

**DIACT – 3^{ème} réunion thématique
Saint Omer**

**« Renouvellement des centres urbains »
et « accessibilité et transports »**

**Saint Omer
31 mars 2009**

**20
villes
moyennes
témoins**

RENOUVELLEMENT DES CENTRES URBAINS

Réunion du 31/03/2009 à Saint-Omer

Mot de bienvenue

Bruno MAGNIER, maire de Saint Omer

Le thème du renouvellement se décline autour de deux enjeux principaux à St Omer :

- un enjeu de peuplement : il est urgent de faire face à la baisse du régime démographique de la ville qui a perdu 1000 habitants depuis 1999 ;
- un enjeu de maintien des services : cette perte de population se traduit par une perte de dotations de l'Etat, ce qui conduit à pénaliser doublement la ville qui doit alors faire face à une hausse de ses charges de centralité.

Le projet de l'expérimentation DIACT s'est donc porté sur le quartier de la gare qui dispose de nombreux atouts pour endiguer ces deux phénomènes. Plus largement, ce projet permettra de faire renaître le lien entre le marais audomarois et le centre historique.

Gérard GAVORY, sous-préfet de Calais

En attente de la nomination du sous-préfet de Saint Omer, c'est le sous-préfet du Pas-de-Calais qui assure l'intérim.

L'Etat est venu assurer son soutien aux acteurs locaux de l'expérimentation DIACT.

Le renouvellement urbain revêt une importance toute particulière à Saint Omer. La ville doit s'engager dans un processus de revitalisation pour retrouver son rayonnement local.

Présentation des objectifs de la journée,

Priscilla De Roo, DIACT

1. La perte de visibilité des villes moyennes dans les politiques publiques de l'Etat

L'expérimentation est née d'un constat : aujourd'hui, les grandes métropoles sont devenues l'alpha et l'omega des politiques de l'Etat : pôles de compétitivité, PRES et opération Campus en sont l'illustration. Elles ont encore été largement mises en avant dernièrement avec le rapport Balladur.

La DIACT, explorant ainsi avec sa tradition d'équilibre du territoire s'est donc lancée dans des réflexions afin de mieux valoriser les autres territoires : les territoires ruraux bien sûr, mais aussi les territoires de « l'entre deux », tels que les villes moyennes, qui restent peu visibles aussi bien dans les stratégies et programmes sectoriels de l'Etat que dans l'imaginaire national.

2. Les objectifs de l'expérimentation

L'objectif de cette expérimentation est d'amener les politiques nationales à changer de conception. Mais pour cela, on souhaite s'appuyer sur une argumentation étayée par des expériences locales qui mobilisent fortement autour d'une stratégie commune les acteurs publics et privés. Dans cette perspective, l'un des enjeux consiste à « négocier » les fonctions de centralité de la ville-centre avec les communes composant l'agglomération. Cette stratégie doit également pouvoir définir la place de la ville moyenne dans le grand territoire environnant : la ville moyenne se situe souvent à un positionnement charnière entre une métropole et des espaces ruraux.

Quatre thèmes ont été retenus par l'expérimentation, à savoir : l'enseignement supérieur, la santé, les transports et le renouvellement urbain.

A la fin de l'expérimentation, l'objectif sera de donner à voir l'apport des villes moyennes à la politique nationale de localisation des services publics, de la rénovation urbaine et de l'habitat. Ici, le « renouvellement » est en effet conçu comme étant d'abord une revivification des fonctions de services offertes par la ville centre (inventer un nouveau rayonnement), même si cela se traduit par des enjeux démographiques et de logement et si le renouvellement s'incarne dans un « projet urbain ». Il s'agira de construire un argumentaire pour que les villes moyennes n'apparaissent plus exclusivement comme un problème, mais comme un apport aux politiques nationales.

3. Le renouvellement urbain dans les villes moyennes

Le choix a été fait d'articuler la thématique « accessibilité et transport » avec celle du renouvellement urbain car presque tous les projets présentés s'intéressent aux quartiers de gare. Ce choix part du constat d'une fragilisation des villes moyennes par un phénomène très prononcé de périurbanisation. L'enjeu du renouvellement urbain dans les villes moyennes se pose donc autrement que dans les grandes villes où l'attractivité de la ville-centre n'est pas contesté: les projets urbains doivent pouvoir offrir de nouvelles fonctionnalités et de nouveaux services afin de renouveler leur centralité.

4. Le choix de Saint Omer

D'une part, en focalisant son projet sur le quartier de la gare, la ville est l'illustration parfaite du croisement recherché entre les deux thèmes renouvellement urbain et transport.

D'autre part, la ville se situe à un carrefour stratégique, à la charnière entre deux aires métropolitaines : Lille et la Côte d'Opale.

TEMOIGNAGE DE SAINT-OMER

Vincent WALZAK, chef de projet de l'expérimentation DIACT

1. Un contexte local difficile

L'agglomération de Saint Omer doit faire face à quatre préoccupations majeures :

- Une crise industrielle qui touche sévèrement le territoire depuis les années 2000 ;
- Une réorganisation des services de l'Etat qui se ressent fortement localement comme en témoigne par exemple la fermeture de la Banque de France à Saint Omer ;
- Un essoufflement démographique au cœur de l'agglomération qui perdure depuis 1990 ;
- Une concurrence accrue entre les pôles urbains et les territoires périurbains, plus résidentiels.

2. Les enjeux de l'expérimentation DIACT pour Saint Omer

L'accent a été mis sur deux axes:

- Le renforcement de la ville-centre comme pôle tertiaire de l'agglomération ;
- L'intensification des parcours résidentiels des ménages en proposant des opérations de logements plus mixtes

afin d'éviter la concentration des logements sociaux dans la ville centre, notamment dans le bas de la ville.

3. Le quartier de gare : un enjeu stratégique

L'expérimentation s'est donc centrée sur le quartier de la gare et ce pour plusieurs raisons :

- Ce quartier est un pôle d'activités historique datant du Moyen-Age ;
- Le projet vise à redonner à ce quartier une dynamique résidentielle et culturelle par la prolongation de l'axe fondateur de la ville historique ;
- L'opération doit faire du quartier une véritable porte d'entrée du territoire. Or, aujourd'hui, St Omer est difficilement accessible depuis Paris ;
- Plus largement, il s'agit de reconquérir un cadre de vie en se réappropriant l'eau dans la ville à travers l'usage des canaux.

Le transparent de la présentation de Saint Omer est consultable sur le site www.villesmoyennestemoins.fr

PRESENTATION DE L'EXPERIMENTATION A LENS-LIEVIN

Témoignage de Jean-Louis HARDELIN, chef de projet

L'agglomération de Lens-Liévin est concernée à la fois par une problématique métropolitaine et par une problématique de villes moyennes.

1. La problématique métropolitaine

- a. L'aire métropolitaine de Lille : suite à une initiative de la DIACT, Lens-Liévin a rejoint cette instance de coopération territoriale qui regroupe 23 partenaires acteurs publics français et belges ;
- b. Euro-district : Lens-Liévin ne participe pas directement à l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai mais s'est engagé dans l'une de ses initiatives, ce qui a abouti à la signature de la Charte de l'urbanisme durable ;
- c. La question des transports se pose aujourd'hui à l'échelle métropolitaine. La saturation des gares lilloises fait naître le besoin d'une troisième gare, au sud.

2. La problématique des villes moyennes

Elle touche localement à deux enjeux principaux :

- a. L'enjeu du maintien d'une polarité à Lens-Liévin.
 - i. Lens a obtenu le label « Ville d'art et d'Histoire » qui reconnaît son patrimoine minier et son patrimoine issu de la 1^{ère} guerre mondiale.
 - ii. L'autre événement touche à l'arrivée du musée du Louvre en 2012.
 - iii. Enfin, l'agglomération implante un pôle d'excellence sportive à Liévin (Université, centre de formation) ainsi qu'un éco-pôle situé sur un ancien site minier.
- b. L'enjeu de la rénovation urbaine : c'est dans ce domaine qu'intervient directement l'expérimentation DIACT. Son objectif est de sensibiliser les habitants au projet urbain au travers des enjeux énergétiques de l'habitat. Sa mise en œuvre s'appuie sur 4 grands projets ANRU et touche près de 3000 logements. Elle consiste :
 - i. d'une part, à mettre en place des modules de régulation énergétique individuelle
 - ii. D'autre part, à coproduire avec les habitants la construction de nouveaux logements ainsi qu'à améliorer l'accompagnement des ménages en situation de relogement.

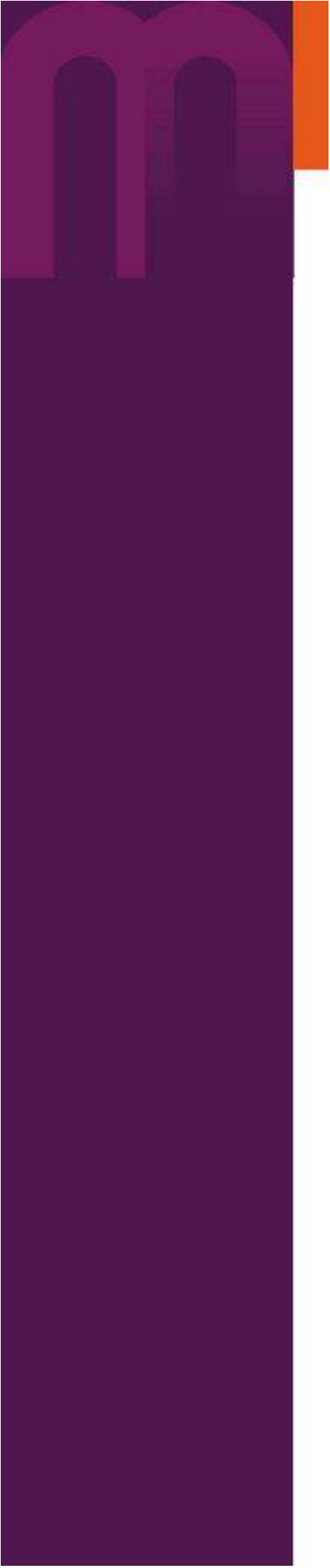
PREMIER DEBAT AVEC LA SALLE

Saint-Omer dans le processus de métropolisation

Plusieurs participants sont revenus sur le processus de métropolisation qui touche les villes moyennes. C'est le cas notamment de Saint Omer qui se retrouve pris en étau dans une dynamique d'échanges avec d'un côté, la région métropolitaine lilloise et de l'autre, bien que moins importante, la Côte d'Opale.

Elle oblige Saint Omer à rechercher des complémentarités :

- Dans le domaine économique, le territoire doit agir pour garder un avantage comparatif dans les activités logistiques et industrielles.
- Dans le domaine des transports, il devient urgent de renforcer la desserte de la gare de St Omer afin de créer



plus de liaisons TER avec la métropole lilloise. En revanche, tout le monde ne voit pas d'un bon œil la création d'une nouvelle halte ferroviaire périphérique, suivant ainsi les préconisations du SCOT, mais au risque d'exacerber la fragilité de la centralité de Saint Omer ;

- Dans le domaine du renouvellement urbain, le choix du quartier de gare fait l'unanimité : les participants espèrent qu'il permettra de renforcer les services urbains et de développer l'économie locale.

La singularité des villes moyennes dans les opérations de renouvellement urbain

Les échanges ont permis de dégager une double spécificité des enjeux en matière de renouvellement urbain des centres des villes moyennes :

- Une spécificité géographique : du point de vue de leurs fonctions de centralité, les villes moyennes subissent le processus de métropolisation plus qu'elles n'en tirent des bénéfices ;
- Une spécificité démographique : on observe pratiquement partout la persistance de la désaffection des villes centres alors même que les villes centres des grandes agglomérations et des petites villes connaissent un renouveau de leur attractivité.

Or, malgré la diversité des projets présentés, ces spécificités ne semblent pas induire un traitement adapté.

Par exemple :

- la question de l'eau dans la ville, longuement exposé dans le projet de Saint Omer, se pose dans tout projet urbain ;
- de même, le problème de la concertation, point focal du projet de Lens-Liévin, est valable pour tout projet ANRU.

La politique des transports dans la région

Intervention de Loïc LEMANCEL, responsable du pôle exploitation du service TER, Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

Les objectifs du schéma des transports

Tout d'abord, il faut noter que le Schéma Régional des Transports (SRT) est intégré dans le Schéma Régional d'Aménagement Durable du Territoire (SRADT). L'enjeu des transports est donc directement inséré dans la problématique

de l'aménagement du territoire régional qui a notamment pour objectif l'attractivité des villes moyennes.

Les outils du schéma de mise en œuvre de la politique des transports

La région a mis en place trois types d'outil pour faire avancer son schéma des transports :

- l'inscription de grands projets dans le CPER ;
- la signature d'une convention d'exploitation des TER avec la SNCF ;
- la création d'un syndicat mixte réunissant toutes les autorités organisatrices des transports de la région.

Des demandes contradictoires

Le principal enjeu pour la région est de répondre à des attentes parfois contradictoires. Par exemple sur le cadencement :

- d'une part, la région a pour mot d'ordre de mettre « chaque ville à moins d'une heure de Lille » et s'attache en conséquence à développer le TERGV ;
- d'autre part, elle doit continuer d'assurer une desserte fine des territoires. La région contribue donc depuis peu à développer les TER semi direct.

Les quartiers de gare comme pôle d'échanges et de vie

La question de l'accessibilité des gares ne doit pas se résumer à la politique des transports ferrés. La région considère ces pôles comme des lieux de vie. Il convient d'y favoriser la mixité urbaine par le développement de l'habitat et de l'offre de services.

De plus, pour proposer un pôle intermodal, il faut s'attaquer à toute la chaîne des déplacements (bus, parkings, vélos, piétons etc.).

Le transparent de la présentation de la politique régionale des transports est consultable sur le site www.villesmoyennestemoins.fr

DEUXIEME DEBAT AVEC LA SALLE

Une perte de la centralité de Saint Omer

Le débat a mis en avant l'importance de renforcer la ville centre dans ses fonctions de centralité. Or, aujourd'hui, les participants s'accordent sur un double constat :

- On assiste à un effet de transfert entre la ville centre et la 1^{ère} couronne ;

- On constate néanmoins que c'est tout le « pays » (échelle du Scot) qui perd en dynamisme si sa ville centre ne se porte pas bien.

Accessibilité et renouvellement urbain : deux objectifs en tension ?

Si l'analyse fait l'objet d'un consensus, Saint Omer souffrant de la concurrence de sa périphérie, il y a divergence sur les réponses à donner.

La divergence sur la localisation d'une nouvelle halte ferroviaire sur une commune disposant d'un gros pôle industriel mais périphérique (ici, on peut voir la différence entre polarité et centralité) traduit ainsi une tension entre renouvellement urbain et accessibilité. Faut-il, comme certains participants le pensent, privilégier cette halte afin de permettre une accessibilité maximale ou, au contraire, faut-il investir exclusivement dans la gare actuelle, renforçant ainsi la centralité de la ville mais au risque de brider le développement futur du territoire ?

Renouvellement urbain et accessibilité apparaissent donc comme deux problématiques qui ne vont pas forcément de pair. Favoriser l'un peut se faire au dépend de l'autre et vice versa.

Or, aujourd'hui la question de l'accessibilité de Saint Omer pour renforcer son attractivité se pose avec acuité. Par exemple, Arras peut jouer le rôle de porte d'entrée sur le territoire, y compris pour les habitants de Saint Omer.

Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Intervention d'Arnault GRAVES, Coordination territoriale Littoral Projet ANRU, DDE

Ce nouveau programme s'appuie sur l'expérience de deux agences :

- **L'ANRU** finance actuellement dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) des projets globaux de requalification de quartiers anciens sur une vingtaine de villes (Perpignan, Mulhouse, St Etienne, Roubaix, Lille, Grasse, Thiers, St Denis/Aubervilliers, Paris/Goutte Or, Montauban, Fort-de-France....) ;
- **L'ANAH** est l'acteur majeur depuis 1971 de la réhabilitation du parc privé. Elle finance les réhabilitations conduites par les propriétaires privés, la

préparation et le suivi des OPAH. A partir de 2009, elle est responsable des RHI.

Ce nouveau programme prévoit 3 modalités d'intervention :

- le traitement des bâtis les plus dégradés avec une maîtrise publique des immeubles dégradés (acquisition publique/relogement des résidents/ démolition/cession des fonciers pour réaliser des logements sociaux, cession à l'AFL ou à des investisseurs privés..) ;
- des aides à la réhabilitation des logements des propriétaires privés adaptées aux problématiques locales (maintien à domicile des personnes âgées, sortie d'insalubrité, maîtrise de l'énergie...) ;
- des actions de redynamisation des commerces et des activités à travers les traitements urbains touchant aux aménagements et équipements de proximité.

Ce programme s'appuiera sur l'organisation d'un appel à candidature (et non d'un appel à projet) avec la production d'un premier diagnostic et d'une note d'intention de la part de la commune ou de l'agglomération.

Le transparent de la présentation de la politique nationale de l'ANRU sur les centres anciens est consultable sur le site www.villesmoyennestemoins.fr

Les interventions du Conseil Régional Nord-Pas de Calais en matière de politique urbaine autour des pôles gare.

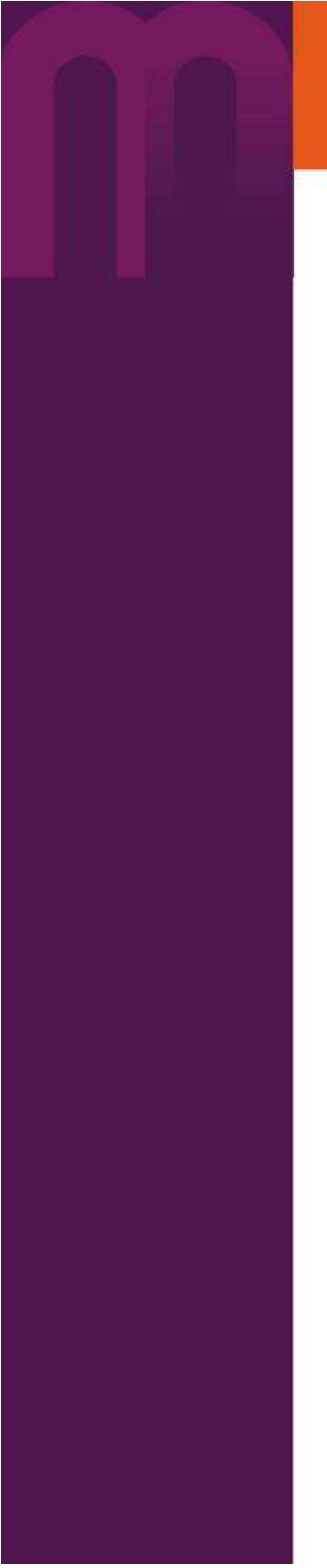
Isabelle COLNENNE, direction des territoires, chargée des questions de renouvellement urbain, Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

Dans le cadre de la Directive Régionale d'Aménagement « Maitrise de la périurbanisation », la région a lancé un groupe de réflexion partenarial sur les pôles de gare réunissant les services de l'Etat, les opérateurs techniques (EPFR, SNCF) et les différentes directions de la région.

Quatre sites ont fait l'objet d'une analyse spécifique : le pôle gare de Lens, le pôle gare de Bailleul, le pôle gare d'Aulnoye-Aymeries et le Pôle gare de ST Omer.

Cette phase a débouché sur deux outils :

- le premier outil est d'ordre méthodologique : face à l'émiettement de cette problématique et au regard de la



diversité des acteurs concernés, l'action de la région s'est davantage intéressée à l'ingénierie de projet. Cette démarche a ainsi permis d'identifier une méthodologie favorisant une meilleure gouvernance ;

- le deuxième outil est d'ordre financier : la mobilisation des fonds territoriaux devrait maintenant servir à mettre en œuvre concrètement ces projets.

Le transparent de la présentation de la politique régionale en matière de pôles de gare est consultable sur le site www.villesmoyennestemoins.fr

TROISIEME DEBAT AVEC LA SALLE

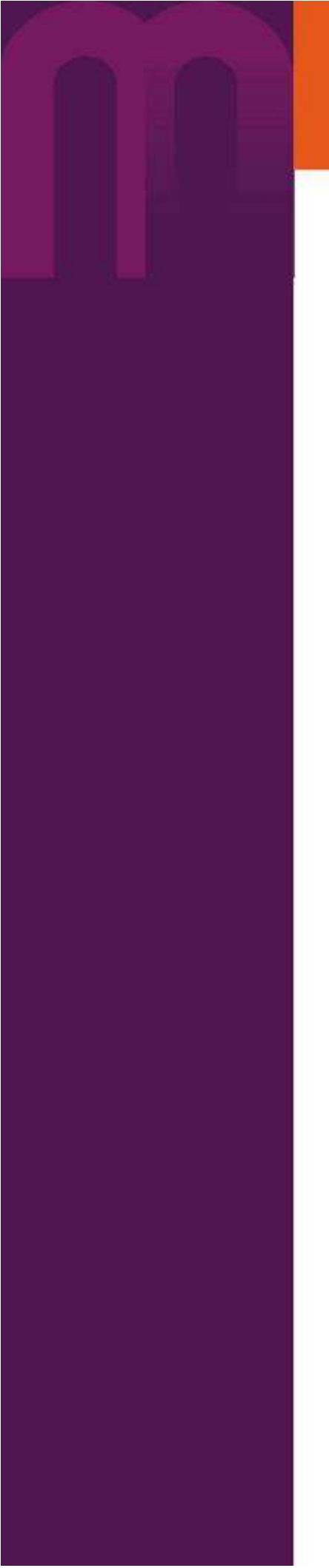
Quelle prise en compte des spécificités des villes moyennes ?

L'enjeu de la Directive Régionale d'Aménagement « maîtrise de la périurbanisation » concerne de façon générale le renouvellement urbain autour des espaces de gare, à travers notamment la reconquête des friches urbaines. Jusqu'à présent, les quatre sites choisis n'ont pas fait l'objet d'une prise en compte de la spécificité des villes moyennes, ni sur la méthode ni sur le contenu.

Néanmoins, il est vrai que les villes moyennes sont plus fragiles que d'autres territoires car la complémentarité des polarités, centrale et péricentrales y est moins évidente que dans une métropole. Plus qu'ailleurs, les projets urbains des villes moyennes doivent définir le contenu des fonctions à développer en prenant soin de pas fragiliser les polarités existantes notamment dans les centres anciens.

Dans l'Audomarois, pays de Saint Omer, la difficulté réside dans la nécessité de cohabitation entre des polarités multiples qui se sédimentent, la polarité historique du centre-ville, les polarités industrielles plus récentes et les polarités résidentielles se développant à la faveur de la périurbanisation.

Il s'agit là en effet d'un véritable défi car il n'est pas possible d'y transposer le modèle de la multipolarité de la métropole. Il est difficile de partager les centralités sans courir le risque d'une dilution des fonctions. C'est ce qui s'est passé en matière de transport : Arras tend à devenir la porte d'entrée de l'Audomarois alors que cette fonction incombait historiquement à Saint Omer.



La problématique de la gouvernance de l'agglomération autour d'un parti pris spatial négocié prend ici toute son importance.

La surcharge foncière des opérations de renouvellement urbain en villes moyennes

Les villes moyennes ont du mal à faire face à ce qu'il est convenu d'appeler « une surcharge foncière » dans leur projet urbain. La faiblesse du marché immobilier local explique ce surcoût financier des projets urbains.

Valoriser le parc ancien des villes moyennes


Tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut rendre au parc ancien des villes moyennes toute son attractivité.

Il faut une véritable stratégie de repeuplement que le Fonds de Solidarité Logement ne permet pas aujourd'hui. 4 types de réponses ont été avancées par les participants :

- Une première réponse réside dans l'élaboration intercommunale d'un programme local de l'habitat. Il permettrait une stratégie à la fois sur l'habitat indigne et sur la question du peuplement par la mise en place d'un système de régulation entre la périphérie et le centre.
- Le 2nd type de réponse est d'ordre national : l'expérience montre qu'il est peut-être nécessaire de mettre fin à la taxation des surloyers dans les parcs HLM dans les villes moyennes. Pourquoi pénaliser la ville centre alors qu'elle recherche une plus grande mixité en tentant d'attirer des classes moyennes ?
- 3^{ème} élément : les quartiers de gares peuvent être l'occasion de proposer une nouvelle offre de logements pour faire revenir des catégories sociales qui avaient tendance à quitter la ville centre.
- Le 4^{ème} élément, qui reste plus un enjeu qu'une réponse, consiste à dynamiser le parc privé. Les opérateurs privés ne savent plus intervenir dans les centres anciens, qui restent du monopole des bailleurs, contribuant à figer la spécialisation des quartiers.

Présentation de l'expérimentation à Béthune

Témoignage Isabelle LUCAS, Agence d'Urbanisme de Béthune



L'enjeu principal de l'expérimentation DIACT à Béthune, et qui revient fortement dans le SCOT de l'Artois, est de conforter la ville centre et ses fonctions de centralité. Pour se faire, la ville s'est lancée dans un projet urbain ambitieux afin de renouveler son image. Là aussi, c'est le quartier de la gare qui est visé, avec plusieurs projets à l'appui :

- la mise en service d'un TCSP,
- la construction d'un complexe de loisirs et de sport,
- la création d'un projet d'éco quartier.

Ce quartier de gare est pensé comme un point focal de la ville : le but est de le connecter au reste de la ville et de proposer un nouveau modèle de ville autour de plusieurs thèmes :

- l'accessibilité et l'amélioration des déplacements
- la proximité des fonctions
- la nature en ville.

Leçons tirées à l'issue de la journée

A- Un approfondissement des enjeux

Cette réunion a permis d'approfondir un certain nombre d'enjeux propres aux villes moyennes en matière de renouvellement urbain.

1. Le diagnostic relatif aux villes moyennes est confirmé et illustré par les cas présentés du Nord Pas de Calais.
 - a. Ce qu'on nomme le processus de «métropolisation» exprime l'importance croissante des échanges et des interdépendances qui affectent les villes moyennes
 - b. Sauf exception (Béthune par exemple), on constate de façon persistante le déficit démographique des villes centres.
2. Cette double fragilité se traduit par un renforcement de la concurrence centre/périphérie au sein des aires urbaines moyennes et ce, au détriment des villes centres. Cette concurrence est palpable sur le plan de l'habitat et des services. Elle trouve souvent écho en matière de gouvernance au travers des rapports délicats entre ville centre et intercommunalités.
3. Autre effet induit, les deux objectifs poursuivis au travers de cette expérimentation – accessibilité des villes moyennes et renouvellement urbain- ne vont pas toujours de pair, quelque soit l'échelle considérée.
 - a. Ainsi, au sein de l'agglomération de Saint Omer, l'enjeu d'accessibilité conduit à envisager la création d'une halte ferroviaire complémentaire

en périphérie, cela au risque de fragiliser le renouvellement urbain sur le quartier de la gare actuelle.

- b. A une autre échelle, au titre de l'accessibilité, les habitants de Saint Omer fréquentent de plus en plus la gare TGV d'Arras, au détriment là aussi du potentiel de renouvellement urbain du quartier de la gare.
4. Enfin, les échanges ont souligné la complexité des enjeux liés au renouvellement urbain des quartiers de gare des villes moyennes :
- a. Risque de dilution d'une centralité fragile en raison de la position souvent excentrée de la gare
 - b. Difficulté à couvrir les surcoûts fonciers au regard de l'offre de périphérie
 - c. Faiblesse du marché de la construction neuve en raison d'un déficit démographique et risque de spécialisation dans la production uniforme de logement social, accentué par le contexte de crise.

B- Une valeur ajoutée de l'expérimentation qui reste à démontrer

Si chacun s'accorde pour souligner que l'expérimentation a permis de mobiliser fortement les acteurs locaux autour de projets de renouvellement urbain, la « valeur ajoutée » propre à cette expérimentation reste à démontrer sur deux plans :

- De quelle façon les projets urbains ainsi produits se distinguent de projets « d'éco quartiers » ou de quartiers de gares qui auraient été élaborés en dehors de cette expérimentation ?
- Comment ces projets traitent-ils les enjeux propres aux villes moyennes évoqués précédemment ?

Concernant la suite de l'expérimentation, le réseau des villes moyennes témoins « renouvellement urbain » et « transport » se réunira une quatrième et dernière fois **à Paris au début du mois de septembre 2009.**

Des travaux de synthèse s'y dérouleront en vue de la préparation du rapport final qui devra être remis fin septembre.

Enfin, le colloque final, prévu en octobre/novembre, aura pour objectif d'échanger entre villes moyennes et d'interpeller les différents ministères sur la prise en compte des villes moyennes dans leur politique nationale.