



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

CONTRÔLE COORDONNÉ COMMUNE DE NOYON ET COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS NOYONNAIS

*Tome 1 - Enquête régionale sur la
revitalisation des centres-villes
et centres-bourgs*

(Oise)

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 25 mars 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 CONCEPTION DU PROJET DE REVITALISATION	6
1.1 Genèse et caractéristiques générales du projet.....	6
1.1.1 Une phase préparatoire retardée mais fruit d’une large concertation	6
1.1.2 Un champ de l’opération de revitalisation très large et à l’estimation financière imprécise.....	9
1.2 Cadre et gouvernance du projet	12
1.2.1 Un projet autant porté par l’intercommunalité que par la commune	12
1.2.2 Un projet nécessitant la mise à jour de plusieurs documents stratégiques.....	14
2 MISE EN ŒUVRE ET RESULTATS DU PROJET DE REVITALISATION.....	17
2.1 Une mise en œuvre à poursuivre.....	17
2.1.1 Des efforts visibles de pilotage.....	17
2.1.2 Des réalisations limitées	18
2.2 Éclairage sur certaines opérations immobilières.....	22
2.2.1 Les Capucines.....	22
2.2.2 La halle de marché couvert.....	23
2.2.3 La relocalisation du centre de santé de Noyon	24
ANNEXES	27

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 « Revitalisation 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 centre-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

Adopté en octobre 2023, le programme d'action noyonnais mené au titre du dispositif national « Petites villes de demain » (PVD) a été porté par la commune de Noyon, à laquelle s'est associée la communauté de communes du Pays noyonnais. Cette articulation est facilitée par l'existence de services mutualisés entre les deux entités.

Le programme est le résultat d'une large concertation des acteurs concernés. Son démarrage a toutefois été retardé par l'annulation, en 2021, des élections municipales de 2020. Son contenu, qui inclut des opérations importantes préalablement existantes, paraît trop ambitieux, au regard du nombre d'actions retenues dans un périmètre très large.

De plus, il a été défini sans examen de sa soutenabilité financière. Le coût prévisionnel, comme les financements extérieurs attendus, n'ont jamais été précisément déterminés. Il n'est ainsi pas possible d'estimer le reste-à-charge qui incomberait à la commune de Noyon, ainsi qu'à son intercommunalité.

Le pilotage de la mise en œuvre du programme PVD fait l'objet d'efforts soutenus des services concernés. Il gagnerait à être renforcé par le déploiement d'un outil permettant de connaître le montant des dépenses engagées, ainsi que des contributions financières certaines accordées par les différents partenaires.

À ce jour, le nombre d'actions mises en œuvre se révèle très limité. Une révision de la convention-cadre PVD, dans une logique de hiérarchisation des actions et d'adaptation aux capacités financières réelles, semble nécessaire.

La chambre a examiné trois actions emblématiques du programme. La première, l'achat du local commercial « Les Capucines », en 2019, se caractérise par un projet communal à l'arrêt et la volonté de céder ce bien qui avait fait initialement l'objet d'une préemption. Le deuxième projet, la halle de marché couvert, dépendait de l'acquisition d'un bâtiment à aménager qui ne pourra finalement aboutir, la commune ne disposant pas de la capacité financière pour le faire. La relocalisation du centre de santé intercommunal de Noyon est la troisième opération examinée. Elle se caractérise par une réflexion inaboutie pour définir le besoin et évaluer le coût global. La commune a acquis le bâtiment appelé à accueillir le centre, sans disposer des capacités financières permettant sa requalification.

Ces exemples illustrent les deux principaux écueils rencontrés dans la mise en œuvre du programme PVD noyonnais : un contexte financier dégradé, rendant quasi impossible la réalisation des projets envisagés, et des décisions erratiques dans leur montage témoignant d'un défaut d'anticipation.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandations (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 (à la communauté de communes) : soumettre au conseil communautaire un projet de délibération visant à entreprendre la révision du schéma de cohérence territoriale, afin de le rendre concordant avec les orientations du programme PVD.			X	15
Recommandation n° 2 (à la commune) : soumettre au conseil municipal un projet de délibération visant à entreprendre la révision du plan local d'urbanisme afin de l'adapter aux objectifs du programme PVD.			X	15
Recommandation n° 3 (à la communauté de communes) : se doter d'outils de pilotage du programme PVD (indicateurs, tableaux de bord), permettant de tracer le montant des dépenses engagées, ainsi que les participations financières certaines.			X	18
Recommandation n° 4 (à la commune et la communauté de communes) : engager les démarches en vue d'adapter le périmètre et le nombre d'actions du programme PVD aux capacités financières de la commune et de son intercommunalité.			X	21

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Noyon, au cours des années 2018 et suivantes, a été ouvert par lettres du président adressées, le 5 juin 2024, à Mme Sandrine Dauchelle, maire de la commune et ordonnateur en fonction entre le 4 juillet 2020 et le 22 juillet 2021, puis depuis le 23 octobre 2021.

La notification de l'ouverture du contrôle a également été effectuée à Mme Dominique Ciavatti, présidente de la délégation spéciale, chargée des affaires communales de juillet à octobre 2021, ainsi que de M. Patrick Deguise, maire entre le 1^{er} janvier 2018 et la première élection de Mme Dauchelle.

En application des dispositions des articles L. 243-11 et R. 243-5-1 du code des juridictions financières, le contrôle a été étendu à la communauté de communes du Pays Noyonnais. Sa présidente, Mme Sandrine, a été avisée de ce contrôle coordonné par courrier du 26 juillet 2024. Ce contrôle des deux organismes donne lieu à un rapport unique.

Il s'inscrit dans le cadre de l'enquête conduite par la chambre sur les dispositifs de revitalisation des centres-villes et centre-bourgs déployés par les collectivités territoriales et leurs groupements de la région Hauts-de-France.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, un entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 27 septembre 2024 avec Mme Dauchelle, le 10 octobre 2024 avec M. Deguise, et le 16 octobre 2024 avec Mme Ciavatti.

La chambre, dans sa séance du 6 novembre 2024, a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été adressées à la présidente de la communauté de communes et maire de Noyon. Des extraits ont été adressés à son prédécesseur et à plusieurs tiers. Une lettre de fin de contrôle a été adressée à Mme Ciavatti.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 25 mars 2025, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 CONCEPTION DU PROJET DE REVITALISATION

Le programme « Petites villes de demain »

Le programme a été lancé le 1^{er} octobre 2020 par l'État. Il est destiné aux communes et intercommunalités de moins de 20 000 habitants, exerçant des fonctions de centralité (accès aux services, commerces, activités économiques, etc.) et présentant des signes de fragilité.

Piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), il vise à améliorer les conditions de vie des habitants de ces territoires, en accompagnant les communes et intercommunalités dans leurs projets de revitalisation des centres-villes (et centres-bourgs), selon des trajectoires dynamiques et respectueuses de l'environnement.

Le programme PVD est doté de 3 Mds€ et concerne une sélection de plus de 1 600 communes et intercommunalités, lesquelles doivent mettre en œuvre leur projet avant 2026. Pour ce faire, les bénéficiaires du programme PVD bénéficient d'instruments, notamment :

- un soutien en ingénierie, afin de leur donner les moyens de définir et mettre en œuvre leurs projets de territoire : renforcement des équipes internes, mobilisation des acteurs locaux, financement d'études et de diagnostics (AMO) à visée stratégique ou opérationnelle ;
- un appui thématique, afin d'apporter des réponses précises à leurs besoins spécifiques (redynamisation commerciale, habitat, transition écologique, patrimoine, culture, etc.) : financement de mesures ciblées, actions partenariales.

1.1 Genèse et caractéristiques générales du projet

1.1.1 Une phase préparatoire retardée mais fruit d'une large concertation

La commune de Noyon a été lauréate du programme national « Petites villes de demain » (PVD) en fin d'année 2020. Après en avoir validé le principe par une délibération du 9 avril 2021, elle a confirmé auprès de l'État son adhésion à ce dispositif par une convention signée le 16 juillet 2021¹.

Cette dernière prévoyait la nomination d'un chef de projet affecté à l'élaboration d'un projet de territoire dans un délai de 18 mois, soit avant le 30 septembre 2022.

La commune a également sollicité, en parallèle, l'agence d'urbanisme « Oise-les-Vallées », afin d'établir un état des lieux et de l'aider à définir les enjeux du territoire, dans l'objectif d'obtenir sa qualification en opération de revitalisation de territoire (ORT).

¹ À ce stade, la communauté de communes du Pays noyonnais n'était pas engagée dans le processus d'adhésion au programme PVD.

Les opérations de revitalisation de territoire (ORT)

L'ORT, prévue 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 ;
- le parc de locaux commerciaux et artisanaux ;
- le tissu urbain du territoire.

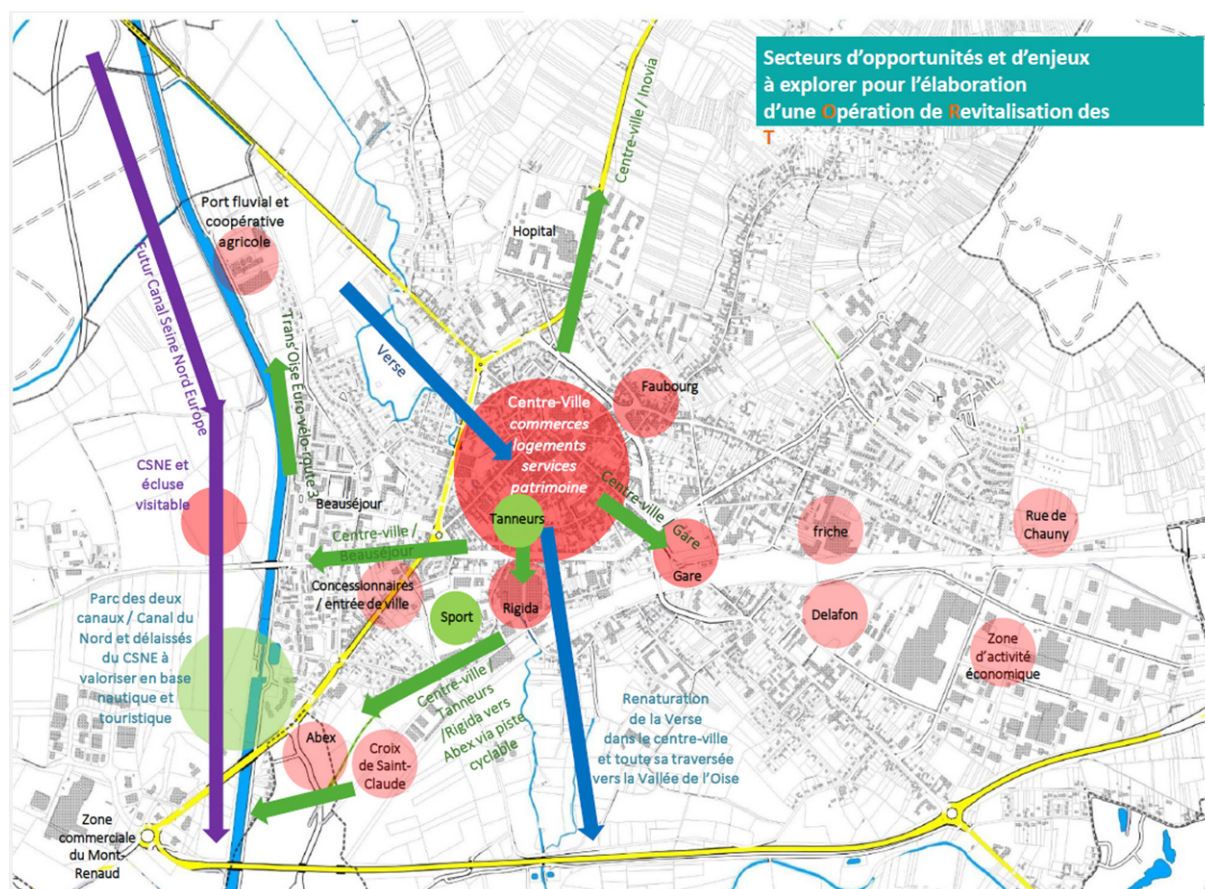
L'ORT se matérialise par une convention signée entre l'État, ses établissements publics intéressés, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, tout ou partie de ses communes membres volontaires dont, en principe, la commune-centre.

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), ainsi que l'éligibilité au dispositif de défiscalisation dit « Denormandie ».

Toutefois, l'invalidation du résultat de l'élection municipale de 2020 à Noyon a retardé le démarrage du processus. Ce n'est qu'en mars 2022, en l'absence de chef de projet désigné au sein des services de la commune ou de l'EPCI, que l'agence d'urbanisme a pu démarrer ses travaux.

La première réunion du comité de pilotage, organisée le 9 juin 2022, a donné l'occasion à l'agence d'urbanisme de présenter un premier diagnostic. Le résultat final de ce travail a été livré en octobre 2022. Il a permis de dresser un tableau précis de la situation noyonnaise en matière socio-démographique, d'habitat et d'équipements. Il était complété d'éclairages particuliers sur les thèmes de la mobilité (places respectives de la voiture, des transports collectifs, des modes de circulation douce, etc.) et des espaces (équipements et mobiliers urbains, place de la nature et des espaces verts, patrimoine, etc.).

Schéma n° 1 : Secteurs d'opportunités et enjeux à explorer pour déterminer le périmètre de la future ORT



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'agence d'urbanisme « Oise-les-vallées ».

Parallèlement à la nomination d'un chef de projet à compter du 1^{er} novembre 2022, des ateliers (commerce, habitat, environnement et patrimoine) associant les élus, les services ainsi que les principaux partenaires (Chambre de commerce et d'industrie de l'Oise, Office public d'aménagement et de construction de l'Oise (OPAC de l'Oise), Établissement public foncier local des territoires Oise et Aisne (EPFLO), agence d'urbanisme, etc.) ont permis de faciliter l'émergence et la définition des projets structurants.

Entre février et mai 2023, ce travail s'est poursuivi, afin de hiérarchiser les priorités entre les projets et définir le périmètre à retenir dans l'ORT, en fonction des secteurs stratégiques (centre-ville, canal, friches, gare, etc.). Par la suite, entre mai et août 2023, s'est ouverte une phase finale d'écriture de la convention ORT et d'élaboration des plans d'action et des indicateurs d'évaluation du programme.

Le territoire a également bénéficié, pendant cette période, d'un accompagnement par une mission d'assistance au management de projet, du bureau d'études ESPELIA pour l'aide à la réalisation de la convention ORT.

Ce travail s'est conclu fin septembre 2023 par l'adoption de la convention ORT par les assemblées délibérantes de la commune et de l'intercommunalité, avec un an de retard par rapport au calendrier initial.

L'organisation de l'ensemble de ces phases témoigne d'une volonté d'assurer une large concertation entre les élus et services municipaux, mais également parmi les acteurs locaux (association des commerçants, office du tourisme, associations, professionnels de l'immobilier, etc.).

1.1.2 Un champ de l'opération de revitalisation très large et à l'estimation financière imprécise

L'opération de revitalisation du territoire noyonnais, validée dans la convention-cadre signée avec l'État le 2 octobre 2023, est articulée autour de cinq axes, conformes aux attendus du programme PVD :

- faire revenir les habitants et les familles au centre-ville, développer l'habitat et résorber les friches ;
- redynamiser le commerce et redonner de l'attractivité économique ;
- apaiser le centre-ville, animer les espaces publics et faciliter les circulations actives ;
- mettre en valeur le centre ancien et son patrimoine, et développer le tourisme ;
- renaturer le centre-ville et ses abords.

Ces axes sont divisés en 19 orientations stratégiques, chacune assortie d'objectifs précis et d'indicateurs spécifiques visant à en mesurer les effets (cf. détail en annexe n° 1). Les orientations stratégiques sont elles-mêmes déclinées en 31 fiches actions, qui décrivent le projet, les objectifs attendus, le maître d'ouvrage compétent, le niveau de priorité, les partenaires sollicités, le calendrier prévisionnel, et les indicateurs de suivi et d'évaluation.

Si le programme PVD du territoire noyonnais a été construit autour de projets concertés et pertinents au regard de la situation locale, il est cependant affecté par des limites importantes.

La première renvoie au large périmètre retenu pour l'ORT (cf. annexe n°2). Il dépasse en effet largement celui du centre-ville à proprement parler : seuls 43 sites sur les 74 identifiés dans le cadre de l'ORT sont localisés dans la zone centrale dite du « diamant de Noyon » ; les autres présentent un lien de continuité plus ou moins direct avec celui-ci, voire sont excentrés.

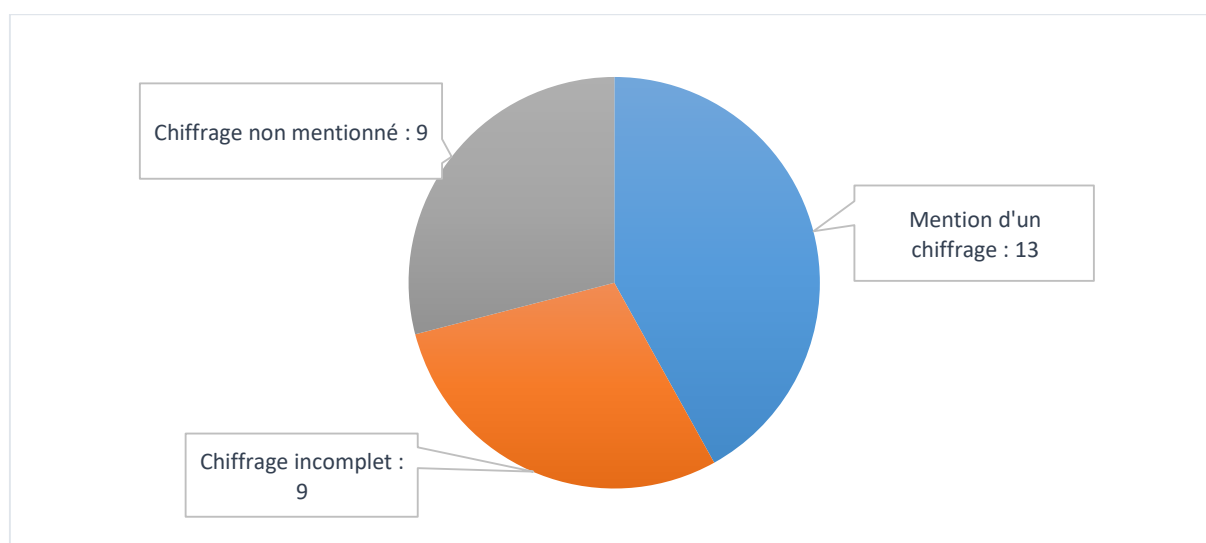
Les projets retenus semblent ainsi davantage agréger l'ensemble des projets stratégiques intéressant le développement du territoire noyonnais (Canal Seine Nord Europe, Programme de renouvellement urbain d'intérêt régional (PRIR) du quartier Beauséjour, requalification des friches situées sur ses bordures extérieures, etc.) que répondre à la stricte problématique de redynamisation du centre-ville. Les services municipaux chargés de l'élaboration du programme PVD justifient cette approche extensive au motif que le centre-ville de Noyon, pour son développement, doit conserver et renforcer un lien avec les autres zones à enjeu du territoire (Campus Inovia, quartier Beauséjour, canal etc.).

Toutefois, sans questionner l'opportunité ou l'intérêt de ces projets d'aménagement structurant de la commune, la chambre observe que leur appréhension au sein du dispositif PVD apparaît très ambitieuse et présente le risque qu'ils demeurent largement inexécutés.

Une seconde limite du programme PVD noyonnais réside en son coût prévisionnel global, qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation précise. Seule une faible part des 31 actions a donné lieu à un chiffrage sur l'ensemble de leur périmètre : 13 actions sont chiffrées (1,45 M€²) ; neuf autres font l'objet d'une estimation partielle (4,79 M€) ; les montants des neuf dernières actions ne sont pas estimés.

De plus, le chiffrage a été sous-évalué pour certains projets, à l'instar de celui relatif au déménagement du centre de santé de Noyon.

Graphique n° 1 : Part des actions du programme PVD dont le montant a été intégralement, partiellement ou totalement chiffré



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

La situation est identique en ce qui concerne les plans de financement associés à ces actions, et notamment les niveaux des contributions attendues des partenaires (Banque des territoires, département de l'Oise, région Hauts-de-France, FEDER, agence de l'eau Artois-Picardie, etc.), lesquelles restent très majoritairement indéterminées.

À ce titre, la commune a également été déclarée éligible au dispositif de la Région « Redynamisation centres-villes et centres-bourgs », le conseil municipal ayant délibéré, le 27 septembre 2023, pour y adhérer. Ces financements n'ont pas été mobilisés à ce jour.

² Ces montants correspondent au financement total des actions, co-financements et montants à la charge de la commune compris.

Dispositif régional « Revitalisation centres-villes et centres-bourgs »

Lancé par la région Hauts-de-France en 2019, le dispositif de redynamisation des centres-villes et des centres-bourgs concerne 114 communes lauréates à l'issue d'un premier appel à manifestation d'intérêt (2019-2022) et 103 communes dans le cadre d'un second appel à manifestation d'intérêt (2023-2027).

Cet accompagnement régional vise à lutter contre la fragilisation des centres-villes en consolidant le maillage économique et le rééquilibrage de l'offre commerciale, la cohésion sociale et la solidarité territoriale dans les pôles intermédiaires de centralité.

À cet effet, trois volets spécifiques sont mobilisables par les communes concernées, pouvant bénéficier d'un financement pouvant atteindre 1 M€, dans la limite d'un taux d'intervention de 40 %³ :

- projets d'aménagement urbain ;
- soutien au commerce, à l'artisanat et aux services de centre-ville ;
- aide à la finalisation des projets.

De manière générale, ni la convention valant ORT ni aucun document interne élaboré par les services noyonnais ne permettent d'estimer le niveau des dépenses du programme PVD. La chambre observe que cette lacune est préjudiciable, dans un contexte de graves difficultés financières pour les deux entités du bloc communal noyonnais⁴.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de la CCPN indique que le programme PVD est actuellement en voie de redéfinition, au regard du contexte financier. Elle estime que la critique sur l'insuffisance de l'évaluation du coût global de ce programme et de son financement serait erronée. En l'état des pièces dont elle dispose, la chambre maintient son analyse et considère que le coût des actions du programme PVD n'a pas été évalué et qu'elles ne sont pas financées. Enfin, la présidente entend préciser que les financements régionaux du dispositif « centres-villes et centres-bourgs » seront mobilisés au cours de l'exercice 2025.

³ Ce taux peut être porté jusqu'à 50 % dans l'hypothèse d'un projet répondant à deux volets (aménagement et développement économique) ou s'inscrivant dans le dispositif régional « Rev3 ».

⁴ Cf. partie financière du rapport d'observations de la chambre sur la commune de Noyon et avis budgétaire sur la CCPN (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-de-communes-du-pays-noyonnais-oise-2>).

1.2 Cadre et gouvernance du projet

1.2.1 Un projet autant porté par l'intercommunalité que par la commune

Si la dénomination de la « convention-cadre PVD valant ORT » mentionne explicitement le « territoire de la commune de Noyon », de nombreux aspects rattachent plus largement ce document stratégique aux compétences de la communauté de communes du Pays noyonnais (CCPN). Outre la circonstance que la CCPN soit également signataire, l'établissement public de coopération intercommunale est clairement identifié comme maître d'ouvrage dans près de la moitié des actions prévues⁵.

Cette situation s'explique par les compétences exercées par l'intercommunalité, dans lesquelles s'inscrivent certaines actions : aménagement du territoire, développement économique et commercial, promotion du tourisme et politique du logement et de santé.

Par ailleurs, plusieurs des documents stratégiques locaux les plus structurants pour le programme PVD relèvent du seul échelon intercommunal, à l'exception notable du plan local d'urbanisme (PLU)⁶, du contrat de ville, ainsi que du programme de renouvellement d'intérêt régional (PRIR) du quartier Beauséjour, qui ressortent du giron communal.

Un autre acteur, le Pays de Sources et Vallées⁷, est quant à lui responsable de l'élaboration du plan climat air énergie territorial (PACAET) et du schéma directeur cyclable.

Tableau n° 1 : Principaux documents stratégiques du territoire noyonnais par niveau de pilotage ou compétence

Document stratégique	Compétence
Schéma de cohérence territoriale (SCoT)	CCPN
Plan local d'urbanisme (PLU)	Commune de Noyon
Plan local de l'habitat (PLH)	CCPN
Contrat de ruralité	CCPN
Contrat local de santé (CLS)	CCPN
Contrat de ville	Commune de Noyon
Programme de renouvellement d'intérêt régional (PRIR)	Commune de Noyon
Contrat territorial de développement (CTD) Canal Seine-Nord-Europe	CCPN
Contrat de redynamisation du site de défense (CRSD) de Noyon/Gendry	CCPN
Plan climat air énergie territorial (PACAET)	Pays Sources et Vallées
Schéma directeur cyclable	Pays Sources et Vallées

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

⁵ La commune de Noyon est désignée maître d'ouvrage (seule ou avec l'appui de l'EPFLO) dans 16 actions ; la CCPN seule dans 12 actions ; la commune et l'EPCI conjointement dans trois actions.

⁶ En 2021, les communes membres de la CCPN se sont opposées au transfert de la compétence à l'EPCI.

⁷ Le Pays de Sources et Vallées, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, fédère les communautés de communes des Deux Vallées, du Pays noyonnais et du Pays des sources pour animer la politique publique locale en faveur du développement durable de ce territoire.

La coordination des compétences et des actions respectivement dévolues à la commune et à l'intercommunalité n'a pas été source de difficulté. La commune-centre et l'EPCI ont en effet mutualisé une large part de leurs services⁸.

C'est le cas notamment du pôle « aménagement », chargé de la conception et de la mise en œuvre des actions intéressant le programme PVD. Parmi ses agents, le chef de projet PVD⁹, bien que recruté après la phase de diagnostic préalable, a été au cœur de la phase de conception de l'ORT en étant responsable de la formalisation du projet de territoire. Il est également chargé de la mise en œuvre du programme d'actions opérationnelles et d'organiser le pilotage et l'animation du programme avec les partenaires du bloc communal.

Au sein du pôle « aménagement », il côtoie la cheffe de projet PRIR du quartier Beauséjour, et la responsable des affaires foncières, sous l'autorité d'un encadrement commun. Ce positionnement présente l'avantage d'une gestion centralisée et uniforme des projets.

Les services mutualisés disposent également d'un manager de centre-ville. Placé sous l'autorité du directeur du développement territorial, il est l'interlocuteur privilégié des commerçants du territoire. Il assure une veille économique et maintient à jour la liste des cellules commerciales vides. Mais le titulaire actuel, recruté en janvier 2023, a quitté la collectivité en août 2024 à la suite d'un arrêt, laissant ses collègues du pôle « aménagement » sans accès à ses tableaux de bord et autres instruments de suivi.

En lien avec le chargé de mission PVD, le manager de centre-ville est également censé accompagner et faciliter l'installation des porteurs de projets commerciaux au plan local. Mais, là encore, du fait de son absence, les services mutualisés assurent le suivi des porteurs de projets existants, sans toutefois disposer des ressources pour mener une action prospective. La présidente de la communauté de communes a indiqué envisager une nouvelle articulation de cette mission d'installation et d'accompagnement des entreprises, en lien avec une association.

Si l'ensemble de ces éléments participent d'une gestion intégrée du programme PVD, par la commune et son intercommunalité, cette proximité a aussi engendré une confusion entre les deux niveaux de décision, s'agissant du projet de déménagement du centre de santé de Noyon, structure accueillant des médecins salariés de la CCPN. Alors que les centres de santé entrent dans le champ de la compétence de l'EPCI, l'achat d'un nouveau local, spécifiquement destiné à cette opération, a été intégralement financé sur le budget communal. Aucune convention ou délibération prise à la fois par la CCPN et la commune ne cadre juridiquement une quelconque répartition.

La chambre observe que la commune et l'intercommunalité n'ont pas mis en place les principes et la bonne organisation de leur action commune, situation qui rend plus difficile l'atteinte des objectifs recherchés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'intercommunalité précise que « *les maires ruraux refusent [...] toute action qui concerne la ville de Noyon* ».

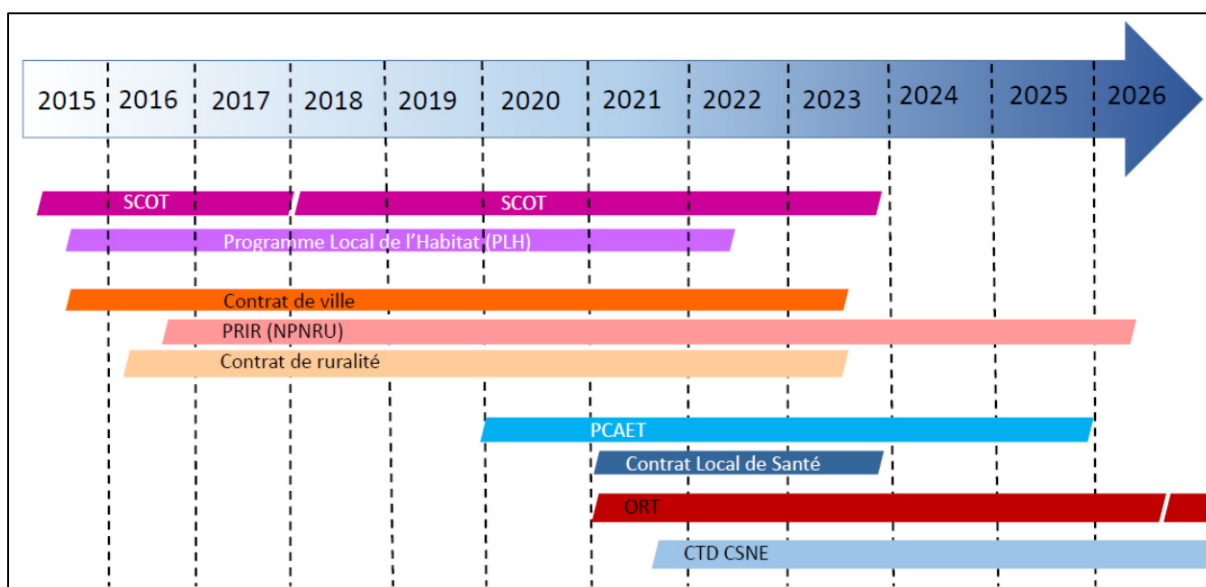
⁸ Cf. observations définitives délibérées par la chambre le 16 septembre 2024.

⁹ Le chargé de mission PVD est un agent mutualisé, dont la rémunération est assurée à 90 % par la commune et à 10 % par l'intercommunalité.

1.2.2 Un projet nécessitant la mise à jour de plusieurs documents stratégiques

Comme évoqué *supra*, le programme PVD du territoire noyonnais s'insère dans un cadre documentaire et stratégique multiple. Celui-ci se caractérise par l'arrivée à échéance de documents cadres, dont certains des plus importants en matière d'aménagement du territoire.

Schéma n° 2 : Période d'application des documents cadres du territoire noyonnais



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données communiquées par la CCPN.

Au-delà de leur éventuel défaut de mise à jour ou de prorogation, certains documents stratégiques de la commune ou de l'intercommunalité sont obsolètes ou incompatibles dans leurs orientations avec les axes du programme PVD.

C'est le cas tout d'abord du schéma de cohérence territoriale (SCoT), adopté le 29 novembre 2011 par l'intercommunalité. Son évaluation finale, en décembre 2023, mettait en exergue que, malgré des objectifs déjà affirmés en matière de développement du nombre et de la diversité des logements, l'offre proposée à Noyon ne répondait toujours pas aux besoins des familles qui avaient tendance à désertier la commune, particulièrement son centre-ville. En matière de commerce, il était constaté un transfert vers les zones situées en périphérie, notamment celle du Mont-Renaud. En l'absence de révision intervenue pendant une période de 10 ans, ce SCoT est devenu caduc.

Au-delà, l'évolution du contexte social et démographique du territoire¹⁰, l'entrée en vigueur de plusieurs évolutions législatives majeures ces dernières années¹¹, la nécessaire mise en compatibilité avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Hauts-de-France, adopté le 30 juin 2020, comme l'avancée de plusieurs projets structurants (par exemple le Canal-Seine-Nord-Europe), justifient également de réviser le SCoT du territoire noyonnais.

Concernant le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune, la dernière révision de ce document a été approuvée en 2012. Plusieurs règles actuellement prévues par ce document freinent la mise en œuvre des actions du programme PVD, notamment en matière de réhabilitation ou de création de logements de qualité et pouvant accueillir des familles plus nombreuses. Nécessitent par exemple d'être adaptées les règles relatives à la création de places de stationnement pour les visiteurs, aux servitudes de taille minimale pour les logements, ainsi que les exigences de performance énergétique. Actuellement, la commune procède à des modifications ponctuelles¹² de son PLU pour l'adapter aux objectifs du programme PVD. Elles ne remettent toutefois pas en cause la nécessité d'une révision de ce document stratégique.

Il n'existe, à ce jour, aucun consensus politique entre les communes membres de l'EPCI pour adopter un PLU intercommunal (PLUi). Certaines souhaitent conserver cette compétence stratégique, et d'autres, rester dans le cadre du règlement national d'urbanisme¹³.

Recommandation n° 1 (à la communauté de communes du Pays Noyonnais) : soumettre au conseil communautaire un projet de délibération visant à entreprendre la révision du schéma de cohérence territoriale, afin de le rendre concordant avec les orientations du programme PVD.

Recommandation n° 2 (à la commune) : soumettre au conseil municipal un projet de délibération visant à entreprendre la révision du plan local d'urbanisme, afin de l'adapter aux objectifs du programme PVD.

¹⁰ Depuis 2006, la population du territoire intercommunal noyonnais diminue, avec la particularité que cette tendance semble s'inscrire dans la durée et se concentre sur Noyon. Le diagnostic de 2008 envisageait au contraire une augmentation sensible de la population du territoire.

¹¹ Comme par exemple la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite climat et résilience), qui prévoit un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) pour 2050.

¹² Par exemple, le conseil municipal a décidé, par une délibération du 27 juin 2024, d'instaurer un permis de diviser, à compter du 1^{er} mars 2025, afin de lutter contre le phénomène de division des logements, contradictoire avec les objectifs de l'ORT en matière de qualité de vie et d'offre de logements adaptés aux familles.

¹³ Le règlement national d'urbanisme (RNU) constitue le cadre des règles générales d'urbanisme applicables à l'ensemble du territoire. Certaines règles s'appliquent uniquement en l'absence de certains documents d'urbanisme locaux, tandis que d'autres s'appliquent même en présence de ces documents.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'intercommunalité indique être favorable à la révision du SCoT et qu'elle entend soumettre au conseil communautaire, en 2025, une délibération à cette fin. Concernant le PLU, elle estime sa révision inopportune, dans un contexte législatif favorisant l'émergence d'un PLUi. Elle souligne que le contexte politique actuel au sein de l'intercommunalité est peu propice à ces deux entreprises.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Lauréate du dispositif national « Petites villes de demain » en décembre 2020, la commune de Noyon a validé en octobre 2023 avec son intercommunalité leur programme d'actions pour le mettre en œuvre. Ce travail d'élaboration, bien que retardé par l'organisation de nouvelles élections municipales en 2021, est le résultat d'une large concertation parmi les acteurs concernés.

Le contenu du programme est très ambitieux à la fois dans le choix des projets et de son périmètre géographique. Par ailleurs, son coût prévisionnel final reste largement indéterminé, notamment pour ce qui regarde la prise en charge financière par la commune de Noyon et la communauté de communes du Pays noyonnais (CCPN).

L'intercommunalité se trouve naturellement associée à ce projet, au titre de certaines de ses compétences propres (développement économique, aménagement du territoire, politique de santé, etc.). Il apparaît à ce titre nécessaire que les instances de décision de la CCPN soient plus étroitement et systématiquement associées aux différentes étapes du programme PVD.

Enfin, la mise en œuvre des actions du programme nécessite la mise à jour de plusieurs documents stratégiques locaux, notamment le SCoT et le PLU.

2 MISE EN ŒUVRE ET RESULTATS DU PROJET DE REVITALISATION

2.1 Une mise en œuvre à poursuivre

2.1.1 Des efforts visibles de pilotage

À ce jour, le programme PVD de la commune de Noyon, tel qu'arrêté dans la convention-cadre valant ORT, n'a fait l'objet d'aucune modification. Un avenant à la convention PVD a toutefois été élaboré, pour y intégrer un volet sécurité, en lien avec la gendarmerie nationale. Dans l'attente de la validation éventuelle de ce contrat de sécurité par les élus, le pilotage du programme PVD de Noyon s'effectue sur le fondement du cadre et du périmètre initiaux.

Le pilotage est assuré par les instances prévues par la convention-cadre, qui se déclinent principalement en comités de pilotage et comités techniques (cf. *supra* s'agissant de la liste des réunions). Ils sont complétés par la réunion annuelle d'un comité de pilotage global. Sa dernière réunion, le 20 septembre 2023, était consacrée au projet d'ORT avant sa validation finale.

La consultation des comptes-rendus de ces réunions permet de constater une participation régulière des acteurs impliqués : services de la commune et de l'EPCI, élus, services de l'État ou de ses opérateurs. La représentation des financeurs demeure en revanche plus ponctuelle, ce qui peut s'expliquer par l'état d'avancement liminaire de la plupart des actions.

Le suivi d'ensemble des actions est principalement assuré par le chargé de mission PVD, dont le poste est cofinancé par la Banque des Territoires. Il complète les outils, indicateurs et maquettes financières prévus dans le cadre de la mise en œuvre du programme. Il dispose de plusieurs tableaux de bord, élaborés avec l'aide du bureau d'études mis à disposition par la Banque des Territoires, dans le cadre du soutien en ingénierie apporté aux programmes PVD. Ces tableaux sont déclinés en outils généraux et tableaux propres au suivi des projets particuliers. Les données présentes dans ces outils apparaissent à jour. Toutefois, les tableaux consacrés au suivi de projets particuliers, qui reprennent notamment l'estimation du coût et les financements prévus, ne sont créés et mis à jour que pour certains projets déjà effectivement démarrés : la liaison Inovia-Hôpital, les études de requalification du Parc des Tanneurs, ou l'opération de promotion « Mon centre-bourg a un incroyable commerce ».

De plus, les services de la commune et de la CCPN ne disposent d'aucun outil leur permettant d'identifier, en temps réel, le montant des dépenses engagées par projet, et le niveau des participations financières certaines. Cette carence empêche notamment d'informer les élus et services pilotant ces projets sur le niveau des sommes restant à leur charge et qu'ils devront supporter à court et moyen terme.

Cette tendance à suivre les projets particuliers au gré de leur avancement trouve également sa traduction dans les actions de communication concernant le programme PVD. En effet, à l'exception de la mention de la signature de la convention-cadre, en octobre 2023, dans le magazine municipal du mois suivant, la communication à l'égard du public, essentiellement assurée en interne (site internet, magazine municipal et intercommunal, affichage en ville), reste centrée sur les projets en cours sans lien évident avec le projet d'ensemble.

La communication à l'égard de l'ensemble des élus municipaux et intercommunaux sur l'état d'avancement du programme PVD apparaît limitée. Les discussions budgétaires (en particulier à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires¹⁴) n'évoquent que certains des projets concernés, sans les inscrire dans la globalité du programme PVD, ce qui pourrait pourtant apparaître cohérent, notamment dans le cadre de l'évocation de la programmation pluriannuelle des investissements.

Le programme PVD à l'échelle du bloc communal est caractérisé par les efforts et l'engagement réels des services de la commune et de la CCPN. Il rencontre toutefois des limites en matière de pilotage.

Recommandation n° 3 (à la commune et la communauté de communes) : se doter d'outils de pilotage du programme PVD (indicateurs, tableaux de bord), permettant de tracer le montant des dépenses engagées, ainsi que les participations financières certaines.

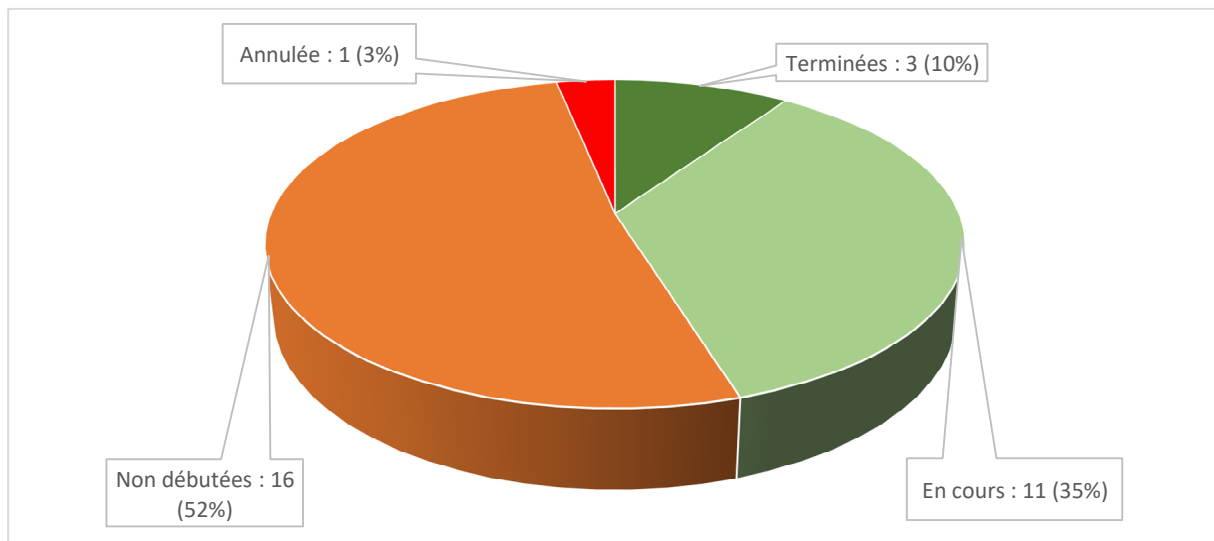
En réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire de Noyon et présidente de la CCPN estime que cette recommandation est infondée, indiquant disposer déjà des tableaux de suivi des fiches action. Au regard du caractère particulièrement lacunaire que les services de la commune ont produit à la chambre, la recommandation est maintenue et doit être mise en œuvre par la commune afin, en particulier, de justifier de façon incontestable de l'emploi des subventions sollicitées pour financer le programme PVD.

2.1.2 Des réalisations limitées

Près d'un an après la validation de la convention valant ORT, seule une minorité d'actions ont été mises en œuvre, voire simplement engagées (cf. détail en annexe n° 3).

¹⁴ Les rapports sur les orientations budgétaires 2023 et 2024 sont muets sur le programme PVD, alors qu'ils évoquent certains des projets concernés.

Graphique n° 2 : État d'avancement des actions du programme PVD de Noyon



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la ville de Noyon et de la CCPN.

Sur les 31 actions inscrites dans le programme PVD, seules trois peuvent être considérées comme achevées à ce jour. Parmi celles-ci, deux actions revêtent une importance modeste au regard de l'ensemble du projet (création d'un manuel d'installation des commerçants et d'une charte pour les façades du centre-ville).

Concernant la troisième des actions terminées (réalisation d'une étude de commercialité), celle-ci est identifiée comme une action autonome mais a, dans les faits, été réalisée dans le cadre d'une autre action toujours en cours (étude pré-opérationnelle OPAH). Une étude équivalente avait déjà été réalisée en 2019 par un autre prestataire pour le compte de la CCPN, mais celle-ci souhaitait disposer de données mises à jour.

Au titre des 11 actions engagées, celles-ci revêtent des niveaux d'avancement et d'importance disparates. Certaines sont en voie de réalisation à brève échéance et occupent une place stratégique dans l'ensemble des actions prévues. C'est le cas notamment de l'étude pré-opérationnelle d'OPAH précitée et de celle relative à la programmation touristique et de loisirs du canal Seine-Nord-Europe, qui devraient aboutir d'ici la fin de l'année 2024. On peut également citer l'appel à manifestation d'intérêt concernant les locaux vacants, lequel n'a pas encore été lancé.

La plupart des actions engagées sont, en revanche, nettement moins avancées. Elles se répartissent entre celles ayant connu un timide début d'exécution, et celles qui apparaissent déjà fortement compromises soit dans leur réalisation même, soit dans leur équilibre financier.

Au titre des premières, on peut citer la modification du PLU, la création d'un village Alzheimer (publication d'une note méthodologique), la mise à jour de la signalétique (édition d'un plan-guide en la matière) et la requalification du parc des Tanneurs (signature d'un accord-cadre pour une mission de maîtrise d'œuvre architecturale et paysagère).

Une seconde catégorie d'actions ont bien fait l'objet d'un engagement de dépenses, mais apparaissent, déjà, soit fortement compromises (par exemple le déménagement du centre de santé de Noyon ou la réhabilitation du bâtiment Les Capucines), soit susceptibles de n'être finalisées qu'à condition de trouver des ressources financières alternatives à celles initialement prévues (projet de liaison douce Inovia – hôpital).

Le campus Inovia est implanté sur le site qui a accueilli le régiment de marche du Tchad jusqu'en juillet 2010. Cette emprise a été cédée à la CCPN en juillet 2011 et a fait l'objet d'une reconversion dans le cadre d'un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD), à partir de 2012. L'objectif était d'y accueillir des entreprises, des organismes de formation et des événements à vocation économique. Le site accueille également plusieurs services de la commune et de l'EPCI.

L'action 3.03 du programme PVD de Noyon prévoit la création d'une liaison douce reliant le site Inovia à l'entrée du centre-ville, avec pour objectifs :

- d'en sécuriser les conditions d'accès ;
- de rattacher ce site, et ses potentiels consommateurs, au centre-ville ;
- d'améliorer l'attractivité du site Inovia, qui reste à ce jour relativement isolé.

Les travaux envisagés, à la charge de la CCPN, ont été estimés à 0,42 M€ (HT), pour lesquels plusieurs participations financières ont été notifiées :

- au titre du CRSD : 0,13 M€ de la part de l'État et 0,08 M€ de la part du département de l'Oise, soit un montant total de 0,21 M€ ;
- au titre du fonds national « mobilités actives » : 0,13 M€

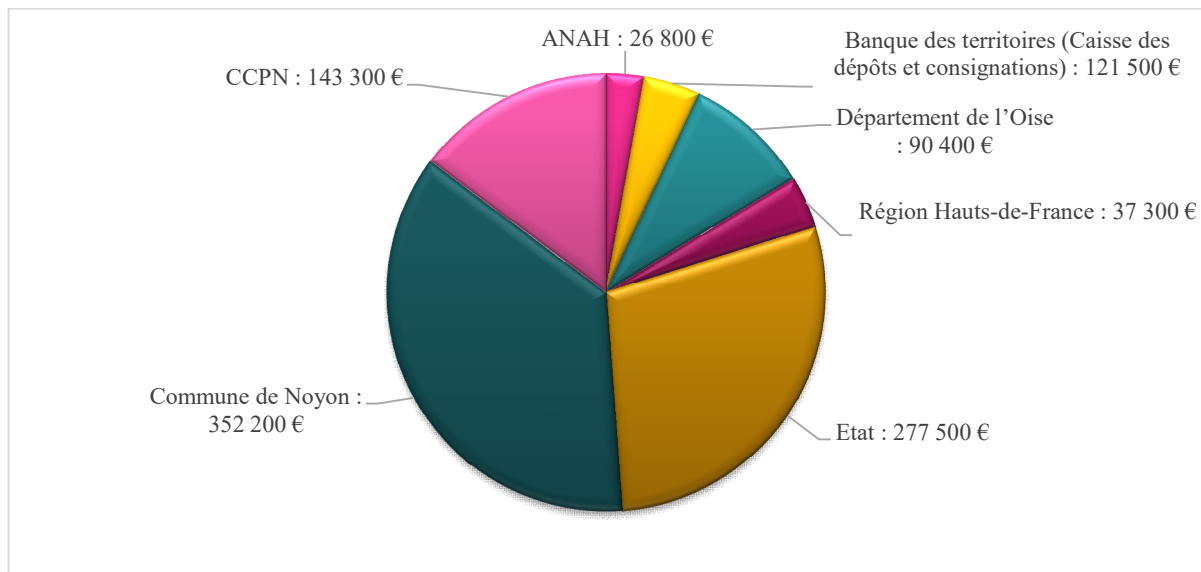
Afin de bénéficier des aides versées au titre du CRSD, les travaux, qui n'ont toujours pas débuté à ce jour, devaient impérativement être achevés avant le 31 décembre 2024, ce qui n'a pas été le cas. La présidente a sollicité du Préfet de l'Oise une prolongation de ce délai, dans un courrier du 16 décembre 2024.

Enfin, la majorité (17 sur 31) des actions mentionnées dans le programme PVD n'ont, à ce jour, pas encore débuté. Certains projets occupent pourtant un rôle central dans l'objectif de redynamiser le centre-ville en matière commerciale : notamment la requalification de la place du marché franc, la mise en accessibilité des boulevards ou la requalification de la rue de Paris. La création d'un marché couvert est, pour sa part, singulièrement compromise.

Ce faible niveau global d'avancement du programme PVD peut trouver à s'expliquer par une série de facteurs. D'abord, il n'a été formalisé par une convention-cadre qu'en 2023. Ensuite, les moyens financiers très réduits de la commune et de l'intercommunalité limitent fortement leurs capacités d'investissement à court terme. Enfin, la situation politique interne actuelle de l'EPCI entrave son dynamisme et son fonctionnement.

Sur le plan financier, le coût global du programme PVD représente à ce jour un montant d'environ 1 M€. Après prise en compte des participations financières attendues des partenaires, le reste-à-charge s'élève à environ 0,5 M€ pour la commune et l'intercommunalité.

Graphique n° 3 : Financement du programme PVD (dépenses engagées)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la commune de Noyon et de la CCPN.

Si 70 % de l'effort financier du bloc communal repose sur la commune, le coût pour l'EPCI pourrait augmenter de près de 0,21 M€, dans l'hypothèse d'une forclusion de la perception des fonds de l'État au titre du CRSD.

En outre, si la convention-cadre fixe un délai de cinq ans pour réaliser les actions prévues dans l'ORT (soit jusqu'en octobre 2028), elle précise également que les engagements financiers des partenaires prendront fin en mars 2026.

Dès lors, si quelques études ont bien été lancées, et quelques documents réalisés, la perspective la plus probable aujourd'hui est que ce travail ne se traduira, au terme du programme, que par un faible niveau de réalisations effectives et de travaux achevés.

Moins d'un an après son lancement, le programme PVD noyonnais apparaît déjà en décalage avec la réalité, tant les probabilités de le voir aboutir, y compris dans une portion congrue, sont faibles. Dans le contexte financier dégradé auquel font face la commune et l'intercommunalité¹⁵, actualiser ce programme pour l'adapter à leurs capacités réelles de financement serait de nature à renforcer la cohérence du projet d'ensemble, et la confiance dans leur capacité à le mettre en œuvre.

Recommandation n° 4 (à la commune et la communauté de communes) : engager les démarches en vue d'adapter le périmètre et le nombre d'actions du programme PVD aux capacités financières de la commune et de son intercommunalité.

¹⁵ Cf. rapport du contrôle des comptes et de la gestion concernant la gouvernance et la situation financière de la commune de Noyon, et avis budgétaires rendus le 5 juin 2024 sur la commune et la CCPN.

En réponse aux observations provisoire de la chambre, la maire et présidente de l'intercommunalité indique être favorable à une telle adaptation du périmètre du programme PVD. Elle argue cependant de potentielles difficultés à réaliser cet objectif, face aux « *maires ruraux... [qui]... s'opposent au développement de la ville-centre* ».

2.2 Éclairage sur certaines opérations immobilières

La chambre a examiné plusieurs opérations immobilières en lien avec des actions du programme PVD. Cet examen illustre les principales difficultés rencontrées par la commune et la CCPN pour mener à bien leurs projets : l'insuffisance de la préparation et des capacités financières des deux organismes.

Le périmètre de sauvegarde

Indépendamment du programme PVD, la commune a instauré en 2007 un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité du centre-ville. Permettant d'émettre un droit de préemption sur les fonds artisanaux, commerciaux et les baux de manière à garantir la diversité et le maintien de l'activité commerciale, son périmètre géographique avait été réduit en 2009 pour se limiter aux principales artères commerçantes du centre-ville.

Les services noyonnais indiquent mobiliser régulièrement cet outil, afin de refuser certaines transformations de locaux (notamment des commerces en logements ou bureaux), sans toutefois être en mesure de fournir de liste récapitulative des opérations immobilières concernées, empêchant d'en mesurer les effets. Plusieurs opérations immobilières intéressant le programme PVD ont fait l'objet d'un droit de préemption dans ce cadre.

2.2.1 Les Capucines

Le local commercial « les Capucines », situé à l'angle de la rue de Paris, à Noyon, avait été la propriété d'un fleuriste pendant une trentaine d'années. En 2018, après la cessation de son activité, la commune a exercé son droit de préemption¹⁶, dans le but de maintenir une affectation commerciale à un local parfaitement situé. Une activité de restauration était projetée.

Le local a été racheté, en décembre 2019, au prix de 0,18 M€, par l'intermédiaire de l'EPFLO, agissant pour le compte de la commune¹⁶. Le projet initial de brasserie n'ayant pas abouti, ce local est resté sans affectation depuis son acquisition. Il fait l'objet d'une action du programme PVD pour relancer les réflexions sur son devenir et sa reprise dans le cadre d'une activité commerciale.

À cette fin, il avait été initialement prévu de lancer un appel à projet pour sa location, et de confier un mandat à un architecte pour estimer précisément les travaux à réaliser. Ce projet communal a toutefois évolué, s'écarter du programme PVD, pour envisager l'installation d'une « maison du canal », lieu d'exposition permanent, de rencontres et d'ateliers, à destination du grand public, autour du projet de canal Seine Nord Europe.

¹⁶ La commune de Noyon s'est engagée à racheter le local en décembre 2024 au prix de 0,19 M€ (frais d'acquisition initiaux agrégés des frais de gestion par l'EPFLO).

Actuellement, un an après la signature de la convention-cadre PVD, aucun de ces projets n'est en cours et le conseil municipal, dans une délibération du 18 octobre 2024, a autorisé la cession du bâtiment à un porteur de projet commercial, au prix de 148 000 €.

Dans ce cadre de son dispositif de minoration foncière, l'EPFLO a prévu un prix de rachat inférieur (140 000 € au lieu de 190 000 €) et d'en étaler le paiement sur cinq ans, faisant éviter à la commune une perte nette significative.

L'action des « Capucines » dans le programme PVD apparaît désormais sans objet.

2.2.2 La halle de marché couvert

Inoccupés depuis 2012, les locaux de l'ancienne agence nationale pour l'emploi représentent une surface de près de 350 m². Ils sont situés place Cordouen, à Noyon, à proximité immédiate de la rue de Paris, qui marque l'entrée du centre-ville. Informée, début juillet 2021 d'une déclaration d'intention d'aliéner ces locaux au prix de 0,25 M€ (hors frais), la commune a décidé de préempter le bien, le 13 juillet 2021.

En dépit d'un avis du service des Domaines estimant les locaux à 0,25 M€, une somme inférieure (0,18 M€) a été proposée au propriétaire. Dans le contexte de l'annulation de l'élection municipale de 2020, le 22 juillet 2021, il n'a pas été donné suite à la décision de préemption, face au refus du vendeur d'accepter le prix proposé.

À l'issue de la période de gestion par la délégation spéciale, la commune a repris son projet d'acquisition, le bien ayant entre-temps été acquis par le candidat initialement évincé par la préemption. Dans l'objectif d'y créer un pôle de boutiques à l'essai, un nouvel avis du service des Domaines a été sollicité, en octobre 2022. Il a confirmé l'estimation à 0,25 M€.

Dans le cadre de son intégration au programme PVD, l'acquisition du local a finalement été envisagée pour y héberger les commerçants du marché municipal, en cas d'intempéries, et y accueillir d'autres exposants.

Proposés cette fois au prix de 0,35 M€ par son récent acquéreur – hausse justifiée selon lui par la réalisation de travaux (notamment pour sonder les murs et les réseaux) – la commune a décidé d'acquérir ces locaux au prix de 0,32 M€ (hors frais et taxes). Ce prix, supérieur de près de 28 % à l'estimation des Domaines, a vocation par ailleurs à être complété d'un montant de travaux estimés à environ 0,5 M€ par les services techniques municipaux.

Finalement, la commune n'a pas été en mesure d'acquérir le bien dans le délai¹⁷, au regard de l'insuffisance de sa trésorerie. Cela a entraîné la caducité du compromis de vente. Même si ce document ne prévoyait pas de pénalités en cas de retrait de la commune, celle-ci s'est toutefois exposée à une possible action en réparation du préjudice subi par le vendeur devant un tribunal judiciaire.

¹⁷ La promesse de vente était consentie pour une durée de trois mois, expirant le 16 mai 2024.

La chambre constate le caractère erratique du pilotage de ce projet. S'il s'entend qu'une collectivité peut s'écarter du prix estimé par les Domaines, dans un souci d'intérêt public, l'engagement de la commune à dépasser de 28 % cette estimation apparaît disproportionnée, *a fortiori* dans un contexte financier difficile, et alors même que le financement du bien et des travaux afférents n'était pas planifié.

Au surplus, si l'intérêt pour la commune de disposer d'un lieu de type halle couverte faisait l'objet d'un consensus local, le choix du site apparaît inadapté, notamment au vu des contraintes techniques du bâtiment (adaptabilité et hauteur sous plafond réduite).

À l'instar du point précédemment évoqué, la possibilité de réaliser cette action inscrite au programme PVD semble compromise.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire et présidente de la CCPN indique ne pas partager « ... *l'appréciation [...] concernant le positionnement du local. [Son] emplacement est hautement stratégique, situé en face du marché, avec un énorme potentiel commercial* » et que la « *volonté du propriétaire d'augmenter sensiblement les prix* » ont contraint à l'abandon du projet. Au vu des éléments et informations dont elle dispose, la chambre estime qu'il n'y a pas lieu de modifier la teneur de son appréciation.

2.2.3 La relocalisation du centre de santé de Noyon

Créé en 2018, le centre de santé, actuellement hébergé dans un local de 74 m² de la rue de Paris, s'est révélé rapidement trop étroit pour accueillir la patientèle de trois médecins dans de bonnes conditions.

Dès la fin de l'année 2019, la commune a envisagé l'agrandissement du cabinet en l'étendant à une partie des anciens locaux de l'école attenante, propriété du centre communal d'action sociale (CCAS). Les seuls coûts attendus étaient donc liés aux travaux de réhabilitation, estimés à environ 0,47 M€.

À la suite des élections municipales de 2020, la commune a confirmé la volonté de disposer d'un centre de santé plus spacieux, tout en faisant le choix d'un projet différent, reposant sur l'acquisition d'un nouveau bâtiment. Son choix s'est porté sur un local d'environ 256 m², situé au 2 rue des Deux bornes. Il a été acquis, le 4 mai 2023, conformément à l'avis rendu par le service des Domaines, au prix de 0,17 M€. Comme pour le local des Capucines, cet achat a été porté par l'EPFLO, pour le compte de la commune, à charge pour cette dernière de racheter le bâtiment dans un délai de cinq ans.

Dans ce contexte, l'action concernée du programme PVD visait à faire réaliser une étude pour préciser l'estimation initiale (0,5 M€) des travaux nécessaires et procéder à leur réalisation. À cette fin, un cabinet d'études a été mandaté pour un coût de 5 664 € (TTC).

La mise en œuvre de cette décision appelle les remarques suivantes.

En premier lieu se pose la question de l'intérêt pour la commune d'acquérir un nouveau bâtiment au prix du marché, alors qu'une solution moins coûteuse et présentant des avantages équivalents en termes d'espace disponible existait par ailleurs (locaux du CCAS).

Ensuite, l'acquisition a été réalisée par l'EPFLO, pour le compte de la commune, sans que celle-ci ne consulte au préalable la CCPN, alors même que cette dernière détient la compétence en matière de politique de santé et que les travaux de réhabilitation nécessaires seront à sa charge.

Enfin, ces travaux ont finalement été estimés, en octobre 2023, à plus d'1 M€ par le cabinet d'études mandaté, soit le double du montant initialement envisagé. Dans ces conditions, l'ouverture du nouveau centre de santé semble improbable à court terme, au vu de la situation financière de la CCPN.

La chambre observe que l'acquisition de nouveaux locaux pour y aménager un centre de santé, sans estimation fiable des travaux à entreprendre, a été réalisée de manière précipitée. Indépendamment de la viabilité du projet, la commune demeure contractuellement tenue de racheter à terme le local à l'EPFLO. Elle disposera alors dans son patrimoine d'un nouveau local sans affectation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de l'EPFLO a précisé que la commune conservait la possibilité de désigner la CCPN en qualité de cessionnaire.

Pour sa part, la présidente de la CCPN et maire de Noyon fait valoir que la nécessité d'identifier de nouveaux locaux, pour un centre de santé devenu rapidement trop exigu, est le résultat d'un défaut de conception du projet initial. Elle estime, au regard des subventions espérées, que le reste à charge des travaux pour la CCPN serait modeste, de l'ordre de 173 000 €, rendant ce projet réaliste, y compris dans le contexte financier actuel de l'intercommunalité.

Ces trois exemples témoignent d'une carence dans la définition préalable des besoins et des projets, et dans l'évaluation de leur coût, puis dans le pilotage des opérations. Il en résulte des charges supplémentaires, alors que la commune et l'EPCI sont dans des situations financières difficiles et sans perspective d'amélioration à court terme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le programme PVD est piloté avec sérieux par les services municipaux et intercommunaux. Mais ce pilotage pourrait être renforcé par le déploiement d'un outil permettant de connaître à tout instant le montant des dépenses engagées dans le cadre du projet, ainsi que des participations financières assurées d'être obtenues.

À ce jour, les réalisations effectives des actions du programme se révèlent très limitées. Elles sont circonscrites pour l'essentiel aux mesures obligatoires (étude pré-opérationnelle d'OPAH) ou ne nécessitant que peu de ressources budgétaires (création d'un manuel d'installation des commerçants et d'une charte pour les façades du centre-ville).

Cette situation s'explique, outre le démarrage tardif du programme, par la situation financière très dégradée de la commune de Noyon et de la CCPN. La chambre recommande la révision de la convention-cadre, afin d'adapter les ambitions des deux organismes à leurs moyens réels et prioriser les actions à conserver.

L'exemple de plusieurs opérations immobilières liées à la mise en œuvre du programme PVD illustre le type de difficultés rencontrées pour mener à bien leurs projets, jusqu'à en compromettre fortement la réalisation. Le caractère erratique de certaines décisions a joué un rôle déterminant dans ces constats d'échec.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Déclinaison des axes et des orientations stratégiques (OS) du projet de revitalisation du territoire noyonnais	28
Annexe n° 2. Périmètre de l'ORT de la commune de Noyon	29
Annexe n° 3. Détail de l'avancement et des montants financiers des actions du programme PVD de Noyon.....	30

Annexe n° 1. Déclinaison des axes et des orientations stratégiques (OS) du projet de revitalisation du territoire noyonnais

1. Faire revenir les habitants et les familles au centre-ville, développer l'habitat et résorber les friches
OS 1.1 – Réhabiliter l'habitat ancien, vacant, dégradé ou indigne du centre-ville tout en incitant aux rénovations de qualité
OS 1.2 – Favoriser les parcours résidentiels et une offre diversifiée de logements neufs ou réhabilités en accession ou location pour une variété de ménages
OS 1.3 – Permettre au parc de logement social d'améliorer les parcours résidentiels dans la création d'une ville inclusive
OS 1.4 – Adapter et réviser les documents-cadre locaux et documents d'urbanisme dans une procédure intégrée, en prenant en compte les objectifs PVD – habitat – éco – friches – grands projets et enjeux du territoire
2. Redynamiser le commerce et redonner de l'attractivité économique
OS 2.1 – Soutenir les surfaces commerciales, marchés et équipements de proximité qui auront un effet moteur dans la relance du commerce de centre-ville
OS 2.2 – Anticiper et faciliter la mutation des surfaces commerciales pour relancer le commerce
OS 2.3 – Engager une stratégie de marketing territorial et de valorisation du centre-ville
OS 2.4 – Lever les freins à la dynamique commerciale, au déploiement des services et équipements
3. Apaiser le centre-ville, animer les espaces publics et faciliter les circulations actives
OS 3.1 – Sans attendre une requalification complète des espaces publics du centre-ville, favoriser, susciter et expérimenter de façon temporaire de nouveaux usages dans l'espace public
OS 3.2 – Repenser et requalifier les espaces publics et l'accessibilité en priorité des rues commerçantes
OS 3.3 – Favoriser toutes les mobilités actives, structurer le réseau des circulations piétonnes et cyclables reliant le centre-ville, la gare, les équipements, les quartiers et pôles d'emplois de Noyon
4. Mettre en valeur le centre ancien et son patrimoine et développer le tourisme
OS 4.1 – Mettre en valeur, protéger et ouvrir l'accès à toutes les richesses patrimoniales et culturelles et refonder la stratégie de valorisation du patrimoine de Noyon
OS 4.2 – Renouveler le cadre réglementaire de protection du patrimoine et du paysage (ex-ZPPAUP)
OS 4.3 – Saisir l'opportunité de la construction du futur Canal Seine-Nord-Europe et de l'écluse visitable pour renforcer Noyon comme un pôle de loisirs, de découverte et de tourisme
OS 4.4 – Explorer toutes les pistes qui pourront raviver le secteur du tourisme à Noyon
5. Renaturer le centre-ville et ses abords
OS 5.1 – Renaturer La Verse et La Goëlle dans leur traversée du centre-ville et de Noyon
OS 5.2 – Requalifier, aménager, ouvrir, valoriser et relier les parcs et espaces verts : Parc des Tanneurs ; Parc Roosevelt ; Verger Conservatoire des arbres fruitiers ; Parc du complexe sportif ; Parc des Deux Canaux
OS 5.3 – Renaturer le centre-ville et ses abords, contribuer à l'infiltration des eaux pluviales et sa résilience face au changement climatique dans tous les aménagements futurs
OS 5.4 – Créer une nouvelle identité verte du centre-ville ancrée dans la géographie et le territoire et préparer la transition écologique de la ville

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la convention cadre PVD de Noyon.



Annexe n° 3. Détail de l'avancement et des montants financiers des actions du programme PVD de Noyon

N°	Actions	Avancement		Montants engagés		Participations financières certaines	
		État	Détails	Montants (HT) en €	Maître ouvrage	Montants en €	Financeurs
1.01	Étude pré-opérationnelle d'OPAH	En cours	Marché attribué à SEGAT (01/2024) - Étude attendue pour octobre 2024	53 585,00	CCPN	26 793,00	ANAH
						13 396,25	BDT
1.02	Étude recyclage foncier friche Delafon	Non débuté					
1.03	Étude valorisation / programmation friche Abex	Non débuté					
1.04	Valorisation friche Rigida	Non débuté					
1.05	Modification du PLU	En cours			commune		
1.06	Requalification du Complexe Sportif	En cours	Étude D2X	38 250,00	commune	11 475,00	Département Oise
1.07	Création d'un village Alzheimer	En cours	Accompagnement projet par Espelia (note méthodologique)		CCPN		
2.01	Les Capucines	En cours	Portage EPFLO - A rembourser avant fin décembre 2024 - Aucun projet actif	142 490,71	commune		
2.02	Création d'un marché couvert	Annulé					
2.03	Mise en place d'une stratégie de marketing territorial	Non débuté					
2.04	Requalification de la place du marché franc	Non débuté					
2.05	Révision du plan de circulation en centre-ville	Non débuté					
2.06	Centre de santé Noyon	En cours	Acquisition du local par EPFLO (04/05/2023)	172 000,00	commune		
			Étude faisabilité architecte - Travaux évalués à 1 M€	4 720,00	CCPN		
2.07	Appel à manifestation d'intérêt des locaux vacants	En cours	Candidature à l'opération mise en œuvre par Auxilia Conseils (08/02/2024). Évènement lancé en octobre 2024	20 000,00	commune	6 000,00	Région HDF
						10 000,00	BDT
2.08	Création d'un manuel d'installation des commerçants	Terminé		Régie	commune		
2.09	Étude de Commercialité	Terminé	Livraisons avec le rendu de la phase 1 de l'OPAH				
3.01	Mise en accessibilité des boulevards	Non débuté					
3.02	Extension du réseau cyclable en étoile	Non débuté					
3.03	Liaison Inovia-Hôpital	En cours	Avis Domaines (08/2023) - Autorisation négociation avec propriétaires parcelles (15/04/2024)	418 925,00	CCPN	130 914,06	CRSD État
						78 948,44	CRSD Département
						125 677,50	État - Fond "mobilités actives"
3.04	Mise à jour de la signalétique	En cours	Edition d'un plan guide pour la signalétique (09/2023)		CCPN		
3.05	Création d'une passerelle du canal du Nord	Non débuté					
3.06	Expérimentation des jours sans voiture	Non débuté					
3.07	Élaboration d'un PAVE	Non débuté					
4.01	Révision du Site Patrimonial Remarquable	Non débuté					
4.02	Création d'une charte façade du centre-ville	Terminé		Régie	commune		
4.03	Mise en place d'une maison des projets	Non débuté					
4.04	Étude de programmation touristique et de loisirs du canal du Nord	En cours	Marché attribué au groupement BRL-ZW/A-CRP-LE PENVEN (08/2023). Étude attendue pour fin octobre 2024.	83 655,00	CCPN	20 913,75	État
						20 913,75	Région HDF
5.01	Parc des Tanneurs (Partie étude)	En cours	Accord-cadre avec SAS Atelier Alexis CAMPAGNE pour mission maîtrise d'œuvre architecturale et paysagère (03/2024)	34 700,00	commune	17 350,00	BDT
						10 410,00	Région HDF
5.02	Mise en accessibilité du verger conservatoire	Non débuté					
5.03	Requalification de la rue de Paris	Non débuté					
5.04	Aménagement espace pédagogique à la station d'épuration	Non débuté					

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la commune de Noyon et de la CCPN.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

CONTRÔLE COORDONNÉ COMMUNE DE NOYON ET COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS NOYONNAIS

*Tome 1 - « Enquête régionale sur la revitalisation des
centres-villes et centres-bourgs »*

(Oise)

Exercices 2018 et suivants

Pas de réponse reçue.

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

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



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

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr

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