole de préfiguration du projet de renouvellement urbain, une convention opérationnelle a été signée entre l'EPF et la CASO en janvier 2016, pour cinq ans. Une nouvelle convention opérationnelle a été conclue en mars 2021, également pour cinq ans.

L'îlot quai des Salines/quai du Commerce, d'une superficie de près de trois hectares, est défini comme le périmètre d'intervention de l'EPF. Le rôle de l'établissement est d'acquérir les immeubles reconnus comme utiles aux opérations de renouvellement et de les rétrocéder à la communauté d'agglomération ou aux éventuels partenaires désignés.

Selon les termes de la convention, l'acquisition par l'EPF peut intervenir, après consultation de l'administration des Domaines, par voie amiable (mode d'acquisition privilégié), par préemption (l'EPF bénéficiant d'une délégation de ce droit dans le périmètre d'intervention) par voie d'adjudication, d'expropriation ou de délaissement. Dix parcelles ont été acquises par l'établissement au titre de cette première convention.

L'EPF assure la maîtrise d'ouvrage des études et travaux de proto-aménagement (déconstruction et traitement des sources de pollution concentrées, restauration et préservation du patrimoine) sur tout ou partie du foncier dont il est propriétaire et en assume l'entière responsabilité. Ces travaux consistent en des opérations de préparation du foncier, après son acquisition et en vue de la réalisation du projet porté par la collectivité. L'intervention de l'EPF exclut les travaux d'aménagement, pour lesquels il n'a pas la compétence statutaire.

Aux termes de la convention, la communauté d'agglomération s'engage à acheter ou faire acheter par un tiers de son choix les biens acquis par l'EPF. La cession se fait au prix de revient du portage foncier (dépenses d'acquisition, de gestion et de valorisation du patrimoine, d'études et travaux de proto-aménagement...), déduction étant faite des produits (loyers notamment) perçus par l'EPF.

3.1.4 Un partenaire privilégié : l'agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer

Créée en 1974, l'agence d'urbanisme et de développement (AUD) du Pays de Saint-Omer est une association de loi 1901, qui intervient en matière d'urbanisme et de développement de territoire. Initialement en charge de la mise en œuvre des « contrat de ville moyenne » et de la création du district de Saint-Omer, elle a progressivement élargi son périmètre d'intervention et apporte une ingénierie aux collectivités du territoire. Un programme partenarial d'activités identifie précisément les différents projets auxquels elle contribue.

Elle comprend 31 salariés au 31 décembre 2021, notamment des architectes, des urbanistes, des historiens, des experts mobilités, des graphistes. Son budget est d'environ 2,5 M€. La CAPSO lui verse chaque année une subvention de 1,6 M€.

La convention conclue entre la CAPSO et l'AUD stipule que cette dernière apporte son appui et son expertise dans de nombreux domaines (planification, foncier, économie, mobilités, patrimoine...) et énumère ses différentes actions prévues.

À cet égard, l'agence apparaît comme un acteur stratégique dans la mise en place des politiques liés au recyclage des friches et, plus généralement, à l'aménagement du territoire. À titre d'exemple, elle a fourni à la CAPSO des éléments pour le dossier « fonds friche ». Outre son rôle dans le travail de cartographie des friches à l'échelle communautaire, elle a exposé aux élus communautaires, lors du séminaire du 31 mars 2022 « zéro artificialisation nette », les implications de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience ».

3.2 La démolition du bâtiment Sega, premier acte de concrétisation du projet

La démolition du bâtiment Sega, intervenue en 2021, constitue le premier acte de concrétisation de la mise en œuvre du projet de réhabilitation des friches.

3.2.1 La réalisation d'un diagnostic archéologique du site concerné par la démolition

La protection du patrimoine archéologique

Selon les dispositions du livre V du code du patrimoine, « *constituent des éléments du patrimoine archéologique tous les vestiges, biens et autres traces de l'existence de l'humanité, y compris le contexte dans lequel ils s'inscrivent, dont la sauvegarde et l'étude, notamment par des fouilles ou des découvertes, permettent de retracer le développement de l'histoire de l'humanité et de sa relation avec l'environnement naturel* ».

Relevant des missions de service public et placée sous la maîtrise scientifique de l'État, l'archéologie préventive a pour objet d'assurer la détection ou la sauvegarde des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement. Les opérations de diagnostic et de fouilles archéologiques sont prescrites par le préfet de région, saisi par la personne qui projette d'exécuter les travaux. Il en désigne le responsable scientifique. Ces opérations peuvent être mises en œuvre par les services archéologiques des collectivités territoriales, préalablement habilités, ou par l'institut national de recherches archéologiques préventives, établissement public national.

Une convention, conclue entre la personne projetant d'exécuter des travaux et l'établissement public ou la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales dont dépend le service archéologique territorial chargé d'établir le diagnostic d'archéologie préventive, définit les délais de réalisation des diagnostics et les conditions d'accès aux terrains et de fourniture des matériels, équipements et moyens nécessaires à la réalisation des diagnostics.

Aux termes des articles R. 523-12 et R. 523-14 du code précité, les aménageurs peuvent, avant de déposer une demande pour obtenir les autorisations requises par les lois et règlements ou avant d'engager toute autre procédure, saisir le préfet de région afin qu'il examine si leur projet est susceptible de donner lieu à des prescriptions archéologiques. Si le préfet de région, ainsi consulté, lui fait connaître la nécessité d'une opération archéologique, l'aménageur peut le saisir d'une demande anticipée de prescription.

S'il apparaît que le projet d'aménagement aurait pour effet de détruire des vestiges archéologiques identifiés par le diagnostic, l'État peut prescrire toute mesure permettant leur sauvegarde, soit par la réalisation d'une fouille préventive, soit par la modification du projet. Le coût des fouilles est pris en charge par l'aménageur.

L'occupation humaine du quartier quai du Commerce/quai des Salines, situé à l'intérieur des anciennes fortifications de Saint-Omer, remonte au 13^{ème} siècle. Le plan guide de composition urbaine, élaboré par l'agence d'urbanisme en amont de la convention de renouvellement urbain, souligne ainsi qu'« *il apparaît primordial de prendre en compte la dimension patrimoniale du quartier* » dans le cadre du projet ».

Par arrêté du 24 juin 2020, le préfet de région a prescrit une opération de diagnostic archéologique préalablement à la réalisation du projet, considérant que les travaux envisagés étaient « *susceptibles d'affecter des éléments du patrimoine archéologique (proximité de vestiges médiévaux)* » et qu'il était « *nécessaire de mettre en évidence et de caractériser la nature, l'étendue et le degré de conservation des vestiges archéologiques éventuellement présents afin de déterminer le type de meures dont ils doivent faire l'objet* ». L'arrêté a prescrit que les opérations archéologiques auraient lieu après démolition des bâtiments présents sur le site et voués à la destruction, sans empiéter sur les fondations ou caves.

La réalisation du diagnostic a été confiée au service d'archéologie du département du Pas-de-Calais. La convention conclue le 6 janvier 2022 entre la CAPSO et cette collectivité stipule les modalités de réalisation dudit diagnostic, qui devait débiter en mars 2022.

À la date du contrôle de la chambre, la CAPSO n'avait pas encore eu connaissance des conclusions de ce diagnostic archéologique. Une prescription de réalisation de fouilles était toutefois jugée très probable par les services communautaires, sans que ses conséquences sur l'équilibre économique du projet et sa durée soient encore connues.

3.2.2 Les marchés conclus pour la démolition du bâtiment

La CAPSO a lancé, en 2020, une consultation selon la procédure adaptée, en vue de l'attribution d'une mission de maîtrise d'œuvre pour les travaux de démolition du bâtiment SEGA et la réfection des héberges. Le marché a été conclu pour un montant de 24 000 € HT, soit un taux de 6 % de l'enveloppe prévisionnelle affectée aux travaux (400 000 € HT).

Le programme de maîtrise d'œuvre souligne la dimension patrimoniale et historique du projet d'aménagement, et en particulier la nécessité d'articuler le phasage des travaux avec l'intervention du service d'archéologie. La mission du maître d'œuvre comprenait l'assistance à la passation des contrats de travaux.

La chambre a examiné la procédure de passation du marché de travaux pour la démolition du bâtiment Sega, notifié le 6 juillet 2021 pour un montant de 271 135 € HT (offre de base), auquel s'ajoutait une prestation supplémentaire éventuelle pour 52 639 € HT. Celle-ci n'appelle pas d'observations.

Avant démolition, le bâtiment Sega a fait l'objet de diagnostics amiante et plomb, ainsi que d'un « diagnostic déchets préalable à la déconstruction ».

Par délibération du 29 mars 2022, le bureau communautaire a approuvé la passation d'un avenant au marché pour un montant de 32 374 € HT, soit une plus-value de + 10 % par rapport au montant initial du marché, ce qui n'en bouleverse pas l'économie. Cet avenant a été motivé par la découverte, lors de la déconstruction du bâtiment le long du mur mitoyen, d'une maçonnerie de pierres et de briques. Il a été décidé de réaliser la finition de ce mur mitoyen par une rénovation de la maçonnerie à l'identique, au lieu de l'enduit initialement prévu, ceci engendrant un surcoût. Cet exemple illustre les contraintes liées au caractère historique et patrimonial du site.

3.2.3 Des solutions d'attente pour éviter la vacance de certains locaux

En attendant de commencer à réhabiliter la friche Sega, la CAPSO a mis en place un dispositif temporaire d'utilisation de certains bâtiments vacants. Des conventions d'occupation des locaux ont ainsi été conclues, à titre précaire, avec divers occupants.

De façon plus pérenne, le conseil communautaire a, par délibération du 16 décembre 2021, validé le principe de la cession du bâtiment dit « coffre à jouets » en vue de l'implantation d'un atelier de confection à base de recyclage de vêtements. Par délibération du bureau de juin 2022, le bien a été cédé au prix de 60 500 €, validé par le service des Domaines.

3.3 La recherche de porteurs de projets via le dispositif « Réinventons nos cœurs de ville »

Lancé en décembre 2018, « Réinventons nos cœurs de ville » est un dispositif national qui vise à impulser de nouveaux modes de production urbaine dans les villes du programme Action cœur de ville, en favorisant les partenariats entre secteur public et secteur privé. Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), service interministériel de recherche et d'expérimentation, en assure la coordination.

Depuis mars 2019, le PUCA accompagne 112 villes sélectionnées dans le cadre de ce dispositif. Celui-ci vise à faciliter l'émergence de projets et de programmes urbains innovants en centre-ville, et à réaliser des opérations mixtes qui répondent aux enjeux d'habitat et de développement économiques et commerciaux des centres-villes. L'objectif est de permettre à des porteurs de projets de candidater sur des sites proposés par les collectivités, en vue de la réalisation de logements, équipements, bureaux ou commerces.

En mai 2022, les îlots Sega et Pélicorne ont été retenus dans le deuxième appel à projets « Réinventons nos cœurs de villes », leur permettant ainsi de bénéficier d'une visibilité à l'échelle nationale. Un catalogue rassemblant les fiches des sites des villes éligibles a été diffusé lors des Assises nationales du logement le 2 juin 2022. Il décrit les orientations programmatiques souhaitées pour les deux îlots (création de logements neufs en accession libre pour Sega, réhabilitation de surfaces commerciales pour du commerce, de l'activité ou du service pour Pélicorne).

3.4 Le financement du projet et son calendrier

Dans le cadre du plan France relance, l'État consacre, en région Hauts-de-France, une enveloppe de 27,5 M€ pour requalifier des friches d'origine urbaine, industrielle ou commerciale, suite à l'appel à projets régional « recyclage foncier des friches » lancé au premier trimestre 2021. Le projet de réhabilitation des friches Sega et Pélicorne, présenté par la CAPSO en réponse à celui-ci, a fait partie des 37 sites retenus. Ces derniers ont été sélectionnés sur la base de critères tels que la maturité des dossiers, la cohérence du projet au regard des besoins en logements identifiés sur le territoire, la surface économique créée, ou encore le caractère prioritaire du secteur au regard des programmes nationaux tels qu'« Action cœur de ville ».

Le plan de financement de l'opération des îlots Sega et Péllicorne, présenté dans le cadre de la candidature à l'appel à projets, fait ressortir un montant total prévisionnel de 2,53 M€ en dépenses et 1,58 M€ en recettes.

Tableau n° 3 : Plan de financement prévisionnel de l'opération

Dépenses en € HT	Îlot SEGA	Îlot PELICORNE	TOTAL
Acquisitions	455 000	592 439	1 047 439
Études	4 800	4 486	9 286
Travaux	723 250	473 200	1 196 450
Remise en état foncier	508 608	163 200	671 808
Aménagement/ construction	214 642	310 000	524 642
Ingénierie (Moe)	154 803	121 044	275 847
TOTAL	1 337 853	1 191 169	2 529 022
Recettes en €	Îlot SEGA	Îlot PELICORNE	TOTAL
Produits des cessions	375 500	267 400	642 900
Logements (libre, à bâtir)	257 500	0	257 500
Coques commerciales	118 000	208 000	326 000
Équipements publics	0	59 400	59 400
Subventions : ANRU	481 176	455 665	936 841
TOTAL	856 676	723 065	1 579 741

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données issues du dossier de candidature dans le cadre de l'appel à projets du fonds friches

Le produit des cessions y est estimé pour les deux îlots à 642 900 €, soit un déficit d'opération de 1 886 122 €. Sur la base de ces éléments, la CAPSO a sollicité une subvention d'un montant de 572 056 €, correspondant à 30 % du déficit, le solde étant couvert par l'ANRU et par la CAPSO.

In fine, le projet a bénéficié d'une subvention de 450 000 €. Une convention signée entre la CAPSO et l'État précise que les dépenses doivent être engagées en septembre 2021 et terminées en juin 2023. Les charges couvertes par la subvention peuvent notamment concerner les travaux de démolition, de remise en état du foncier et de fouilles.

La subvention au titre du fonds friches couvre ainsi 24 % du déficit prévisionnel de l'opération. Celui-ci a été récemment affiné pour prendre en compte le coût d'éventuels travaux de fouilles archéologiques.

Tableau n° 4 : Couverture du déficit d'opération

FRICHES ANRU - Ilôts SEGA & PELICORNE

Plan de financement estimatif

10/09/2021

Sur base du déficit de financement

DEPENSES en € HT		RECETTES		
			Montant	Taux
SEGA		Etat - AàP relance FRICHES	450 000,00 €	24%
Démolition / Aménagement / Acquisition etc.	1 337 853,00 €			
Archeologie	240 000,00 €			
Produits des cessions	- 375 500 €	ANRU	936 841,57 €	50%
PELICORNE				
Démolition / Aménagement / Acquisition etc.	836 223,70 €			
Archeologie	100 000,00 €			
Produits des cessions	- 267 400,00 €	CAPSO	484 335,13 €	26%
Total Charges	1 871 176,70 €	Total des recettes	1 871 176,70 €	100%

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer.

Le déficit de l'opération est susceptible d'être diminué en fonction d'éventuelles minorations pratiquées par l'Établissement public foncier. Dans le cadre du NPRU, une réduction jusqu'à 50 % du coût de portage des parcelles destinées à accueillir des logements sociaux est en effet possible. Ceci pourrait être le cas sur les parcelles acquises par l'EPF sur l'îlot Pélicorne et conduirait à diminuer le prix de la rétrocession à la CAPSO d'environ 285 000 € (selon l'hypothèse privilégiée par l'intercommunalité).

Dans sa réponse, la directrice générale de l'EPF a précisé que le prix de cession « sera limité par un prix plancher : 50 % du montant des acquisitions et des frais de gestion et 20 % du montant des travaux ». L'application de ces minorations et leur ampleur ne sont, à ce jour, pas confirmées.

À ce stade, l'épure financière globale du projet de réhabilitation des friches doit en tout état de cause être considérée avec une grande prudence. Notamment, le résultat du diagnostic archéologique pourrait, en cas de nécessité de réalisation de fouilles, augmenter le coût du projet, dans des proportions difficiles à chiffrer à ce jour. Par ailleurs, le coût du foncier non bâti a été évalué à un prix de sortie à 250€/m² par la CAPSO, ce qui a été considéré comme élevé par l'ANRU. La CAPSO a maintenu son estimation, assumant le risque d'une diminution des produits de cession s'il venait à baisser.

De la même façon, ces risques et aléas pesant sur le projet sont susceptibles de bouleverser le planning de l'opération qui, actuellement, s'étend jusqu'en 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le projet de réhabilitation des friches Sega et Pélicorne fait intervenir plusieurs partenaires parmi lesquels l'Établissement public foncier des Hauts-de-France, chargé du portage foncier de l'opération, et l'agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer.

Il connaît un début de mise en œuvre avec la démolition du bâtiment Sega. Par ailleurs, afin d'éviter la vacance prolongée de certains bâtiments, la CAPSO a mis en place un dispositif de conventions d'occupation temporaire.

Le plan de financement du projet ainsi que son calendrier sont entourés de plusieurs incertitudes, liées notamment à l'éventuelle nécessité de réaliser des fouilles archéologiques.

*

* *



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE SAINT-OMER

*Tome 2 – La réhabilitation des friches
en vue de créer des logements*

(Département du Pas-du-Calais)

Exercices 2017 et suivants

1 réponse commune reçue :

- M. Joël Duquenoy, président de la CAPSO ;
- M. François Decoster, ancien président de la CAPSO ;
- M. Patrick Bedague, ancien président de la CAPSO

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>