



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE**

## **COMMUNE DE DUNKERQUE**

*Enquête régionale sur la revitalisation  
des centres-villes et centres-bourgs*

**(Nord)**

*Exercices 2018 et suivants*

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 29 novembre 2024.



**TABLE DES MATIÈRES**

SYNTHÈSE .....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
<b>1 LA CONCEPTION DU PROJET DE REVITALISATION .....</b>	<b>7</b>
1.1 Présentation du territoire.....	7
1.2 Caractéristiques du projet .....	7
1.2.1 De nombreux documents de référence.....	8
1.2.2 Les actions sur le commerce et les logements .....	10
1.2.3 La définition du périmètre de l’opération de revitalisation du territoire.....	11
1.3 Le cadre du projet de revitalisation.....	12
1.3.1 L’articulation entre la commune et l’intercommunalité .....	12
1.3.2 Les documents et outils stratégiques du projet de revitalisation.....	13
1.3.2.1 La prise en compte des documents d’aménagements et d’urbanisme.....	13
1.3.2.2 Une dynamique industrielle induisant de nouvelles projections.....	14
1.3.3 L’opération de revitalisation et les projets antérieurs .....	15
1.3.3.1 Un projet de revitalisation antérieur : le programme Phoenix .....	15
1.3.3.2 L’opération programmée d’amélioration de l’habitat et du renouvellement urbain (Opah-Ru).....	16
1.3.3.3 Le nouveau programme de renouvellement urbain.....	17
1.4 La conception du projet de revitalisation.....	18
1.4.1 Un diagnostic établi antérieurement .....	18
1.4.2 Une concertation avec les partenaires financeurs préexistante.....	18
1.5 La gouvernance déployée pour la mise en œuvre du programme .....	19
1.5.1 L’apport en ingénierie du programme .....	19
1.5.2 Une gouvernance évolutive .....	19
<b>2 LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE REVITALISATION .....</b>	<b>22</b>
2.1 La comitologie du projet.....	22
2.1.1 Le comité de pilotage.....	22
2.1.1.1 Le comité de projet .....	22
2.1.1.2 Le comité technique.....	23
2.1.2 Les fiches actions.....	23
2.1.3 Des relations distendues avec les commerçants .....	24
2.2 Les actions de revitalisation.....	25
2.2.1 De nombreuses études .....	25
2.2.2 Les actions relatives à l’habitat.....	25
2.2.2.1 Un accompagnement renforcé des copropriétés privées.....	25
2.2.2.2 La concession de renouvellement urbain des quartiers d’habitat ancien .....	27
2.2.3 Des actions relatives au commerce .....	27
2.2.3.1 Les dispositions particulières pour limiter le commerce de service.....	27
2.2.3.2 Observatoire du commerce .....	27
2.2.3.3 L’extension en dentelle du périmètre de l’opération de revitalisation du territoire aux entrées de ville et abords de la gare.....	28
2.2.3.4 Les boîtes créatives.....	28

2.2.3.5	Application DK So Shopping .....	28
2.2.4	Des actions habitat et commerce dans un futur proche.....	29
2.2.4.1	Les docks de la Marine .....	29
2.2.4.2	La passerelle de la gare.....	29
2.2.4.3	Les bains dunkerquois .....	29
2.2.4.4	La halle alimentaire .....	29
2.3	La Linière : une zone à contre-courant de l'ensemble du programme .....	30
2.4	Les concours financiers mobilisés dans le cadre du programme ACV .....	31
2.4.1	Un défaut d'outils mis en place par la commune.....	31
2.4.1.1	La variabilité du coût des boîtes créatives et de leur structure.....	32
2.4.1.2	L'impossibilité de déterminer le financement du poste de développeur de centre-ville .....	32
2.4.2	L'accompagnement par la région Hauts-de-France .....	33
2.4.3	Les engagements des partenaires du programme ACV .....	34
2.4.3.1	La Banque des Territoires.....	34
2.4.3.2	Action Logement .....	35
2.4.3.3	L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat .....	36
2.5	L'information des élus municipaux et la communication.....	36
3	LES RESULTATS DU PROJET DE REVITALISATION .....	38
3.1.1	Un défaut d'évaluation du programme .....	38
3.1.2	L'absence de méthode et de critères .....	39
3.1.2.1	Résultats habitat.....	39
3.1.2.2	Résultats commerce .....	39
ANNEXES	.....	42

### **Enquête de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs**

La revitalisation des centres-villes constitue un enjeu important pour les politiques d'aménagement. Elle est désormais un axe régulier d'intervention des politiques territoriales dans le but de favoriser l'émergence et la mise en œuvre de projets globaux.

Cette question est devenue l'une des orientations stratégiques de la politique territoriale de l'État avec la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN et les programmes nationaux de revitalisation dénommés « Action Cœur de Ville » (ACV) et « Petites Villes de Demain » (PVD).

Le titre IV « Améliorer le cadre de vie » de la loi ELAN contient de nombreuses dispositions visant à redynamiser les cœurs de villes, plus particulièrement un dispositif conventionnel d'opérations de revitalisation du territoire (ORT) destiné à revitaliser le parc de logements, le parc des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain sur ce territoire (article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation).

Le programme ACV a été engagé en 2018. Il concerne 247 communes représentant 20 millions d'habitants, soit 23 % de la population française. Chaque projet ACV porté par une collectivité territoriale a une dimension globale. Il doit permettre de réhabiliter l'habitat privé ancien pour faciliter l'accès au logement des ménages modestes, de structurer le tissu commercial et économique, de favoriser la mobilité professionnelle pour développer l'emploi, d'améliorer la qualité de vie et d'offrir un cadre de vie satisfaisant pour la population. Sur le plan financier, le programme repose sur des cofinancements apportés par les partenaires : plus de 5 Md€ mobilisés sur cinq ans, dont 1 Md€ de la Caisse des dépôts en fonds propres, 700 M€ en prêts, 1,5 Md€ d'Action Logement et 1,2 Md€ de l'Anah.

Le programme PVD a été lancé en octobre 2020 et concerne à ce jour 1645 communes sur le territoire français. Il a pour objectif de renforcer les moyens des élus des villes et leurs intercommunalités de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité pour réaliser leurs projets. Les territoires bénéficiaires voient leur ingénierie se renforcer, notamment par le cofinancement d'un chef de projet et/ou d'un manager de centre-ville ou de commerce. Le programme mobilise 3 Md€ sur 5 ans et permet d'accéder à plus de 160 dispositifs pour cofinancer les actions du projet de territoire. Plusieurs ministères et partenaires financeurs (banque des territoires, ANAH, Cerema, ADEME, etc.) sont associés au programme.

D'autres ressources locales (exemple : le dispositif « Redynamisation centres-villes/centres-bourgs » de la région Hauts-de-France) peuvent compléter ces enveloppes de crédits.

Dans ce contexte, la chambre régionale des comptes Hauts-de-France a inscrit dans son programme de contrôle 2024 une enquête régionale dénommée « La revitalisation des centres-villes et centres-bourgs en Hauts-de-France ». Le but est de rendre compte, par une dizaine de contrôles portant sur des organismes de différents types, de l'élaboration et de la mise en œuvre de projets de revitalisation relevant des programmes ACV et PVD. Au-delà des chiffres, l'enquête a pour objectif de rendre compte des actions concrètes conduites au titre de ces programmes et de la façon dont les villes bénéficiaires en ont tiré profit et des coûts qu'auront représenté ces opérations.

L'enquête examine prioritairement les opérations de revitalisation des axes habitat et commerce.

## SYNTHÈSE

La commune de Dunkerque a fait face jusqu'à la période la plus récente à la désindustrialisation de son territoire et à la dégradation de son habitat. La commune a développé, depuis le début des années 2000, plusieurs projets de revitalisation, dont le dernier, Phoenix, était porté depuis 2014. S'appuyant sur cette dynamique, la commune a contractualisé en 2018 son entrée dans le programme « Action cœur de ville » avec l'État et de grands opérateurs nationaux.

Plusieurs problématiques sont soulevées par la chambre dans la mise en œuvre et le suivi du programme « Action cœur de ville ».

En signant la convention, la ville s'est engagée à mettre en place des instances de pilotage avec l'ensemble de ses partenaires, à y associer les tiers concernés par la revitalisation de son centre-ville, et à mettre en place des outils de suivi et d'évaluation. Sur la période sous revue, aucune de ces instances n'a réellement fonctionné, aucun comité d'évaluation n'a été réuni. En outre, les rapports d'avancement et de réalisation n'ont pas été rédigés.

La ville se transforme. Cependant un manque de méthode est constaté dans la mise en œuvre « d'Action cœur de ville ». La chambre préconise à la commune d'élaborer, en collaboration avec ses partenaires, les fiches descriptives des actions en cours relevant du programme pour améliorer leur visibilité et leur suivi.

De même, la chambre recommande à la commune de mettre en place des outils adéquats pour tracer les financements perçus au titre du programme et assurer un suivi précis de leur emploi pour réaliser les actions prévues. Cette démarche permettra d'améliorer la transparence de l'utilisation des fonds publics alloués par l'État.

Par ailleurs, pour renforcer l'efficacité du programme et la capacité de la commune à évaluer et à rendre compte de la réalisation des actions engagées, la chambre recommande à la commune de poursuivre ses efforts pour élaborer des indicateurs solides et documentés, en coopération avec les parties prenantes concernées.

Aujourd'hui la revitalisation est portée par la réindustrialisation de son territoire qui la conduit, selon l'axe du programme dédié à l'habitat, à planifier une production importante de logements par la rénovation du bâti ancien et l'émergence de nombreux programmes neufs.

S'agissant de l'axe du programme relatif au commerce, la chambre relève que la commune a porté des actions à contre-courant de ses engagements pris dans le cadre du programme. Ainsi, malgré son engagement dans son acte de candidature de « *renforcer le maillage commercial de centre-ville, au détriment de la création de nouvelles zones commerciales périphériques.* », renouvelé dans la convention « *empêcher la création de zones commerciales nouvelles* », la chambre constate la validation de l'implantation d'une nouvelle zone commerciale à proximité immédiate de son centre-ville dont les études préalables ont relevé l'impact sur le commerce alimentaire de centre-ville.

**RECOMMANDATIONS***(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)***Recommandations (performance)**

<i>Degré de mise en oeuvre</i>	<i>Mise en oeuvre complète</i>	<i>Mise en oeuvre partielle</i>	<i>Non mise en oeuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation n° 1 :</b> rédiger pour les actions en cours, avec les partenaires, les fiches actions reprenant les objectifs et engagements contractualisés et détaillant les indicateurs d'avancement et de résultats.			X	24
<b>Recommandation n° 2 :</b> se doter d'outils permettant de tracer les financements perçus au titre du programme « Action Cœur de Ville » et être en mesure de rendre compte précisément de leur emploi.			X	33
<b>Recommandation n° 3 :</b> poursuivre le travail d'élaboration d'indicateurs solides et documentés.			X	40

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Dunkerque, au titre des exercices 2018 et suivants, a été ouvert par courrier du président de la chambre daté du 25 janvier 2024 et adressé à M. Jean Bodart, ordonnateur en fonctions depuis le 29 septembre 2023. Il en a accusé réception le 29 janvier 2024.

M. Patrice Vergriete, ancien ordonnateur de la commune, a été informé de l'ouverture du contrôle dans les mêmes conditions. Il a accusé réception du courrier de notification le 5 février 2024.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre de l'enquête que la chambre mène en 2024 sur les dispositifs de revitalisation des centres-villes et centre-bourgs déployés par les collectivités territoriales de la région Hauts-de-France.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 24 mai 2024, avec M. Bodart. M. Vergriete avait donné pouvoir à ce dernier pour le représenter lors de cet entretien.

Lors de sa séance du 20 juin 2024, la chambre a arrêté les observations provisoires et décidé de l'envoi du rapport d'observations au maire de la commune et à l'ancien maire. Des extraits ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, elle a, dans sa séance du 29 novembre 2024, arrêté les observations définitives suivantes.

# 1 LA CONCEPTION DU PROJET DE REVITALISATION

## 1.1 Présentation du territoire

La commune de Dunkerque, située dans le département du Nord, comptait 86 545 habitants en 2020. Elle avait perdu presque 14 000 habitants par rapport à 1982, année de son pic démographique. Elle est membre de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD), composée de 17 communes regroupant 192 635 habitants.

Sur la même période, sa population a vieilli, son taux de natalité a été divisé par deux, tandis que son taux de mortalité a progressé de presque 1 %. Au 1<sup>er</sup> trimestre 2024, le taux de chômage localisé<sup>1</sup> s'élève à 8,7 % (contre 9,9 % dans le département). En 2020, 23,1 % de la population occupait un emploi ouvrier, contre 19,6 % au niveau national.

Détruite à plus de 80 % pendant la seconde guerre mondiale, Dunkerque est une ville dite de « la reconstruction », caractérisée par de larges avenues, de grands espaces publics et des immeubles de faible hauteur. La commune compte 46 303 logements, contre 30 751 en 1968, ce qui représente une évolution de + 51 % en 60 ans. Depuis 2009, le nombre de logements vacants a augmenté de façon régulière passant de 5 % à 7 % (hausse de 1 000 logements). Le nombre de créations d'entreprises a connu une baisse de presque 20 % entre 2021 et 2022.<sup>2</sup>

Le développement économique se concentre autour de l'établissement public du grand port maritime de Dunkerque (GPMD), du terminal des Flandres ainsi que du terminal méthanier. Ce complexe industrialo-portuaire explique en partie l'importance de l'ingénierie locale préexistante au programme<sup>3</sup>. Cette dynamique industrielle se poursuit aujourd'hui avec la création annoncée de plus de 20 000 emplois en lien avec la décarbonation de l'industrie, nécessitant une politique du logement renouvelée, affectant la revitalisation du centre-ville. (cf. *infra* 1.3.2.2)

## 1.2 Caractéristiques du projet

Le maire de Dunkerque a confirmé la candidature de la commune au programme « Action Cœur de Ville » en mars 2018. Une circulaire du ministre de la cohésion des territoires d'avril 2018 indique que la ville est retenue au sein du programme.

---

<sup>1</sup> Source : DREETS, selon l'interprétation européenne des règles du Bureau international du travail.

<sup>2</sup> Source : INSEE.

<sup>3</sup> L'implantation, dans les années 1960, de la « sidérurgie sur l'eau » a obligé les communes à se concerter et a entraîné la création, en 1968, de la première communauté urbaine (CU) volontaire de France. La fermeture des chantiers navals de Dunkerque en 1987 oblige la CU à reconquérir ses friches industrielles et portuaires. A cette fin, elle se dote d'une société d'économie mixte, la société de développement du Dunkerquois, dite « S3D ».

### **Le programme national Action Cœur de Ville (ACV)**

Le programme a été engagé sous le pilotage du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) assure l'animation et la coordination du programme.

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

Les actions de revitalisation sont portées par des conventions partenariales de financement qui engagent tant la commune que son intercommunalité, et les partenaires publics et privés qui y sont associés. Outre les services de l'État, les opérateurs nationaux participant au programme sont la Banque des Territoires, Action Logement et l'agence nationale de l'habitat (Anah).

#### **1.2.1 De nombreux documents de référence**

Signée en septembre 2018, la convention-cadre pluriannuelle ACV fixe les modalités de mise en œuvre du programme. Elle décrit plus particulièrement le contexte dans lequel s'inscrit le projet de revitalisation, l'engagement des différents partenaires financeurs, l'organisation retenue par la collectivité pour piloter le projet et les études devant permettre de réactualiser des éléments de diagnostics. Elle liste également un nombre d'actions devant concourir à la réhabilitation du centre-ville. Ces actions doivent être précisées par des fiches actions, avec le montant alloué par chaque partenaire financeur. (cf. *infra* 2.1.2)

Différentes autres conventions ont complété la convention-cadre initiale.

Tableau n° 1 : Conventions du programme Action cœur de ville à Dunkerque

Date signature	Conventions	Partenaires	Objet
Septembre 2018	Convention-cadre pluriannuelle « Action cœur de ville »	CUD, ville de Dunkerque, Anah, Caisse des dépôts et consignation, groupe Action Logement, CCI, CMA, EPF <sup>4</sup>	Décrire les modalités de mise en œuvre du programme ACV
Novembre 2018	Convention immobilière « Action cœur de ville »	CUD, Ville de Dunkerque, groupe Action Logement	Définir les conditions d'une intervention commune pour favoriser la restructuration d'immeubles stratégiques situés dans le périmètre de l'ORT. Cette convention reprend les stipulations <sup>5</sup> d'une précédente convention entre Action Logement, la CUD et la ville de Dunkerque, signée en novembre 2017.
Novembre 2019	Homologation de la convention-cadre en convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT)	CUD, ville de Dunkerque, Anah, Caisse des dépôts et consignation, groupe action logement, CCI, CMA, EPF	Homologation par arrêté préfectoral : l'hypercentre, la basse-ville, le quartier de la gare ainsi que le site de l'île Jeanty du nouveau programme national de rénovation urbaine
Septembre 2021	Avenant n° 1 à la convention-cadre, valant opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU), dénommé « Renov' Cœur »	Le conseil régional Hauts-de-France s'associe au pilotage, à la mise en œuvre du plan Action cœur de ville et au financement.	Il modifie le périmètre de l'ORT en y ajoutant le secteur d'interface entre l'hypercentre et le quartier balnéaire de Malo et le quartier dit du « môle 2 » et reprend le volet copropriété de l'OPAH-RU du centre-ville de Dunkerque signée le 16 juillet 2021 par la CUD, la ville de Dunkerque, l'Anah et l'État.
En cours de signature <sup>6</sup>	Avenant à la convention cadre couvrant la période décembre 2023 – décembre 2026	CUD, ville de Dunkerque, Anah, Caisse des dépôts et consignation, groupe action logement, CCI, CMA, EPF, Conseil régional	Il complète le périmètre ORT en y intégrant le Kursaal, les pourtours du quartier des Glacis et consolide le périmètre de l'île Jeanty en concordance avec les orientations sur les entrées de ville ACV2

Source : chambre régionale des comptes, à partir des conventions transmises par la commune de Dunkerque.

<sup>4</sup> Chambre de commerce et d'industrie (CCI), chambre de métiers et de l'artisanat (CMA), établissement public foncier (EPF).

<sup>5</sup> La convention précise qu'elle prendra effet « sous réserve de la conformité de ses dispositions avec celles de la convention quinquennale qui devrait être prochainement passée entre l'État et Action logement Groupe ».

<sup>6</sup> Dans sa réunion du 5 septembre 2024, le comité de pilotage précise qu'outre une signature électronique, une signature papier est sollicitée pour la signature de l'Etat. Il manque les signatures de l'EPF Hauts-de-France, la SNCF et l'Etat.

## 1.2.2 Les actions sur le commerce et les logements

Le convention cadre et son avenant n° 1<sup>7</sup> identifient plusieurs actions et études à conduire pour les axes habitat et commerce.

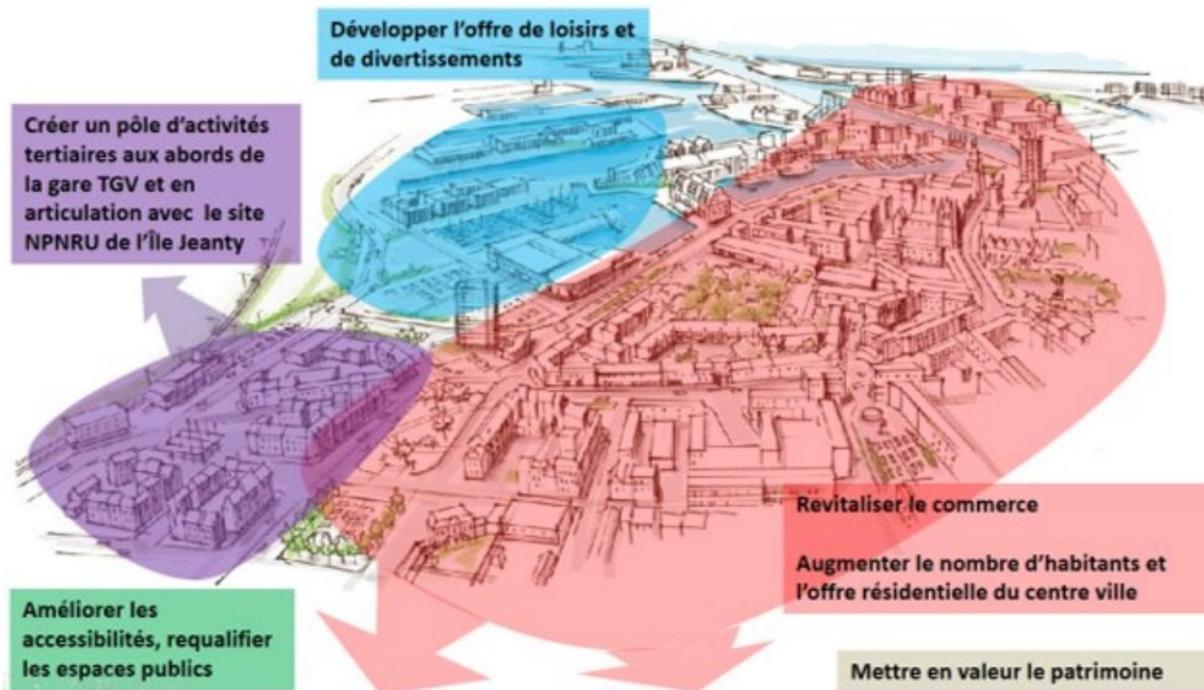
**Tableau n° 2 : Études et actions mises en œuvre dans le cadre du programme « Action cœur de ville »**

Axe	Conventions	Actions	Etudes
Habitat	Convention-cadre	Mise en œuvre de la convention immobilière Action Logement, ville de Dunkerque, CUD	Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés de la reconstruction (Popac)
		Observatoire dynamique des copropriétés	Étude sur l'analyse comparée des méthodes d'approche de la rénovation et de la mise en valeur du patrimoine reconstruit des centre-ville
		Poursuite du programme de ravalement obligatoire du centre-ville : rue Albert 1 <sup>er</sup>	Étude urbaine et sociale relative aux secteurs île Jeanty/Blanc vert/Carnot menée dans le cadre du NPNRU
	Avenant n° 1	Programme opérationnel de prévention d'accompagnement des copropriétés (Popac)	Étude de marché sur les résidences services seniors dans le Dunkerquois
		Engagement de l'Opah-Ru volet copropriétés	Expertise juridique et financière de la copropriété de la tour du Reuze
		Résidence étudiante Crous dans la Zac des Bassins	Engagement de l'étude pré-opérationnelle de définition du plan de sauvegarde de la tour du Reuze
Commerce	Convention-cadre	Installation de boxes créatives pour l'animation commerciale de la place Jean Bart	Étude et travaux en vue de la création d'une foncière commerce
		Nouveau programme Fisac axé notamment sur le développement d'outils numériques	Étude co-investissement opération des allées de l'Arsenal
		Observatoire dynamique du commerce	
	Avenant n° 1	Dispositif « mon centre-ville a un incroyable commerce »	Étude flux piétons
		Création d'un port-center	Étude d'extension de la Turbine
		Actions du Fisac	Étude foncière immobilier commercial
		Programme commercial du projet des Allées de l'arsenal	Étude Halle alimentaire
		Opération du quai de Leith	Étude de marché de l'immobilier tertiaire du centre d'agglomération de Dunkerque
		Création de la foncière commerce	Étude d'opportunité pour la mise en œuvre d'une "marketplace"
			Étude sur la logistique de centre-ville
			Étude sur des linéaires commerciaux du centre-ville

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la convention-cadre pluriannuelle et de l'avenant n° 1.

<sup>7</sup> L'avenant de projet à la convention cadre pluriannuelle pour la période 2023-2026 étant en cours de signature, les nouvelles actions à mettre en œuvre ne figurent pas dans le tableau.

## Carte n° 1 : Le projet de revitalisation du centre-ville de Dunkerque



Source : chambre régionale des comptes, à partir du support présenté par la commune de Dunkerque lors de la rencontre avec la Caisse des dépôts, le 21 mars 2019.

### 1.2.3 La définition du périmètre de l'opération de revitalisation du territoire

#### Le cadre des opérations de revitalisation du territoire

L'opération de revitalisation du territoire (ORT), définie par l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, a pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à revitaliser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux, ainsi que le tissu urbain de ce territoire.

L'ORT se matérialise par une convention signée entre l'État, ses établissements publics intéressés, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) bénéficiaire de l'opération, tout ou partie de ses communes membres parties au projet, dont, en principe, la ville centre.

Elle permet aux communes signataires de bénéficier d'une palette d'outils juridiques et fiscaux destinés à renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville, telle que la dispense d'autorisation commerciale, et à moderniser le parc de logements, en permettant notamment un accès prioritaire aux aides de l'agence nationale de l'habitat (Anah) et à l'éligibilité au dispositif de défiscalisation dit « Denormandie ».

Le périmètre ORT applicable à Dunkerque a été défini en novembre 2019 par arrêté préfectoral. Celui-ci est plus large que le périmètre initialement défini dans la convention-cadre (cf. carte n° 2 et 3 annexe n° 1).

Le périmètre d'intervention comprend l'hypercentre, la basse-ville, le quartier de la gare, le site de l'île Jeanty du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) ainsi que le secteur social des glacis, le quartier des « îlots bleus » et le secteur du « mole 2 ».

### **1.3 Le cadre du projet de revitalisation**

#### **1.3.1 L'articulation entre la commune et l'intercommunalité**

La commune de Dunkerque se situe dans la strate 4<sup>8</sup> du programme ACV, parmi les 10 communes les plus peuplées de celui-ci (cf. annexe n° 2). Elle coordonne les projets avec un développeur de centre-ville et une équipe consacrée à la qualité urbaine et au programme de ravalement obligatoire.

La CUD possède une ingénierie lui permettant de mettre en œuvre des compétences en matière d'urbanisme, d'aménagement, d'habitat, de foncier, de voirie-espaces publics, de mobilité-transport et de développement économique.

En 2021, la direction générale transition écologique des territoires (DGAET) a été créée. Elle regroupe 1 200 agents<sup>9</sup> chargés du pilotage des missions dédiées à la construction de la ville (foncier, habitat, aménagement, planification urbaine, mobilité, bâtiments, voiries) et des missions courantes (déchets, propreté urbaine, prévention des risques, eau et assainissement, espaces verts et naturels).

La collectivité et l'établissement s'accordent pour indiquer que la mutualisation a permis d'accélérer la concrétisation des synergies en facilitant la prise de décision.

D'autres acteurs participent à la réhabilitation du centre-ville : l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR), la société d'économie mixte de développement du Dunkerquois (S3D) et la société publique locale de l'agglomération dunkerquoise (SPAD).

---

<sup>8</sup> Sa population représente 10,1 % de celle des Hauts-de-France retenue dans le programme ACV (868 816 habitants).

<sup>9</sup> Dont 36 % issus de la commune et 64 % de la CUD.

### 1.3.2 Les documents et outils stratégiques du projet de revitalisation

#### 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 code général des collectivités territoriales (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 (EPCI). 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 PLU fixent les règles opérationnelles encadrant l'aménagement. Ils constituent les documents de référence pour l'octroi ou le refus des autorisations d'urbanisme. Ils doivent être compatibles avec le SCOT.

#### 1.3.2.1 La prise en compte des documents d'aménagements et d'urbanisme

Approuvé en 2020 par le conseil régional Hauts-de-France, le SRADDET vise notamment à rééquilibrer l'offre commerciale en faveur des centres villes et des centres bourgs et à produire du logement à hauteur des besoins en cohérence avec l'ossature régionale. Il mentionne que les SCOT et les PLU doivent développer des stratégies foncières dans lesquelles le renouvellement urbain prime l'extension urbaine.

Élaboré par le syndicat mixte du SCOT de la région Flandre-Dunkerque<sup>10</sup>, avec l'appui de l'AGUR, le SCOT de 2022 évalue le besoin annuel de construction de logements entre 900 et 1 000 jusqu'en 2035, dont 700 à 750 logements pour la CUD.

---

<sup>10</sup> Regroupant deux EPCI : la CUD et la communauté de communes des Hauts de Flandre (CCHF).

**Tableau n° 3 : Synthèse de l'axe logement**

Intercommunalité	Niveau de la structuration territoriale	Densité de logements à l'hectare	Objectif de production de logement (entre 2020 et 2035)			Objectif de consommation foncière depuis 2016 jusqu'en 2035 toutes vocations
			total	en renouvellement urbain	en extension urbaine (évaluation)	
CUD	Agglomération centre	40	700 à 750 logements/an	5 000 logements	2 000 à 2 500 logements	25 à 30 ha/an
	Pôle d'équilibre	30				
	Pôle secondaire	25				
	Pôle villageois >2 000 habitants	20				
	Pôle villageois <2 000 habitants	15				
Hameau	renouvellement et confortement urbains					
CCHF	Pôle d'équilibre	30	200 à 250 logements/an	300 logements	1 700 à 1 750 logements	10 à 15 ha/an
	Pôle secondaire (exception Bollezeele)	25				
		20				
	Pôle villageois >2 000 habitants	20				
	Pôle villageois <2 000 habitants	15				
Hameau	renouvellement et confortement urbains					

Source : chambre régionale des comptes, à partir du document d'orientations et d'objectifs.

Le SCOT vise également à conforter une offre commerciale équilibrée sur l'ensemble du territoire et à maintenir une offre de proximité.

Depuis 2012, la CUD disposait d'un plan local d'urbanisme communautaire (PLUc) et inscrivait son action à l'échelle intercommunale sur le volet urbanisme. En revanche, les thématiques habitat et déplacement faisaient l'objet de deux autres documents distincts, à travers le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU)<sup>11</sup>.

En 2016, pour prendre en compte les évolutions territoriales et institutionnelles<sup>12</sup>, le document d'urbanisme a été mis en révision afin de lui donner une nouvelle cohérence en y intégrant les volets habitat et déplacements. Approuvé en 2022, le PLUI-HD indique que la revitalisation de l'hypercentre est un « enjeu essentiel » et que le dispositif ACV permettra « d'amplifier [...] les efforts de revitalisation du centre-ville ».

### 1.3.2.2 Une dynamique industrielle induisant de nouvelles projections

D'après le contrat territorial pour la production et la rénovation de logements sociaux 2024-2026, le développement de la plateforme industrialo-portuaire induit la création à moyen terme de plus de 24 000 emplois susceptibles d'entraîner d'importants besoins en logement<sup>13</sup>.

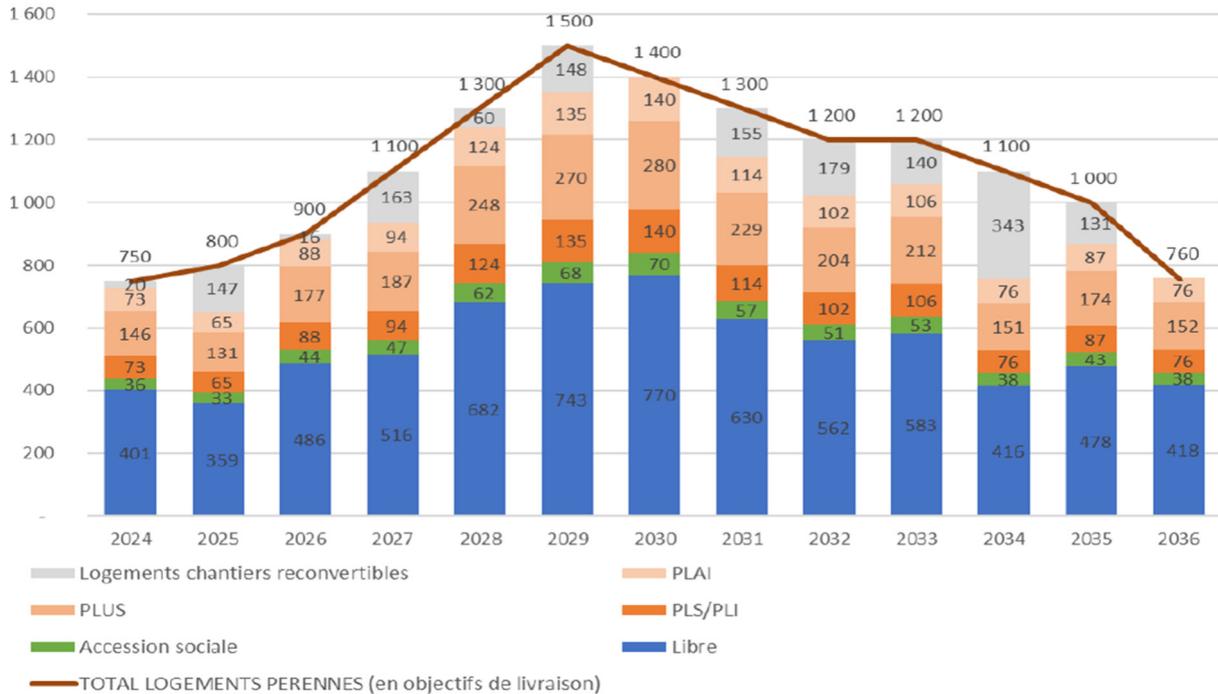
<sup>11</sup> En 2019, le territoire de la CUD regroupe 17 communes dont les règles d'urbanisme sont régies par un document d'urbanisme intercommunal et trois documents d'urbanisme communaux (communes de Spycker, Les Moères, et Ghyvelde).

<sup>12</sup> En 2012, la commune de Spycker intègre la CUD en conservant son document d'urbanisme local, tout comme celle de Ghyvelde, en 2013. En 2026, les communes des Moères et de Ghyvelde fusionnent.

<sup>13</sup> 40 % de ces emplois seront possiblement occupés par des salariés extérieurs au territoire dunkerquois.

Signé en décembre 2023, entre l'État, la CUD et l'ensemble des maires, l'inter bailleur HLM et les bailleurs du territoire, Action logement, la Caisse des dépôts et consignation, ce contrat estime ce besoin à 11 450 logements, au-delà des 7 500 prévus dans le plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacements (PLUI-HD), auxquelles s'ajoute un besoin de 4 300 places d'habitat temporaire.

**Graphique n° 1 : Nombre de logements à livrer chaque année (hors hébergements de chantier)**



Source : chambre régionale des comptes, à partir du contrat territorial pour la production et la rénovation de logements sociaux 2024 -2026.

### 1.3.3 L'opération de revitalisation et les projets antérieurs

#### 1.3.3.1 Un projet de revitalisation antérieur : le programme Phoenix

Développé à partir de 2014 par la commune de Dunkerque et l'EPCI, le projet « Phoenix », promeut une approche transversale du renouvellement urbain. Il vise à renforcer à la fois l'aspect commercial, tertiaire, résidentiel et l'embellissement du centre d'agglomération. Il entend également renforcer l'accessibilité du territoire en élargissant l'offre de transport en commun et en créant des pôles d'échanges de transports à proximité de la gare TGV. Il se matérialise par la mise en place de la gratuité des transports publics à Dunkerque en 2018 et du projet « Dk' Plus de mobilité ».

Le projet Phoenix a été mentionné dans la lettre de candidature et décrit dans le dossier de candidature de la commune au programme ACV. La pré existence de ce projet de territoire a permis à la collectivité d'entrer dans la catégorie 1 de la circulaire du 10 janvier 2018<sup>14</sup> et d'appuyer sa demande pour bénéficier du programme ACV.

### 1.3.3.2 L'opération programmée d'amélioration de l'habitat et du renouvellement urbain (Opah-Ru)

#### **L'Agence nationale de l'habitat (Anah), les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah) et les opérations de restauration immobilière (ORI)**

L'Anah, établissement public de l'État a pour mission d'améliorer le parc privé de logements existants. Elle accorde des aides financières aux propriétaires et accompagne les collectivités dans la mise en œuvre de leur politique de l'habitat privé. Elle utilise plusieurs volets pour mener cette mission : la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, la rénovation énergétique, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie et le traitement des copropriétés fragiles ou en difficulté.

L'agence est le partenaire privilégié des collectivités territoriales en proposant appui méthodologique et 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 difficultés, de revitalisation de leurs centres anciens. Enfin, elle soutient les associations propriétaires ou gestionnaires de centres d'hébergement d'urgence, pour en faciliter la rénovation et la transformation.

L'Anah propose aux collectivités une ingénierie et des aides financières dans le cadre d'Opah. Chaque opération se matérialise par une convention tripartite : État, Anah, collectivité. À côté des Opah classiques, il existe des Opah thématiques telles que les Opah – renouvellement urbain (Opah-Ru).

Les ORI 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.

En amont du programme Phoenix, un projet « habitat des quartiers anciens de Dunkerque » est mené depuis 2008 par la CUD dans les quartiers Soubise, gare et Basse-ville. Il se concrétise par une Opah-Ru mise en place entre 2007 et 2012 avec une ORI en 2012.

<sup>14</sup> Relative au lancement du programme ACV, cette circulaire identifie trois catégories de communes susceptibles d'être retenues dans celui-ci, dont la catégorie 1 « villes dont le projet global est abouti, l'ingénierie et la gouvernance opérationnelles et qui sont prêtes à mettre en œuvre les premières actions dès 2018 ».

Signée en 2009<sup>15</sup>, une concession de renouvellement urbain (CRU) entre la CUD et la S3D<sup>16</sup> prévoit l'acquisition de 70 immeubles. Fin 2016, les difficultés de commercialisation conduisent à l'arrêt des acquisitions, dont la surface hors-d'œuvre nette atteignait 17 988m<sup>2</sup>. En 2021, la S3D fait l'acquisition d'un immeuble supplémentaire, portant le nombre d'acquisitions à 64 immeubles, pour un total de 8,8 M€.

Fin 2017, une convention tripartite associant la CUD, la commune et Action Logement est signée. Action Logement s'engage à acquérir, via ses filiales, 30 immeubles situés dans les quartiers anciens de Dunkerque, dont 17 propriétés de la S3D pour remettre sur le marché une offre de logement locatif privé intermédiaire dédié aux salariés du privé, en accession à la propriété et du logement social dédié aux jeunes travailleurs ou étudiants.

### 1.3.3.3 Le nouveau programme de renouvellement urbain

#### **Le rôle de l'agence nationale de rénovation urbaine**

L'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) est un établissement public industriel et commercial créé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Elle finance et accompagne la transformation de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) via le nouveau programme national de rénovation urbaine (NPRU).

Le NPRU se concentre sur le « renouvellement urbain » de 480 quartiers éligibles (216 QPV d'intérêt national et de 264 QPV d'intérêt régional) parmi les 1 514 QPV français.

Qualifié QPV en 2014, le quartier Blanc-Vert- île Jeanty-Carré de la vieille-Jeu de Mail<sup>17</sup> devient quartier d'intérêt régional en 2015.

En 2018, le protocole de préfiguration du projet de renouvellement urbain inscrit l'île Jeanty dans une dynamique urbaine d'agglomération.

En 2021, la convention pluriannuelle de renouvellement urbain<sup>18</sup>, concerne un volume d'investissement de 330 M€ dont 120 M€ de l'Anru et 11,5 M€ de la région. Situé dans le périmètre ORT, le quartier île Jeanty - Blanc Vert bénéficie de près de 20 % des montants alloués au NPRU.

Les orientations stratégiques pour ce quartier projettent la démolition de près de 170 logements et 190 hébergements spécifiques, une réhabilitation de plus de 120 logements du parc social existant et la création de près de 400 logements.

<sup>15</sup> Pour une durée initiale de sept ans et depuis a été renouvelé jusqu'en décembre 2024.

<sup>16</sup> La S3D : acquisition et portage foncier des immeubles ciblés, gestion temporaire des immeubles, réalisation de travaux conservatoires et préparatoires à la vente, élaboration de projet de réhabilitation globale et durable, commercialisation des immeubles, suivi du respect de la prescription de travaux pour les acquéreurs.

<sup>17</sup> Au même titre que le quartier Téteghem Degroote. Les quartiers Saint-Pol-sur-Mer (quartier Ouest) et Grande Synthe (Albeck-Europe-Moulin) sont retenus dans le NPRU comme quartiers d'intérêt national.

<sup>18</sup> La convention est signée par l'État, la CUD, l'ANRU, Action Logement, la région Hauts-de-France, le département du Nord, les communes concernées<sup>18</sup>, l'établissement public foncier (EPF) ainsi que différents bailleurs impliqués.

## 1.4 La conception du projet de revitalisation

### 1.4.1 Un diagnostic établi antérieurement

La convention cadre identifie une phase d'initialisation<sup>19</sup> au cours de laquelle la collectivité affine son projet de territoire et ses besoins, via des études financées par le programme. Cette première phase aboutit à la signature d'un avenant qui inclut la stratégie du projet, le plan global d'opération et le plan de financement.

En raison de la préexistence du programme Phoenix, peu d'études de diagnostic complémentaires ont été sollicitées. Les quatre études déjà engagées et co-financées par les partenaires, listées dans la convention-cadre, ont conforté le projet déjà élaboré.

Tableau n° 4 : Études relatives au diagnostic du programme Action cœur de ville

Études (en euros TTC)	Calendrier de réalisation	Partenaires financeurs	Budget estimé
Etude POPAC	2018-2020	CUD/Anah	300 000
Etude Cerema sur la rénovation du patrimoine reconstruit de centre-ville	2018-2020	CUD / CEREMA	332 353
Etudes techniques pré-opérationnelles du site ouest de la gare de Dunkerque	2018	CUD SNCF	76 440
Etude urbaine et sociale relative aux secteurs Ile Jeanty/Blanc-Vert/Carnot-Dolet menée dans le cadre du NPNRU	2016-2018	CUD/ANRU	281 730

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la convention-cadre pluriannuelle ACV.

### 1.4.2 Une concertation avec les partenaires financeurs préexistante

Les relations entre la commune de Dunkerque et les principaux financeurs du programme ACV préexistaient avant la signature de la convention ACV. L'Anah avait, dès 2008, mis en place une OPAH-RU sur le territoire. De plus, en 2017, Action Logement et la CUD s'étaient engagés dans un programme de réhabilitation de logements.

À l'instar du projet de territoire, les relations qui préexistaient entre la collectivité, la CUD et les principaux partenaires financeurs du programme ACV<sup>20</sup> ont permis d'appuyer la candidature de Dunkerque dans la catégorie n° 1<sup>21</sup>.

Toutefois, la comitologie mise en place ultérieurement n'a pas permis de dépasser l'organisation préexistante, matérialisée par des rencontres bilatérales entre opérateurs (cf. 2.1).

<sup>19</sup> D'une durée de 18 mois.

<sup>20</sup> Convention de 2017 : Action Logement, ville et CUD et Opah-Ru 2008-2012 : l'Anah et CUD.

<sup>21</sup> 1- villes dont le projet global est abouti, l'ingénierie et la gouvernance opérationnelles.

## 1.5 La gouvernance déployée pour la mise en œuvre du programme

### 1.5.1 L'apport en ingénierie du programme

La convention-cadre prévoit le financement de trois postes.

**Tableau n° 5 : Postes financés dans le cadre du programme ACV**

Intitulé du poste	Structure de rattachement	Description poste	Partenaires financeurs
Chef de projet habitat-copropriété Cœur de ville	CUD	Il a pour mission d'assurer sur le terrain la coordination des actions et dispositifs de revitalisation des copropriétés de la reconstruction, de l'information à la réalisation de travaux	Anah à 50 % (19 548€/an)
Développeur de centre-ville	Commune / Direction générale administration commerce et sécurité	Il assure l'animation du réseau des commerçants de centre-ville, le développement des projets en lien avec la dynamique commerçante du centre-ville et le développement commercial du centre-ville	Subvention forfaitaire de 20 000 €/an par la Banque des Territoires durant 2 ans
Chef de projet ville intelligente	Commune / Direction développement, aménagement des territoires et attractivité	Il définit, anime, met en œuvre et évalue deux démarches « Dunkerque, ville intelligente partie intégrante du projet TIGA*" » et « Cœur de ville » pour le compte de la ville de Dunkerque	NC

Source : chambre régionale des comptes à partir, des conventions / tableau soumis à la validation de la commune.

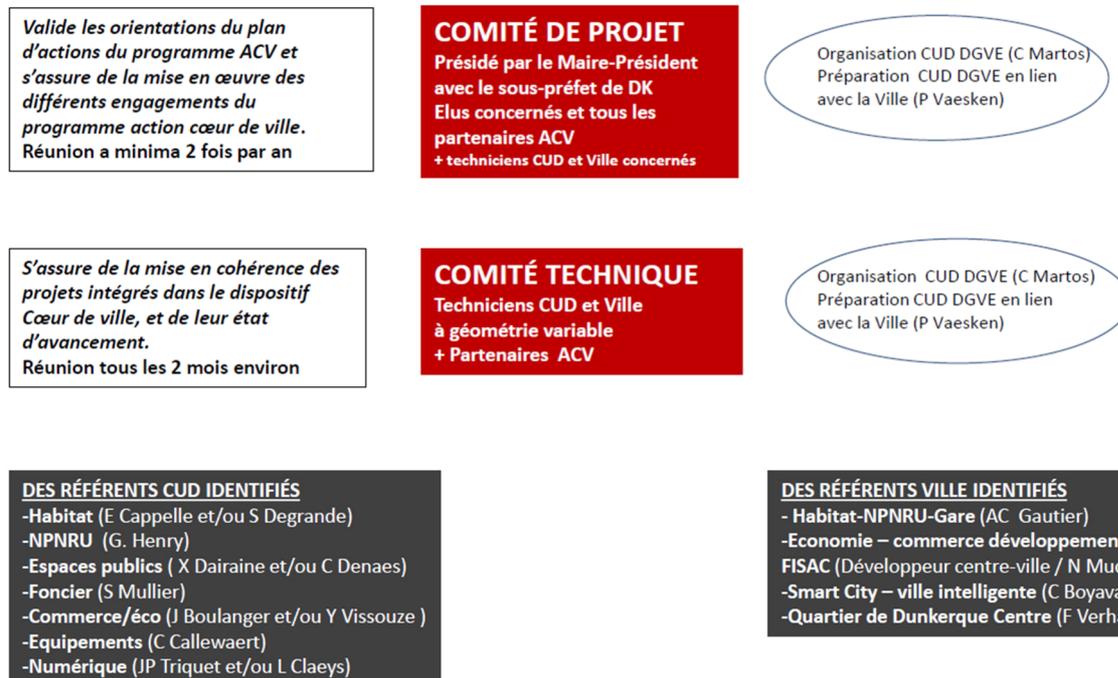
\*Territoire d'innovation grande ambition.

### 1.5.2 Une gouvernance évolutive

La commune et son intercommunalité se sont engagées à l'article 3 de la convention cadre à mettre en place une équipe projet<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Directrice de projet « cœur de ville » rattachée à la CUD ; directeur développement, aménagement des Territoires et Attractivité, placé sous l'autorité du maire de Dunkerque ; référents CUD et commune pouvant participer aux comités techniques.

**Schéma n° 1 : Gouvernance du dispositif cœur de ville**



Source : chambre régionale des comptes, à partir du support de présentation du comité technique ACV du 29 novembre 2018.

La gouvernance mise en place pour assurer le pilotage et le suivi du programme a connu, au cours de la période de contrôle, des changements liés à la fois à la mutualisation de certains services de la commune et de la CUD et à de nombreux départs.

L'analyse de la grille comparative des mouvements d'agents révèle une diminution entre 2018 et 2021 des moyens dédiés au pilotage (- 0.4 ETP<sup>23</sup>).

La chambre observe que le non-remplacement de la directrice de projet et la rotation des agents chargés du suivi du programme a affecté le pilotage administratif, stratégique et technique (cf. infra 2.1).

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La commune de Dunkerque, ville dite de la « reconstruction », a connu jusqu'à la période la plus récente une désindustrialisation forte et un nombre élevé de copropriétés qui ne correspondent plus aux normes actuelles.*

*La participation au programme ACV a été sollicitée par la collectivité pour renforcer les dynamiques préexistantes, projet « Phoenix », opération programmée d'amélioration de*

<sup>23</sup> Équivalent temps plein.

*l'habitat. Elles ont été confortées par le bénéfice des dispositifs particuliers attachés à la définition d'une opération de revitalisation du territoire.*

*La mutualisation a permis d'accélérer les synergies entre la commune et la communauté urbaine. Toutefois, les mouvements d'agents et le non-remplacement, en 2021, de la directrice du projet ont été des freins dans l'animation et le suivi du pilotage.*

---

## 2 LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE REVITALISATION

### 2.1 La comitologie du projet

#### 2.1.1 Le comité de pilotage

Dans son acte de candidature, la commune s'est engagée à mettre en place :

- un comité partenarial<sup>24</sup> se réunissant une fois par semestre ;
- un comité de suivi<sup>25</sup> se réunissant au moins deux fois par an ;
- un comité de coordination<sup>26</sup> se réunissant tous les un mois et demi.

##### 2.1.1.1 Le comité de projet

L'article 4 de la convention cadre stipule que « *le comité de projet est présidé par le Président-Maire de Dunkerque M. Patrice Vergriete, il associe en outre le Sous-Préfet ou représentant, le référent départemental de l'État désigné par le Préfet et plusieurs élus à savoir le vice-président de la CUD chargé de l'habitat et 4 adjoints au maire à l'habitat, au commerce, à l'économie, et du centre, les partenaires financeurs : Anah, Action Logement, Caisse des dépôts, le conseil régional et conseil départemental, CCI et CMA et l'Établissement Public Foncier* ». Cet article en fixe également la périodicité « *a minima de façon semestrielle* ».

Le comité de projet ne s'est pas tenu semestriellement. De plus, la fréquence de ses réunions est devenue plus espacée : 2 mai 2019, 16 janvier 2020, 22 avril 2021 et 23 juin 2023. Aucune réunion n'a eu lieu en 2022.

Aucune de ces réunions n'a donné lieu à l'établissement d'une feuille d'émargement. À partir de 2021, aucun compte-rendu n'en a été rédigé.

Par ailleurs, son organisation ressemble davantage à une présentation de projet peu efficace pour le déploiement d'un travail collaboratif. En effet, un diaporama PowerPoint est projeté. De plus, s'agissant de l'année 2023, à titre d'exemple (cf. tableau n° 15 annexe n° 5), aucun support préalable n'est joint à l'ordre du jour, lequel est communiqué dans un délai très court avant la tenue de la réunion.

Enfin, le nombre de participants a presque doublé : 30, dont 10 agents commune/CUD en 2020<sup>27</sup> ; 50<sup>28</sup>, dont 32 agents commune/CUD en 2023.

---

<sup>24</sup> Instance de gouvernance pour assurer le suivi de la mise en œuvre des projets et des documents de planification dans un dialogue permanent avec l'État, pour permettre une revue des actions de la future ORT et dossiers en cours avec les services de la DDTM.

<sup>25</sup> Instance technique de l'ORT co-piloté par la CUD et la commune, pour s'assurer de l'avancement des différents engagements de l'ORT et faisant le bilan de l'état d'avancement au comité partenarial.

<sup>26</sup> Co-piloté par la CUD et la commune pour s'assurer de la mise en cohérence opérationnelle des projets intégrés dans l'ORT, ces derniers ayant chacun leurs propres outils de suivi ou pilotage.

<sup>27</sup> Selon le compte-rendu.

<sup>28</sup> Hors présence indéterminée des élus. Données tirées des invitations par email.

Sur le fond, en l'absence de feuille d'émargement, de comptes-rendus ou de relevés de décisions, la participation effective des partenaires et des élus (vice-président de la CUD chargé de l'habitat, quatre adjoints au maire à l'habitat, au commerce, à l'économie, et au centre-ville) ne peut être établie à compter de l'année 2021.

La chambre constate en conséquence que l'objectif attrait à ce comité par le programme n'a pas été atteint et que l'engagement conventionnel de périodicité n'a pas été respecté.

En réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, le maire ne conteste pas ce constat. Il entend suivre les recommandations de la chambre en formalisant davantage la tenue des réunions du comité de gouvernance. Ainsi, le comité de projet a été réuni dès le 5 septembre 2024. A cette fin, un ordre du jour a été envoyé à ses membres. La réunion a donné lieu à la rédaction d'un compte-rendu. Un effort particulier est apporté à la présentation du déploiement du programme.

#### 2.1.1.2 Le comité technique

En contradiction avec les engagements conventionnels de la collectivité, le nombre de réunions du comité a été faible en 2018-2019, et aucune n'a été tenue durant 2020 à 2023 (cf. tableau n°16 annexe n° 5).

Par ailleurs, il n'y a pas eu de formalisation de ce travail, notamment par la rédaction de relevés de décisions et de comptes-rendus.

La chambre constate que les instances chargées d'animer la participation de la commune au programme ACV ont été peu actives. Dans ces conditions, il n'apparaît pas que le déroulement des actions relevant du programme et l'information des parties prenantes (services de l'État, Banque des Territoires, Anah, Action Logement) aient pu être réalisés dans les conditions souhaitables.

### 2.1.2 Les fiches actions

Aux termes du guide rédigé par l'ANCT : « *Le suivi des actions est effectué à partir des objectifs et des engagements contractualisés dans les fiches actions (cf. annexe n° 7). Le non-respect des éléments conventionnés dans les fiches actions sera soumis aux dispositions propres à chaque financeur (cas de non réalisation d'une action, par exemple) ».*

Ainsi, selon les directives de l'État, les fiches actions doivent permettre de définir précisément les investissements par lieux, leurs modalités de pilotage et les partenaires impliqués, ainsi que les conditions de leur faisabilité, selon les cinq axes du programme (cf. tableau n°18, annexe n° 7).

L'article 5 de la convention cadre stipule que « *les fiches actions sont validées et révisées uniquement par le maître d'ouvrage et les éventuels partenaires financiers [...] ».*

La chambre observe que ces fiches n'ont pas été réalisées. Seules les diapositives des présentations faites au comité de projet (cf. *supra* 2.1.1.1) donnent une approche grossière des projets conduits par la commune. Leur lecture appelle plusieurs observations.

En premier lieu, les éléments présentés, indifféremment études ou actions, sont exposés selon un canevas différent qui rend difficile leur lecture et leur suivi sur la période de validité de la convention.

Par ailleurs, ces diapositives sont très approximatives, en ce qu'elles ne mentionnent pas la date de signature, les indicateurs d'avancement et de résultat, le calendrier d'avancement, le coût total et la répartition du financement.

Enfin, plusieurs actions à l'état de réflexion, sans chiffrage ni signature des partenaires, sont présentées, ce qui entretient une confusion avec les actions contractualisées.

La chambre observe qu'en ne rédigeant pas les fiches actions, la commune de Dunkerque n'a pas mis sur pied les outils de pilotage, de suivi et d'évaluation qui lui auraient permis de rendre compte, aux financeurs du projet, de ce qui a été précisément réalisé et selon quelles modalités.

**Recommandation n° 1 : rédiger pour les actions en cours, avec les partenaires, les fiches actions reprenant les objectifs et engagements contractualisés et détaillant les indicateurs d'avancement et de résultats.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique qu'il entend suivre cette recommandation, en formalisant les fiches-actions, ce que la chambre ne peut attester en l'absence de pièces à l'appui.

### 2.1.3 Des relations distendues avec les commerçants

Sur la période de contrôle, plusieurs entités interviennent pour la promotion du commerce. Toutefois, cette période est marquée par une dégradation des relations de la commune avec l'association des commerçants du centre-ville et par la désuétude de son office du commerce.

L'office du commerce comprenait, à sa création en mai 2015, deux collègues équitablement répartis entre élus et partenaires institutionnels, d'une part, et commerçants et vendeurs de services marchands, d'autre part. Il ambitionnait d'être un espace de dialogue entre les acteurs liés au commerce, pour revitaliser le centre-ville. Il a fonctionné jusqu'à l'hiver 2020-2021.

L'association pour la promotion et l'animation du centre d'agglomération de Dunkerque (APACAD), créée dans les années 1980, a pour objet de promouvoir et de financer la communication et l'animation de commerce. Les associations de commerçants font adhérer leurs propres membres à l'APACAD pour se voir ensuite aidées dans leurs actions d'animation.

Parmi elles, l'association des commerçants du centre-ville, renommée « Vitrine dunkerquoise<sup>29</sup> », a vu ses relations rompues avec la commune sur la période 2018-2023. Toutefois, la collectivité lui a versé, en fin d'année 2023, une subvention de 5 000 €, après plusieurs années d'absence de subventionnement (cf. tableau n° 17, annexe n° 6).

---

<sup>29</sup> Anciennement nommée l'association « DK shopping », créée il y a plus de 30 ans.

En 2024, aucune subvention de fonctionnement n'a été versée à ces deux associations. L'adjoint au maire chargé du commerce, de l'artisanat et des PME a justifié la modification de la politique de subventionnement de la commune à l'égard des associations de commerçants par la volonté de redonner de la visibilité à leurs actions. Il incombe dorénavant à ces deux associations de présenter et faire valider par la commune chacun de leurs projets d'animation pour obtenir un subventionnement.

Ayant fait le constat d'un manque de lisibilité, d'accessibilité et de structuration de la fonction commerce notamment en raison de la répartition de ses activités dans trois services (domanialité publique, affaires juridiques de la DRPSA<sup>30</sup>, ex DATAR<sup>31</sup>), la commune a créé, en 2024, une mission visant à la mise en place d'un guichet unique.

La chambre relève les dernières avancées de la commune pour l'axe commerce du programme ACV et rappelle que celui-ci recommande de faciliter un travail transversal associant tous les acteurs locaux. Elle souligne que la réussite du déploiement de l'axe n° 2 consacré au commerce nécessite une concertation régulière de ses acteurs. Elle préconise à la commune de s'inscrire dans cette démarche durablement.

## **2.2 Les actions de revitalisation**

### **2.2.1 De nombreuses études**

L'ingénierie locale déployée au soutien du développement du projet Phoenix a été renforcée par la réalisation de nombreuses études, dans le cadre du programme ACV (cf. annexe n° 8).

### **2.2.2 Les actions relatives à l'habitat**

L'amélioration globale de l'habitat et l'augmentation du nombre de logements mis à la disposition des habitants constituent des objectifs majeurs de l'axe n° 1 du programme ACV. À cette fin, la commune a mobilisé différents outils.

#### **2.2.2.1 Un accompagnement renforcé des copropriétés privées**

Les partenaires du programme ont financé trois études, dont deux relatives à la réhabilitation des copropriétés et trois actions visant à réhabiliter les copropriétés du centre-ville : le programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés (Popac), l'observatoire des copropriétés et le programme Opah-Ru.

---

<sup>30</sup> Direction de la réglementation publique et de la sécurisation administrative.

<sup>31</sup> Développement Aménagement des Territoires et Attractivité.

#### 2.2.2.1.1 Le programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés

Lancé en août 2018, le Popac vise le recensement des copropriétés fragiles, l'animation d'un partenariat local et la sensibilisation des copropriétaires et des habitants à la rénovation énergétique. Il vise l'accompagnement de 35 à 40 copropriétés sur trois ans.

Au total sur la période de contrôle, 36 copropriétés ont bénéficié d'un diagnostic ayant abouti à un plan pluriannuel de travaux parmi lesquelles une copropriété emblématique, la tour du Reuze.

Bâti en 1974, cet édifice est un immeuble de grande hauteur (IGH) de 73 mètres. Intégrée au Popac en 2019, le diagnostic multicritères a mis en évidence de nombreuses difficultés de natures techniques et financières.

En 2020, un plan de sauvegarde, avec l'appui de l'État et de l'Anah, a été mis en œuvre, et la copropriété inscrite dans les priorités régionales du plan initiative copropriétés (PIC) de l'Anah.

Une étude pré-opérationnelle est financée<sup>32</sup>, dans le cadre du programme ACV, par l'Anah et la Banque des Territoires. En 2023, la CUD s'engage à cofinancer un programme global de travaux intégrant un volet énergétique.

#### 2.2.2.1.2 L'observatoire des copropriétés

Co-financé par la CUD, l'Anah, l'agence d'urbanisme Flandres-Dunkerque et piloté par cette dernière, l'observatoire des copropriétés vise à améliorer la connaissance du parc de ce type de logements.

Financé dans le cadre du programme ACV, son périmètre dépasse le seul territoire de la commune et s'étend à l'ensemble de la CUD. Il a recensé 1 588 copropriétés, dont 567 (36 %) dans le périmètre ACV et 329 dans le périmètre Opah-Ru (21 %).

La plus-value de cet observatoire apparaît limitée au regard de l'action de recensement mise en place par le Popac et par la déclaration rendue obligatoire, depuis 2018, au registre national des copropriétés.

#### 2.2.2.1.3 L'opération programmée pour l'amélioration de l'habitat

La mise en place d'une Opah-Ru, en 2021, s'inscrit dans la continuité du programme Popac et des études réalisées. L'objectif global seuil est de réhabiliter 550 logements sur la période 2021-2026.

Plusieurs volets d'intervention (cf. annexe n° 3) figurent dans l'Opah-Ru de 2021. Ils permettent d'articuler des dispositifs propres à la CUD, la commune, l'Anah et l'État. Les projections financières évaluent un total de financement de 12,6 M€ (cf. annexe 3), dont 5,1 M€ par l'Anah et 4,3 M€ par l'État.

---

<sup>32</sup> Financée à hauteur de 50 % par l'Anah, 25 % par la CUD et la Banque des territoires, pour un budget estimé à 0,7 M€.

L'avenant n° 1 à la convention-cadre ACV, valant Opah-RU, signé par les partenaires du programme fait le bilan de la phase d'initialisation et projette les actions pour la phase de déploiement. Il intègre également le volet « copropriété » de l'Opah-Ru au programme ACV.

La chambre relève toutefois, que la fongibilité du volet copropriétés de l'Opah-Ru dans le programme ACV s'est faite sans que n'apparaissent clairement les crédits alloués à ce volet. Les financements spécifiquement alloués à la rénovation des copropriétés s'élèvent à 7,04 M€, soit 55,9 % du total de l'Opah-Ru (cf. annexe n° 3). Les financements alloués à l'ingénierie<sup>33</sup> ou aux « aides travaux »<sup>34</sup> ne sont, en revanche, pas ventilés entre les différents volets de l'Opah-Ru. Il est dès lors impossible de distinguer ce qui relève des aides de droit commun de celles spécifiques du programme ACV.

#### 2.2.2.2 La concession de renouvellement urbain des quartiers d'habitat ancien

La signature de la convention cœur de ville intègre Action Logement et sa filiale Flandre Opale Habitat (FOH) dans la concession de renouvellement urbain (CRU) (cf. *supra* 1.2.2).

En septembre 2018, la convention immobilière « Action Cœur de Ville » tripartite (CUD, commune et Action Logement) augmente les objectifs d'acquisition d'immeubles. Elle permet également à Action Logement d'octroyer des financements directement aux investisseurs. Cette faculté favorise la sortie des projets.

Pour poursuivre cette dynamique, FOH et la S3D concluent des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA<sup>35</sup>) sur neuf immeubles.

En 2022, 24 opérations (352 logements) ont ainsi fait l'objet d'accord de financement par Action Logement (17,94 M€). L'apport de cet opérateur dans le programme a permis d'accélérer la commercialisation des biens en stock au sein de la concession de renouvellement urbain de la S3D.

### 2.2.3 Des actions relatives au commerce

#### 2.2.3.1 Les dispositions particulières pour limiter le commerce de service

Adopté en 2022, le PLUI-HD prévoit des dispositions spécifiques pour interdire tout changement de destination des rez-de-chaussée à usage commercial en habitation ou activité de services.

#### 2.2.3.2 Observatoire du commerce

La commune de Dunkerque a noué un partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie et l'université Ulco. La première convention, signée avant le déploiement du programme ACV, a été reconduite en 2021 jusqu'en 2023.

---

<sup>33</sup> Soit 0,92 M€ (7,2 %).

<sup>34</sup> Soit 2,05 M€ (16,2 %).

<sup>35</sup> L'acheteur devient propriétaire du terrain et des éventuelles constructions. Les ouvrages deviennent sa propriété au fur et à mesure de leur exécution. L'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement.

Ainsi, les activités des commerces du centre-ville sont analysées par sondage téléphonique et remise de questionnaires<sup>36</sup>.

### 2.2.3.3 L'extension en dentelle du périmètre de l'opération de revitalisation du territoire aux entrées de ville et abords de la gare

L'ORT exonère les projets d'implantations commerciales de passage devant la commission départementale d'aménagement commercial.

#### **Les autorisations d'exploitation commerciale**

Les autorisations d'exploitation commerciale sont régies par les articles L. 750-1 à L. 752-27 et R. 751-1 à R. 752-48 du code de commerce, issus de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME). La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a instauré la commission départementale d'aménagement commerciale (CDAC).

Cette instance est compétente pour délivrer les autorisations d'exploitation commerciale s'appliquant aux projets ayant pour objet la création, l'extension ou la réouverture d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>.

Le programme ACV2, dont la convention est en cours de signature, encourage l'extension du périmètre ORT aux entrées de ville et abords de gare.

Pour étendre le bénéfice du programme ACV, la commune de Dunkerque a d'abord envisagé une extension de ce périmètre (cf. carte n° 4, annexe n° 1). Cette large intégration des entrées de ville, telle qu'envisagée en juin 2023, ne lui aurait toutefois pas permis de maîtriser les implantations commerciales, en entrée de ville, sur les sites mutables à proximité immédiate du centre-ville.

Sur ce point, la chambre relève positivement la concertation menée avec les services de l'État qui a conduit la commune à opérer une extension adéquate de ce périmètre (cf. carte n° 5, annexe n° 1).

### 2.2.3.4 Les boîtes créatives

Installés par la commune sur la place Jean Bart, des conteneurs maritimes équipés de cimaises, d'étagères, d'un accueil, de vitrines, de moyens de projection et d'une petite réserve ont permis l'installation d'une boutique ou d'un espace d'exposition.

### 2.2.3.5 Application DK So Shopping

À la fin de l'année 2020, la commune a lancé l'application *DK So Shopping* qui visait 460 commerces susceptibles d'y être rattachés. Elle a été présentée comme une application permettant de connaître les commerces ouverts, offrant le service *clic&collect* pour aboutir à une *market place*, concurrencer les grandes plateformes internet et favoriser le commerce local.

---

<sup>36</sup> Les sondés sont invités à se prononcer sur la fréquentation de leur établissement ou de leur rue, l'activité de leur commerce selon la variation de leur chiffre d'affaire, de leur trésorerie, de leur projet d'investissement ou de recrutement.

## **2.2.4 Des actions habitat et commerce dans un futur proche**

### 2.2.4.1 Les docks de la Marine

Destiné à créer un lien entre le centre historique et les boucles commerciales, ce projet promeut la construction, au-dessus de nouveaux commerces implantés en rez-de-chaussée, de 150 logements avec un partage entre accession à la propriété en très haut standing et logement social (cf. photo n° 1, annexe n° 8).

### 2.2.4.2 La passerelle de la gare

Sa construction ambitionne le désenclavement du quartier de l'île Jeanty et le rapprochement de Saint-Pol-sur-Mer du centre-ville de Dunkerque. Piétonne et cyclable, la passerelle doit desservir les quais de la gare SNCF et enjamber le canal de l'île Jeanty. Elle complète le projet global de réhabilitation des abords de la gare avec l'ensemble immobilier « Quai de Leith », qui accueille un hôtel, des bureaux et le pôle de Loisirs devant prendre place sur 10 000 m<sup>2</sup> à proximité immédiate (cf. schéma n° 2, annexe n°8).

### 2.2.4.3 Les bains dunkerquois

Fermé depuis plus de 40 ans, le site dit des « bains dunkerquois » comprend l'ancien bâtiment des bains dunkerquois et le bâtiment des prudhommes. Remplissant à l'origine une fonction de bains-douches, piscine et lavoir public, le bâtiment bénéficie d'une identité patrimoniale forte<sup>37</sup>.

Le projet retenu dans le dispositif « Réinventons nos cœurs de villes »<sup>38</sup> vise à transformer ce site en une résidence intergénérationnelle inclusive, adossée à un hôtel offrant une possibilité d'hébergement pour les visiteurs des résidents seniors. En complément de cette offre, un restaurant et un espace de cotravail seront installés au rez-de-chaussée. Le projet devrait être ouvert en 2026 (cf. photo n° 2, annexe n° 8).

### 2.2.4.4 La halle alimentaire

Décrit par la commune comme projet emblématique de la revitalisation du centre-ville, la halle alimentaire ambitionne de proposer une offre commerciale nouvelle. Elle vise l'installation de producteurs locaux, la mise en avant de produits nouveaux, et la préservation de l'offre alimentaire du centre-ville.

Sa construction a débuté. Elle jouxte l'hyper centre-ville (cf. carte n° 6, annexe n° 8). Le projet de son implantation a conduit à une piétonisation accrue de son périmètre immédiat. Une ouverture le dimanche matin est programmée.

Aucune étude d'impact sur le commerce traditionnel installé à proximité immédiate (boulangerie, boucherie, primeurs, fleuristes, bar, points de restauration, etc.) n'a été réalisée.

---

<sup>37</sup> La façade néo-mauresque du bâtiment des bains est classée.

<sup>38</sup> « Réinventons nos cœurs de ville » (RCV) 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 secteurs public et privé.

Ainsi, sa capacité à apporter du flux dans l'hypercentre ne peut être objectivée, alors que le taux de vacance commerciale a atteint un taux historiquement haut en 2023 (cf. *infra* 3.1.2.2.) et que le déploiement du programme montre des contradictions majeures entre la volonté affichée de relancer le commerce de centre-ville et l'émergence de pôles commerciaux périphériques (cf. *infra* 2.3).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique qu'une étude d'opportunité et de positionnement a été réalisée en 2020, et qu'ainsi, l'impact de la halle alimentaire sur l'offre existante a été parfaitement mesurée. Il produit le rapport de l'étude à l'appui de sa réponse, document que la chambre n'avait pu se faire produire pendant le contrôle. L'étude fait apparaître que le site sur lequel la halle alimentaire a été implantée présentait des risques de conflit d'usages avec le marché actuel.

La chambre constate que les conclusions de cette étude ne sont pas de nature à modifier son analyse.

### 2.3 La Linière : une zone à contre-courant de l'ensemble du programme

La dispense d'autorisation d'exploitation commerciale dans les centres-villes identifiés par les ORT prévue par la loi du 23 novembre 2018 est complétée par la faculté, pour le préfet du département d'implantation, de suspendre, au cas par cas, sous des conditions strictement définies, l'enregistrement et l'examen de certaines demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) visant des implantations en dehors des secteurs d'intervention ORT. La mise en œuvre de cette faculté est reprise par l'article L. 752-1-2 du code de commerce.

Par décision du 7 décembre 2022, la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) a autorisé la création de la zone commerciale « La Linière », en périphérie immédiate de l'ORT, de l'hypercentre de Dunkerque et de la halle alimentaire. Cette zone, qui doit ouvrir au début de l'année 2025 (cf. *supra* 2.2.4.4), doit intégrer, entre autres hôtels et magasins d'ameublement, un magasin de commercialisation de produits frais et locaux. L'implantation d'une boulangerie franchisée est également projetée.

La surface de vente totale est de 9 118 m<sup>2</sup>.

Dans le rapport présenté à la CDAC, la chambre de commerce et d'industrie Hauts de France relève l'impact de ce projet pour les commerces de bouche du centre-ville de Dunkerque, commune inscrite au programme « Action Cœur de Ville ». Il ressort du dossier d'analyse de la direction départementale des territoires présenté à la CDAC qu'aucun élément ne permet d'affirmer que ce projet n'affectera pas les commerces de bouche du quartier.

Pourtant, le conseiller délégué au commerce de la CUD, par ailleurs maire-adjoint de Dunkerque chargé du commerce, a voté favorablement à l'implantation de cette zone commerciale. Ce vote est en contradiction avec les engagements pris par la commune dans le programme ACV. Dans son acte de candidature<sup>39</sup> à ce programme, déposé au mois de février 2018, la collectivité affirmait son objectif de « *renforcer le maillage commercial de centre-ville, au détriment de la création de nouvelles zones commerciales périphériques* ». De même, dans la convention cadre, elle s'engageait à « *empêcher la création de zones commerciales nouvelles.* ».

L'attractivité commerciale à proximité immédiate du périmètre de l'opération de revitalisation du territoire va également être renforcée par la réfection du centre commercial de Grande-Synthe et la rénovation de la zone commerciale de Saint-Pol-sur-Mer.

La chambre souligne la contradiction que fait apparaître le développement de la zone commerciale « La Linière » avec les engagements pris par la commune dans la convention ACV1.

Le maire indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il ne fait pas la même analyse de la situation. Il précise que le dossier présenté devant la CDAC montre que la commune n'a pas mené une « *action à contre-courant* » de ses engagements consistant à renforcer le maillage commercial du centre-ville. En l'état des informations dont elle dispose, la chambre maintient son observation.

## **2.4 Les concours financiers mobilisés dans le cadre du programme ACV**

### **2.4.1 Un défaut d'outils mis en place par la commune**

La direction générale adjointe du pôle « Transition écologique des territoires » est responsable du suivi financier du déploiement du programme ACV. Si les documents produits par la commune (cf. tableau n° 19 annexe n° 9) répertorient 31 actions pour l'axe habitat et 34 pour l'axe commerce, ils ne permettent pas d'identifier les concours financiers mobilisés dans le cadre du programme ACV.

La chambre a retraité ces données. Leur complétude par la collectivité (cf. tableau n° 20, annexe n° 9) soulève plusieurs remarques.

Tout d'abord, le tableau présente des contradictions sur le suivi des actions. Il peut ainsi être mentionné, dans le document produit à la chambre, qu'une action ne bénéficie pas de concours financiers ACV, tandis que cette action figure dans la convention. À titre d'exemple, la chambre relève l'analyse comparée des méthodes d'approche en patrimoine bâti, et l'observatoire dynamique des copropriétés.

En outre, il n'est pas exhaustif. Il omet, par exemple, le poste de manager de centre-ville.

---

<sup>39</sup> Page 11.

Par ailleurs, la lecture des légendes colorées révèle que la collectivité elle-même fait état de difficultés pour tracer les crédits perçus dans le déploiement du programme. À titre d'exemples, les études flash des « résidences seniors dans le dunkerquois » et « copropriétés tour du Reuze », terminées respectivement en 2019 et 2021, illustrent ce constat.

Enfin, la demande de documents de suivi adressée par la chambre à la direction des finances, mutualisée commune-intercommunalité, est restée sans réponse.

L'absence d'outils solides développés par la collectivité ne lui permet pas un pilotage financier efficient, et ne permet pas à ses partenaires d'avoir une vision précise de ce qu'ils financent, à titre d'exemple, les boîtes créatives et le poste de développeur de centre-ville.

#### 2.4.1.1 La variabilité du coût des boîtes créatives et de leur structure

Le coût des « boîtes créatives » présente une variabilité. La somme initialement mentionnée par la collectivité (0,19 M€) outre des frais d'exploitation (0,04 M€) a été corrigée pour inscrire un total de 0,23 M€ sur le tableau retraité.

La répartition de ce financement n'est pas renseignée. Pourtant, un financement a été sollicité et obtenu auprès de la Région (cf. *infra* 2.4.4), postérieurement à son achèvement. Ainsi, dans la demande de subvention, le coût des « boîtes créatives » a été déclaré à hauteur de 0,22 M€ avec une structure différente<sup>40</sup>. La chambre relève en conséquence une discordance tant du montant total que de sa ventilation.

#### 2.4.1.2 L'impossibilité de déterminer le financement du poste de développeur de centre-ville

Le développeur de centre-ville de Dunkerque, actuellement en fonction, a été recruté le 1<sup>er</sup> septembre 2023.

La collectivité a confirmé avoir bénéficié de crédits du programme ACV pour financer ce poste (cf. tableau n° 5, supra 1.5.1). En ce sens, sa fiche de poste mentionne une création de poste au mois d'octobre 2018, soit postérieurement à la signature de la convention ACV1.

La Banque des Territoires mentionne son financement dans les conditions reprises dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 6 : Financement du poste de manager de commerce – intendant de CV (en €)**

Nom projet	Modalité de financement	Enveloppe budgétaire	Montant CDC	Coût total Projet	Date Engagement
Manager de commerce intendant de CV	Co financement	ACV	40 000	64 400	17/05/2021

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de financements de la Banque des Territoires.

<sup>40</sup> 0,21 M€ pour les structures, 9 244,80 € pour les déplacements, 3 844,80 € pour la maintenance corrective et 1 253,38 € pour l'habillage et la communication.

La date d'engagement du financement conduit à interroger les conditions d'éligibilité<sup>41</sup>. Or, en 2017, la commune recourrait déjà aux services d'un développeur de centre-ville, ce qui la rendait non éligible au bénéfice de ce financement.

Les recherches effectuées n'ont pas permis de retracer avec certitude le fléchage de ce crédit, alors que seule une somme de 20 000 € a été versée. Elle pourrait correspondre plutôt au cofinancement de solution numérique pour le commerce<sup>42</sup>.

La chambre note que le tableur de suivi de la collectivité (cf. tableau 22, annexe n° 9) est confus, indiquant : « *Poste d'intendant relais numérique de centre-ville (manager centre-ville)* ».

La commune n'est donc pas en mesure de dresser le bilan financier du projet. Les incohérences entre les documents ne permettent pas d'établir précisément les concours financiers mobilisés pour conduire les actions de revitalisation relevant du programme ACV et de leurs financements.

En outre, le caractère lacunaire des outils, à l'instar de l'absence de fiches actions, n'offre pas aux partenaires une lisibilité satisfaisante de ce qu'ils financent.

**Recommandation n° 2 : se doter d'outils permettant de tracer les financements perçus au titre du programme « Action Cœur de Ville » et être en mesure de rendre compte précisément de leur emploi.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique avoir engagé le travail d'élaboration d'outils permettant de tracer les financements perçus au titre du programme « Action cœur de ville ». La chambre invite la commune à prolonger cette première étape vers une démarche plus aboutie, afin de rendre compte précisément des financements perçus et des engagements réalisés pour chacune des actions du programme ACV.

## 2.4.2 L'accompagnement par la région Hauts-de-France

La présence de la Région en accompagnement du programme est institutionnalisée par l'avenant n° 1. Elle s'engage entre autres à s'associer au pilotage. Elle soutient les opérations inscrites dans la convention qui remplissent les objectifs de renforcement de l'attractivité des centres-villes, dans la limite de 0,5 M€ sur la durée de la convention, quels que soient le nombre, le montant et le maître d'ouvrage des opérations soutenues.

---

<sup>41</sup> 20 000 € par an pendant deux ans (dans la limite de 80 % du coût du poste) pour un recrutement entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 31 mars 2021, à condition que le territoire ACV ne dispose pas antérieurement d'un manager de commerce.

<sup>42</sup> Subvention forfaitaire de 20 000 € TTC. Bénéficiaires : communes, EPCI retenus dans le programme « Action Cœur de Ville », si le service mis en œuvre entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 31 mars 2021.

La délibération n° 2021.00696 du conseil régional autorise le financement de dépenses antérieures à la signature de la convention cadre signée en 2018. Elle exige un engagement des travaux avant le 31 décembre 2021.

**Tableau n° 7 : Subventions versées par la région Hauts-de-France (en €)**

Date de la demande	Délibération	Actions	Montant sur tableur de suivi de la collectivité	Montant sur demande de subvention	Montant alloué	Date d'achèvement (délibération)	Date d'achèvement réelle
19 avril 2021	5 octobre 2021	Création port center	460 027	460 027	230 013	30 juin 2022	juillet 2020
24 mars 2021	5 octobre 2021	Création et installation de boîtes créatives en centre-ville	187 200 + 43 000 d'exploitation	220 210	110 105	31 décembre 2021	janvier 2019
30 mars 2021	5 octobre 2021	Mise en place d'une signalétique piétonne	128 388	128 388	64 194	31 décembre 2021	2019-2020
	Total			808 625	294 207		

Source : chambre régionale des comptes, à partir des documents transmis par la commune et des délibérations du conseil régional.

La totalité des actions subventionnées par la Région étaient achevées, parfois depuis deux ans, lors du dépôt de la demande, au mois de mars et avril 2021. Pourtant, la délibération de la Région fait mention de dates d'achèvement postérieures, soit au 31 décembre 2021 et 30 juin 2022.

À l'instar des observations formulées plus haut, cette discordance interroge la fiabilité des outils et des informations transmises.

### 2.4.3 Les engagements des partenaires du programme ACV

#### 2.4.3.1 La Banque des Territoires

L'engagement de la Banque des Territoires s'articule autour de plusieurs axes :

- l'ingénierie (co-financement d'études et marchés à bon de commandes) ;
- l'investissement dans des projets auprès d'acteurs privés ;
- le financement de projets.

Les projets sont conventionnés par opération après étude et confirmation d'éligibilité.

La Banque des Territoires analyse systématiquement les suites apportées aux études qu'elle a financées pour déterminer si elles ont donné lieu à l'octroi d'un financement ou à la réalisation d'un investissement.

Les concours financiers relatifs à du cofinancement et aux marchés à bon de commandes sont détaillés en annexe n° 11.

En outre, la Banque des Territoires a réalisé, au 31 décembre 2023, des investissements pour un montant total de 10,5 M€. Ils ont porté, en majorité, sur le Quai de Leith, la foncière de commerce, l'éclairage public, et la flotte de bus.

La Banque des Territoires a également réalisé, au 31 décembre 2023, des investissements pour un montant total de 8,3 M€, ayant porté, en majorité, sur deux projets d'immobilier tertiaire (Toiles et Bâches, et Quai de Leith) : la Foncière de commerce et d'activité, et la construction d'une unité de production d'hydrogène destinée à alimenter des bus et des bennes à ordures ménagères..

#### 2.4.3.2 Action Logement

##### **Le rôle d'Action Logement**

Action Logement gère paritairement la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), versée par toutes les entreprises du secteur privé d'au moins 50 salariés, pour conduire ses deux missions principales : accompagner les salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle, et construire et financer des logements sociaux et des logements intermédiaires, prioritairement dans les zones tendues.

Le montant de la participation financière d'Action Logement dans le programme ACV pour la région Hauts-de-France s'élève, au 31 décembre 2022, à 240 M€, soit 16,9 % de l'enveloppe nationale<sup>43</sup>.

La commune a bénéficié, sur la période 2018-2022, de 21,5 M€, montant supérieur à la moyenne régionale (10,4 M€)<sup>44</sup>. Toutefois, avec 88 024 habitants, Dunkerque concentre près de 10 % de la population des Hauts-de-France concernée par le programme ACV. Son enveloppe totale correspond à 9 % de l'enveloppe régionale, s'élevant elle-même à 240 M€ (cf. annexe n° 4).

Deux conventions, signées en 2017 et 2018, encadrent son action sur le territoire de Dunkerque (cf. *supra* 2.2.2.2). La chambre observe que la reprise, dans le programme ACV, d'une convention antérieure de « droit commun » rend difficile l'analyse des flux attribués spécifiquement au programme ACV.

Les éléments présentés lors de la réunion du comité de pilotage, le 1<sup>er</sup> juin 2023, précisent que 21,5 M€ de financement ont été accordés pour 26 opérations. Ce montant correspond à 75 % des financements accordés par Action Logement sur le territoire de la CUD. En contrepartie, 1 112 réservations locatives pour loger les salariés et alternants du bassin d'emplois de la CUD ont été effectuées.

<sup>43</sup> Ce montant est à mettre en lien avec la part de la population des Hauts-de-France concernée, , soit 11 % (environ 870 000 habitants contre 7,8 millions au niveau national).

<sup>44</sup> En prenant en compte le financement des investissements filiales d'Action Logement dans les Hauts-de-France, le montant total alloué est de 467 M€ (dont 42,3 M€ pour la commune de Dunkerque). Au niveau national, ce montant est de 2,2 Md€.

**Tableau n° 8 : Les financements d'Action Logement au bénéfice de Dunkerque (2018 – 2022)**

En euros	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Pourcentage
Droit commun	890 000	454 000	280 000	36 000	414 750	2 074 750	7,2 %
ACV		1 770 990	3 916 629	8 587 956	7 272 631	21 548 206	74,9 %
PIV démolition			978 000		280 000	1 258 000	4,4 %
PIV construction			1 975 000			1 975 000	6,9 %
NPNRU			813 300	497 200	603 000	1 913 500	6,7 %
TOTAL	890 000	2 224 990	7 962 929	9 121 156	8 570 381	28 769 456	100 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données d'Action Logement.

### 2.4.3.3 L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

En 2022, l'Opah-Ru a fait l'objet d'une communication auprès des propriétaires du secteur d'opération, via des pages internet spécifiques, sur le site de la CUD, et des prospectus. En 2023, le volet copropriétés est en phase de « vote de la première phase de travaux » et de préparation des conventions de financements sur les îlots de copropriétés identifiés. Il n'y a pas, à ce stade, de données sur les montants alloués à chacune des opérations.

L'Anah a également financé le poste de chef de copropriété, les études de la tour du Reuze et le Popac.

**Tableau n° 9 : Actions financées par l'Anah**

Actions	Part dans le financement total du projet	Montant (€)
Poste chef de projet copropriété	50 %	19 548 / an
POPAC	50 %	150 000
Etude flash tour du Reuze	100 %	NC
Etude pré-opérationnelle tour du Reuze	50 %	60 100
Suivi et animation du plan de sauvegarde de la tour du Reuze	50 %	350 000
Observatoire des copropriétés	42 %	60 000 sur 3 ans

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par la collectivité.

## 2.5 L'information des élus municipaux et la communication

Aucun des rapports sur les orientations budgétaires de la période 2018-2023 ne fait mention du programme, y compris lors des étapes clés de son déploiement : en 2018, lors du dépôt de la candidature ; en 2019, après sa signature ; ou lors de la préparation de la convention ACV2.

Lorsque des investissements sont réalisés ou des sites mentionnés, le financement préalable d'études par des partenaires ACV n'est pas mentionné. Il est ainsi, à titre non exhaustif, des boîtes créatives, de la halle alimentaire, du quai de Leith, de l'application DK So Shopping.

Enfin, la consultation des procès-verbaux des réunions du conseil municipal conduit au même constat. En effet, seuls six procès-verbaux en font mention sur la période<sup>45</sup>.

La commune n'a, jusqu'en octobre 2020, jamais communiqué auprès de ses administrés sur le bénéfice du programme ACV pour assurer la revitalisation de son centre-ville. La communication réalisée par les magazines municipaux<sup>46</sup> et communautaires décrivent ponctuellement des opérations, sans qu'une visibilité de l'ensemble du programme et de ses cinq axes ne soit décrite.

Il en est ainsi également du site internet de la collectivité, qui propose une présentation par opération, avec une arborescence par quartier. La rubrique sur les Fabriques d'Initiatives Locales<sup>47</sup> offre la lecture, avec un QR code associé, des différentes réunions sur un même thème.

Plus récemment, en 2024, la présentation de la mission commerce mentionne un engagement fort du mandat sans faire état du programme ACV et de son axe 2 consacré au commerce. Enfin, aucun des supports de communication du projet de la halle alimentaire ne mentionne le financement partenarial des études jusqu'à l'appel à candidatures édité en 2024.

Nommé Phoenix à l'origine, le programme de revitalisation est désormais nommé « Ville de demain », terme destiné à couvrir l'ensemble du territoire de la CUD.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*En signant la convention cadre du programme ACV, la commune et son intercommunalité se sont engagées à mettre en place une comitologie pour définir la stratégie d'action et à rédiger des fiches actions pour suivre le déploiement du programme. L'exécutif, mutualisé, ne l'a pas fait. La chambre recommande leur rédaction pour les actions en cours.*

*Les outils de suivi sont lacunaires, présentent des discordances, et ne permettent pas d'établir les crédits mobilisés pour conduire les actions de revitalisation relevant du programme ACV et de leurs financements. Ils n'offrent pas non plus aux partenaires une lisibilité satisfaisante. La chambre recommande à la ville de se doter d'outils solides et encourage le travail initié en réponse à ses observations.*

*S'agissant de l'axe habitat, la commune de Dunkerque a développé favorablement un programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés et un plan de sauvegarde de la tour du Reuze.*

*S'agissant de l'axe commerce, elle n'a pas respecté ses engagements de renforcer le maillage commercial de centre-ville et d'empêcher la création de zones commerciales nouvelles. Sur la période ACVI, son office du commerce a périclité et ses relations avec l'association de commerçants de l'hypercentre ont été rompues.*

---

---

<sup>45</sup> 26 septembre 2019, 11 juin 2020, 27 janvier 2021, 28 juin 2021, 22 juin 2022, 2 février 2023.

<sup>46</sup> « Dunkerque et vous ».

<sup>47</sup> 36 depuis 2014 avec des sujets divers à titre d'exemple : les rythmes scolaires.

### 3 LES RESULTATS DU PROJET DE REVITALISATION

#### Les directives d'évaluation du programme Action cœur de ville

Pour assurer le déploiement du programme, l'ANCT a publié plusieurs guides et organise des rencontres nationales réunissant les maires, les EPCI et partenaires.

L'ANCT demande aux villes lauréates de mener leur propre évaluation. À cette fin, un kit d'évaluation locale est mis à disposition. Il présente des conseils méthodologiques, une cartographie des ressources, une grille des objectifs. Il est laissé au choix des communes de recourir à un bureau d'études, de se faire accompagner par l'ANCT dans le cadre du marché d'ingénierie passé avec deux cabinets de consultants, ou de réaliser cette évaluation en interne.

Dans tous les cas, l'évaluation doit être pensée, dès l'élaboration du projet, avec les partenaires dans le cadre de l'élaboration des fiches actions, et il doit en être rendu-compte de manière trimestrielle au comité de projet notamment.

Enfin, il est demandé aux collectivités de suivre l'avancement des conventions à travers une grille proposant pour chaque axe des indicateurs, sous-indicateurs et les modalités d'évaluation.

#### 3.1.1 Un défaut d'évaluation du programme

La commune de Dunkerque s'est expressément engagée à réaliser une évaluation du déploiement du programme à l'article 8 de la convention cadre, reconduit par l'avenant n° 1 : *« un état d'avancement déclaratif simple est soumis semestriellement au comité de projet et transmis au comité régional d'engagement. Il met en évidence l'avancement global du projet et chacune de ses actions. [...] Le suivi effectué lors du déploiement du projet se conclura par une phase d'évaluation finale afin de juger des résultats du projet. Cette évaluation se réalisera à partir d'une grille [...], avec certains indicateurs communs au programme national et d'autres qui seront librement sélectionnés et propres aux problématiques locales ».*

Elle a opté pour une évaluation interne du programme, sans préciser les voies pour y parvenir.

La chambre souligne, qu'en l'état des documents qui lui ont été produits par les services municipaux, aucune démarche d'évaluation ne semble avoir été initiée. En outre, l'état d'avancement de l'évaluation à mener devait être soumis semestriellement au comité de projet, ce qui n'a pas été fait.

Aucun comité d'évaluation n'a été réuni sur la période de contrôle, y compris dans la phase préparatoire de la signature de l'avenant n° 1 ou de la convention dite ACV2.

L'ANCT réclamait, dans le guide du programme, une évaluation des résultats et du processus durant toute la durée de la convention, et en particulier la rédaction d'un rapport d'avancement déclaratif<sup>48</sup> deux ans après la phase de déploiement. Ce rapport n'a pas été rédigé.

<sup>48</sup> Page 20.

Au terme de la convention, le rapport de réalisation devait être rédigé pour validation par le comité de projet. Sur ce point, l'ANCT mentionnait un recours souhaitable à un audit externe. Le rapport de réalisation n'a pas été écrit.

La chambre relève donc que les termes de la convention n'ont pas été respectés par la commune, en matière d'évaluation. Elle observe que la collectivité n'a pas permis à ses partenaires, en premier lieu les services de l'État, de suivre la mise en œuvre du programme ACV.

### 3.1.2 L'absence de méthode et de critères

Les indicateurs d'évaluation à définir, dès la phase de préparation et d'initialisation, devaient être retranscrits dans les fiches actions.

#### 3.1.2.1 Résultats habitat

Cinq années après la signature de la convention cadre, il a été précisé à la chambre que les indicateurs étaient en cours d'établissement (cf. annexe n° 10). En l'état, il n'est pas possible d'évaluer l'avancement des actions conduites par la commune au titre du volet habitat du programme ACV. L'existence d'un travail collaboratif avec les partenaires pour leur définition n'est pas établi.

Le tableau produit ne fixe pas des indicateurs précis, mais envisage des « *Éléments utiles pour diagnostic de l'éval* ».

S'agissant des taux de vacance, la collectivité renvoie aux données Insee mentionnant un taux de 7 %, en légère hausse de 0,2 points entre 2014 et 2020, et aux données tirées de LOVAC<sup>49</sup> mentionnant une baisse du nombre de logements vacants (- 115 entre 2022 et 2023).

Dans la présentation du PLUI-HD, en 2022, la commune signalait que le centre-ville présentait un taux de vacance supérieur à 13 %.

#### 3.1.2.2 Résultats commerce

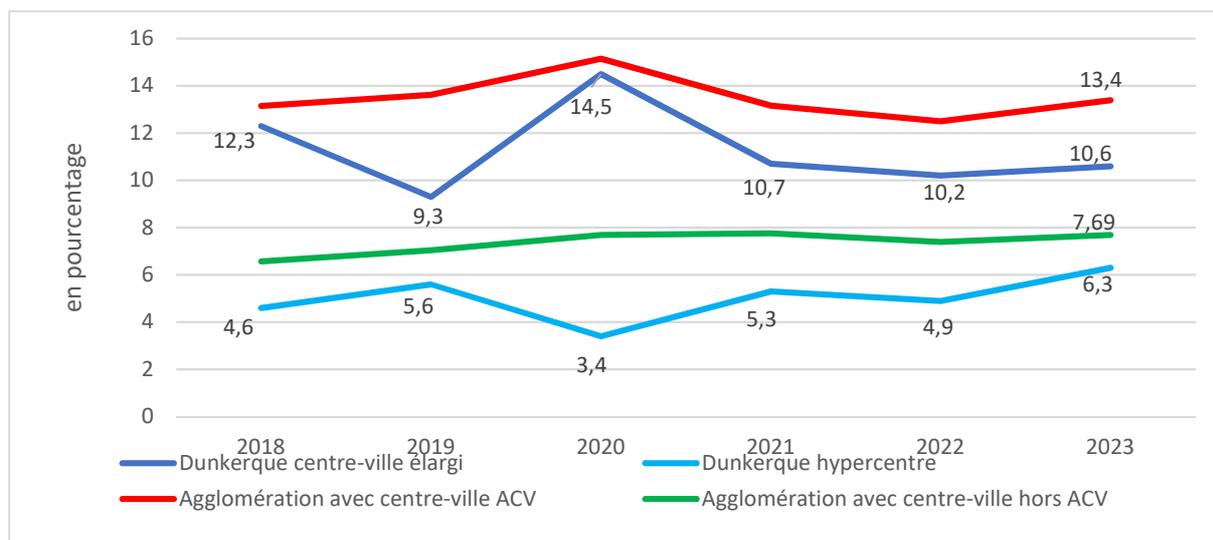
La collectivité dispose d'un fichier reprenant le taux de vacance commerciale dans l'hypercentre et le centre-ville élargi, tirés des travaux de l'observatoire du commerce (cf. supra 2.2.3.2). L'exploitation de ces données permet de constater que le taux de vacance est globalement stable, se situant à une moyenne de 4,5 % sur la période dans l'hypercentre. Toutefois, il connaît une forte dégradation en 2022 et 2023, atteignant cette année-là un taux de 6,3 % jamais atteint depuis 2014, année de la mise en place de la mesure. Dans le centre-ville élargi, le taux moyen sur la période s'établit à 11 %.

Les tendances relevées par le baromètre 2024 Codata associé à la fédération des acteurs du commerce dans les territoires font état d'une hausse de la vacance de 1 %, en 2023, dans les communes ACV (13,4 % versus 12,5 % en 2022), contre 0,3 % dans celles hors ACV.

---

<sup>49</sup> LOVAC, données foncières pour l'aménagement : Datafoncier (cerema.fr).

**Graphique n° 2 : Évolution de la vacance commerciale à Dunkerque et dans les agglomérations avec centres-villes ACV et hors ACV**



Source : chambre régionale des comptes à partir des données Codata et les données de l'observatoire du commerce / les données de l'observatoire du commerce ont été intégrées au graphique des données Codata.

La chambre observe que, sur la période de contrôle, et depuis la signature de la convention ACV1, aucun dispositif solide d'évaluation n'a été mis en place. Elle recommande la poursuite du travail récemment engagé.

**Recommandation n° 3 : poursuivre le travail d'élaboration d'indicateurs solides et documentés.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique avoir engagé le travail d'élaboration d'outils permettant de tracer les financements perçus au titre du programme « Action cœur de ville ». La chambre invite la commune à prolonger cette première étape vers une démarche plus aboutie, afin de rendre compte précisément des financements perçus et des engagements réalisés pour chacune des actions du programme ACV.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'entrée des communes lauréates dans le programme les oblige vis-à-vis de l'ANCT en matière d'évaluation. L'agence exprime de manière explicite l'attente de remontée d'éléments d'évaluation selon des critères nationaux pouvant être enrichis d'indicateurs locaux.*

*Les stipulations de la convention cadre sont claires. Pourtant, cinq ans après sa signature, aucune évaluation documentée n'a été produite.*

*Le taux de vacance du logement reste indéterminé, au regard de la variabilité des chiffres annoncés. Le taux de vacance commerciale calculé par son observatoire du commerce est inférieur au taux de vacance national dans les communes lauréates du programme. Toutefois, il montre une forte dégradation durant les deux dernières années avec, en 2023, un pic jamais atteint depuis 2014, date de mise en place de la mesure.*

---

\*

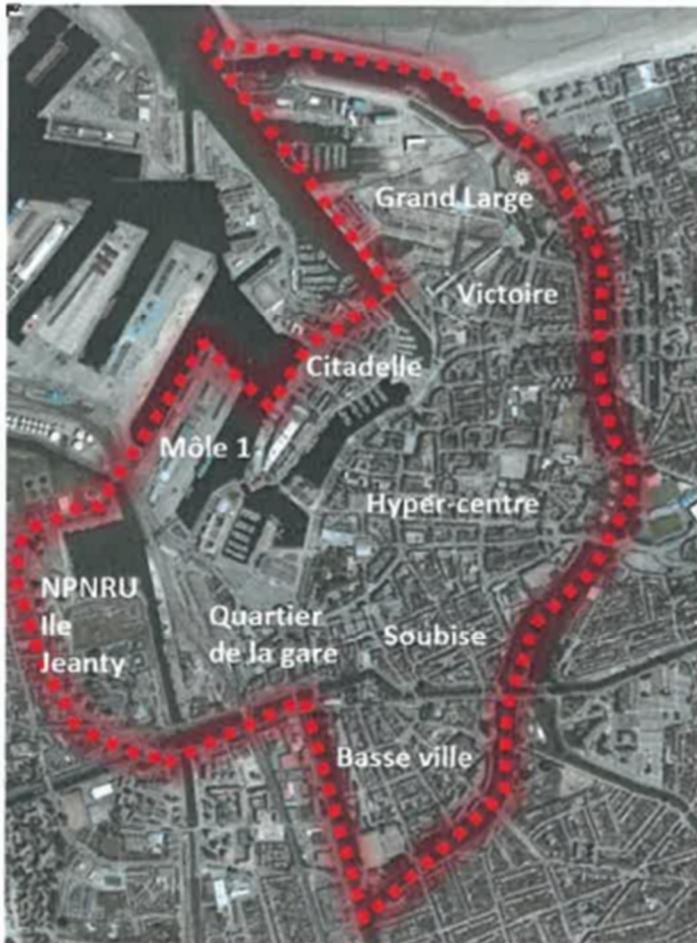
\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1.Périmètre de l'ORT .....	43
Annexe n° 2.Dunkerque au sein du programme ACV .....	47
Annexe n° 3.L'Opah-Ru .....	48
Annexe n° 4.Financement Action Logement .....	51
Annexe n° 5.La comitologie.....	52
Annexe n° 6.Subventionnements de deux associations de commerçants.....	54
Annexe n° 7.Contenu des fiches action dans la convention cadre .....	55
Annexe n° 8.Études et réalisations.....	57
Annexe n° 9.Outils de suivi du déploiement du programme.....	60
Annexe n° 10.Évaluation.....	64

## Annexe n° 1. Périmètre de l'ORT

Carte n° 2 : Proposition périmètre ORT 2018

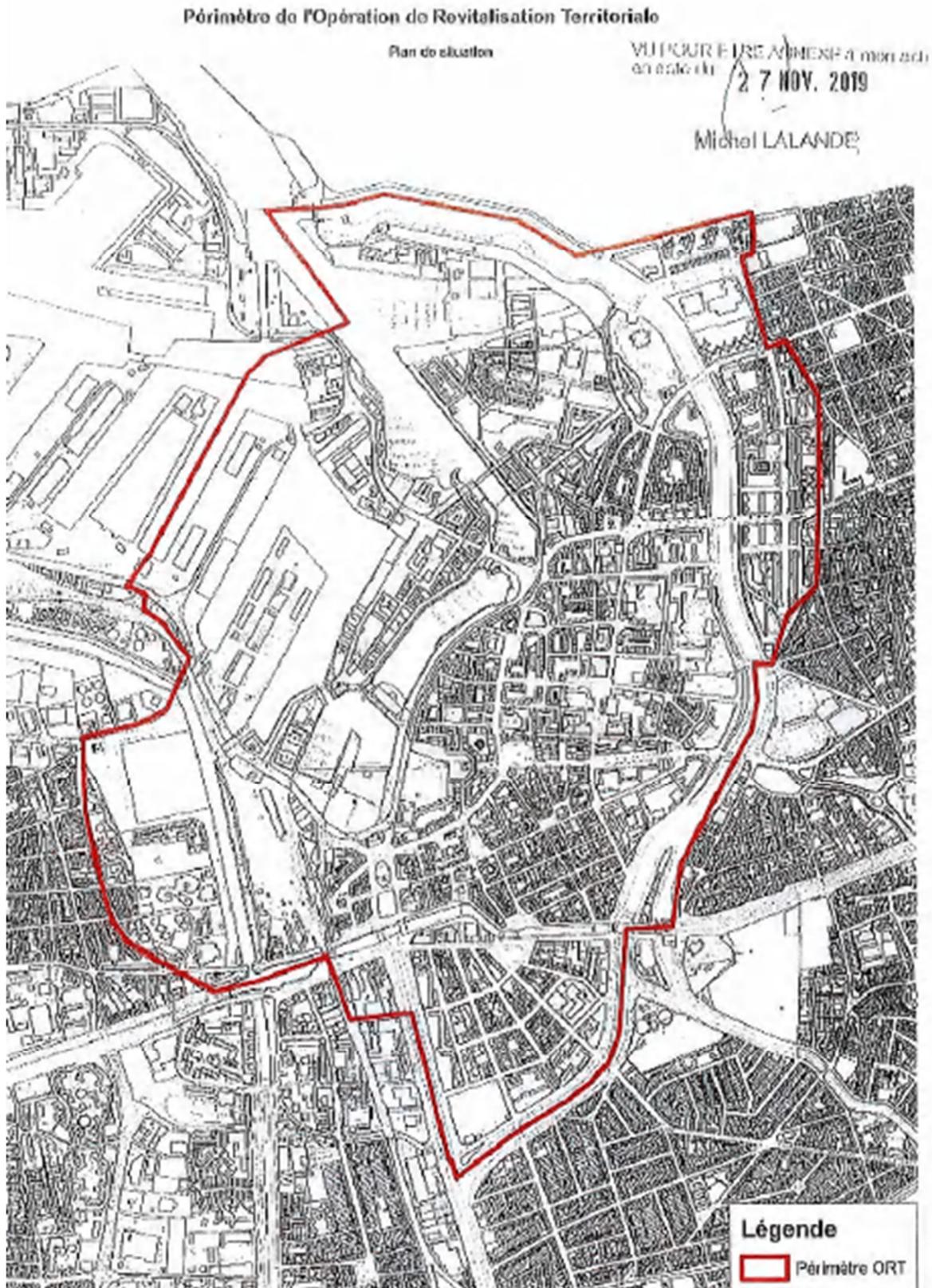


Un périmètre qui comprend :

- l'hypercentre-ville commerçant de la reconstruction et la citadelle
- les quartiers anciens : Gare, Soubise, Basse ville
- le Môle 1 avec ses équipements
- le secteur NPNRU de l'île Jeanty
- le secteur du Grand Large en cours de reprogrammation

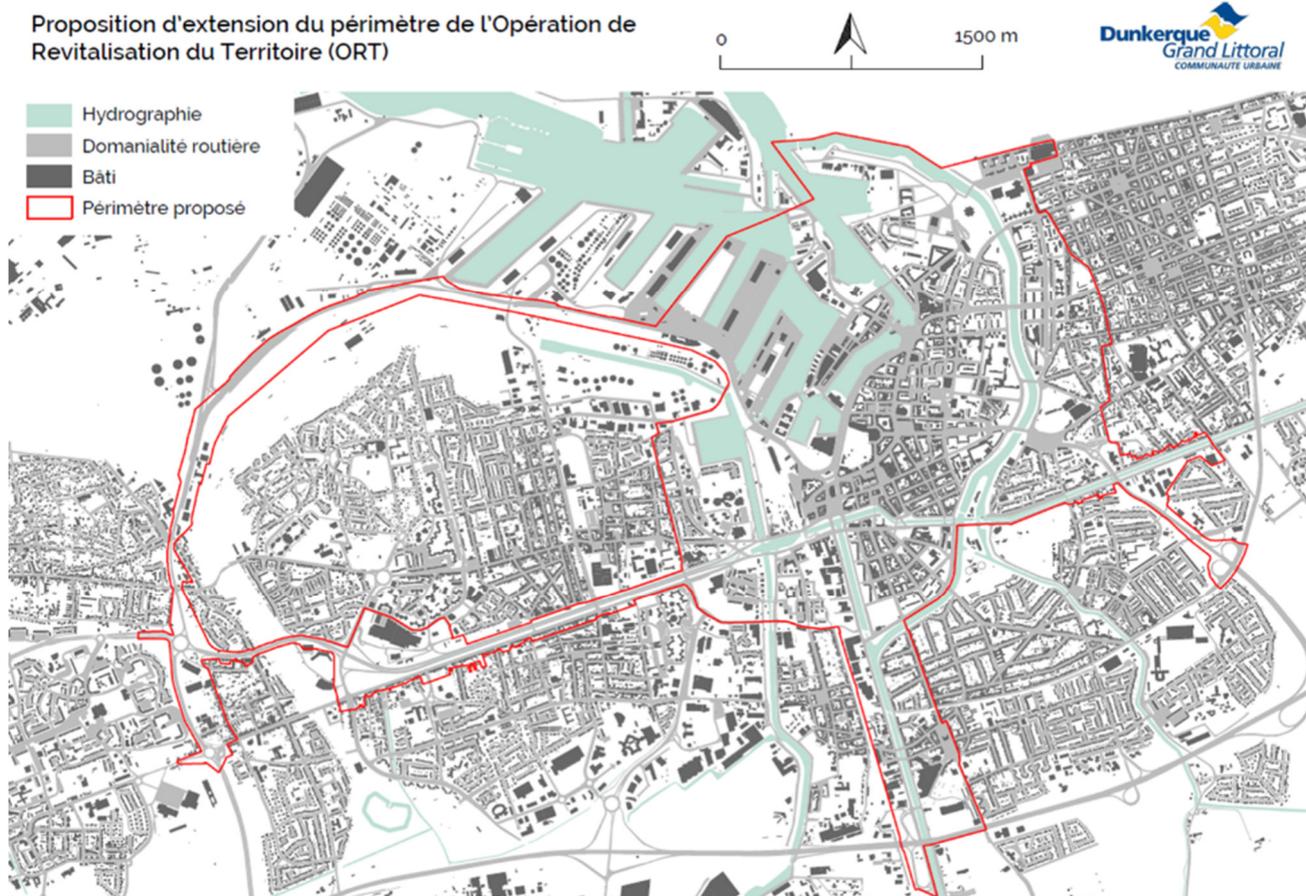
Source : chambre régionale des comptes, à partir de l'annexe de la convention-cadre ACV signée en 2018.

Carte n° 3 : Périmètre ORT homologué en 2019



Source : chambre régionale des comptes, à partir de l'avenant n° 1 de la convention ACV.

**Carte n° 4 : Projet initial d'extension du périmètre**



Source : chambre régionale des comptes, à partir du document de présentation : comité de projet 21 juin 2023.

**Carte n° 5 : Projet d'extension du périmètre de l'opération de revitalisation du territoire**



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la convention n° 2 pour la période 2023-2026 en cours de signature.

## Annexe n° 2. Dunkerque au sein du programme ACV

**Tableau n° 10 : Population des villes ACV dans les Hauts-de-France**

Villes ACV	Département	Nombre habitant
Dunkerque	Nord	88 024
Calais	Pas-de-Calais	68 002
Lens + Liévin	Pas-de-Calais	63 317
Beauvais	Oise	58 117
Saint-Quentin	Aisne	54 166
Béthune + Bruay-la-Buissière	Pas-de-Calais	47 493
Valenciennes	Nord	43 467
Arras	Pas-de-Calais	43 371
Compiègne	Oise	41 418
Boulogne-sur-Mer	Pas-de-Calais	41 310
Douai	Nord	40 474
Creil	Oise	36 364
Cambrai	Nord	31 972
Soissons	Aisne	29 367
Maubeuge	Nord	29 344
Laon	Aisne	24 666
Abbeville	Somme	23 001
Hazebrouck	Nord	21 899
Denain	Nord	20 758
Senlis	Oise	15 805
Sin-le-Noble	Nord	15 705
Château-Thierry	Aisne	15 513
Saint-Omer	Pas-de-Calais	15 263

*Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'ANCT.*

## Annexe n° 3. L'Opah-Ru

Tableau n° 11 : Financement de l'Opah-Ru en euros

Partenaires de l'Opah-Ru	Montant total du financement	Opérations financées
Ville de Dunkerque	600 000	Programme de ravalement obligatoire (PRO). La convention indique un montant entre 500 000 € et 700 000 €
Anah	5 153 375	- aide travaux : 508 715 € - aide primes : 984 000 € - aide travaux copropriété : 2 949 755 € - aide travaux MPR copropriétés : 182 865 € - aide ingénierie : 528 040 €
Etat	4 395 400	Programme Habiter mieux (incluant MaPrimeRénov Copropriétés) : - aide travaux : 388 715 € - aide travaux copropriété : 2 839 820 € - aide travaux MPR Copropriétés : 182 865 € - aide prime : 984 000 €
CUD	2 346 752	- AMI : 1 151 825 € - copropriétés dégradées : 884 927 € - prime de remise sur le marché de logement vacant : 60 000 € - Ingénierie : 250 000 €
Banque des territoires	137 500	Ingénierie
Total	12 633 027	dont 7 040 232 € de travaux pour les copropriétés, soit 56 % du montant total

Source : chambre régionale des comptes à partir de la convention Opah-Ru.

Tableau n° 12 : Extraction par volets financés en euros

Extraction	Financeurs	Montant alloué	Total	Pourcentage
Travaux copropriété	Anah	3 132 620	7 040 232	55,7 %
	Etat	3 022 685		
	CUD	884 927		
Volet ingénierie	Anah	528 040	915 540	7,2 %
	CUD	250 000		
	Banque des territoires	137 500		
Aide travaux	Anah	508 715	2 049 255	16,2 %
	Etat	388 715		
	CUD	1 151 825		

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la convention Opah-Ru.

Tableau n° 13 : Volets de l'Opah-Ru

Volets de l'Opah-Ru	Descriptif	Objectif	Financement
Volet urbain	Accompagner les actions de requalification des espaces publics et l'amélioration des mobilités mises en œuvre dans le cadre du programme "Action Cœur de Ville"		
Volet foncier	Réhabiliter le parc privé en s'appuyant sur la convention immobilière, adossé à la convention "Action cœur de Ville" d'Action Logement et en s'appuyant sur les interventions de la foncière commerce		
Volet immobilier	Atténuer le phénomène de vacance de logement avec l'orientation des propriétaires vers les dispositifs d'action logement (louer pour l'emploi, Visale) ou de la CUD (prime spécifique)	Accompagner la remise sur le marché de 30 logements et de favoriser le conventionnement de 25 logements, dont 15 à loyer social et 10 à loyer intermédiaire pendant la durée de l'opération	
Volet lutte contre l'habitat indigne et très dégradé	Repérer et traiter les situations de logements indignes et très dégradés en lien avec le service communal d'hygiène et de santé de la ville de Dunkerque et d'autres partenaires si la situation l'exige	Accompagner 3 propriétaires occupants et 3 propriétaires bailleurs à la mise en œuvre de travaux contre l'habitat indigne ou très dégradé	
Volet copropriété	Mise en œuvre de travaux de rénovation énergétique en copropriété et accompagnement des copropriétés dégradées éligibles aux aides collectives de l'Anah. Améliorer les performances énergétiques du ou des bâtiments d'au moins 35% (MaPrimeRénov' Copropriété) en rénovant les parties communes des copropriétés	Accompagner 5 copropriétés dégradées, représentant un volet estimatif de 239 logements. L'objectif est d'accompagner 10 copropriétés à la réalisation de travaux de rénovation énergétique sur la durée de l'opération	La CUD cofinance 15% des montants des travaux HT des copropriétés dégradées
Volet attractivité résidentielle, AMI	Encourager les copropriétés engagées dans une démarche volontaire d'amélioration de l'habitat, disposant d'une gouvernance organisée et n'étant éligibles aux aides de l'Anah	Accompagner 25 copropriétés ou monopropriétés	La CUD apporte une aide financière à hauteur de 50% du montant des travaux et prestations de maîtrises d'œuvre hors taxe (de 60 000 € à 100 000 €) + aides cumulables avec le ravalement de façade dans la limite de 80 % HT de subventions

Volets de l'Opah-Ru	Descriptif	Objectif	Financement
Volet énergie et précarité énergétique, mise en œuvre du programme habiter mieux	Permet d'engager les crédits du programme "Habiter mieux" définies dans la convention Etat/Anah en complément d'autres aides publiques ou privées. Ce volet doit aussi s'articuler avec le dispositif "eco-gagnant " de la CUD mis en place en 2021.	Accompagner 15 propriétaires occupants et 1 à propriétaires bailleurs dans le cadre du programme Habiter mieux	
Volet travaux pour l'autonomie de la personne dans l'habitat	Favoriser l'autonomie et le maintien des personnes au sein de leur logement	Accompagner 30 propriétaires occupants et 5 copropriétés à la mise en œuvre de travaux d'autonomie	Financement par l'Anah à 50% dans la limite de 20 000 €
Volet social	Accompagner chaque ménage mettant en œuvre des actions au titre de l'opération de façon à s'assurer de l'adaptation des projets de travaux aux ressources de chaque ménage concerné	Nécessité d'articuler cette stratégie avec le programme de ravalement obligatoire (PRO) mis en place par la ville de Dunkerque	
Volet patrimonial et environnemental	Préserver et rénover le patrimoine de la reconstruction		
Volet économique et développement territorial	Soutenir la fonction commerciale du centre-ville de Dunkerque en favorisant la reconquête de biens immobiliers commerciaux du centre-ville commerçant via la mise en place d'une foncière commerciale		

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la convention Opah-Ru.

## Annexe n° 4. Financement Action Logement

**Tableau n° 14 : Part de la ville de Dunkerque dans le financement d’Action Logement en euros**

Strates	Habitants villes ACV	Financement AL Au 31 décembre 2022	% habitants	Part financement par rapport au niveau national	Part financement par rapport au niveau régional
Niveau national	7 842 868	1 421 256 152	100 %	100 %	-
Niveau Haut-de-France	868 816	239 922 459	11,1 %	16,9 %	100 %
Ville de Dunkerque	88 024	21 548 206	1,1 %	1,5%	9 %

*Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l’agence nationale de la cohésion des territoires.*

### Annexe n° 5. La comitologie

Tableau n° 15 : Organisation des réunions\* avec les partenaires 2023-2024

Date			Envoi support en amont	Evènement	Collectivités		Partenaires			Services de l'état		Région	Bailleur social
Évènement	Invitation	Envoi ordre du jour			Agent ville	agents cud	Bdt	AL	CCI	DDTM	Préfecture		
26 juin 2023	16 juin 2023 (invitation corrective)	19 juin 2023	non	Réunion partenariale	3	22	1	8	1	3	non invité	non invité	non invité
08 septembre 2023	26 juin 2023	06 septembre 2023	non	réunion partenariale	3	22	1	8	1	3	non invité	non invité	non invité
14 novembre 2023	2 novembre 2023		oui projet avenant ACV2	présentation avenant ACV2	3	26	1	4	3	2	3	1	
16 février 2024	18 décembre 2024	NR	NR	comité de projet	3	29	2	5	4	2	3	1	1
11 juin 2024		NR	NR	comité de projet									

Source : chambre régionale des comptes à partir des documents transmis.

\* Terme utilisé par la collectivité

**Tableau n° 16 : Comités techniques 2018-2023**

Date	Nature du document	Diffusion
24 novembre 2018	Ordre du jour	Non précisée
29 novembre 2018	Compte-rendu et Diapositives PowerPoint	Liste des participants
07 mars 2018	Relevé de décisions	Un partenaire financeur (BdT)
28 février 2019	Relevé de décisions	Un partenaire financeur (BdT), Région, S3D et EPF
21 mars 2019	Diapositives PowerPoint	Un partenaire financeur (BdT)

*Source : chambre régionale des comptes, à partir des documents transmis.*

**Annexe n° 6. Subventionnement de deux associations de commerçants****Tableau n° 17 : Montants des subventions versées à l'association des commerçants du centre-ville (en €)**

Association	Activité principale et projets	2018	2019	2020	2021	2022	2023
APACAD	Soutenir le commerce et la dynamique des flux de chalands dans le centre-ville de Dunkerque en renforçant la communication des événements majeurs pour conforter le centre-ville dans sa zone de chalandise et conquérir de nouveaux consommateurs dans ses zones secondaires	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
DK Shopping renommée Vitrine Dunkerquoise	Promotion et animation du commerce de centre-ville de Dunkerque	2 020*	0**	0**	0**	0*	5 000***

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par la commune.

Précisions de la commune :

\* pas d'apports en innovation dans ses actions et baisse du nombre d'adhérents aussi la Ville porte un concours substantiel pour l'ensemble du centre-ville via l'APACAD ;

\*\* l'association n'a pas fait de demande de subvention ;

\*\*\* nouvelle gouvernance de l'association, nouveau président et bureau et augmentation accrue du nombre d'adhérents.

## **Annexe n° 7. Contenu des fiches actions dans la convention cadre**

Les actions sont détaillées sous forme de fiches précisant :

- son objet et la justification vis-à-vis du diagnostic ;
- un descriptif des objectifs / de la programmation ;
- leur localisation (périmètre d'intervention ou secteurs prioritaires de l'ORT) ;
- le cas échéant des éléments cartographiques ou graphiques pour localiser l'action ;
- la description de la nature des opérations composant une action : études (ex. maîtrise d'œuvre), travaux d'aménagement ou immobiliers, acquisitions, opérations de transformation et de réorganisation, etc. ;
- les résultats attendus ;
- leur degré de maturité ;
- le coût estimé des actions et les financements mobilisables en investissement et fonctionnement ;
- les(s) maître(s) d'ouvrages et partenaires ;
- le calendrier de réalisation détaillé par opération ;
- un ou des indicateurs de suivi et d'évaluation.

Les maîtres d'ouvrages peuvent identifier des opérations (« Actions mûres ») pouvant être engagées dès la phase d'initialisation en parallèle de la préparation du diagnostic et du plan d'actions. Le caractère rapidement opérationnel des actions est apprécié à la lumière :

- du degré de préparation et de la qualité des études pré-opérationnelles et de faisabilité préalablement réalisées ;
- de l'indépendance de la mise en œuvre de ces actions par rapport à d'autres actions n'étant, elles, pas suffisamment élaborées ;
- d'un bon degré de présomption de cohérence des actions clés en main avec le plan d'actions à élaborer (*i.e.* l'action entre naturellement dans le processus de redynamisation du cœur de ville) ;
- du caractère consensuel de ces actions au plan local, notamment pour ce qui concerne les habitants et les acteurs économiques.

**Tableau n° 18 : Trame de fiche action en annexe de la convention cadre**

• **Descriptif de l'action**

Nom de l'action	[XX]
Axe de rattachement	[Exposer auquel des 5 axes thématiques l'action est rattachée] ou axe optionnel
Date de signature	[XX/XX/XX]
Description générale	[Texte]
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [XX]</li> <li>• [XX]</li> <li>• [XX]</li> </ul>
Intervenants	[Nom de la Collectivité Pilote]  [Noms des Partenaires Financeurs et Partenaires Locaux impliqués dans la mise en œuvre de l'action]
Budget global	[Montant € TTC]
Modalité de financement	[financier, modalités]
Indicateurs d'avancement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [XX]</li> <li>• [XX]</li> <li>• [XX]</li> </ul>
Indicateurs de résultat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [XX]</li> <li>• [XX]</li> <li>• [XX]</li> </ul>

• **Contenu de l'Action**

Opérations		Description	Calendrier		Budget	
Référence	Nom		Début	Fin	Coûts (€ TTC)	Financement (€ TTC)

• **Signatures (uniquement la commune et/ou le porteur, les cofinanceurs )**

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la convention/trame fiche action en annexe de la convention.

## **Annexe n° 8. Études et réalisations**

### Les études :

- programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés de la reconstruction (POPAC) ;
- étude sur l'analyse comparée des méthodes d'approche de la rénovation et de la mise en valeur du patrimoine reconstruit des centre-ville ;
- étude urbaine et sociale relative aux secteurs île Jeanty/Blanc vert/carnot menée dans le cadre du NPNRU ;
- étude de marché sur les résidences services seniors dans le dunkerquois ;
- expertise juridique et financière de la copropriété de la tour du Reuze ;
- étude et travaux en vue de la création d'une foncière commerce ;
- étude Flux piétons ;
- étude d'extension de la Turbine ;
- étude foncière immobilier commercial ;
- étude Halle alimentaire ;
- étude d'opportunité pour la mise en œuvre d'une « marketplace » ;
- étude sur la logistique de centre-ville ;
- étude sur des linéaires commerciaux du centre-ville ;
- engagement de l'étude pré-opérationnelle de définition du plan de sauvegarde de la tour du Reuze.

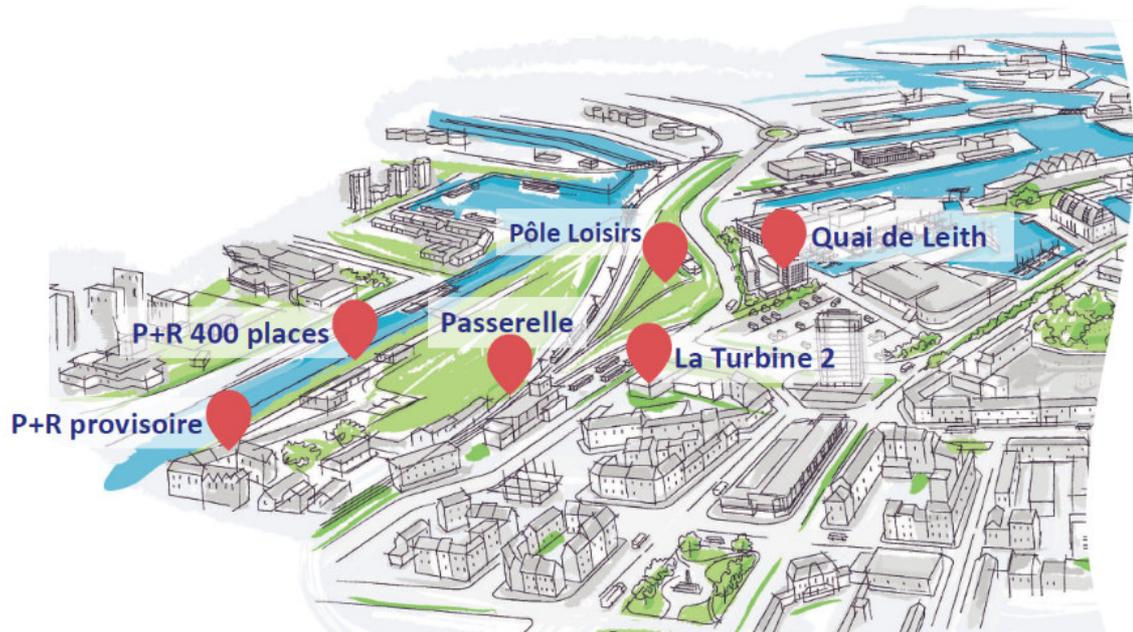
### Les réalisations à venir :

**Photo n° 1 : Projet mixte commerces et habitat Docks de la Marine**



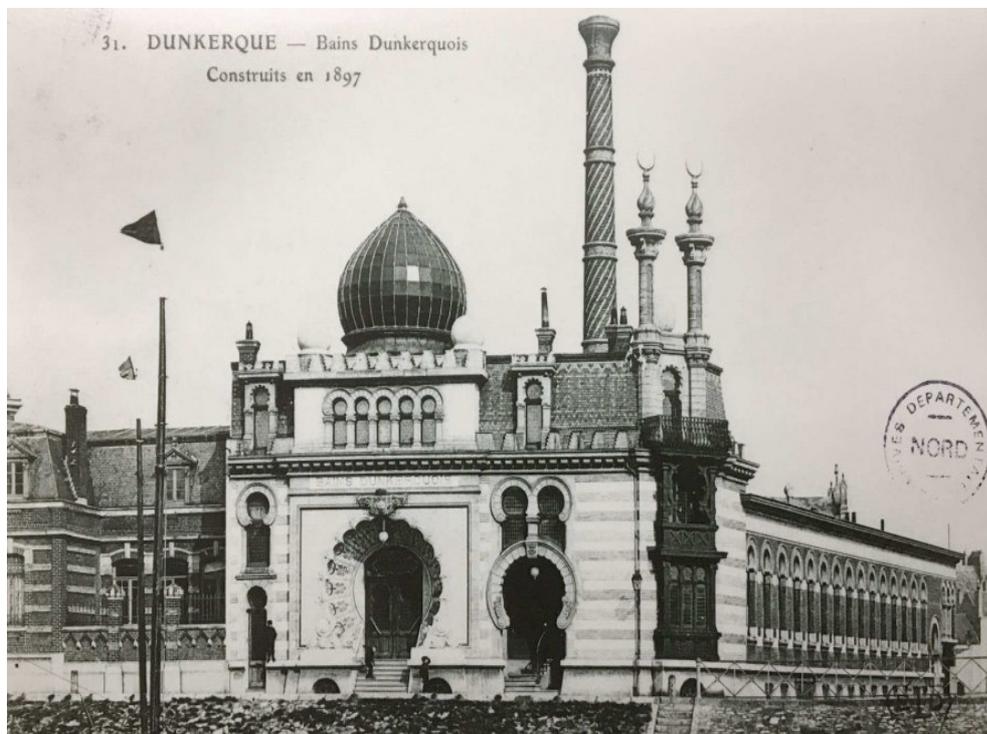
*Source : La Voix du Nord.*

**Schéma n° 2 : Passerelle entre quartier NPNRU et centre-ville**



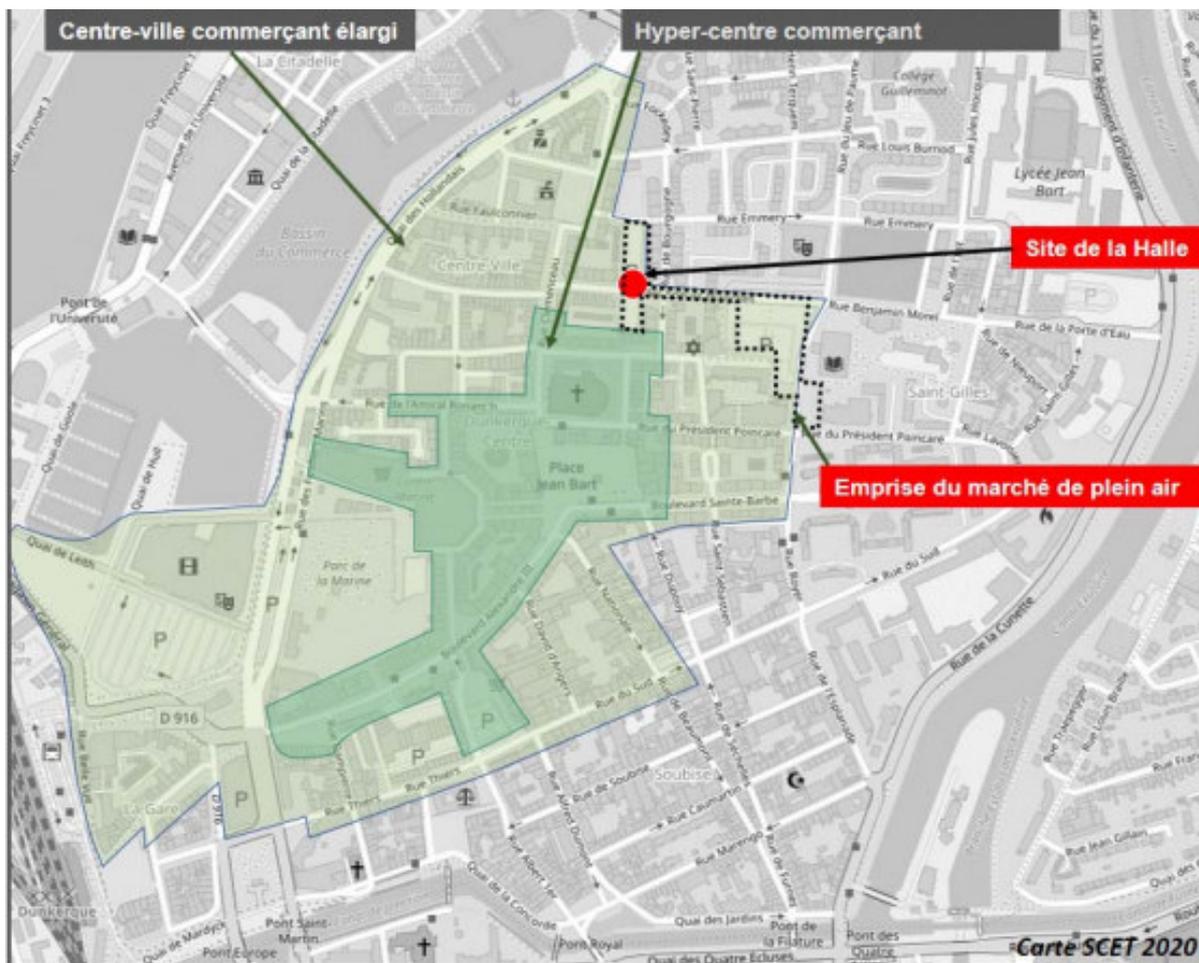
*Source : chambre régionale des comptes, à partir du site internet de la commune.*

**Photo n° 2 : Les bains dunkerquois**



*Source : chambre régionale des comptes, à partir des supports du comité de pilotage.*

Carte n° 6 : Implantation de la halle alimentaire



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'étude SCET.

Annexe n° 9. Outils de suivi du déploiement du programme

Tableau n° 19 : suivi financier de la collectivité - extrait

Tableau récapitulatif des actions CUD ACV: Tri effectué selon les 5 axes stratégic											
Axe 1: Habitat / De la réhabilitation à la restructuration : Vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville											
Action prioritaire 1: Poursuivre les interventions massives de l'ANAH, AL, CDC Habitat pour consolider l'offre, la production de logements et la rénovation du parc existant											
Intitulé Action	Secteur	S	Partenaires	Budget	Etat d'av	Calend	Ré	Pri	Commentaire	Date d'ac	
Analyse comparée des méthodes d'approche en valeur du patrimoine bâti	Cœur de ville	Cl	CUD, CEREMA, '276 961		terminé	nov-19	B. Per	1	Etude: CEREMA, Co-fin: 55% CEREMA, 44% CUC	06/10/2023	
Etude flash des résidences séniors dans le dunkerquois	Cœur de ville	Cl	BDT		terminé	déc-19	P. Vaé	1	Etude: Novascopia, financé 100% BDT	06/10/2023	
Etude flash copropriétés Tour du Reuze	Cœur de ville	Cl	CUD/ANAH		terminé	janv-21	B. Per	1	Etude: Copro+, financé 100% ANAH	06/10/2023	
Poste de chef Copropriétés	Cœur de ville	Cl	CUD/ ANAH	19 548  /an p	poste pourvu		B. Per	1	Etude: Co-fin 50% ANAH, 50% CUD	06/10/2023	
Convention immobilière Action Logement	Cœur de ville	Cl	Action Logement	Fin: AL: 21 54	en cours	2022-2023	N. Crc	1	Chiffres: info sept-2022 / Renouvellement jan-2023	06/10/2023	
Observatoire dynamique des copropriétés	Cœur de ville	Cl	CUD/ANAH		en cours	2023	B. Per	1	Co-fi: 50 % ANAH, 30% CUD	06/10/2023	
Opah-RU volet copropriétés " Rénov' cœur de ville"	Cœur de ville	Cl	CUD/ ANAH/ BDT		en cours	durée 5 ans	B. Per	1	Co-fi: 50 % ANAH, 25% CUD, 25% BDT	06/10/2023	
Etude pré-opérationnelle plan de sauvegarde Tour du Reuze	Cœur de ville	Cl	CUD/ ANAH/ BD	120 200  HT	en cours	2022-2023	B. Per	1	Co-fi: 50 % ANAH, 25% CUD, 25% BDT	06/10/2023	
Suivi et animation du plan de sauvegarde de la Tour du Reuze	Coeur de ville	Cl	ANAH/BDT	700 000  HT	à lancer		B. Per	1	Anah 50%HT et Banque des Territoires 25%HT	06/03/2024	

Source : chambre régionale des comptes - capture d'écran du tableur adressé à la chambre par la direction mutualisée ville/CUD – extrait.

Tableau n° 20 : Suivi financier retraité par la chambre

Actions	Etat d'achèvement	Nature (études...)	Actions		Dépenses prévisionnelles totale	Répartition prévisionnelle du financement										
			ACV (oui/non)	mâtures ACV 1 (oui/non), convention		Commune	Interco.	Dept.	Région	Europe	Etat	BdT	Anah	AL	Total autres apports	
			Total apports collectivités					Total apports Etat, BdT, Anah et AL								
Analyse comparée des méthodes d'approche en valeur du patrimoine bâti	nov-19	étude	non	oui	276 961 €	1%	44%									55%
						2 769,61 €	121 862,84 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	152 328,55 €
Etude flash des résidences séniors dans le dunkerquois	déc-19	étude	oui	oui								100%				
												0				
Etude flash copropriétés Tour du Reuze	janv-21	étude	oui										100%			
													0			
Poste de chef Copropriétés	en cours	emploi			97 740 €		50%						50%			
							48 870 €						48 870 €			
Convention immobilière Action Logement	2022-2023		oui	non en cours	21 548 206 €									100%		
														21 548 206 €		
Observatoire dynamique des copropriétés	2023		non	oui en cours			30%						50%			
Opah-RU volet copropriétés "Rénov' cœur de ville"	2022-2023						25%					25%	50%			
			oui													
Etude pré-opérationnelle plan de sauvegarde Tour du Reuze	en cours	étude			120 200 €		25%					25%	50%			
			oui				30 050 €					30 050 €	60 100 €			
Suivi et animation du plan de sauvegarde de la Tour du Reuze					700 000 €							25%	50%			
			oui									175 000 €	350 000 €			

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la capture d'écran du tableur adressé à la collectivité et pré rempli des informations issues du tableur en photo n°7 – extrait/ Colonne mentionnant le déclaratif de la collectivité sur la nature de l'opération de revitalisation (ACV oui/non) et les données indiquées dans la convention (mâtures ACVI).

Tableau n° 21 : Tableur retourné par la collectivité après complétude

Actions	Etat d'achèvement	Nature (études -)	Actions		Dépenses prévisionnelles totales	Répartition prévisionnelle du financement											
			ACY (oui/non)	matures ACY 1 (oui/non), convention 2021		Commune	Interco.	Dept.	Région	Europe	Etat	BdT	Anah	AL	Autres		
						Total apports collectivités					Total apports Etat, BdT, Anah et AL					Total autres apports	Entité
Analyse comparée des méthodes d'approche en valeur du patrimoine bâti	terminé nov-2019	étude	non	oui	276 961,00	1%	44%	#	#	#	#	#	#	#	#	55%	Cerema
						2 763,61	121 862,84	#	#	#	#	#	#	#	#	152 328,55	
Etude flash des résidences seniors dans le dunkerquois	terminé déc-2019	étude	oui	oui								100%					
												0					
Etude flash copropriétés Tour du Reuze	terminé janv-2021	étude	oui										100%				
													0				
Poste de chef Copropriétés	en cours	emploi			97 740,00	#	50%	#	#	#	#	#	50%	#	#	#	#
						#	48 870	#	#	#	#	#	48 870	#	#	#	#
Convention immobilière Action Logement	terminé 2022-2023		oui	non en cours	21 548 206,00	#	#	#	#	#	#	#	100%	#	#	#	#
						#	#	#	#	#	#	#	#	21 548 206	#	#	#
Observatoire dynamique des copropriétés	terminé 2023		non	oui en cours			30%						50%				
Opah-RU volet copropriétés "Rénov' cœur de ville"	terminé 2022-2023		oui				25%					25%	50%				
Etude pré-opérationnelle plan de sauvegarde Tour du Reuze	en cours	étude	oui		120 200,00	#	25%	#	#	#	#	25%	50%	#	#	#	#
						#	30 050	#	#	#	#	30 050	60 100	#	#	#	#
Suivi et animation du plan de sauvegarde de la Tour du Reuze	à lancer		oui		700 000,00							25%	50%				
												175 000	350 000				
Repérage des sites capables et fonciers mutables sur les axes entrées de ville	à lancer		non		100 000,00												
Accompagnement des investisseurs privés : particuliers, SCI (conseil montage financier)	à lancer		non		100 000,00												

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la capture d'écran du tableur complété par la direction mutualisée ville-CUD – extrait.

Schéma n° 3 : Légendes du tableur retourné par la collectivité après complétude

Légende dépense et répartition prévisionnelle de financement	
chiffrage complet	
chiffrage partiel (la donnée peut être complète mais la couleur fait remarquer que des données annexes sont incomplètes ou manquantes)	
chiffrage en cours ou sous maitrise d'ouvrage dédié	

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la légende précisée par la collectivité.

Tableau n° 22 : Intitulé du tableur de la collectivité – manager de centre-ville

Action prioritaire 3: Poursuivre une action vigoureuse de restructuration des commerces de proximité						
Intitulé Action	Secteur d'action	Si ent	Pilote/ N	Partenaires finan	Budget	Etat d'avanc
Poste d'intendant relais numérique de centre-ville (manager centre-ville)	Cœur de ville		Ville DK	BDT/Ville	20 000€/ an pd poste pourvu	

Source : chambre régionale des comptes, à partir du tableur de suivi de la collectivité - direction mutualisée commune – CUD.

## Annexe n° 10. Évaluation

Tableau n° 23 : Indicateurs de la commune

Axe 1: Habitat / De la réhabilitation à la reconstruction: Vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville	
Objectifs descendants Nationaux ACV	Elements utiles pour diagnostic de l'éval
• L'offre de logements est diversifiée	Analyse des dynamiques sociodémographiques ;
• Le nombre de logements insalubres est réduit	☑ Analyse de la quantité et de la qualité des logements (nombre, prix et adéquation avec les revenus des ménages, typologie, services – parking / accessibilité, vacance, salubrité, performance thermique, etc.) ;
• La performance énergétique des logements est améliorée	☑ Animation et structuration de l'offre (dynamique et associations de quartier, professionnalisation et structuration de l'offre de logements, etc.) ;
• Les nouveaux logements sont construits de manière contrôlée et mesurée dans une logique de	☑ Inventaire détaillé de la maîtrise foncière des immeubles, îlots où il faut intervenir
• Le prix des logements en centre-ville sont attractifs par rapport à la périphérie	
Axe 2: Economie et Commerces / Favoriser une dev économique et commercial équilibré	
Objectifs Nationaux ACV	Elements utiles pour diagnostic de l'éval
• L'offre commerciale est attractive, diversifiée et pérenne	Analyse des dynamiques économiques (évolution, typologies, attractivité, rotation, etc.) ;
• L'évasion commerciale est réduite	☑ Analyse de l'occupation économique (cartographie d'implantation, type d'occupation, sur-faces occupées, vacance, caractéristiques des surfaces vacantes au
• L'installation de nouveaux commerçants est facilitée	☑ Analyse des dynamiques propres au commerce rotation, impact des nouveaux modes de consommation, etc.) ;
• L'adaptation des commerces aux enjeux numériques est facilitée	☑ Animation et structuration de l'offre (lisibilité de commercialisation des locaux, associations d'entreprises, associations de commerçants, animations commerciales du centre-ville, etc.)
• Les circuits-courts sont favorisés	

Source : chambre régionale des compte, à partir de l'extrait du tableur de la collectivité axes Habitat et commerce / direction mutualisée ville-CUD.



# RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE DUNKERQUE

### *Enquête régionale sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs*

(Nord)

*Exercices 2018 et suivants*

1 réponse reçue :

- M. Patrice Vergriete, maire de la commune de Dunkerque.

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 mé<sup>l</sup> : [hautsdefrance@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france)