



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

CONTRÔLE COORDONNÉ COMMUNE DE DOUAI ET COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU DOUAISIS

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

(Nord)

Exercices 2020 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 mars 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 LA CONCEPTION DU PROJET DE REVITALISATION	7
1.1 La difficile définition du périmètre de revitalisation	7
1.1.1 La nécessité de revitaliser le centre-ville.....	7
1.1.2 L'évolution du périmètre d'action	10
1.2 Une cohérence limitée par la multiplicité des acteurs	14
1.2.1 La cohérence des politiques publiques	14
1.2.2 La cohérence territoriale de l'action publique	15
1.3 Un pilotage facilité par une réorganisation des services de la commune	16
1.3.1 Des réorganisations internes facilitant la réalisation du projet ACV.....	16
1.3.2 Un pilotage globalement respecté.....	17
2 UNE MISE EN ŒUVRE INÉGALE DES ACTIONS	19
2.1 Le projet Euradouai.....	19
2.1.1 Un projet ancien, porteur du développement du cœur de ville	19
2.1.2 Une intégration artificielle au programme Action Cœur de ville	20
2.1.2.1 Un projet majoritairement financé par l'agglomération et abondamment subventionné	20
2.1.2.2 Un pilotage en contradiction avec la philosophie du programme ACV.....	20
2.2 Le projet d'hôtel de luxe	21
2.3 Les dispositifs pour améliorer l'attractivité commerciale	22
2.3.1 Les aides directes en faveur de l'installation et du maintien de cellules commerciales en centre-ville	22
2.3.2 La politique foncière au service de l'attractivité commerciale du centre-ville.....	24
2.4 Le cadre général pour le logement : des possibilités nouvelles offertes par l'OPAH-RU	25
2.4.1 L'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain	25
2.4.1.1 Un cadre-général respecté.....	25
2.4.1.2 Des résultats modestes	26
2.4.1.3 Un déficit de pilotage.....	26
2.4.2 Le permis de louer, un dispositif innovant	27
2.4.2.1 Un dispositif délégué à la commune à titre dérogoatoire et expérimental	27
2.4.2.2 Un dispositif peu mis en œuvre	28
2.4.2.3 L'évaluation du dispositif.....	29
2.5 Îlots Bellain Nord et la Madeleine : des opérations de réhabilitation complexes se heurtant à de nombreux obstacles	29
2.5.1 Des freins provoqués par l'inaction des propriétaires et la complexité des opérations.....	30
2.5.1.1 L'inaction de propriétaires récalcitrants	30
2.5.1.2 La complexité des opérations et l'insuffisante capacité des acteurs publics.....	32
2.5.2 Des solutions juridiques lourdes et chronophages	32

3 LES RÉSULTATS ET LES RÉALISATIONS.....	34
3.1 Évaluation et résultats	34
3.1.1 Une démarche évaluative renforcée par la convention ACV 2.....	34
3.1.2 Un suivi des indicateurs conforme aux attentes conventionnelles.....	34
3.1.2.1 Les indicateurs de suivi en matière de logement	34
3.1.2.2 Les indicateurs de suivi en matière de commerce.....	35
3.1.3 Les réalisations permises dans le cadre d'ACV.....	35
3.2 Les résultats financiers.....	37
ANNEXES	38

SYNTHÈSE

Le territoire douaisien est marqué par la déprise du centre-ville de Douai, où la vacance commerciale et résidentielle se révèle élevée. Cette déprise a justifié l'inscription de Douai dans le programme « Action cœur de ville ». La communauté d'agglomération du Douaisis, l'État, et divers partenaires l'accompagnent.

D'autres communes du ressort de l'intercommunalité ont bénéficié de dispositifs analogues, ce qui n'a pas facilité le déploiement d'un programme conçu initialement pour la ville-centre. Il revient à Douaisis Agglo de définir précisément les périmètres d'intervention, et de garantir la cohérence du projet global de territoire aujourd'hui insuffisante. Malgré ces lacunes, Douai et Douaisis Agglo ont su adapter leurs organisations internes afin de mettre en œuvre le programme.

Le dispositif « Action cœur de ville » a été articulé autour des initiatives de revitalisations commerciales et résidentielles. En ce qui concerne le commerce, la commune de Douai a mis en place des aides dont le volume reste faible. Elle s'est également engagée dans une politique d'acquisitions foncières afin de réhabiliter des locaux commerciaux dont elle est devenue propriétaire.

L'action de requalification des logements est, quant à elle, limitée par les caractéristiques des biens. À l'image des îlots Bellain Nord et la Madeleine, les bâtiments sont dans des situations de délabrement avancé. La complexité des chantiers rend leur aboutissement hypothétique pour une commune dotée d'une ingénierie technique insuffisante. De surcroît, l'entrelacement des compétences communales et intercommunales ne facilite pas le parachèvement de ces initiatives. Pour les mener à bien, la chambre encourage la commune à renforcer l'ingénierie requise par ces opérations, par mutualisation avec Douaisis Agglo ou par la sollicitation d'un opérateur spécialisé dans l'aménagement (SEM, SPL).

Deux projets d'envergure ont également été intégrés au programme « Action cœur de ville ». Le premier, EuraDouai, est un quartier d'affaires incluant des zones résidentielles et un espace culturel. D'un montant estimé de 73,5 M€, ce projet avance de manière rapide grâce à des financements pour la plupart indépendants d'ACV. Porté de façon autonome par Douaisis Agglo, il n'a pas engendré la dynamique partenariale promue par ACV. Le second, piloté par Douaisis Agglo, vise la réhabilitation de l'ancien hospice, destiné à être reconverti en hôtel de luxe et logements. Le projet accuse un retard grandissant, malgré les aides financières allouées.

Même si le suivi de l'exécution du programme ne permet pas d'affirmer ou d'infirmer l'existence d'un effet global de la politique menée en faveur de la revitalisation, plusieurs exemples de réussite existent (réhabilitation des « Arcades » et de la caserne Caux, requalification du square du Dauphin, etc.). Sur le territoire – en prenant en compte l'apport de l'opérateur privé pour le projet de rénovation de l'ancien hospice – près de 150 M€ doivent être consommés, dont 50 M€ l'ont d'ores et déjà été en 2024.

RECOMMANDATIONS

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

Rappels au droit (régularité)

<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>
Rappel au droit n° 1 (Douaisis Agglo) : définir précisément les périmètres des secteurs d'intervention dans la convention-chapeau d'ORT, conformément à l'article L. 303-2 du code de construction et de l'habitation.			X	13

**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.

INTRODUCTION

Le contrôle coordonné de la commune de Douai (Nord) et de la communauté d'agglomération « Douaisis Agglo », à compter de l'exercice 2020, a été ouvert par courrier du président de la chambre adressé, le 10 juin 2024, à M. Frédéric Chéreau, maire de Douai, et à M. Christian Poiret, président de Douaisis Agglo, ordonnateurs en fonctions sur la période.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre de l'enquête que la chambre mène sur les dispositifs de revitalisation des centres-villes et centre-bourgs déployés par les collectivités territoriales et intercommunalités de la région Hauts-de-France. Il a porté sur la conception, le pilotage, la réalisation et l'évaluation du dispositif « Action cœur de ville » sur le territoire douaisien.

Le contrôle a été mené selon les dispositions de l'article L. 243-11 du code des juridictions financières, permettant de contrôler de façon coordonnée plusieurs organismes soumis à la compétence de la chambre. Conformément à l'article R. 243-5-1 du même code, il donne lieu au présent et unique rapport.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code précité, a été conduit, d'une part, avec M. Poiret, le 11 octobre 2024, et d'autre part, avec M. Chéreau, le 16 octobre 2024.

Lors de sa séance du 13 novembre 2024, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été notifiées aux ordonnateurs en fonction le 20 janvier 2025.

Après avoir examiné leurs réponses, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes, lors de sa séance du 26 mars 2025.

1 LA CONCEPTION DU PROJET DE REVITALISATION

1.1 La difficile définition du périmètre de revitalisation

La communauté d'agglomération du Douaisis (ou Douaisis Agglo), située dans le département du Nord, comptait en 2020, 148 875 habitants selon les données de l'INSEE, chiffre globalement constant depuis 2009¹. Dans cette agglomération, Douai est la ville principale et comptait, selon l'INSEE², 40 704 habitants en 2022 (en baisse depuis 2009 malgré un rebond depuis 2020). La deuxième plus peuplée est Sin-le-Noble, limitrophe de Douai, avec 15 442 habitants³.

1.1.1 La nécessité de revitaliser le centre-ville

Le territoire communautaire est caractérisé par un entremêlement des territoires communaux, entraînant une véritable distinction entre les territoires administratifs et les territoires « vécus » (Cf. Carte n°1)⁴. Cette géographie administrative a également une incidence sur la délimitation du centre-ville. Par exemple, la gare de Douai, relativement proche du centre-ville, est également limitrophe des communes de Waziers et de Sin-le-Noble.

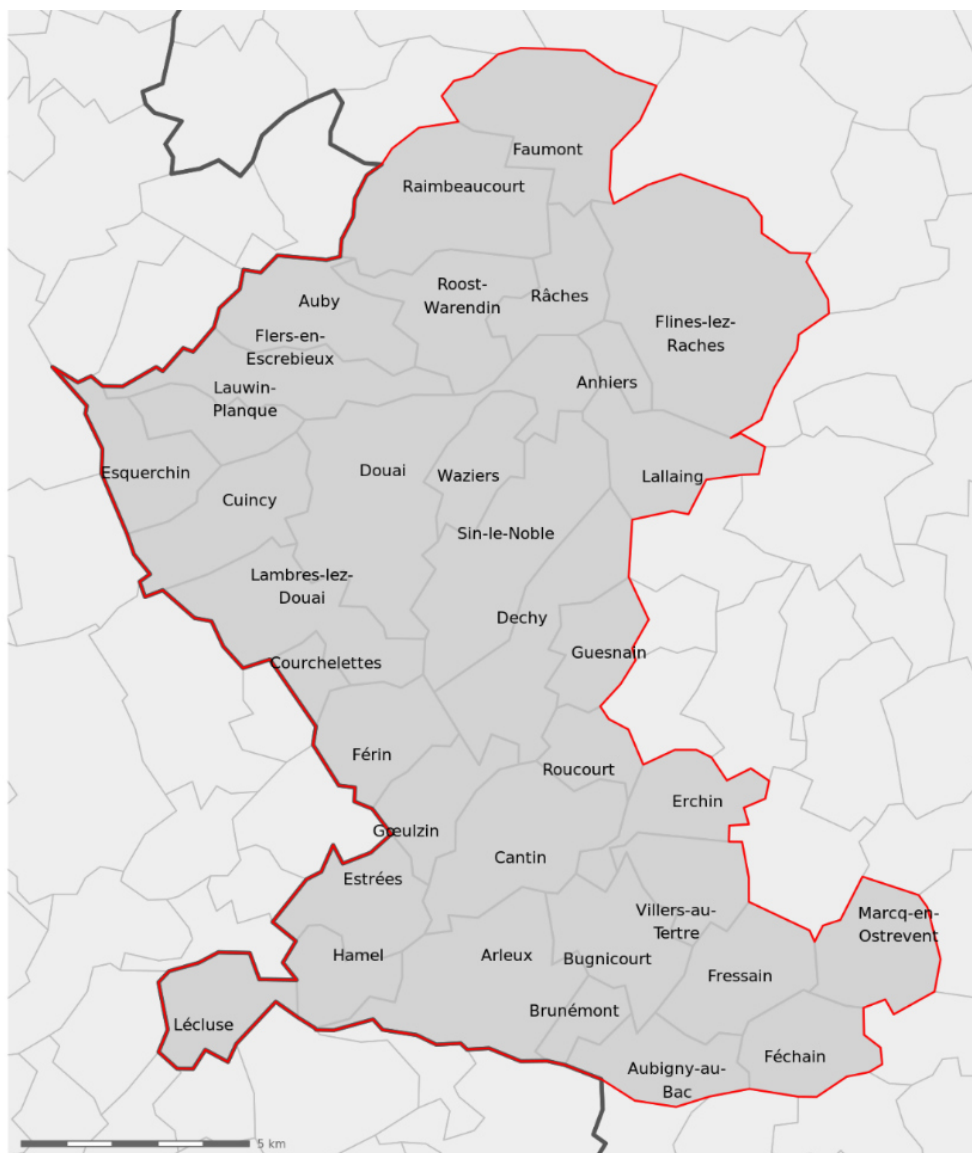
¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200044618>

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-59178#consulter-sommaire>

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-59569>

⁴ À titre d'exemple, l'entrée nord de la ville est constituée d'une zone d'activité commerciale, dont une part importante se situe sur les territoires de Roost-Warendin et de Waziers, et une part résiduelle (une bande centrale de quelques mètres de large) se situe à Douai.

Carte n° 1 : Situation de Douai au sein de Douaisis Agglo



Source : chambre régionale des comptes, à partir du site internet de la DRAAF Hauts-de-France, à partir d'IGN – Admin express 2021

Par ailleurs, le territoire douaisien est confronté à l'augmentation du nombre de logements vacants (Cf. Graphique n°1). D'après l'INSEE, entre 1968 et 2020, il a augmenté en valeur absolue (+ 150 %, soit + 4 095 logements vacants), mais aussi en part de l'ensemble des logements (passant de 5,3 % à 9 %).

Parallèlement, la commune connaît un niveau de vacance commerciale élevé, estimé à 15 % en 2019 par l'INSEE⁵. Cette situation particulièrement dégradée avait conduit la direction générale des entreprises et l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à en faire une monographie dans son rapport de mai 2019⁶.

Aussi, le territoire a été l'un des premiers à bénéficier du plan « Action cœur de ville » (ACV). Prolongeant des travaux engagés dès 2014 avec l'ANCT, la commune de Douai, soutenue par l'agglomération, a été candidate à ACV dès 2018. Sur la base de la convention-cadre ACV de 2018, la commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ont demandé la transposition de la convention ACV en convention pour une opération de revitalisation du territoire (ORT). Elle a été validée par le préfet du Nord, le 12 juin 2019. En avril 2023, la commune a signifié son souhait de renouveler son engagement dans le dispositif ACV sur la période 2023-2026 et d'élargir le périmètre d'action aux entrées de ville. L'avenant n°2 à la convention a été signé le 22 décembre 2023.

En sus de Douai, deux autres communes bénéficient ou bénéficieront du dispositif. La commune d'Arleux est déjà engagée dans le dispositif « Petite Ville de demain » (PVD). Alors même que la commune de Sin-le-Noble, peuplée de moins de 20 000 habitants, était éligible au dispositif PVD, elle a été retenue pour bénéficier du programme ACV. L'inscription d'une nouvelle commune de l'agglomération au dispositif ACV soulève des enjeux de centralité communautaire au sein d'une conurbation.

L'inscription de trois communes dans les dispositifs ACV et PVD implique la mise en place d'un haut niveau de coopération et de coordination entre acteurs. Pour ce faire, une convention-chapeau, reprenant les dispositifs ACV de Douai et Sin-le-Noble et PVD d'Arleux, a été élaborée.

Aussi, le territoire douaisien, caractérisé par une forte conurbation et l'entremêlement des frontières administratives, est marqué par la vacance de logement et de locaux commerciaux. Cette situation l'a rendu éligible aux dispositifs ACV et PVD, pour trois communes distinctes. Cet élargissement est source de complexité en remettant en cause la centralité de Douai.

⁵ L'ANCT estime le taux moyen de vacance commerciale en centre-ville en 2020 à 12,5 %.

⁶ https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-12/2020_Vacance_commerciale_villes_moyennes-fusionn%C3%A9.pdf

1.1.2 L'évolution du périmètre d'action

**La distinction entre convention « Action cœur de ville »
et convention « Opération de revitalisation de territoire »**

Créée par l'article 157 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), et aujourd'hui codifiée à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), l'opération de revitalisation de territoire (ORT) permet la mise en œuvre d'un projet global à l'échelle d'un territoire. Celle-ci nécessite la signature d'une convention avec l'État, les établissements publics partenaires, l'EPCI et tout ou partie de ses communes membres. L'orientation du projet urbain, économique et social est borné quant à ses orientations (favorisation de la mixité sociale, du développement durable, valorisation du patrimoine et de l'innovation), et quant à son périmètre géographique.

La convention ACV matérialise le déploiement du programme sur le territoire donné. Elle s'inscrit dans une démarche de contractualisation entre les communes et intercommunalité concernées, l'État et d'autres tiers financeurs. Elle précise la stratégie et le projet du territoire, et le décline en plan d'action. Ce projet suit cinq axes : Habitat et logement ; développement économique et commerce ; accessibilité, mobilité et connexions ; cadre de vie (formes urbaines, espace public et patrimoine) et qualité de vie (accès aux équipements, aux services publics, etc.). Le cadrage géographique de l'action ACV est négocié après diagnostic, la seule limite posée étant l'incorporation de l'une des 244 communes sélectionnées sur proposition du ministre chargé de la cohésion des territoires, par le comité national de pilotage. Toutefois, le périmètre géographique retenu peut valoir périmètre ORT, s'il en respecte les conditions posées par le texte.

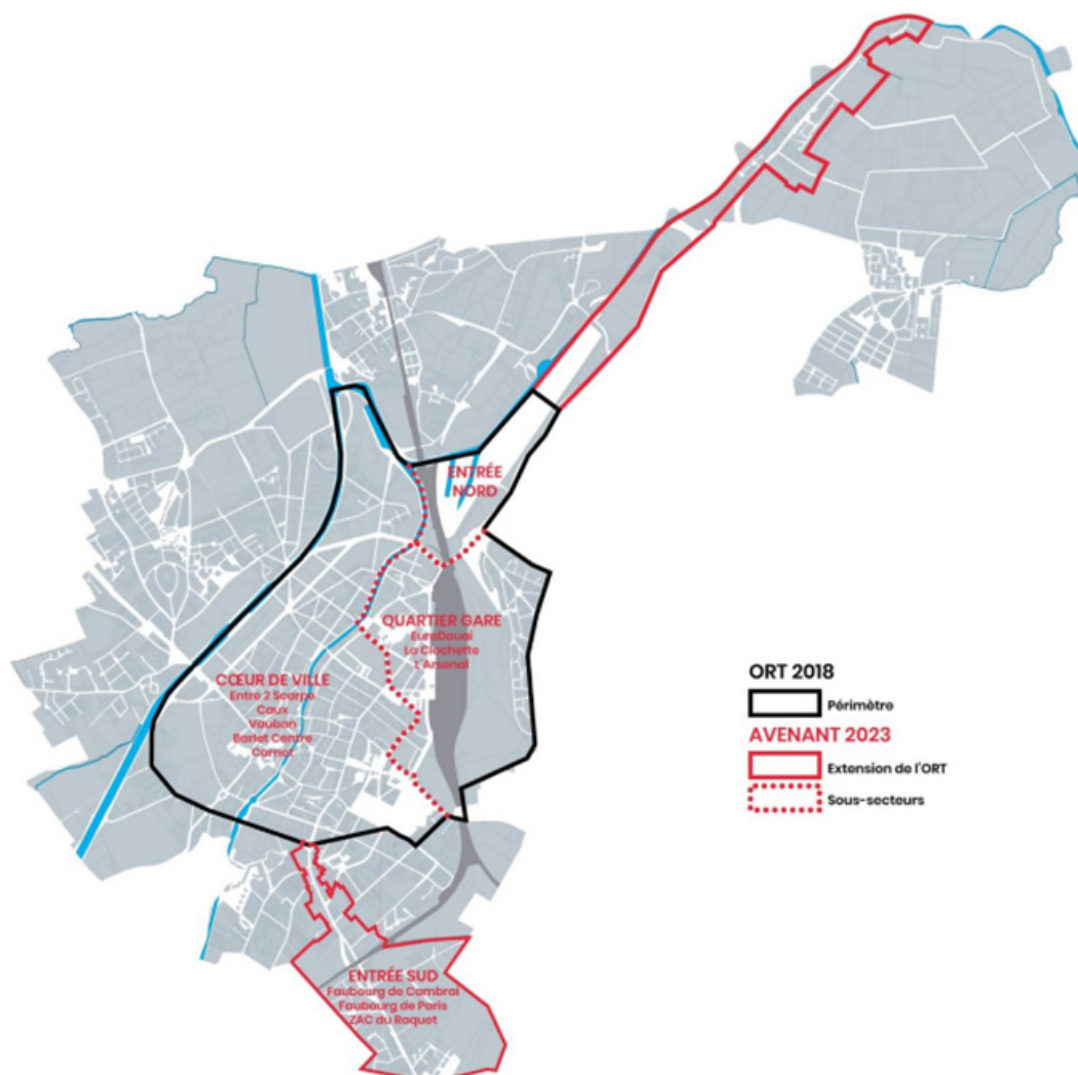
Le préfet du département, après consultation du comité régional des financeurs et après avoir contrôlé le respect des éléments obligatoires dans une ORT (au sens de l'article L. 303-2 du CCH), peut confirmer par arrêté que la convention cadre ACV vaut convention d'ORT.

La commune de Douai et Douaisis agglo ont signé leur convention-cadre ACV le 20 septembre 2018. Afin de permettre l'homologation de la convention-cadre ACV en convention-cadre ORT, un avenant à la convention ACV a été signé le 3 avril 2019 par les 12 signataires (*cf.* Annexe n°2). Pour répondre aux conditions posées par l'article L. 303-2 du CCH⁷, l'avenant définit une carte représentant le périmètre d'action dans le cadre du programme ACV (*cf.* Carte n°2).

Sur la base de ce tracé et de cette convention, la commune de Douai et l'EPCI ont demandé la transposition de la convention-cadre ACV en convention-cadre ORT. Elle a été rendue effective à compter du 7 juin 2019.

⁷ Celui-ci dispose que « la convention [...] délimite le périmètre des secteurs d'intervention ».

Carte n° 3 : Périmètre ORT à partir de 2023



Source : chambre régionale des comptes, à partir de la convention ACV 2.

Avec le déploiement à venir du dispositif ACV sur le territoire de la commune de Sin-le-Noble, le périmètre de l'ORT doit évoluer. L'article L. 303-2 du CCH ouvre la possibilité à d'autres communes de l'EPCI d'intégrer la convention ORT.

Toutefois, lorsque plusieurs communes d'un EPCI s'engagent dans une ORT et qu'une ou plusieurs d'entre elles sont partie du programme ACV, la loi ELAN⁹ impose qu'elles ne signent qu'une seule convention. Une possibilité est alors de signer une convention ORT « chapeau ». Celle-ci doit décrire les éléments communs du territoire de l'EPCI donnant de la cohérence au projet global et à la stratégie de territoire, et reprendre les secteurs d'intervention propres à chaque commune, mentionnés dans les conventions-cadres ACV.

⁹ Par une lecture croisée des articles L. 303-2 et L. 303-3 du CCH.

L'article L. 303-2 du CCH dispose précisément que les ORT ont pour objet la mise en œuvre d'un « *projet global de territoire* ». En conséquence, il n'est pas seulement la somme des périmètres d'intérêts individuels des communes de l'EPCI concernées, mais bien un périmètre global servant un objectif communautaire.

L'article 4 de la convention-chapeau confie cette tâche de mise en cohérence à Douaisis Agglo. Celle-ci doit non-seulement s'assurer de « *la bonne coordination des partenaires et dispositifs sur le territoire* », mais également de « *la cohérence et la complémentarité entre les projets de revitalisations* ».

La chambre observe que, dans le cas douaisien, la convention « chapeau » est particulièrement succincte et ne présente aucun élément de cadrage géographique. Elle délègue à l'EPCI la responsabilité de garantir la cohérence du périmètre ORT, sur la base de son projet de territoire. Elle est donc contraire à l'article L. 303-2 du CCH. Les territoires nouvellement intégrés à la convention ACV de Douai (entrées de ville) et ceux retenus dans la convention ACV de Sin-le-Noble ne peuvent être considérés comme faisant partie de l'ORT.

En l'absence de définition claire d'un périmètre ORT intercommunal, un risque pèse également sur la cohérence géographique du projet. La convention « chapeau » ORT offre à chaque commune le soin de définir, dans leurs conventions-cadres ACV, « *les secteurs d'intervention dans lesquels les effets de l'ORT seront mobilisables* » (Article 4).

Or, le projet de périmètre d'ORT de Douai a été adopté avant même que la commune de Sin-le-Noble ne soit retenue dans le programme ACV. Et la commune de Douai n'a pas été associée à la définition de l'ORT sur le territoire de Sin-le-Noble. De surcroît, le périmètre retenu dans les travaux préparatoires par Douaisis Agglo, concernant Sin-le-Noble, ne semble pas cohérent géographiquement avec le périmètre adopté sur la commune de Douai (*cf.* Carte n° 4). Plusieurs projets situés en limite des deux communes (éco-quartier du Raquet, *EuraDouai*) n'ont pas été retenus dans la partie sinoise des territoires ORT.

Cette situation ne semble pas s'inscrire dans la cohérence géographique du projet de revitalisation, qui plus est sur le territoire de communes marquées par la conurbation. Or, les conséquences de cette discordance de périmètre ne sont pas neutres. Le dispositif ORT permet d'appliquer des clauses dérogatoires du droit commun. Il permet, par exemple, d'instaurer un droit de préemption urbain renforcé. L'absence de définition de périmètre géographique, dans la convention-chapeau ORT, compromet la correcte application de ces mesures sur les territoires nouvellement concernés par ACV.

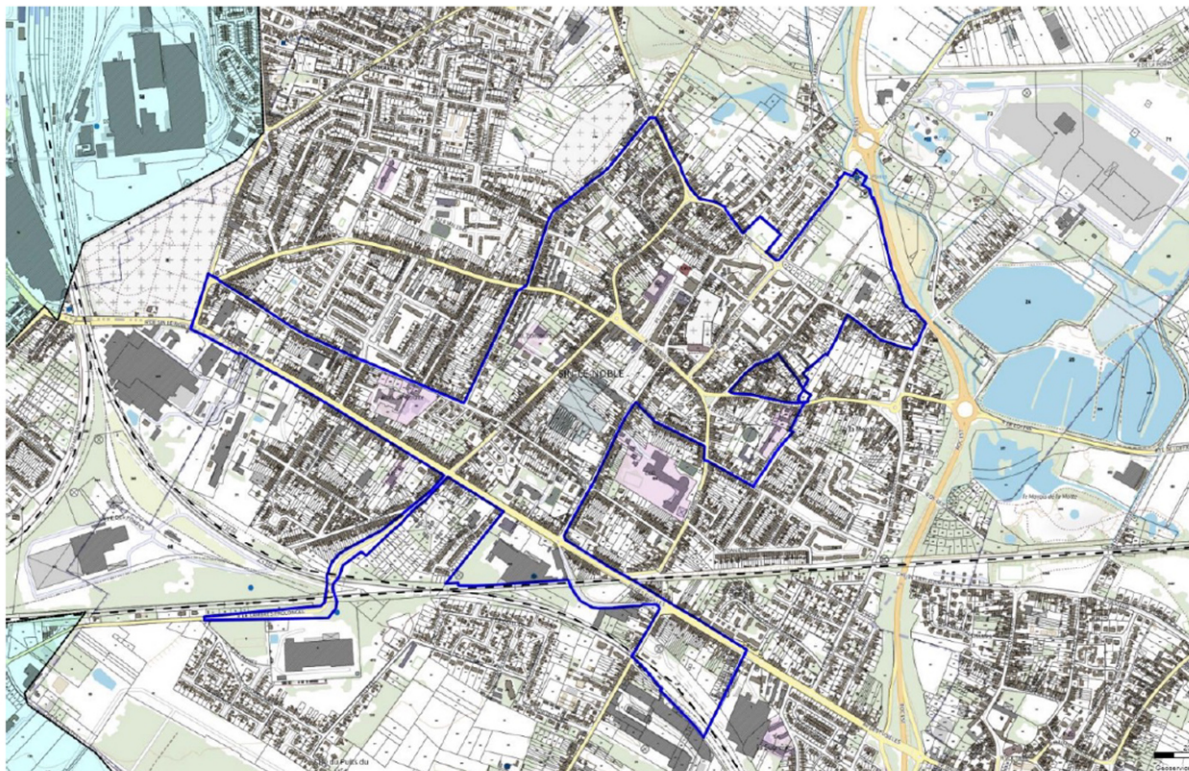
La chambre invite l'EPCI, responsable de la cohérence du périmètre ORT, de préciser rapidement le périmètre des secteurs d'intervention dans la convention-chapeau pour écarter ce risque.

Rappel au droit n° 1 (Douaisis Agglo) : définir précisément les périmètres des secteurs d'intervention dans la convention-chapeau d'ORT, conformément à l'article L. 303-2 du code de construction et de l'habitation.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Douai indique souscrire à « *la rédaction d'une convention chapeau conforme à la réglementation permettant la définition et la mise en œuvre d'un projet global de territoire conforme aux objectifs de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs* ».

Le président de Douaisis Agglo, pour sa part, s'engage à « *étudier et à définir un périmètre géographique dans la convention chapeau ORT [...] par voie d'avenant* ».

Carte n° 4 : Périmètre de l'ORT envisagé sur le territoire de la commune de Sin-le-Noble



Source : chambre régionale des comptes, à partir des documents de travail transmis par Douaisis Agglo (août 2024).

Note de lecture : Les zones en cyan sont celles couvertes par l'ORT de la commune de Douai et celle cernée de bleu foncé est la zone proposée pour Sin-le-Noble.

1.2 Une cohérence limitée par la multiplicité des acteurs

1.2.1 La cohérence des politiques publiques

La dynamisation du centre-ville repose sur l'action coordonnée de plusieurs politiques publiques en faveur d'un projet. En ce sens, la commune de Douai et l'intercommunalité ont œuvré par plusieurs vecteurs en faveur de celle-ci, au-delà des seules politiques d'urbanisme et de développement du commerce.

La commune a notamment œuvré à la rénovation et à l'embellissement de l'espace public du centre-ville. D'une part, le projet a eu pour finalité d'embellir en rénovant plusieurs espaces du centre-ville¹⁰. D'autre part, la collectivité a initié plusieurs démarches afin d'animer les espaces du centre-ville. Le service de l'événementiel et de la vie associative organise des activités dans le centre-ville (festivals, ateliers, expositions en plein air en partenariat avec le musée de la Chartreuse).

Parallèlement, l'EPCI a développé sa politique de transport. Le projet *EuraDouai*, qui la matérialise, cherche à réorganiser et faciliter les flux vers le centre-ville, notamment par l'installation d'une passerelle multimodale par-dessus la voie de chemin de fer, et par la création d'un parking-silo pour désengorger le centre-ville. Douaisis agglo a également renforcé la desserte du centre-ville par des transports publics désormais gratuits. L'intercommunalité a également usé du levier fiscal comme outil de redynamisation du centre, en instaurant une taxe annuelle sur les friches commerciales. Elle a aussi mis en place une aide communautaire pour soutenir les communes dans la lutte contre la vacance commerciale en centre-ville, sous la forme d'un prêt à taux zéro.

1.2.2 La cohérence territoriale de l'action publique

L'un des écueils auquel peut être confrontée la politique de redynamisation des centres-villes est celui du soutien au développement des zones périphériques et périurbaines. Afin de limiter cette concurrence, Douaisis Agglo a adopté, en 2019, une délibération visant à réguler le type d'activités commerciales pouvant s'installer dans les communes en périphérie du périmètre ORT¹¹.

Si cette délibération constitue un premier garde-fou, elle ne concerne que certaines zones d'activité communautaires, et non l'ensemble du territoire potentiellement en concurrence avec le cœur de ville. Ces éléments pourraient cependant être intégrés dans un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Outil encadrant l'aménagement opérationnel, dont le projet de revitalisation du centre-ville, ses prescriptions s'imposent notamment aux travaux, constructions, aménagements sur l'ensemble du territoire intercommunal. La chambre observe que Douaisis Agglo ne dispose pas de PLUi.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de Douaisis Agglo souligne que des éléments complémentaires à la délibération suscitée sont énumérés et cartographiés dans le SCoT de 2019, et que le conseil communautaire n'a, jusqu'à présent, pas souhaité établir de PLUi.

Le maire de Douai, pour sa part, rappelle « *avoir toujours indiqué [...] être favorable à la mise en place d'un PLUi* ».

¹⁰ La rue de la Mairie (2017), le square du Dauphin (2019), puis les rues de Bellain et de la Madeleine (2021) ont ainsi été refaits, végétalisés et piétonisés.

¹¹ Sur les territoires concernés, ne peuvent s'installer que les établissements ayant pour type d'activité commerciale les équipements de maison, les activités sportives, les jardineries, les implantations de plus de 400 m² (hors parfumerie, bijouterie, habillement, librairie, artisanat de bouche et artisanat de service à la personne).

1.3 Un pilotage facilité par une réorganisation des services de la commune

Dès 2014, la commune avait initié un plan d'action en faveur de la redynamisation du centre-ville. Elle a dans ce cadre lancé une étude – cofinancée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en 2017 – portant notamment sur la diminution du nombre de commerces en cœur de ville. Cette démarche a permis de créer une synergie et des échanges entre les acteurs locaux qui deviendront signataires de la convention ACV (SMTD, Douaisis Agglo, CDC, ANCT, *etc.*). Le diagnostic posé a également permis d'identifier des voies en faveur d'une redynamisation du commerce en centre-ville à Douai.

La commune de Douai a, par la suite, été associée aux échanges préfigurant la mise en place du dispositif ACV, lancé en 2018. Avec le soutien de Douaisis Agglo, elle a été parmi les premières candidates et les premières retenues. L'exemple de Douai sera repris dans une monographie réalisée par l'ANCT en 2019, et son étude préalable reprise pour construire le modèle des études attendues dans les autres communes lauréates.

1.3.1 Des réorganisations internes facilitant la réalisation du projet ACV

L'article 3 de la première convention ACV prévoyait certaines modalités de pilotage du projet ACV, majoritairement confiées à la commune de Douai.

La convention prévoit la désignation du directeur général des services (DGS) de la collectivité comme chef de projet. Elle prévoit également le recrutement :

- d'un chargé de communication digitale, dont la mission est d'améliorer l'image de la commune *via* les outils numériques ;
- d'un chargé d'animation, dont la mission est de vivifier le cœur de ville en menant des projets d'animation ;
- d'un développeur de centre-ville, chargé de mettre en œuvre la stratégie de développement de centre-ville et de servir d'intermédiaire entre les collectivités et les acteurs privés (bailleurs, commerçants, artisans, propriétaires, *etc.*).

Ces postes ont effectivement été créés et pourvus.

La seconde convention ACV n'apporte pas de modifications substantielles. Elle précise et consacre l'existence d'une direction de projet ACV au sein de l'équipe municipale. En effet, à partir de 2021, et pour appréhender au mieux la phase opérationnelle du projet, la commune a créé une direction de l'aménagement, englobant notamment une nouvelle direction de projet ACV. Ni la première, ni la seconde convention ACV ne prévoit de recrutements spécifiques pour l'EPCI¹².

¹² Toutefois, est reconnue une place prépondérante à la directrice du pôle Cohésion sociale – Habitat, et au directeur du développement économique. Concernant la compétence habitat, à la main de Douaisis Agglo, chef de file OPAH-RU, le vice-président de l'EPCI intervient et anime une équipe des services communautaires.

Quoiqu'il n'existe pas de mutualisation des services entre la commune et l'intercommunalité, des contacts réguliers existent entre les équipes techniques afin de suivre le projet. Si cette organisation correspond à celle définie et attendue dans les conventions ACV, elle n'a pas permis de lever tous les obstacles, lorsque les actions se situent aux interstices des partages de compétences. La collectivité et l'EPCI ont ainsi respecté leurs engagements formalisés dans les conventions ACV.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Douai indique que d'autres agents sont également mobilisés dans le déploiement du programme ACV.

1.3.2 Un pilotage globalement respecté

Les deux conventions prévoyaient la tenue d'un comité de pilotage, nommé « comité de projet local », associant les collectivités concernées et les acteurs concernés¹³. La première convention confiait la coprésidence de ce comité de pilotage au maire de Douai et au président de Douaisis Agglo, et fixait une fréquence trimestrielle de réunion du comité.

Face à la difficulté – renforcée durant la crise pandémique – de tenir ce rythme¹⁴, la nouvelle convention a prévu la tenue d'une réunion du comité par semestre. La nouvelle convention a remplacé la coprésidence du comité de pilotage par une présidence du maire de Douai, « *en lien avec le président de l'intercommunalité* ». Malgré la réduction de la fréquence conventionnelle des réunions du comité, une seule s'est tenue en 2023, et aucune en 2024.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Douai indique que le comité de 2024 se serait tenu en janvier 2025.

La convention ACV 2 a aussi prévu la création d'un comité technique, devant se réunir une fois par mois. La direction de projet de la commune de Douai est chargée de l'animer.

En sus des conventions, la commune a également adapté son organisation interne. De manière hebdomadaire, une réunion est organisée au sein de la direction de l'aménagement, en présence de la directrice de projet et du DGS. De manière mensuelle, une revue de projets est organisée en présence du maire.

La commune a, conformément aux conventions, lancé une campagne de communication *via* l'organisation d'activités et d'événements¹⁵, une campagne de sensibilisation et de communication (« Les vitrines décalés »), et engagé une démarche de démocratie participative¹⁶.

¹³ Sont mentionnés : la préfecture, la caisse des dépôts et consignations, Action Logement, l'ANAH, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre de métiers et de l'artisanat, le SCoT, le SMTD, l'union des commerçants de Douai.

¹⁴ Le comité de pilotage s'est réuni une fois en 2019, jamais en 2020, et deux fois en 2021 et 2022.

¹⁵ Festival international du grand reportage d'actualité, plein festival, partenariats avec le musée de la Chartreuse, *etc.*

¹⁶ Association des conseils de quartier à la construction du projet, réunions publiques, *etc.*

La chambre observe que la commune de Douai occupe une place prépondérante dans le pilotage quotidien du projet ACV. L'intercommunalité mène les projets qui lui échoient. Toutefois, la transmission d'information et la coopération commune-intercommunalité semblent pouvoir être améliorées, malgré le respect, par chacune des parties, de ses obligations conventionnelles. L'absence de tenue régulière des réunions du comité de pilotage pourrait participer du déficit de coordination du projet sur le territoire douaisien.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La région douaisienne est confrontée à une situation de déprise de son cœur de ville. La vacance commerciale et de logements y est élevée. La prise de conscience de cette situation dégradée a poussé la commune à se lancer dans la revitalisation de son centre-ville, avant-même le lancement du dispositif ACV. Identifiée comme l'une des premières villes bénéficiaires, elle a formalisé son engagement dans le programme ACV avec Douais Agglo, l'État, et divers partenaires.

Alors que Douai a été identifiée comme ville-centre, le dispositif ACV a été étendu à la commune limitrophe de Sin-le-Noble, ne facilitant ainsi pas son déploiement. L'identification précise des périmètres d'action constitue un préalable incontournable, que Douais Agglo devra assurer, en tant que garant de la cohérence du projet global de territoire. Aujourd'hui, cette cohérence n'est pas garantie.

Malgré ces lacunes dans la définition précise des périmètres d'action, Douai et son intercommunalité ont su adapter leurs organisations internes afin de mettre en œuvre le programme ACV. Des équipes affectées à la conduite d'actions du programme ont été constituées, au-delà des attentes de la convention.

Mais en l'absence de PLUi ou d'autre outil similaire, il n'existe aucune garantie quant à la cohérence territoriale de l'action de revitalisation sur le territoire de Douais Agglo. Concernant le programme ACV, l'insuffisance des réunions du comité de pilotage – outil de coordination stratégique entre la commune et l'intercommunalité – témoigne de leur insuffisante coopération en faveur de la revitalisation du Cœur de ville de Douai.

2 UNE MISE EN ŒUVRE INÉGALE DES ACTIONS

Le projet ACV à Douai est marqué par deux projets symboliques en complément de la rénovation du centre commerçant :

- la transformation de l'arrière-gare en quartier d'affaires dénommé *EuraDouai* (fiche action n° 9 de la convention ACV) ;
- la réhabilitation de l'ancien hospice en hôtel de luxe et logements (fiche action n° 1).

Ces deux projets anciens et antérieurs à ACV ont été intégrés au programme.

2.1 Le projet Euradouai

Enclavé entre les voies de chemin de fer, la cité de la Clochette et le site industriel Millet, le site du projet *EuraDouai* était à l'origine une friche, à proximité du centre-ville. Il a fait l'objet d'un projet communautaire, soutenu par la municipalité.

2.1.1 Un projet ancien, porteur du développement du cœur de ville

Dès 2007, cet espace a été transformé en ZAC à vocation économique et d'habitat, sous le nom de ZAC de la Clochette, permettant l'implantation de plusieurs activités. Cette solution ne permettait cependant pas de désenclaver le quartier et de le raccorder au centre historique de Douai.

Le quartier a été inclus dans le périmètre ORT de la convention ACV 2018-2022. Celle-ci incluait la réalisation d'une étude (0,3 M€) cofinancée par Douais Agglo, la commune de Douai et le syndicat mixte des transports du Douais (SMTD), conformément aux orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT).

À l'issue de cette étude et de la concertation lancée en 2020, le projet d'aménagement de la ZAC de la Clochette – renommée ZAC *EuraDouai* – a été inclus dans la convention ACV 2023-2026. La fiche action n° 9 porte spécifiquement sur la réalisation de cet aménagement, sans qu'un chiffrage total ne soit arrêté.

Le projet final est celui de la création d'un quartier d'affaires, mêlant implantations économiques, activités tertiaires et logements. Il est également prévu l'installation d'un hôtel quatre étoiles et d'un appart-hôtel à proximité de la salle Gayant Expo, ainsi que d'un espace culturel. Le projet *EuraDouai* se caractérise par la réalisation de quatre ouvrages majeurs :

- un mail, qui constituera une voie végétalisée traversant le quartier ;
- une passerelle multimodale reliant directement le quartier au centre-ville par-dessus la voie ferrée ;
- un parking silo de 600 places ;
- un espace culturel incluant un musée et une médiathèque : l'Atelier du livre ancien et de l'estampe (ALAE).

Seize parcelles ont déjà été cédées, d'une surface de près de 80 000 m². Les travaux d'aménagement ont été lancés, à l'exception de l'ALAE, toujours en phase d'études. La passerelle, dont les travaux sont grandement engagés, devrait être livrée au premier semestre 2025.

2.1.2 Une intégration artificielle au programme Action Cœur de ville

2.1.2.1 Un projet majoritairement financé par l'agglomération et abondamment subventionné

Le coût total du projet est estimé, en juillet 2024, à 73,5 M€ (cf. Annexe n° 3). Hors ALAE, le coût prévisionnel est de 43,5 M€, pris en charge par l'EPCI. La commune de Douai ne participe pas financièrement à ce projet. Douais Agglo est le maître d'ouvrage des opérations d'aménagement.

L'intercommunalité a obtenu des subventions européennes, étatiques, régionales et départementales. L'ADEME¹⁷ lui a octroyé 0,7 M€ pour la construction du mail. Elle a aussi bénéficié de fonds généraux de l'État (dotation de soutien à l'investissement, dotation politique de la ville) et de fonds spécifiques (direction régionale aux affaires culturelles, engagement pour le renouveau du bassin minier). Au total, près de 39,3 M€ de subventions ont été notifiés pour ce projet, soit 53 % de son coût total initial. Toutefois, l'obtention de ces aides ne semble pas avoir été favorisée par l'intégration du projet à ACV.

Mi 2024, 14 M€ de crédits avaient été consommés sur les 38 M€ engagés.

2.1.2.2 Un pilotage en contradiction avec la philosophie du programme ACV

Malgré l'intégration du projet au programme ACV, Douais Agglo a faiblement associé la commune de Douai à sa conduite. Si certaines informations sont transmises lors des réunions du comité de pilotage du projet ACV, la commune n'a accès ni aux bilans financiers, ni à l'état d'avancement des dépenses engagées.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de Douais Agglo indique que la commune de « *Douai dispose, à l'instar des autres communes membres, d'éléments relatifs à ce projet notamment financiers à travers le compte-rendu annuel à la collectivité, le rapport d'activités de l'agglomération, le budget annexe dédié. La ville de Douai dispose ainsi de toutes les informations nécessaires.* ».

La ZAC *EuraDouai* étant située intégralement sur le territoire de la commune de Douai, le projet a été soumis, en 2023, à son conseil municipal, en vertu de l'article L. 5211-57 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Par une délibération du 21 septembre 2023, ce dernier a émis un avis favorable à la modification de la ZAC *EuraDouai*, assorti de recommandations¹⁸.

¹⁷ Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie.

¹⁸ Par exemple, s'assurer que la passerelle ne sera pas uniquement piétonne, mais également adaptée à toutes mobilités douces, développer les services associés au stationnement des cycles, créer une couture urbaine entre le nouveau quartier et la cité de La Clochette, etc.

La chambre observe que l'insuffisante coordination entre les services communautaires et municipaux conduit à des hiatus. Ainsi, l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme établit l'obligation d'élaborer un cahier des charges de cession de terrains (CCCT). Ce document n'a été modifié par Douaisis Agglo, en adéquation avec le nouveau projet porté sur la zone, qu'en juillet 2024, postérieurement à la cession de plusieurs terrains. Certains avaient déjà servi pour des constructions nouvelles. Or, la demande de permis de construire de ces bâtiments aurait dû être accompagnée du CCCT ou d'une convention conclue avec l'EPCI par l'aménageur (article R. 431-23 du code de l'urbanisme). L'actualisation tardive du CCCT est de nature à nuire au développement cohérent et complémentaire des infrastructures s'implantant sur la ZAC.

L'avancement du projet *EuraDouai* résulte de l'initiative propre de l'EPCI. L'inscription dans le cadre du programme ACV n'a permis, ni de faire participer de nouveaux financeurs, ni de renforcer la coordination entre la commune et l'intercommunalité.

2.2 Le projet d'hôtel de luxe

L'ancien hospice du XVIII^{ème} siècle, occupé jusqu'en 2012 par le centre hospitalier de Douai, est l'objet d'un projet de rénovation inclus dans le programme ACV. Ce projet, dont le coût est estimé à 44 M€, devrait aboutir à la construction d'un hôtel de luxe et d'une centaine de logements.

À la suite de son déménagement, en 2009, l'hôpital de Douai a mis en vente l'ancien hospice situé dans le centre-ville. Le 19 janvier 2012, Douaisis Agglo a racheté le terrain pour un montant de 4 M€¹⁹, sans avoir de projet précis pour le site.

Par délibération du 25 avril 2013, Douaisis Agglo a décidé de céder le terrain à la SPRL Financière Vauban²⁰, afin d'y construire un hôtel de luxe et des logements, notamment étudiants²¹. L'EPCI a signé, le 26 juin 2013, un compromis de vente avec cette société, prévoyant une faculté de substitution à l'entreprise DUCA 2.

Dans le cadre d'une convention opérationnelle signée avec l'établissement public foncier (EPF) du Nord-Pas-de-Calais, celui-ci s'est substitué à Douaisis Agglo et est devenu propriétaire du bien. L'intercommunalité, toutefois toujours responsable de l'entretien du bien, a réalisé quelques travaux de sécurité et pris en charge des frais de gardiennage. La convention précisait qu'elle s'engageait à racheter ou faire racheter l'hospice avant le 24 avril 2017.

Le 30 octobre 2014, l'EPCI a racheté le terrain à l'EPF pour 4 M€, conformément à l'estimation du service des Domaines. Le lendemain, Douaisis Agglo l'a revendu à la société DUCA 2 pour 2,5 M€, perdant ainsi 1,5 M€ dans l'opération.

¹⁹ Sa valeur vénale était estimée à 6,9 M€ par le service des Domaines, en septembre 2011.

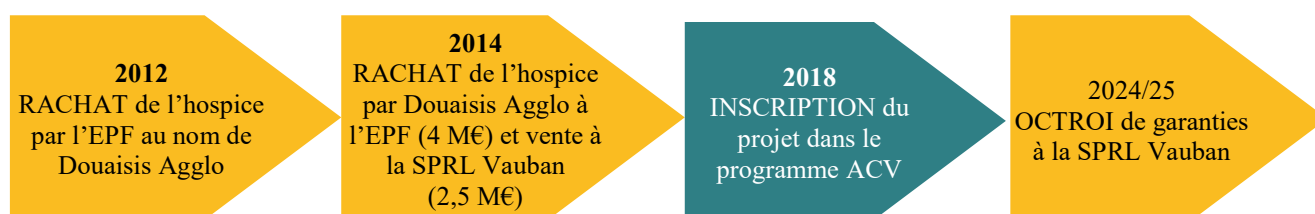
²⁰ Immatriculée en Belgique.

²¹ Aujourd'hui, les 118 logements attendus ne devraient plus être pour des étudiants.

Le projet de réhabilitation de l'hospice a été inclus dans la première convention ACV, en 2018, puis repris dans la seconde, en 2023. L'acte de vente de Douaisis Agglo à la SPRL Financière Vauban comportait initialement une condition résolutoire, en cas d'inachèvement des travaux au 30 octobre 2019²². En septembre 2024, les travaux concernant aussi bien l'hôtel que la partie résidentielle n'étaient pas achevés.

Le soutien de l'agglomération au projet ne s'est pas limité à la vente à perte du foncier. L'EPCI a aussi accordé deux garanties d'emprunt à la société SCI Royal Mirabeau²³, afin de mener à bien le projet (cf. Annexe n° 4). Conformément au CGCT, elles seront effectives dès l'octroi définitif du prêt signé.

Schéma n° 1 : Chronologie du projet de rénovation de l'hospice



Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations transmises par Douaisis Agglo.

Né avant ACV, le projet a toutefois été intégré à la convention 2018-2022 (ACV 1). Le coût (44 M€) devait être partagé entre l'EPCI (4 M€) et le porteur privé (40 M€), pour une réalisation attendue en 2020. La labélisation ACV aurait dû accélérer et faciliter la réalisation du projet. Elle a partiellement joué ce rôle, en permettant la participation de la Caisse des dépôts et consignations au projet. Toutefois, au regard de l'avancement actuel des travaux, l'ouverture n'est plus attendue avant 2025, et le programme ACV n'a pas eu l'effet catalyseur escompté. Le projet a été repris dans la nouvelle convention ACV 2023-2026 (ACV 2).

2.3 Les dispositifs pour améliorer l'attractivité commerciale

2.3.1 Les aides directes en faveur de l'installation et du maintien de cellules commerciales en centre-ville

Depuis 2020 différents dispositifs ont été mis en place par la commune de Douai afin de favoriser l'attractivité commerciale.

²² Cette clause a été supprimée par un avenant adopté par le conseil communautaire le 4 décembre 2014, soit un mois après la signature de l'acte de vente.

²³ La SCI Royal Mirabeau est une société gérée par la société belge DUCA 2, propriétaire du site.

Certaines de ces aides sont antérieures à la mise en place du dispositif ACV, comme l'aide au ravalement de façade²⁴ ou la subvention versée à l'Union des commerçants et artisans douaisiens (UCAD), ou distinctes du dispositif, comme l'aide à l'aménagement de cabinets médicaux²⁵. La fiche action n° 3 de la convention ACV consacrée au commerce prévoyait la mise en place de trois aides spécifiques à cette fin²⁶ :

- aide aux loyers : mise en place en 2021, cette aide sert à soutenir pendant un an les commerces s'installant en centre-ville, en subvenant aux charges locatives ;
- aide aux devantures commerciales et à la pose d'enseignes : mise en place depuis 2023, cette aide comprend une somme allouée à la réfection des vitrines, et une autre allouée à la réalisation d'enseigne ;
- aide aux terrasses : mise en place successivement depuis 2013 sur plusieurs sites, elle a pour finalité d'accompagner les commerçants à l'achat d'un mobilier de qualité et d'aider à l'installation de terrasses sur l'espace public.

Tableau n° 1 : Aides directes versées en faveur de l'installation ou du maintien des cellules commerciales en centre-ville (2020-2023)

En €	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Aide aux terrasses	19 906	23 858	12 566	9 932	66 262
Aide aux loyers		4 800	29 997	24 000	55 797
Aides aux devantures commerciales				2 100	2 100
Aides à l'UCAD	151 778	178 722	196 891	145 201	672 592
TOTAL	171 684	187 380	239 444	181 233	796 751

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

Entre 2020 et 2023, près de 0,8 M€ d'aides directes ont été versées par la commune aux commerces pour lutter contre la désertification et le déplacement des enseignes vers la périphérie. Malgré le montant de ces aides directes, seuls 25 dossiers ont été financés sur cette période (hors aide au ravalement de façade). Les subventions accordées à l'UCAD représentent 85 % des aides versées en volume.

La commune estimant son efficacité suffisante, l'aide au loyer a été prolongée jusqu'en 2026. L'aide aux devantures et à la pose d'enseignes, et l'aide à l'installation médicale sont récentes, ce qui ne permet pas encore d'en évaluer les résultats.

Ces aides constituent un levier pour les porteurs de projet. Toutefois, il est difficile de démontrer une amélioration globale de l'attractivité commerciale, en l'absence d'indicateur agrégé de vacance commerciale. Si la rue de la Mairie connaît un regain d'attractivité, les rues de Bellain et de la Madeleine demeurent largement frappées par la vacance commerciale.

²⁴ Mise en place dans les années 1980 et s'appliquant aux immeubles dans leur entièreté (y. c. logements), cette aide facilite la rénovation extérieure des immeubles.

²⁵ Mise en place en avril 2024, elle est versée aux médecins souhaitant aménager un cabinet médical.

²⁶ Douais aggro a également mis en place une aide aux très petites entreprises. Elle n'est pas spécialement adressée aux commerces de centre-ville, mais peut également les concerner.

2.3.2 La politique foncière au service de l'attractivité commerciale du centre-ville

Dans le cadre de la revitalisation du centre-ville, la commune effectue des acquisitions foncières en vue de remettre sur le marché les locaux commerciaux vides situés au rez-de-chaussée et permettre de créer des accès aux étages pour la création de logements. Elle ne réhabilite pas les logements situés aux étages, qui demeurent pour la plupart vacants, préférant laisser l'initiative à des bailleurs sociaux ou à des investisseurs privés.

Elle se positionne quand les acteurs privés se montrent défaillants ou ne proposent que des projets contraires à l'initiative de revitalisation du centre-ville (absence de rénovation de la cellule commerciale, inutilisation des étages pour du logement, simple activité de stockage, *etc.*). Le plus souvent, la collectivité se substitue à des propriétaires privés en acquérant des biens nécessitant impérativement des travaux avant d'être reloués. Le service « Bâtiments » pilote les rénovations avec des entreprises.

La chambre a examiné plus particulièrement l'opération de préemption et de rachat de l'ancienne librairie « La Charpente », ayant permis l'installation d'un commerce.

La librairie indépendante « La Charpente » s'installe en 2014 à l'angle de la rue de la Mairie et de la rue Gambetta. Elle fait partie d'un ensemble immobilier comprenant une cellule commerciale occupée (bijouterie « Totem »). Malgré le soutien dont elle a bénéficié, la librairie est contrainte de fermer, fin 2018. Le magasin reste une friche pendant plusieurs années, sans volonté apparente de la part du propriétaire de trouver un locataire commercial.

La commune a préempté cet ensemble immobilier²⁷ à la suite d'une adjudication forcée au prix de 0,46 M€. Le bâtiment, qui fait figure de proue à l'entrée de la rue piétonne et de l'axe commerçant, nécessitait une réhabilitation d'ensemble et une installation de commerces pérennes. La collectivité a permis le maintien du commerce préexistant. L'autre cellule commerciale a été réhabilitée, avant de permettre l'installation d'un nouveau locataire (« Passion BD »). Des travaux de conservation ont dû être effectués, du fait d'une infection de mэрule. Les commerces sont aujourd'hui toujours ouverts, la commune demeure propriétaire des locaux et souhaite en conserver la gestion.

Les acquisitions de la collectivité se sont élevées à 3,6 M€ (Cf. Annexe n°5). À ce total, s'ajoutent les travaux de réhabilitation et remise aux normes (0,4 M€). Sur la période 2018-2023, elle a déboursé près de 4 M€ pour l'acquisition et la réhabilitation de foncier à vocation commerciale.

Par ailleurs, elle conduit également des opérations d'acquisition de biens immobiliers, avec le soutien de l'EPF Hauts-de-France, dans l'attente de leur réhabilitation. Depuis 2018, les acquisitions de l'EPF pour le compte de la commune se sont élevées à 3,2 M€ (cf. Annexe n°5).

Au total, les acquisitions s'élèvent donc à 6,8 M€ depuis 2018. Certaines ont été réalisées avec le soutien financier de l'intercommunalité, qui a consenti des prêts à taux zéro, remboursés par le versement à l'EPCI de la moitié du loyer du local commercial.

La politique foncière de la commune se limite à quelques cas particuliers. Malgré les moyens financiers dont elle dispose, ce type d'initiative ne peut rester qu'une amorce, la collectivité ne pouvant se substituer entièrement à l'initiative privée.

²⁷ Deux cellules commerciales en rez-de-chaussée et six appartements en étage.

2.4 Le cadre général pour le logement : des possibilités nouvelles offertes par l'OPAH-RU

La fiche action n° 1 de la convention ACV est consacré aux initiatives en termes de logement. Le déploiement du dispositif OPAH-RU – dont le coût est estimé à 3,8 M€ dans la convention – en représente plus de 90 % du chiffrage initial (hors financement d'Action logement).

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

2.4.1.1 Un cadre-général respecté

L'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU)

L'OPAH est un dispositif de réhabilitation du parc privé des logements anciens conçu pour enrayer la dynamique de vacance et de dégradation des logements privés. Il vise également à maintenir ou développer les services de proximité et de voisinage.

L'OPAH fait l'objet d'une convention entre la collectivité territoriale ou l'EPCI compétent en matière d'habitat, l'agence nationale de l'habitat (Anah) et l'État. Conformément à l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitat, cette convention doit préciser un certain nombre de caractéristiques (périmètre de l'opération, montant des aides, nature de l'accompagnement, *etc.*).

Les OPAH peuvent concerner les copropriétés dégradées (OPAH-CD), la revitalisation rurale (OPAH-RR) ou le renouvellement urbain (OPAH-RU), au gré des particularités territoriales.

Porté par Douaisis Agglo, le dispositif a fait l'objet d'une convention tripartite signée en 2021 avec l'Anah et l'État, en vue d'améliorer et de requalifier 140 logements en cinq ans (2021-2026) dans l'hypercentre. Les logements ont été choisis *via* une étude pré-opérationnelle communautaire réalisée en 2019.

Le phasage du dispositif OPAH-RU se scinde en deux grandes étapes. La première phase, dite incitative, vise à identifier et accompagner les propriétaires volontaires dans des travaux de rénovation de leurs logements, par le biais notamment d'aides financières aux propriétaires bailleurs ou occupants²⁸. À l'issue de cette première phase devant théoriquement durer deux ans, succède une seconde phase, dite coercitive, permettant aux collectivités et EPCI de mener des actions contraignantes, dans le cadre des opérations de restauration immobilière (ORI)²⁹ ou de résorption de l'habitat insalubre (RHI), pouvant aller jusqu'à l'expropriation.

²⁸ Douaisis Agglo est délégataire des aides à la pierre de l'ANAH.

²⁹ L'ORI consiste en des travaux sur un ou plusieurs immeubles, en vue d'améliorer ses conditions d'habitabilité et la sécurité des personnes.

Dans le cadre d'ACV, la maîtrise d'ouvrage du dispositif OPAH-RU est partagée entre la commune de Douai et l'intercommunalité. Les dispositifs coercitifs, comme les arrêtés de péril ou d'insalubrité, dépendent du pouvoir de police du maire. Pour sa part, Douais Agglo est chargée du suivi et de l'animation du dispositif OPAH-RU.

2.4.1.2 Des résultats modestes

En juillet 2024, plus de 1,6 M€ d'aides ont été versées aux opérateurs privés, dans le cadre de l'OPAH-RU, soit 43 % du montant prévisionnel (près de 3,9 M€) (*cf.* Annexe n° 6). Le niveau financier d'exécution est donc relativement correct à mi-convention (2021-2026). Le montant total des aides représentera 65 % du montant des travaux réalisés par les opérateurs privés (2,5 M€) pour la réhabilitation du parc ancien depuis 2021.

Seuls deux propriétaires bailleurs ont obtenu des financements pour des travaux de rénovation de logements, pour trois opérations et 27 logements rénovés, sur 140 prévus initialement dans le cadre du dispositif OPAH-RU de la commune. De surcroît, aucun arrêté d'insalubrité n'a été pris par le maire dans le périmètre de la convention tripartite OPAH-RU.

Ainsi, cette dernière – quoique fonctionnant – n'a permis de traiter qu'un nombre limité de dossiers. Ces résultats se montrent inférieurs aux résultats attendus.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Douai précise « *qu'aucune situation d'insalubrité ne lui a été remontée* ».

2.4.1.3 Un déficit de pilotage

Dans le cadre de sa compétence habitat, Douais Agglo est maître d'ouvrage de l'animation de l'OPAH-RU. À cet égard, la convention stipule que « *Douais Agglo sera chargé de piloter l'opération [...] Elle s'assurera par ailleurs de la bonne exécution par le prestataire du suivi-animation* ».

Le lauréat du marché de la prestation d'externalisation de cette mission de suivi et d'animation n'a été désigné qu'en juillet 2024, trois ans après la signature de la convention. La désignation d'un prestataire chargé du suivi-animation constituait la première étape du phasage du dispositif OPAH-RU.

L'absence de prestataire a eu pour effet de retarder les phases administratives de la réhabilitation et de la requalification de l'habitat ancien du centre-ville, notamment en différant la mise en œuvre des pouvoirs de police pour contraindre les propriétaires réticents à céder ou à engager les travaux dans les 140 logements visés par la convention. En effet, l'OPAH permet de mobiliser des outils coercitifs pour contraindre les propriétaires à exécuter des travaux préconisés, en complément d'un dispositif incitatif. Or, la mobilisation de ces outils suppose un travail en amont de suivi et d'animation, lors de la phase incitative et amiable préalable.

L'absence de désignation, par l'EPCI, d'un prestataire chargé du suivi-animation de l'OPAH-RU a empêché la poursuite de la phase incitative, et *a fortiori*, de la phase coercitive. En témoigne le fait que la déclaration d'utilité publique et l'opération de restauration immobilière (ORI) prévues par l'OPAH-RU n'ont pas été mises en œuvre par la commune.

Les services de l'ANAH estiment que le temps passé entre la contractualisation en octobre 2021 et la désignation d'une équipe de suivi-animation en juillet 2024 constitue « *trois années perdues* » et que l'OPAH-RU n'est devenu opérationnelle qu'en 2025.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de Douaisis Agglo rappelle que « *le maire dispose, en matière de salubrité, de pouvoirs de police propres dont la mise en œuvre est indépendante des dispositifs décrits* ».

2.4.2 Le permis de louer, un dispositif innovant

Le permis de louer fait partie des outils complémentaires à l'OPAH-RU prévu par la fiche-action n° 1 de la convention ACV.

2.4.2.1 Un dispositif délégué à la commune à titre dérogatoire et expérimental

Le permis de louer

Les régimes de l'autorisation préalable de mise en location (APML, dit « permis de louer ») et de l'autorisation préalable de division (APD, dit « permis de diviser ») sont codifiés aux articles L. 634-1 à L. 635-11 du CCH.

Ces outils coercitifs conditionnent la conclusion d'un contrat de location à l'obtention d'une autorisation préalable, dans un périmètre géographique limité, en vue lutter plus efficacement contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Le permis de louer est une obligation supplémentaire imposée aux bailleurs permettant de contrôler l'état des logements avant leur mise en location.

À l'appui du rapport de visite, une décision d'autorisation ou de refus est prise par l'EPCI compétent. En cas de refus d'autorisation de louer, le propriétaire bailleur ne pourra mettre en location que sous réserve de la réalisation des travaux prescrits dans un délai de trois mois. En l'absence de demande d'autorisation de mise en location, le propriétaire risque une amende de 5 000 € à 15 000 €³⁰. En 2024, 500 communes ont appliqué ces régimes qui concernent uniquement le parc locatif privé, et non les bailleurs sociaux.

En application de l'article L. 635-1 du CCH, les EPCI compétents en matière d'habitat peuvent instaurer le permis de louer et déléguer cette compétence, à titre dérogatoire et sur autorisation du sous-préfet, aux communes qui en font la demande.

La commune de Douai a reçu délégation, en 2023, de Douaisis Agglo pour mettre en œuvre ce dispositif, à titre expérimental en 2024, dans le périmètre de l'OPAH-RU. Une convention de délégation a été signée en janvier 2024 entre la collectivité et l'EPCI pour répartir et organiser les compétences. La commune est chargée de définir le périmètre applicable, de réceptionner, d'instruire les demandes, de contrôler les logements, de délivrer les permis de louer, de préparer les dossiers en vue de la notification des amendes et de les recouvrer si nécessaire. Il n'y a ni mécanisme de compensation financière ni mise à disposition de moyens humains par l'intercommunalité pour compenser le coût engendré par la délégation.

La commune a sous-délégué à un organisme privé une partie de la mise en œuvre du dispositif *via* un contrat de prestation. L'entreprise est chargée d'effectuer uniquement les visites de contrôle des logements³¹.

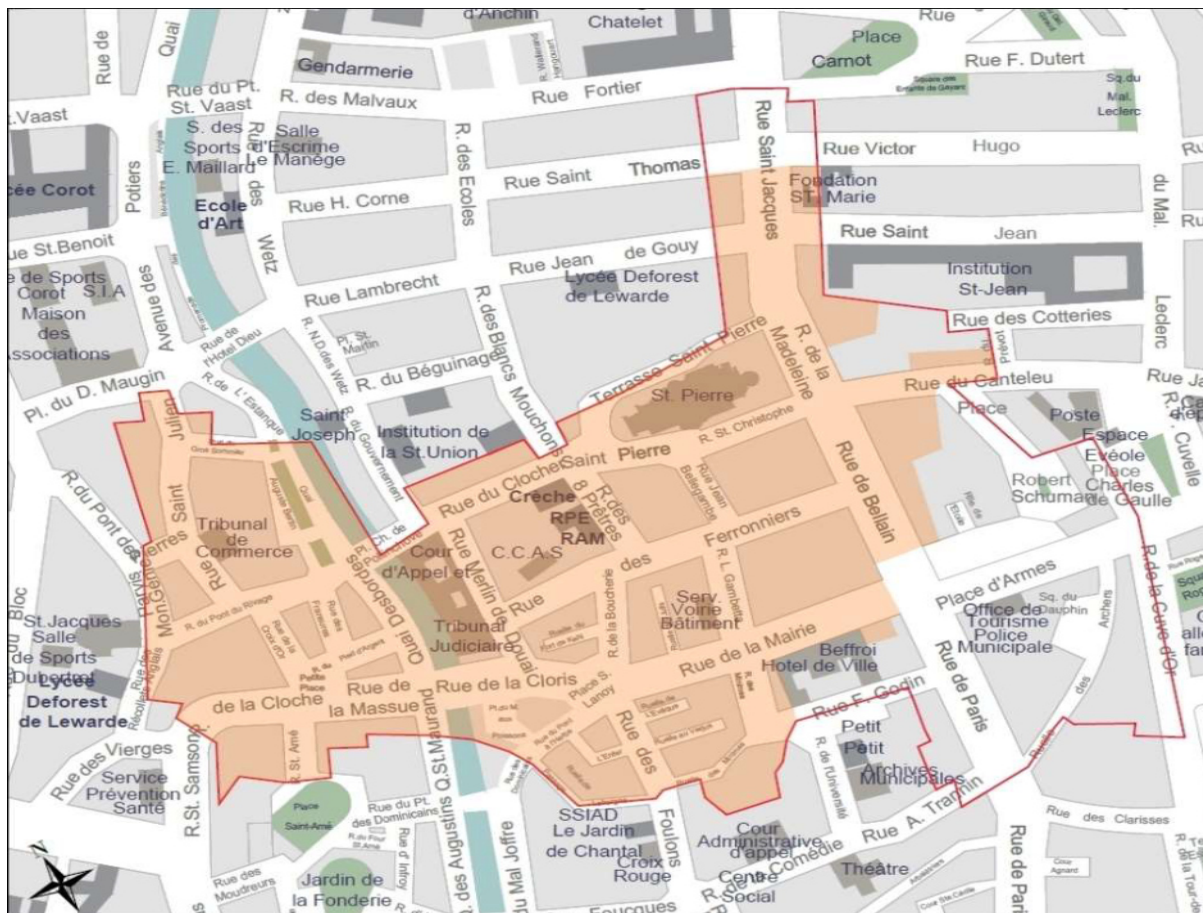
³⁰ L'amende peut atteindre à 15 000 € si la demande n'a pas été effectuée dans un délai de trois ans.

³¹ Lors de cette visite, l'opérateur procédera à une évaluation technique portant sur la sécurité et la salubrité du logement, ce qui donnera lieu à un rapport ajouté au dossier de demande du permis de louer.

2.4.2.2 Un dispositif peu mis en œuvre

Un périmètre plus restreint que celui de l'OPAH-RU a été retenu comme territoire d'application du dispositif. À titre d'exemple, la place d'Armes, comprise dans le périmètre de l'OPAH-RU, est exclue de l'application du dispositif « permis de louer ». Les deux dispositifs ayant pour objet de réhabiliter l'habitat privé ancien du centre-ville détenu par des bailleurs privés, la définition d'un périmètre commun et unique aurait simplifié sa compréhension et renforcé sa cohérence globale.

Carte n° 5 : Périmètre des dispositifs « permis de louer » et « permis de diviser »



Source : chambre régionale des comptes, à partir de l'annexe de la délibération de la commune de Douai du 19 octobre 2023.

Note de lecture : le périmètre de l'OPAH-RU correspond aux limites en rouge, et le périmètre d'application du dispositif « permis de louer » correspond à la surface orangée.

Afin de faciliter la compréhension du dispositif par les habitants, et conformément à ses obligations conventionnelles, la commune a engagé une démarche de communication et d'information à l'égard de ses habitants, sous la forme d'un guide pratique³².

³² À l'intention des propriétaires bailleurs, celui-ci est accessible sur le site internet communal pour les informer de l'existence du dispositif et des obligations qu'il emporte. Le guide demeure imprécis sur certains sujets. Par exemple, il ne prescrit pas de normes précises en matière d'étiquette énergétique.

Au 23 août 2024, 46 permis de louer ont été délivrés à la suite d'un avis favorable, quatre levées de prescriptions ont été prononcées, et 10 sont en cours de levée. Quatre logements sont en cours de réalisation de travaux de levée de prescriptions, 25 arrêtés sont toujours dans le délai de trois mois, et trois bailleurs n'ont pas répondu dans les trois mois (Cf. Annexe n°7). Seules cinq demandes ont été refusées par la commune depuis l'instauration du dispositif. Un seul bailleur a déposé une nouvelle demande de permis de louer après la réalisation de travaux et a obtenu un arrêté de permis de louer après la contre-visite.

Aucun arrêté d'insalubrité n'a été pris à la suite de contrôles. Aucune amende n'a été prononcée par la commune à l'encontre des propriétaires bailleurs n'ayant pas effectué de demande préalable d'autorisation de louer. Afin de renforcer son contrôle, une convention devrait être conclue entre Douaisis Agglo et la caisse d'allocations familiales, afin de connaître les changements d'allocataires, et ainsi comparer cette liste avec celle des demandes de permis.

2.4.2.3 L'évaluation du dispositif

L'expérimentation du dispositif prendra fin le 31 décembre 2024. Si l'article 4 de la convention stipule que l'EPCI s'engage à dresser le bilan de l'expérimentation, l'article 5.1 prévoit également que, six mois après sa mise en place, la commune et l'intercommunalité dressent un bilan « *de ces deux outils sur leur fonctionnement, leur coût et leur efficacité au regard de la lutte contre l'habitat indigne* ». Plus de neuf mois après sa mise en place, aucun bilan du dispositif n'a été réalisé.

Or, la réalisation d'un tel bilan à mi-étape constitue un préalable à la décision de son maintien ou de sa suspension. La chambre invite donc la commune et Douaisis Agglo à se coordonner, afin de réaliser ce bilan, qui ne peut se limiter à un tableau de suivi brut, et d'arbitrer quant à l'avenir de ce dispositif.

La commune indique que le périmètre restreint de son application s'explique par l'insuffisance de moyens humains et financiers dont elle dispose. Le bilan exigé par la convention pourra, à cet égard, permettre d'arbitrer en faveur d'un éventuel renforcement des moyens engagés, notamment par une participation de l'intercommunalité.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Douai rappelle son souhait que « *le périmètre du permis de louer coïncide avec celui de l'OPAH-RU* » et précise, que pour ce faire, six ETP supplémentaires seraient nécessaires.

2.5 Îlots Bellain Nord et la Madeleine : des opérations de réhabilitation complexes se heurtant à de nombreux obstacles

La fiche action n° 6 de la convention ACV est entièrement consacrée à la requalification de ces deux îlots.

Les exemples des îlots urbains de Bellain Nord et de la Madeleine illustrent les difficultés spécifiques au contexte douaisien où l'entrelac des compétences constitue un frein supplémentaire. La répartition de compétences confie à la commune le « Commerce », et à l'EPCI, l'« Habitat ». Toutefois, l'acquisition des immeubles, la mise en œuvre des pouvoirs de police et des opérations de réhabilitation sont sous maîtrise d'ouvrage et de la compétence exclusive de la commune. L'intercommunalité peut venir en soutien, par co-financement, à la prise en charge des études dans le cas des opérations complexes ou, par l'aide à la pierre ou la programmation de logements locatifs sociaux, au renouvellement urbain du cœur de ville.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Douai souligne qu'en « *l'absence d'initiative privée pour la maîtrise et la reconfiguration de ces ensembles immobiliers, la commune s'est donc saisie de ces projets en faisant converger les compétences et les possibilités d'action des partenaires d'ACV* ».

2.5.1 Des freins provoqués par l'inaction des propriétaires et la complexité des opérations

2.5.1.1 L'inaction de propriétaires récalcitrants

Les îlots Bellain Nord³³ et Madeleine³⁴ sont deux ensembles immobiliers situés dans le cœur de ville. Leur état d'insalubrité avancé cause des désordres structurels pouvant, à court ou moyen terme, mener à leur effondrement (cf. Annexe n° 8).

Ces immeubles anciens présentent toujours le même profil : un local commercial en rez-de-chaussée, et des logements dans les étages, dont l'accès se fait uniquement par les locaux commerciaux. De ce fait, les logements sont inoccupés, insalubres, et ne sont plus mis à la location par leurs propriétaires. Malgré le risque d'effondrement, leur délabrement se poursuit, et aucune mesure de lutte contre l'habitat indigne ne peut être prononcée, car ils ne sont ni loués, ni proposés à la location. Les propriétaires refusent d'engager des travaux de rénovation, se satisfaisant des loyers commerciaux ou – lorsque le local commercial reste inoccupé – des mesures d'optimisation fiscale qu'il octroie. Ces difficultés sont renforcées par le comportement de certains propriétaires, qui refusent à la fois de céder leur bien et d'engager les travaux nécessaires.

Ainsi en est-il du bâtiment sis 153 rue de Bellain, divisé en deux lots :

- le lot n° 1 correspond au couloir de l'immeuble, grevé de servitude de passage, sans fenêtre, mais comptant une ouverture sur la rue ;
- le lot n° 2 correspond au reste de l'immeuble, soit le rez-de-chaussée à usage commercial, trois étages à usage d'habitation. Il n'est possible d'accéder aux escaliers des étages – et donc aux logements – qu'en passant soit par le local commercial, soit par le couloir qui constitue le lot n° 1. Ce couloir est dans un état de délabrement avancé, et n'est ni conçu, ni aménagé de manière à accueillir une activité commerciale.

³³ Constitué de neuf immeubles représentant une surface au sol de 6 000 m².

³⁴ Composé de 82 lots, dont 12 caves et 14 parkings, appartenant à 17 propriétaires différents.

Destinataire d'une déclaration d'intention d'aliéner, en mars 2022, au prix de 105 000 €, la commune a délégué son droit de préemption à l'EPF Hauts-de-France, qui l'a exercé en mai 2022. Sur le fondement d'une estimation du service du Domaine, l'EPF a proposé un prix d'acquisition de 30 000 €, en juin 2022. La collectivité était, deux semaines plus tard, récipiendaire d'une seconde déclaration d'intention d'aliéner à un prix de 85 000 €. L'EPF a alors saisi le juge de l'expropriation en fixation judiciaire du prix du bien préempté. Celui-ci a fixé le prix à 25 200 €, jugement confirmé en appel.

À la suite de cette décision défavorable, et conformément à ce que lui permet l'article L. 213-7 du code de l'urbanisme, la propriétaire a retiré son intention d'aliéner et refuse de céder le bien à la commune. Aujourd'hui, le couloir est toujours inoccupé. Aucuns travaux n'ont été conduits afin de le rendre salubre.

Le risque systémique rend donc nécessaire l'acquisition des parcelles en totalité, avant d'engager la phase opérationnelle. L'acquisition complète constituait au surplus une condition à l'engagement de l'EPF. Cette nécessité d'acquisition de l'ensemble des biens immobiliers concernés est aujourd'hui source d'allongement des opérations. Six ans après le début du programme, la phase opérationnelle n'a toujours pas été lancée par la commune. À ce jour la situation sur les deux îlots est la suivante.

Dans l'îlot La Madeleine, la convention avec l'EPF signée en 2019, d'une durée de cinq ans, a permis une acquisition amiable auprès de 10 propriétaires. Deux autres actes de vente sont sur le point d'être signés³⁵. Les trois propriétaires restants ne sont pas d'accord sur le prix proposé (issu des estimations du service du Domaine). Faute d'avoir atteint son objectif, la convention avec l'EPF a été renouvelée, en 2024, dans le but d'avoir la maîtrise complète de l'îlot, en tentant de convaincre des propriétaires réticents. La collectivité privilégie les accords amiables aux procédures coercitives, malgré les refus, par les propriétaires, des offres de l'EPF.

Dans l'îlot Bellain Nord, deux immeubles³⁶ ont pu être préemptés par la commune, pendant les prémices du projet. Le vaste local du 171 rue de Bellain a pu être acheté par l'EPF en 2023, au terme d'une négociation avec les propriétaires de l'enseigne. Pour les autres bâtiments, le travail de l'EPF et des services municipaux a mis en lumière des situations foncières plus complexes et plus longues à résoudre. La difficulté, sur ce périmètre, tient à des divisions en volumes de plusieurs bâtiments entre plusieurs entités ayant des statuts différents, et dont les actionnaires ne sont pas d'accord sur les prix de vente ou les conditions de la vente (résolution de droit de jouissance entre actionnaires, résiliation de droit ou de servitudes d'usages qui n'ont pas été consignées, mais constituées selon les parties, manque à gagner du fait de la non utilisation de locaux, difficulté à déterminer l'actionnaire décisionnaire dans des montages à deux actionnaires).

³⁵ Avec, d'une part, le Furet du Nord, propriétaire de son ancien magasin, et d'autre part, une cellule commerciale appartenant à la SA Marc Orian.

³⁶ 143 et 159 rue de Bellain.

2.5.1.2 La complexité des opérations et l'insuffisante capacité des acteurs publics

La réhabilitation de ces îlots est une opération techniquement complexe, dont la taille ne permet pas d'attirer des opérateurs de taille importante. Cette opération représente une importante charge de travail et mobilisation de fonds et de ressources (acquisitions, déficit d'opérations, réalisation d'études techniques, travaux de sécurisation des bâtiments). En 2020, l'étude pré-opérationnelle chiffrait le déficit d'aménagement de l'îlot La Madeleine à 1,8 M€. Après une procédure de marché public (2019) n'ayant pas permis de faire correspondre le montage de l'opérateur retenu avec le projet municipal (2022), une nouvelle étude urbaine a été lancée en 2023.

Les projets de réhabilitation des îlots Bellain Nord et Madeleine sont portés par la commune, sans l'assistance, ni technique ni financière, de l'EPCI. Malgré l'ambition de la collectivité de piloter le projet, ses ressources et son expérience limitées inhibent développement de celui-ci.

À l'heure actuelle, l'insuffisante ingénierie interne n'est pas compensée. Il n'existe aucun aménageur local capable de mobiliser une ingénierie pluridisciplinaire (urbaniste, chargé d'opérations, économie de la construction, *etc.*), comme une SEM ou une SPL.

Aussi, la chambre préconise à la commune de renforcer l'ingénierie dont elle dispose – de façon interne, par mutualisation avec Douaisis Agglo ou par la sollicitation d'un opérateur spécialisé dans l'aménagement (SEM, SPL) – afin d'accélérer la mise en œuvre de son programme opérationnel.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Douai souligne que *« l'absence de SEM/SPL à qui ces projets pourraient être confiés dès les prémices et la non-mutualisation avec Douaisis Agglo [...] impliquent que la commune doive compenser avec plus d'ingénierie pour réaliser les opérations de recomposition urbaine »*.

2.5.2 Des solutions juridiques lourdes et chronophages

Plusieurs procédures amiables lancées par la commune en vue d'acquérir des parcelles ou des immeubles insalubres sur les deux îlots se sont heurtées au refus des propriétaires. Les trois principales raisons de ces refus sont :

- des prix réclamés par les propriétaires largement surestimés au regard des évaluations du service du Domaine ;
- l'usage, par les propriétaires, des logements et commerces vacants à fin de défiscalisation ;
- les conflits entre propriétaires multiples.

Sur l'îlot de la Madeleine, trois propriétaires ont refusé les offres de l'EPF. Trois autres propriétaires refusent également, sur l'îlot Bellain. Aucun d'entre eux ne met à disposition les locaux, ni ne les rénove.

Il était initialement prévu que la commune lance une déclaration d'utilité publique (DUP) après la signature de la convention OPAH-RU. OR, 40 mois après la signature de ce document, aucune DUP ou procédure d'expropriation n'a pour l'instant été prise ou notifiée par la collectivité.

Le recours à une DUP pourrait permettre, après son acceptation, de recourir dans les cas les plus extrêmes à une expropriation, conformément aux dispositions du code de l'expropriation. Sans parvenir à une telle extrémité, la simple édicition d'une DUP pourrait inciter les propriétaires réticents à accepter de rouvrir les négociations. Le recours à un opérateur pour accompagner la commune dans son projet de réhabilitation pourrait également lui permettre d'être assistée dans la préparation de la demande. Indépendamment des modalités d'application qu'il en résulte, la DUP semble, au cas d'espèce, une nécessité pour permettre à la collectivité de mener à son terme son projet de réhabilitation des îlots de centre-ville.

La chambre l'invite à agir au plus tôt en ce sens, auprès des services de l'État.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Douai indique avoir désigné une assistance à maîtrise d'ouvrage pour le lancement du processus d'expropriation et que le lancement de celui-ci, et notamment de la DUP, seront soumis au conseil municipal, en avril 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le dispositif ACV vise particulièrement la redynamisation par deux canaux : le commerce et l'habitat de centre-ville.

Concernant la lutte contre la vacance commerciale, les actions menées restent limitées. Les primes prévues n'ont été que faiblement versées. L'achat de locaux commerciaux par la commune, avec le soutien ponctuel de Douaisis Agglo, a permis de compenser en partie l'initiative privée dans ce secteur, notamment par la réhabilitation des commerces et leur location à des prix modestes. Toutefois, cette initiative ne peut constituer une solution unique et suffisante à la redynamisation des commerces de centre-ville.

Concernant le logement, nombre d'actions sont menées dans le cadre de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain, dont le déploiement a été ralenti par l'absence de désignation d'un prestataire d'animation par Douaisis Agglo. Si la mise en place, à titre expérimental, des dispositifs « permis de louer » et « permis de diviser » est une innovation intéressante, leur faible mobilisation n'a pas permis d'atteindre des résultats significatifs.

La tentative de réhabilitation des îlots Bellain Nord et Madeleine constitue un autre exemple des difficultés résultant du double usage commercial et résidentiel de bâtiments à l'architecture inadaptée. En l'absence d'ingénierie publique suffisante, le recours à un opérateur spécialisé dans l'aménagement pourrait faciliter la réalisation de ces projets.

D'autres chantiers, en apparence moins liés à la revitalisation du centre-ville, ont été intégrés au projet ACV. Tel est le cas d'EuraDouai. D'un montant estimé de 73,5 M€, ce projet de transformation de l'arrière-gare en quartier d'affaires a bénéficié de larges financements, ne relevant cependant pas du programme ACV. Le rattachement de ce projet à ACV semble artificiel, de même que celui du projet de réhabilitation de l'ancien hospice, dont la date de sortie de chantier a été repoussée.

3 LES RÉSULTATS ET LES RÉALISATIONS

3.1 Évaluation et résultats

3.1.1 Une démarche évaluative renforcée par la convention ACV 2

La convention ACV 1 contenait des dispositions relativement sommaires de suivi et d'évaluation. Elle prévoyait qu'un état d'avancement déclaratif soit soumis trimestriellement au comité de projet. Compte-tenu de la tenue moins fréquente de cette instance, les états d'avancement se sont faits moins fréquents. Toutefois, toutes les réunions du comité de projet ont donné lieu à l'établissement d'un état d'avancement global et détaillé par fiche action, à partir de 2022. La convention ACV 1 indiquait également, qu'à la finalisation d'une action, un rapport soit présenté. Cette obligation n'a pas été suivie d'effet³⁷.

La convention ACV 2 précise les attentes évaluatives du projet. Elle réajuste les attentes en termes de suivi et bilan des actions, en les réduisant à une fréquence annuelle. La convention prévoit explicitement la définition d'indicateurs, et leur utilisation pour le suivi du projet. Ils sont dûment formalisés pour chaque fiche action, au regard des objectifs attribués à chacune³⁸. Ces indicateurs font l'objet d'un suivi par la commune.

La convention ACV 2 établit des conditions d'évaluations sérieuses, déclinant les fiches actions en objectifs et indicateurs, dont le suivi est réel. Toutefois, l'absence d'indicateur sur le taux de vacance commerciale ne permet pas de suivre celui-ci ni de mesurer l'effet global.

3.1.2 Un suivi des indicateurs conforme aux attentes conventionnelles

3.1.2.1 Les indicateurs de suivi en matière de logement

Pour l'habitat, l'un des indicateurs utilisés est celui des logements vacants dans le centre-ville. Ce chiffre est suivi, à partir des données de l'INSEE que la commune croise avec d'autres sources moins fiables mais plus régulières. Il essaie d'objectiver l'attractivité du centre-ville et les effets sur celle-ci des mesures prises dans le cadre d'ACV. La hausse du nombre de logements vacants, y compris dans le centre-ville, semble s'être poursuivi au-delà de 2018, malgré la mise en place du dispositif ACV (*cf.* Annexe n° 9). La vacance reste particulièrement élevée, mais sa croissance a fortement ralenti entre 2018 et 2020. Les données INSEE à venir sur les chiffres postérieurs à 2020 permettront d'avoir une analyse plus exacte des résultats de moyen terme d'ACV sur le logement en centre-ville.

³⁷ À titre d'exemple, l'achèvement de la requalification du square Dauphin, au quatrième trimestre 2019, a été rappelé lors de la réunion suivante du comité de projet, sans donner lieu à un rapport en bonne et due forme.

³⁸ À titre d'exemple, la fiche action n° 1 « Recyclage urbain, rénovation et équilibre de l'offre de logements en cœur de ville » se donne pour indicateurs de résultat l'évolution du taux de vacance et le nombre de logements neufs rénovés.

La commune suit également l'évolution du nombre de logements en cours de réaménagement. Les données qu'elle a transmises indiquent que près de 1 507 logements seraient concernés par des aménagements en vue de les rendre salubres à l'horizon 2026.

Parmi les autres initiatives en faveur du logement, le permis de louer fait également l'objet d'un suivi particulier. De sa mise en place, en janvier 2024, à fin mai 2024, 44 demandes de permis de louer ont été formulées à Douaisis Agglo, dont six ont donné lieu à un refus. Si le suivi des indicateurs du dispositif a bien été réalisé, leur analyse évaluative – présumée à la prorogation du dispositif – n'a toujours pas été réalisée.

3.1.2.2 Les indicateurs de suivi en matière de commerce

Par ailleurs, la commune dispose d'outils concernant les aides au commerce et de soutien à l'installation commerciale en centre-ville, et le nombre de dossiers suivis (qui constituent des indicateurs de la fiche action n° 3).

Sont ainsi suivis les commerces bénéficiant des aides aux loyers, à la rénovation de façade commerciale, et à l'installation d'une terrasse. Cet outil permet de suivre la date d'octroi de l'aide et les montants total et mensuel versés. Depuis 2020³⁹, près de 0,15 M€ ont été versés par la commune à 34 commerces, sous la forme de ces différentes aides⁴⁰. Le suivi d'un indicateur sur le taux de vacance commerciale lui permettrait aussi de porter une appréciation globale sur l'effet du dispositif sur le commerce.

Les indicateurs suggèrent que les commerces se saisissent des outils mis à leur disposition et reviennent progressivement dans le centre-ville. Ils ne donnent toutefois aucune information sur l'évolution globale de la vacance.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Douai indique que les services communaux réalisent un suivi des ouvertures et fermetures de commerce de centre-ville.

3.1.3 Les réalisations permises dans le cadre d'ACV

En sus de l'appréciation de l'évolution des indicateurs, il convient également de revenir sur les réalisations qui ont été permises dans le cadre d'ACV. En août 2024, 13 projets pouvaient être considérés comme réalisés (*cf.* Annexe n° 10), 16 projets en cours, et 21 projets encore en élaboration.

³⁹ Les premières aides à l'installation d'une terrasse ont été versées en janvier 2020, aides aux loyers en octobre 2021 et aide à la rénovation d'une façade commerciale en mai 2023.

⁴⁰ Celles-ci concernent principalement des commerces situés dans l'hypercentre marchand, puisque situés place d'armes (7), rue de la Madelaine/rue de Bellain (6), rue de la mairie (5), rue Saint-Christophe (4) et place Carnot (3).

Parmi ces projets, certains constituent des éléments déterminants de la revitalisation du centre-ville de Douai, et ont été largement permis grâce au programme ACV. À titre d'exemple, la requalification du square Dauphin (près de 4,6 M€) a permis de transformer un espace « *peu visible* » et « *mal fréquenté* » en espace vivant, vert et lisible. La réalisation de ce projet permettant de relier la place du Barlet à la place d'Armes a été permise par la synergie entre la commune, Douaisis Agglo, l'État⁴¹, la Banque des territoires et l'agence de l'eau Artois-Picardie. Cette synergie a également permis la requalification de la rue de Bellain et du boulevard Jeanne d'Arc.

Concernant la partie logement, plusieurs exemples de rénovation de bâtiments au rez-de-chaussée commercial et dans les étages résidentiels existent rue de Bellain ou rue de Paris. Rue de la Mairie, l'ancien cinéma « Les Arcades » a laissé, pendant de longues années, place à une friche urbaine. La commune l'a acquise et lancé, dans le cadre d'ACV, un appel à projets destiné à identifier un acteur privé intéressé. Le bâtiment a ainsi été réhabilité, permettant l'installation d'un commerce en rez-de-chaussée, et de logements dans les étages.

Concernant la partie commerce, un exemple de résultat symbolique est l'installation de l'enseigne « Le Furet du Nord » dans une ancienne friche de la rue de la Mairie. Celle-ci a été acquise par la commune afin d'effectuer les travaux de déconstruction et d'aménagement préalables à une installation commerciale. L'acquisition a été réalisée avec le soutien financier de Douaisis Agglo. L'objectif était de permettre la mise en valeur d'un patrimoine intérieur imposant de style « Eiffel », alors inutilisé. Cet espace a été réhabilité avec le concours de 1,7 M€ de deniers publics, dont 0,6 M€ de l'État et 0,5 M€ de Douaisis Agglo. Depuis son déménagement rue de la Mairie, le commerce connaît un fort succès.

La Caserne Caux constitue un exemple de réussite d'action transversale, permise par la coordination entre pouvoirs publics et acteurs privés. Il s'agit d'un ensemble de bâtiments militaires en friche depuis le début des années 2000, ceint d'un mur, et marqué par la présence de deux bâtiments principaux de 7 000 et 7 400 m² qui se font face. La commune, propriétaire du foncier, a obtenu l'inscription du site à l'inventaire des bâtiments historiques en août 2018. Cette opération lui a permis de céder les bâtiments à un opérateur spécialisé, ayant bénéficié d'une défiscalisation pour la rénovation de bâtiments historiques. L'aile Ouest, désormais rénovée, est composée de 123 logements, dont les premiers habitants se sont installés au printemps 2024. La seconde aile, dont la livraison est attendue en fin d'année 2025, devrait devenir une résidence pour personnes âgées.

Enfin, concernant le projet *EuraDouai*, le marché de maîtrise d'œuvre pour les travaux d'aménagement de la ZAC a été signé en mars 2022. Les travaux de dépollution, de voiries, de réseaux et d'aménagements paysagers ont, quant à eux, été notifiés entre novembre 2023 et mai 2024. Les aménagements de la ZAC pour desservir les lots à bâtir s'étaleront de septembre 2024 à mars 2026. Seize parcelles ont d'ores et déjà été cédées, permettant notamment d'installer une crèche, *France Travail* et *Maisons et cités*.

⁴¹ Et notamment *via* les deniers du fonds national d'aménagement des territoires (FNADT).

3.2 Les résultats financiers

Au regard de la désertion avancée du centre-ville de Douai, le programme ACV porté sur le territoire s'avérait particulièrement ambitieux. Cette ambition s'est traduite par un programme dont le coût a été estimé à plus de 150 M€, répartis entre les différents acteurs (cf. Annexe n°11). Toutefois, cette enveloppe budgétaire est principalement captée par le projet *EuraDouai*, qui représente à lui seul près de 73,5 M€. De surcroît, 44 M€ sont amenés par un porteur de projet privé pour la réhabilitation de l'ancien hospice. Ces deux projets majeurs – soutenus par Douais Agglo et un porteur privé – représentent près de 78 % des coûts du programme ACV à Douai.

En août 2024, 50,8 M€ ont déjà été engagés, soit près d'un tiers du coût total du projet, 75 % de cette somme (38 M€) concernant le projet *EuraDouai*. À l'inverse, le projet de réhabilitation de l'hospice en reste à ses prémisses.

La chambre n'a pu mesurer précisément le niveau de subventions dont ont bénéficié la commune et l'EPCI pour réaliser leurs projets, du fait de l'éclatement des fonds et de la multiplicité des sous-projets. L'absence de ventilation précise ne permet pas – notamment aux financeurs - de mesurer efficacement l'état de consommation des crédits alloués par projet.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'intercommunalité rappelle que « *Douais Agglo connaît et a transmis l'ensemble des montants des subventions obtenues* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les exigences évaluatives du programme ACV restaient relativement faibles dans la première convention. Elles ont été renforcées dans la seconde. La commune de Douai et Douais Agglo se conforment à leurs obligations d'évaluation.

Quoique ce suivi ne permette pas d'affirmer ou d'infirmer l'existence d'un effet global de la politique menée en faveur de la revitalisation du centre-ville, plusieurs projets ont réussi. En ce qui concerne le commerce, les initiatives engagées par la commune et l'intercommunalité ont permis l'installation ou le maintien de plusieurs boutiques emblématiques, comme dans « Les Arcades ». La réhabilitation de la Caserne Caux constitue également un exemple de réalisation concrète permise dans le cadre d'ACV, permettant la transformation d'une friche en zone résidentielle de centre-ville.

Le projet ACV de Douai – en prenant en compte l'apport de l'opérateur privé pour la rénovation de l'ancien hospice – représente un coût prévisionnel de près de 150 M€. Environ deux tiers de cette somme concernent les projets de création du quartier EuraDouai et la réhabilitation de l'ancien hospice. En 2024, près de 50 M€ avait d'ores et déjà été dépensés en faveur du projet de revitalisation pris dans son ensemble.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	39
Annexe n° 2. Les signataires des conventions ACV.....	40
Annexe n° 3. Le financement du projet <i>EuraDouai</i>	41
Annexe n° 4. Garanties d'emprunt accordées par Douaisis Agglo.....	42
Annexe n° 5. Acquisitions foncières de la commune dans le cadre d'ACV pour le commerce	43
Annexe n° 6. Bilan financier de l'OPAH-RU.....	44
Annexe n° 7. Bilan du permis de louer	45
Annexe n° 8. La situation bâtiminaire des îlots Bellain Nord et Madeleine.....	46
Annexe n° 9. Évolution du taux de vacance de logements dans le centre-ville.....	48
Annexe n° 10. Réalisations d'ACV livrées	49
Annexe n° 11. Bilan financier du programme ACV.....	50

Annexe n° 1. Glossaire

ACV : Action cœur de ville
ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALAE : Atelier du livre ancien et de l'estampe
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANCT : Agence nationale de cohésion des territoires
BDT : Banque des territoires
CCCT : Cahier des charges de cession de terrains
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CGCT : Code général des collectivités territoriales
DA : Douais Agglo
DPV : Dotation politique de la ville
DRAC : Direction régionale aux affaires culturelles
DSIL : Dotation de soutien à l'investissement
DUP : Déclaration d'utilité publique
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
EPF : Établissement public foncier
ERBM : Engagement pour le renouveau du bassin minier
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
OPAH-RU : Opération programme d'amélioration de l'habitat – renouvellement urbain
ORI : Opération de restauration immobilière
ORT : Opération de revitalisation de territoire
PVD : Petite ville de demain
RHI : Résorption de l'habitat indigne
SCI : Société civile immobilière
SCoT : Schéma de cohérence territoriale
SMTD : Syndicat mixte des transports du Douais
SPRL : Société privée à responsabilité limitée
UCAD : Union des commerçants et artisans douaisiens
ZAC : Zone d'aménagement concerté

Annexe n° 2. Les signataires des conventions ACV

Tableau n° 2 : Signataires des conventions ACV 1 et 2 et de l'avenant à la convention ACV 1

Signataires	ACV 1	Avenant ACV 1	ACV 2
Commune de Douai	X	X	X
Douaisis Agglo	X	X	X
Préfecture de la région Hauts-de-France	X	X	X
Caisse des Dépôts et Consignations/Banque des territoires	X	X	X
ANAH	X	X	X
Syndicat mixte des transports du Douaisis (SMTD)	X	X	X
Région Hauts-de-France	X	X	X
Département du Nord	X	X	X
Action Logement	X	X	X
SCoT Grand Douaisis	X	X	X
CCI Grand Lille	X	X	X
Établissement public national d'aménagement et restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ⁴²	X	X	
Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA)	X	X	X
Union des commerçants de Douai (UCD) ⁴³	X	X	X
EPF	X	X	X
ANCT			X
Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement du Nord (CAUE)			X

Source : chambre régionale des comptes, à partir des conventions et avenants.

⁴² L'EPARECA a été intégrée à l'ANCT en 2020.

⁴³ Devenue « Union des commerçants et artisans douaisiens ».

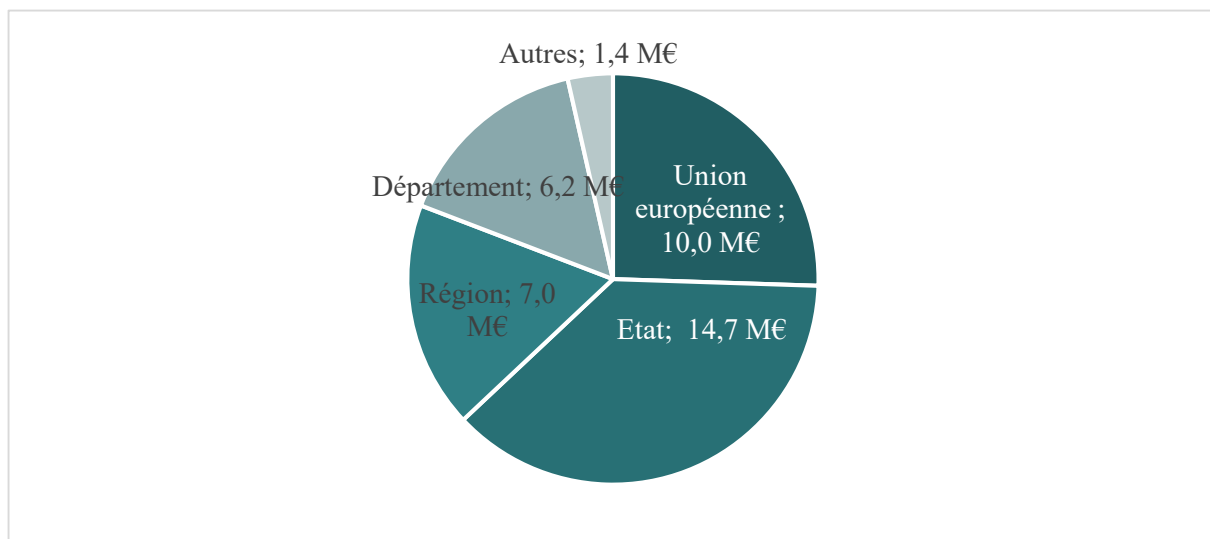
Annexe n° 3. Le financement du projet *EuraDouai*

Tableau n° 3 : Coût total du projet *EuraDouai* et part de subventions obtenues

En €	Montant HT	Subventions	Prise en charge par Douaisis Agglo
Mail	15 600 000	10 071 735	5 528 265
Passerelle	15 760 000	8 526 561	7 233 439
Parking	12 170 000	6 000 000	6 170 000
ALAE	29 947 000	14 695 719	15 000 000
TOTAL	73 477 000	39 294 015	33 931 704

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par Douaisis Agglo

Graphique n° 1 : Répartition par financeurs des subventions obtenues pour le projet *EuraDouai*



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par Douaisis Agglo.

Tableau n° 4 : État de consommation des crédits du projet *EuraDouai* (juillet 2024)

En €	Montant (HT)	Montant engagé (HT)	Crédits consommés	Ratio crédits consommés/engagés
Mail	15 600 000	13 694 577	988 833	7 %
Passerelle	15 760 000	12 069 037	8 842 198	73 %
Parking	12 170 000	9 750 705	3 792 707	39 %
ALAE	29 947 000	2 449 085	346 022	14 %
TOTAL	73 477 000	37 963 404	13 969 760	37 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par Douaisis Agglo.

Annexe n° 4. Garanties d'emprunt accordées par Douaisis Agglo

Tableau n° 5 : Garanties d'emprunt accordées par Douaisis Agglo dans le cadre du projet de réhabilitation de l'ancien hospice

Emprunteur	Prêteur	Durée du prêt	Montant du prêt	Pourcentage de la garantie	Montant de la garantie
SCI Royal Mirabeau	CDC	30 ans	9 720 000	50 %	4 860 000
SCI Royal Mirabeau	Crédit agricole	15 ans	3 240 000	50 %	1 620 000
	TOTAL		12 960 000	50 %	6 480 000

Source : chambre régionale des comptes, à partir des délibérations de Douaisis Agglo et des documents transmis.

Annexe n° 5. Acquisitions foncières de la commune dans le cadre d'ACV pour le commerce

Tableau n° 6 : Dépenses d'acquisition et de travaux de locaux commerciaux par la commune (2018-2023)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Acquisitions immeubles mixtes	305 000	609 040	586 500	723 086	528 000	383 038	506 000	3 640 664
Travaux de réhabilitation			52 458	15 852	199 638	155 333		423 281
Total	305 000	609 040	638 958	738 938	727 638	538 371	506 000	4 063 945

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

Tableau n° 7 : Bilan financier des acquisitions par l'EPF

Désignation	Prix
Convention EPF La Madeleine	535 000
Convention EPF Bellain Nord	1 385 000
Convention EPF Secteur Gare	1 241 041
TOTAL	3 161 041

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

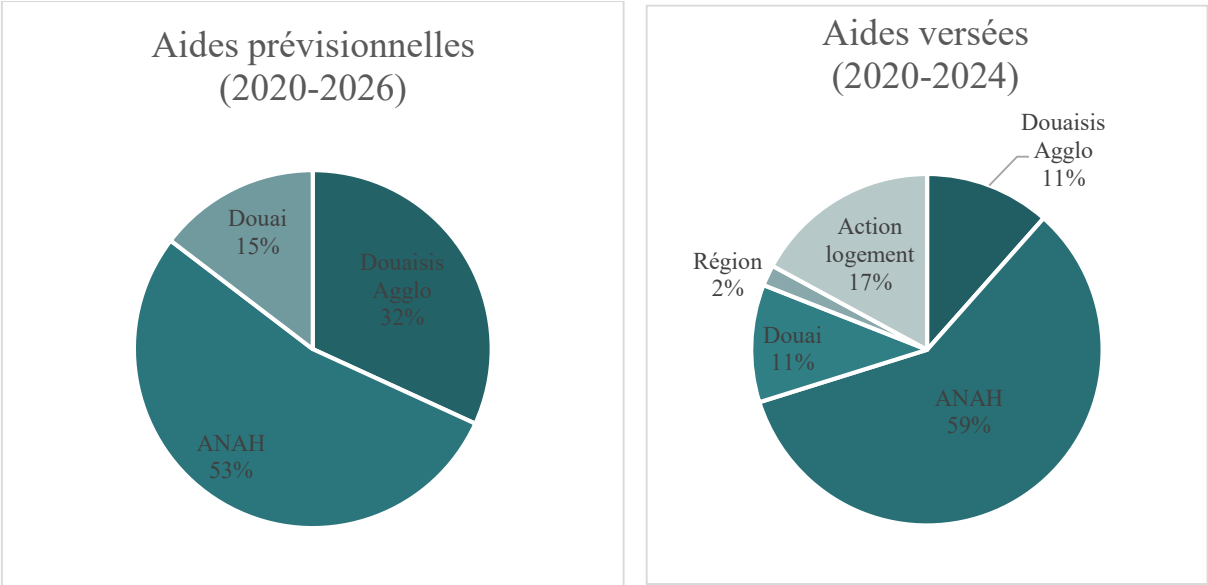
Annexe n° 6. Bilan financier de l’OPAH-RU

Tableau n° 8 : Bilan des aides versées dans le cadre de l’OPAH-RU (2020-2024)

	Prévisionnel (2020-2026)			Réalisé (Juillet 2024)				
	Douaisis Agglo	ANAH	Douai	Douais s Agglo	Douai	ANAH	Région	Action logement
Sous-totaux	1 141 200	2 188 125	524 100	192 627	180 627	978 351	32 000	285 365
TOTAL GENERAL	3 853 425			1 668 970				

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par Douaisis Agglo et de la convention OPAH-RU.

Graphique n° 2 : Comparaison entre la part des aides prévisionnelles et versées dans le cadre de l’OPAH-RU par contributeur



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par Douaisis Agglo et de la convention OPAH-RU.

Annexe n° 7. Bilan du permis de louer

Tableau n° 9 : Nombre de demandes de permis de louer par état de la demande (Août 2024)

État de la demande	Nombre de dossiers
Permis accordé	46
Permis refusé	5
Prescription levées	4
Prescription en cours de levée	10
Travaux exigés en cours de réalisation	4
Délai de 3 mois non atteint	25
Absence de réponse	3

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

Annexe n° 8. La situation bâimentaire des îlots Bellain Nord et Madeleine

Des immeubles en vacances de locataires commerciaux et résidentiels

Au démarrage du projet, l'îlot de la Madeleine est composé de 82 lots⁴⁴ avec 17 propriétaires différents⁴⁵. L'îlot Bellain Nord est quant à lui un ensemble de 9 immeubles dont les parcelles et le bâti se rejoignent à l'intérieur de l'îlot du fait d'installations précaires tardives. Au niveau foncier, l'étendue du patrimoine visé (6 000 m² au sol), le nombre de parcelles et leurs montages fonciers variés (copropriétés, divisions en volume, conventions, etc.) rendent long et complexe l'acquisition par la ville de la totalité des îlots. Situés dans l'hypercentre, le long de l'axe Bellain-Madeleine désormais piétonnisé et à vocation commerciale, ces deux îlots sont dans un état d'insalubrité avancé causant des désordres structurels pouvant, à court ou moyen terme, mener à leur effondrement.

Immeubles bourgeois du XVIII^{ème} siècle, construits au pied du Beffroi et derrière la collégiale Saint-Pierre, leur rez-de-chaussée est quasi systématiquement constitué d'un local commercial, quand les étages constituent des logements. Ces immeubles se caractérisent par le fait que l'accès de ces logements est conditionné à un droit de passage *via* les locaux commerciaux. Aussi, nombre de logements sont vacants, insalubres et non mis sur le marché. Certains propriétaires ont développé le rez-de-chaussée commercial de manière anarchique, empiétant sur la cour intérieure. Il en résulte un enchevêtrement de bâti de toute taille et de toute nature de matériaux (brique, pierre, tôle ondulée, parpaings, bois...) qui menace la structure de l'îlot et complexifie sa réhabilitation.

Quoiqu'inoccupés depuis des années, ces logements ne peuvent faire l'objet de mesures relatives aux logements insalubres, car ne sont ni loués, ni mis à la location. Les propriétaires ne souhaitent pas réaliser des travaux nécessaires et n'y sont donc pas contraints. Par ailleurs, ceux-ci refusent également de céder le bien, puisqu'ils mettent en valeur le local commercial. Même lorsque celui-ci est inoccupé, certains propriétaires refusent de le céder, à fin d'optimisation fiscale.

Des infrastructures vétustes et dangereuses rendant l'opération de rénovation complexe

L'insalubrité, l'archipel de parcelles, l'absence d'accès dédié pour les logements aux étages sont complétés par le risque systémiques sur le quartier que fait peser le risque d'effondrement d'un des immeubles. En effet, la stabilité des immeubles construits en cœur d'îlot sur Bellain Nord est préoccupante étant donné l'imbrication des différentes constructions. Certains immeubles pourraient entraîner un effondrement sur les immeubles voisins. À cet égard, un arrêté de péril a été pris à par la ville au 171 rue de Bellain. Selon la commune, cette imbrication et le risque systémique rendent obligatoire l'acquisition des parcelles en totalité avant d'entamer la phase opérationnelle. L'acquisition de l'ensemble des biens immobiliers concernés est également une condition d'intervention de l'EPF.

⁴⁴ Dont 12 caves et 14 parkings.

⁴⁵ Y. c. la commune de Douai.

Il s'agit d'opérations de restructuration totale de bâtiments anciens, en site inscrit par l'Architecte des bâtiments de France. Sur plusieurs immeubles, les accès aux étages ont disparu ou sont peu accessibles. Il faut repenser le rez-de-chaussée commercial, garantir les accès aux étages par l'arrière compte tenu de la profondeur des îlots. Il s'agit donc d'opérations de constructions complexes, limitant le nombre d'investisseurs potentiels. Selon la commune, les opérations de réhabilitation des îlots de centre-ville sont : « *Trop petites pour être portées par un promoteur immobilier classique ou trop grosses pour des opérateurs plus artisanaux, mélange entre de la rénovation de l'existant et de la construction neuve, marché immobilier incertain, contrainte de chantier dues à leur position géographique* ».

Au terme des études préalables, la commune a lancé en 2019 une procédure d'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour l'aménagement de l'îlot, qui a été interrompue durant la pandémie. En 2021, aux termes de cette procédure, un projet est retenu. Finalement, la commune choisit d'abandonner cette procédure en 2023, faute d'arriver à faire correspondre le montage opérationnel de l'opérateur retenu (Maisons et Cités) avec ses attentes de la collectivité, notamment en termes de programmation résidentielle.

En 2023, la commune a ainsi relancé une nouvelle étude urbaine ayant pour objectif, d'une part, de définir une stratégie d'aménagement globale du cœur de ville (avec 2 focus : l'îlot « La Madeleine » et l'îlot « Bellain Nord ») et d'autre part, de proposer des solutions de montage opérationnel afin de s'assurer de la sortie de l'opération.

Aussi, en sus de la phase d'acquisition complexe au regard de la réticence de certains propriétaires, l'opération de réhabilitation elle-même est complexe. Quoiqu'ambitieuse et cohérente avec le projet de revitalisation, cette réhabilitation reste soumise à l'identification d'un bailleur adéquat.

Des moyens insuffisants pour faire face à des propriétaires défaillants et récalcitrants

Selon la commune, la réhabilitation de ces îlots représente une importante charge de travail et une importante mobilisation de fonds et de ressources (acquisitions, déficit d'opérations, réalisations d'études techniques, travaux de sécurisation des bâtiments). En 2020, l'étude pré-opérationnelle chiffrait le déficit d'aménagement de l'îlot La Madeleine à 1,8 M€. Selon la commune, les études pré-opérationnelles sont maintenant rendues. Celles-ci lui permettent d'envisager les différents montages opérationnels possibles.

Quoique conséquents, les montants en jeu ne sont pas bloquants au regard de la situation financière de la commune. La commune semble en réalité confrontée à un problème de ressources humaines et d'ingénierie dans le domaine. Une direction de l'aménagement a été spécifiquement créée pour le portage de ces opérations complexes et celle des affaires immobilières mais elle n'a pas l'expérience dans le portage de réhabilitation d'un ensemble d'immeubles⁴⁶ ni l'expertise technique. Ces difficultés sont renforcées par le comportement de certains propriétaires, qui refusent à la fois de céder leur bien et d'engager les travaux nécessaires (cf. Supra).

⁴⁶ L'accompagnement par l'EPF ne permet pas de réaliser des travaux de réhabilitation. Ce dernier ne se limite, dans la majeure partie des cas, qu'à une destruction de l'existant sans réhabilitation.

Annexe n° 9. Évolution du taux de vacance de logements dans le centre-ville

Tableau n° 10 : Évolution du nombre de logements vacants dans le centre-ville de Douai (2014-2020)

	Type de logement	2014	2018	2020
Douai	Logements	20 017	21 498	22 047
	Logements vacants	2 754	3 481	3 591
Centre-ville	Logements	10 400	10 592	10 964
	Logements vacants	1 886	2 137	2 224

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par la commune et l'INSEE.

Les données rassemblées ne permettent pas d'aller au-delà de 2020 de manière fiable. Cependant, l'effet des mesures prises ne peut être jugé à l'aune d'un laps de temps si court. De plus, l'augmentation du nombre de logements vacants s'est largement ralentie. Alors qu'entre 2014 et 2018, la hausse de logements vacants a été de 26 % sur le territoire municipal et de 13 % dans le centre-ville, celle-ci n'a été que de respectivement 3 % et 4 % entre 2018 et 2020, soit au même niveau que la hausse du nombre de logement total.

Annexe n° 10. Réalisations d'ACV livrées

Tableau n° 11 : Actions ACV et leur date de livraison (Août 2024)

Projet	Livraison
Engager un schéma global signalétique- lumière-mobilier : assurer la cohérence des aménagements urbains du cœur de ville. Définir les niveaux d'aménagement, les matériaux, la signalétique, l'éclairage. Animer l'espace public et mettre en valeur le patrimoine et les activités commerciales.	T3 2020
Requalifier la rue de Bellain : apporter un confort d'usage et un lieu propice à la flânerie par l'aménagement qualitatif de la principale rue commerciale. À l'image de la rue de la Mairie, la rue de Bellain forme un espace identitaire et caractérise le centre-ville. Ce qui implique un aménagement de qualité sur ce secteur à vocation piétonne.	T2 2021
Affirmer la vocation piétonne du centre-ville : créer un lieu de vie et de rencontre à part entière, notamment en aménageant ces espaces par des mobiliers urbains adaptés, des animations de rue, de la végétalisation, de la mise en lumière... Accessibilité.	T2 2021
Créer une navette quartiers-centre-ville : faciliter les déplacements et maintenir l'autonomie des personnes âgées, rompre l'isolement de nos aînés en créant du lien social, favoriser l'autonomie de nos seniors en leur proposant de se déplacer sans difficultés.	T4 2018
Engager un développeur de centre-ville : construire un réseau comprenant tous les acteurs du centre-ville. Animer une base de données des locaux vacants. Engager les discussions avec les enseignes et les porteurs de projet pour les inciter à s'installer dans le cœur de ville.	
Animer l'espace public : parcours initiatiques : artistiques, touristiques historiques, enfants (énigmes / chasse au trésor). Fil conducteur par jeux de lumières et marquages au sol. Susciter l'appropriation de l'espace urbain par tous les publics. Mobilier amovible mis à disposition.	
Améliorer notre visibilité numérique et notre e-réputation : recrutement chargée de communication digitale ; Panneau numérique. Améliorer la valeur perçue de Douai, différencier qualitativement le centre-ville. Mettre en place une stratégie offensive de webmarketing partagée par tous les acteurs du territoire.	NA
Structurer la communication sur la stratégie d'action : recours à une agence de communication. Affirmer l'identité et l'image du cœur de ville dans la communication municipale. Communiquer sur la démarche de revitalisation du centre-ville auprès de tous les publics.	
Requalification du Square du Dauphin.	T4 2019
Recrutement d'un chargé de communication en vue d'améliorer notre visibilité numérique et notre e-réputation.	2026
Recrutement d'un chargé d'animation en vue d'accompagner la montée en charge progressive du programme municipal d'animations de cœur de ville.	
Requalification des boulevards : Boulevard Jeanne d'Arc.	T4 2019
Requalification d'une friche commerciale pour installation d'un restaurant bistrannique et gastronomique.	T4 2018

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

Annexe n° 11. Bilan financier du programme ACV

Tableau n° 12 : Bilan financier ACV 1 et 2 – Opérations structurantes

Opération	Maitre d'ouvrage	Partenaires	État	Prévision	Réalisé (en cours)	Réalisé (final)
Aménagements urbains et voiries				24 600 000	NA	11 149 123
<i>Requalification Rue Bellain</i>	Douai	État, DA	Livré	1 900 000	NA	1 592 332
<i>Requalification Square Dauphin</i>	Douai	État, DA, BDT	Livré	4 600 000	NA	3 123 954
<i>Requalification Boulevard Jeanne d'arc</i>	Douai	DA, Agence Eau	Livré	4 500 000	NA	4 500 000
<i>Requalification friche en restaurant</i>	Douai	DA, Région	Livré	2 600 000	NA	1 932 837
<i>Requalification Boulevards circulaires</i>	Douai			11 000 000	NC	NC
OPAH-RU				3 853 425	1 668 970	
<i>Réhabilitation habitat privé ancien</i>	Douai, DA	ANAH	En cours	3 853 425	1 668 970	
EuraDouai		État, Rég. Dpt, Euro.		73 477 000	25 894 367	12 069 037
<i>Mail central Espaces verts</i>	DA		En cours	15 600 000	13 694 577	NA
<i>Passerelle</i>	DA		Livré	15 760 000	NA	12 069 037
<i>Parking Silo</i>	DA		En cours	12 170 000	9 750 705	NA
<i>Atelier Livre Art et Estampes</i>	DA		Études	29 947 000	2 449 085	NA
Résorber friches commerciales	Douai			4 073 614	NC	NC
Restructuration des tènements					NC	NC
<i>Ilot Bellain Nord</i>	Douai	EPF et BDT	Études	NC	NC	NC
<i>Ilot La Madeleine</i>	Douai	EPF et BDT	Études	NC	NC	NC
Réhabilitation Ancien Hospice*	SCI Royal Mirabeau		En cours	44 000 000	NC	NC
TOTAL GENERAL				150 004 039	38 712 460	12 069 037

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la commune et de l'EPCI.

* : L'opération de réhabilitation de l'ancien hospice, quoique portée par un investisseur privé est incluse car bénéficie de garantie portée sur des deniers publics. À l'inverse, les autres projets portés par des acteurs privés ne sont pas présentés dans le tableau – comme la réhabilitation de la caserne Caux dont le coût serait estimé à 50 M€ au total.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CONTRÔLE COORDONNÉ COMMUNE DE DOUAI ET COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU DOUAISIS

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

(Nord)

Exercices 2020 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Frédéric Chéreau, maire de la commune de Douai.

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>