

« ACTION CŒUR DE VILLE », L'EXPÉRIENCE DE DOUAI

Frédéric Chéreau

22/11/2019

La situation des villes moyennes est aujourd'hui sur le devant de la scène car, peut-être plus que d'autres, elles sont confrontées à une nécessité d'évolution, que cela soit dû à un phénomène de désindustrialisation, de perte de vitalité économique ou à une place à redéfinir entre les métropoles et les plus petites villes. L'exemple de la ville de Douai est caractéristique des transformations en cours et il permet également d'interroger le dispositif « Action cœur de ville » mis en place en 2018. Son maire, Frédéric Chéreau, revient sur son application dans sa commune pour l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation.

Désindustrialisation et perte de centralité

Jusque dans les années 1970, les habitants du bassin minier surnommaient Douai le « petit Paris ». Siège des Houillères du Nord-Pas-de-Calais et de l'École des Mines, cour d'appel, centre majeur de formation d'enseignants, disposant grâce à ces différentes fonctions d'une importante population de cadres, vieille ville historique et bourgeoise comparée à sa voisine Lens, Douai rayonnait, attirait, jouait un rôle majeur de centralité, y compris sur le plan commercial.

La fin des houillères dans les années 1970 a entraîné une baisse générale de population et un appauvrissement brutal dans l'ensemble du bassin minier. Mais, pour Douai, elle a aussi marqué la fin d'une fonction de centralité forte. Douai n'est plus un centre de décision ni un lieu de résidence majeur de cadres de l'industrie, malgré les installations de l'usine Renault et de l'Imprimerie nationale dans les années 1970. L'ouverture d'une faculté de droit dans les années 1990 a été contrebalancée par la fermeture de l'IUFM, à l'effectif aussi important. La Direction régionale industrie recherche environnement (DRIRE), enfin, a rejoint Lille au début du XXI^e siècle, contrecoup tardif de la fin des houillères. Autre réplique, plus récente, du séisme, l'École des Mines mène actuellement un processus de fusion avec Télécom Lille qui peut laisser craindre un transfert, ou au moins un affaiblissement, de ses fonctions de décisions à Douai.

À ces phénomènes liés à l'histoire minière s'en est ajouté un autre, plus général : le développement

progressif, dans les dernières décennies du XX^e siècle, d'une part, de grands centres commerciaux hors des agglomérations, d'autre part, de rocade automobiles et de lotissements pavillonnaires directement branchés sur celles-ci dans les communes périphériques.

En matière de développement commercial, Douai souffre particulièrement de la proximité de l'une des plus grandes zones commerciales de France, à cheval sur Hénin-Beaumont et Noyelles-Godault, dans le Pas-de-Calais voisin, donc hors de son agglomération et hors de portée par conséquent des choix politiques des élus du Douaisis.

Tous ces phénomènes ont joué sur l'attractivité résidentielle de Douai. La baisse générale de population du bassin minier et la perte de sa fonction de centralité se sont couplées, à Douai, avec la périurbanisation de l'habitat pour enclencher une baisse tendancielle forte de la population. Depuis 1968, Douai a perdu 10 000 habitants, soit un cinquième de sa population de départ ! Et le phénomène est encore à l'œuvre.

Le développement de zones d'activités communautaires, encouragées par l'État, qui en a confié la compétence obligatoire aux intercommunalités, a, enfin, eu comme conséquence une fuite des entreprises inscrites dans le tissu urbain ancien vers ces espaces modernes, aménagés sur fonds publics hors du cœur urbain historique. En dix ans, 5 000 emplois se sont déplacés des cinq communes centrales vers la périphérie de l'intercommunalité.

La définition d'un plan de reconquête pour le cœur de ville

Constatant ce triple mouvement de fuite des habitants, des emplois et du commerce hors du cœur de ville, la ville de Douai a engagé dès 2014 une réflexion sur sa centralité. Une conviction s'est rapidement imposée : si la question du commerce semblait première, parce que particulièrement visible, le problème ne pouvait être traité que de manière systémique, en jouant sur l'ensemble des paramètres de l'attractivité, mais aussi en associant toutes les parties prenantes susceptibles de détenir une part de la solution. Un triple travail sur l'animation, sur le cadre urbain et sur le commerce s'imposait et a rapidement été engagé.

Pour encadrer ce travail, rassembler l'ensemble des acteurs nécessaires et définir une stratégie commune, des Assises de l'attractivité ont été mises en place en 2016, réunissant État, agglomération, syndicat des transports, Schéma de cohérence territoriale (Scot), artisans, commerçants, représentants des acteurs de l'immobilier, du comité régional de la fédération des banques françaises ou de la chambre départementale des notaires... Ces assises sont naturellement devenues, en 2018, le comité de pilotage du projet « Action cœur de ville », lorsque

Douai a rejoint ce dispositif d'État.

Le plan « Action cœur de ville » lancé au printemps 2018 vise à redonner de l'attractivité et du dynamisme aux centres des villes moyennes. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) anime ce plan de façon à garantir sa transversalité et l'implication de tous les acteurs nécessaires dans des projets intégrant toutes les dimensions de revitalisation des centres-villes (habitat, commerces, transports, etc.). Réparties dans toutes les régions, en métropole et outre-mer, 222 villes moyennes ont été retenues pour préparer leurs projets de développement. Une fois retenues, elles ont signé un contrat-cadre qui engage la commune, son intercommunalité et les partenaires du plan.

En 2017, la ville a lancé une étude globale, élaborée avec des commerçants et des citoyens, qui a permis de formaliser les intuitions des élus. Le projet issu de cette étude a directement été repris comme base de la convention « Action cœur de ville », signée en deux fois, fin 2018 et début 2019. La souplesse du cadre fixé par l'État, qui a accepté d'intégrer dans « Action cœur de ville » toutes les initiatives préexistantes, a permis d'aller vite.

Le plan d'action issu de l'étude lancée par la ville identifie sept axes majeurs, eux-mêmes déclinés en vingt-quatre actions. Ces sept axes sont les suivants :

- reconquérir le centre-ville en luttant contre la vacance et la dégradation de l'habitat ;
- aménager de manière qualitative un cœur de ville tourné vers la Scarpe et le Vieux-Douai ;
- renforcer la vocation piétonne de l'espace central, dans une approche globale des mobilités ;
- faciliter la vie des commerçants et des porteurs de projet ;
- résorber la vacance commerciale ;
- animer le centre-ville en permanence ;
- promouvoir le centre-ville et afficher notre ambition.

La question primordiale du logement dans une « Action cœur de ville »

Contrairement aux actions concernant l'animation, le cadre de vie et le commerce, qui se déploient dans des temporalités allant d'une à quelques années, le travail sur l'habitat exige tout à la fois d'importants moyens et une durée longue pour porter ses fruits, sans doute plusieurs décennies. Il s'agit aussi d'un domaine dans lequel la puissance publique peut jouer un rôle d'initiateur et d'accompagnateur, mais ne contrôlera jamais tous les leviers. La simple maîtrise du foncier ou de l'immobilier peut prendre un temps considérable et malgré tout le volontarisme que la ville est

prête à afficher, les opérations de réhabilitation en maîtrise d'ouvrage publique ont vocation à demeurer minoritaires. Si cet axe a volontairement été affiché comme une priorité, il est donc vraisemblablement celui qui mettra le plus longtemps à porter ses fruits.

La priorité étant donnée à l'initiative privée, à Douai, la ville a fait le choix de voter un certain nombre d'exonérations fiscales encourageant la rénovation des logements. De manière surprenante, la décision de l'État de supprimer la taxe d'habitation crée elle aussi, *de facto*, une incitation à investir dans les villes-centres, cette taxe étant historiquement plus élevée dans les communes gérant d'importants services de centralité ! En parallèle, une opération programmée d'amélioration de l'habitat en rénovation sociale a été lancée sur le centre-ville, en mobilisant les moyens de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et d'Action logement, pour identifier des propriétaires susceptibles de rénover leur bien, les accompagner et les solvabiliser.

La mise en place des opérations de revitalisation de territoire (ORT) par l'État complète ce dispositif en donnant aux propriétaires privés un accès privilégié aux fonds de l'Anah et en proposant à ceux qui souhaitent louer un bien un dispositif nouveau appelé « Denormandie dans l'ancien », équivalent de la défiscalisation Duflot dans le neuf.

Parallèlement à l'initiative privée, le principe d'une intervention publique ou para-publique directe n'a pas été abandonné, mais cette intervention concernera quelques immeubles par an, particulièrement emblématiques ou complexes. Dans ce but, la ville de Douai, qui n'en dispose pas, prévoit d'ici 2021 la création d'un établissement public local (Sem, Semop ou SPL) qui pourrait se spécialiser sur les immeubles intégrant plusieurs fonctions (logement, commerces, bureaux). Cet outil se complétera du recours à des bailleurs, des promoteurs, des investisseurs locaux, voire à une intervention en régie directe, la diversité des outils étant un gage de réactivité et de souplesse. Deux études menées avec la Caisse des dépôts, d'une part, l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), d'autre part, sont en cours pour recenser les immeubles susceptibles d'être rachetés pour y installer des bureaux ou y réhabiliter des surfaces commerciales, tout en préservant l'accès aux étages pour y maintenir de l'habitat.

Avec 11% de vacance en moyenne, mais plus de 20% dans certains secteurs du cœur de ville, la lutte contre la vacance est une urgence. La cause de cette déshérence est multiple. Douai subit en réalité une double peine, victime à la fois de la baisse générale de population dans le bassin minier et du phénomène centrifuge qui touche toutes les villes moyennes, à mesure que les familles fuient les centralités au profit des (trop ?) nombreux lotissements périphériques à la recherche de jardins et de garages. La construction neuve doit donc être envisagée avec prudence, non seulement à

l'échelle de la commune mais à celle de l'agglomération, d'autant que les projections les plus fiables prévoient une poursuite de la baisse de population. Pour autant, il n'est sans doute pas souhaitable de stopper totalement la construction neuve. La réduction continue de la taille des ménages (un phénomène appelé « décohabitation ») impose d'augmenter le parc de logements pour simplement conserver la même population. Le plan local de l'habitat de Douaisis Agglo prévoit un besoin de 4 000 logements sur six ans, dont 1 300 à Douai, pour atteindre cet objectif. Or, ce chiffre ne sera pas atteint par la seule reconquête de logements vacants.

Pour terminer sur le sujet du logement, la ville prévoit enfin de renforcer son arsenal de lutte contre le logement indigne, le Service communal d'hygiène et de santé (SCHS) actuel n'étant pas en capacité de mener des visites systématiques préventives. La ville de Douai défend, par ailleurs, l'idée d'un pôle communautaire de lutte contre l'habitat indigne, intégrant d'autres compétences déjà assurées par l'intercommunalité : les aides à la rénovation thermique, le traitement des demandes de conventionnement social d'un logement locatif, sans travaux préalables, et le permis de louer, en cours de mise en œuvre dans certains secteurs.

Paradoxalement, la lutte contre la vacance et pour le repeuplement du centre-ville ne passe pas uniquement par une politique directe d'intervention sur l'habitat. Douai travaille également sur toutes les aménités susceptibles de faire venir des classes moyennes actives que les prix modérés de l'immobilier à Douai peuvent séduire mais qui recherchent en priorité des services au quotidien. Ainsi, le développement de crèches aux horaires adaptés, de garderies scolaires tôt le matin et tard le soir, de centres de loisirs du mercredi incluant la cantine, d'accueils de loisirs pendant les petites vacances, mais aussi d'une offre culturelle et sportive riche, etc. peuvent contribuer à attirer de nouveaux habitants dans Douai, suffisamment solvables pour acheter et réhabiliter seuls des logements de ville.

Sans oublier bien entendu l'action en faveur du dynamisme commercial

Encore une fois, maintenir et installer des habitants solvables en centre-ville reste le meilleur moyen de sécuriser l'activité commerciale. Pour autant, une action directe sur le commerce est aussi nécessaire. Dans ce but, un dispositif de rachat de bâtiments commerciaux ou mixtes commerce-habitation, financé par l'agglomération, a été mis en place dès 2016. Il a permis le rachat progressif d'une demi-douzaine de surfaces commerciales clés, dans la rue de la Mairie, axe commerçant stratégique de la ville, et dans ses abords. Un restaurant gastronomique a ainsi pu être accueilli dans un ancien hôtel particulier, puis la librairie du Furet du Nord, à l'étroit sur son site

historique, dans un magnifique bâtiment à charpente métal. Cinq bâtiments au total ont été acquis depuis 2016, essentiellement dans la rue de la Mairie. De nouvelles acquisitions sont en préparation dans la seconde rue commerciale majeure de Douai, la rue de Bellain.

Si l'agglomération s'est engagée de manière volontariste au côté de la ville pour le rachat de bâtiments commerciaux, la création de l'ORT a, en revanche, été l'objet d'un débat. L'existence d'un ORT autorise, en effet, le maire de la ville-centre à saisir le préfet pour surseoir à des projets de développement commercial en périphérie. Si l'agglomération a fortement réduit ces projets récemment, installant un moratoire de fait, plusieurs dossiers déjà validés sont encore dans les cartons. Un accord politique a fini par être négocié, définissant les types de commerce et les surfaces que l'agglomération s'autorisait à installer en périphérie, et sur lesquels la ville de Douai n'opposerait pas de veto. Ainsi, les enseignes de bricolage ou de jardinage, par exemple, restent autorisées en périphérie, au contraire de la bijouterie ou du prêt-à-porter.

Le soutien au commerce passe également par des actions plus ponctuelles mais tout aussi visibles : installation de boutiques à l'essai ou de boutiques éphémères, pose de vitrophanies sur les vitrines vides, accompagnement des commerçants à la rénovation de leurs vitrines grâce au Fonds d'intervention et de sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac), aide au développement de la présence sur Internet, etc. Un développeur du commerce de centre-ville, cofinancé par l'agglomération, a été recruté par la ville, avec pour missions principales de créer une base de données des surfaces commerciales, d'accompagner les porteurs de projets et de fédérer les commerçants et artisans.

Sur la question du cadre urbain, la rénovation en profondeur des rues du centre-ville a été engagée, avec notamment l'expérience pilote de la rue de la Mairie, repensée comme une rue à vocation piétonne et effectivement piétonnisée chaque samedi. Espace central, place carrefour aux abords immédiats de la place d'Armes de Douai, le square du Dauphin, devenu au fil des ans un chancre urbain et un lieu repoussoir, a fait dans la foulée l'objet d'une rénovation en profondeur sur la base d'un concours d'urbanistes. Le choix de cette place est stratégique : au débouché d'une galerie couverte en difficulté, elle doit permettre d'y encourager les flux. À proximité du principal parking de centre-ville de Douai, elle doit offrir une entrée qualitative immédiate dans le cœur de ville. Offrant à plusieurs cafés dont les terrasses actuelles sont au nord, sur la place d'Armes, l'occasion de s'ouvrir au sud, elle peut devenir une « place de village » repère. La livraison est prévue fin 2019. En 2019, également, a été lancée une étude spécifique sur la mise en place d'un habillage urbain spécifique au cœur de ville : mobilier, signalétique, éclairage... Les chantiers subséquents devraient être menés en 2020 et 2021.

Sur le sujet de l'animation, enfin, le plus facile à traiter, le calendrier annuel des événements, en particulier aux abords de la place d'Armes, a été enrichi, par exemple avec le festival des arts de la rue, porté par le collectif de jeunes « La Jeunesse est Douai », ou avec les « Avant-Gayant », tout au long du mois de juin. En 2018, le service communication a été renforcé d'une spécialiste des réseaux sociaux pour donner plus de visibilité à la politique événementielle de la ville. Des rendez-vous d'influenceurs Instagram ont aussi été mis en place, pour valoriser certains chantiers emblématiques. Le transfert de l'office de tourisme, associatif jusque-là, à l'agglomération a été l'occasion en 2018 de lancer de nouveaux services : calèche, promenades en bateau sur les canaux, visite en bus « vintage », etc.

Le plan d'actions de la ville de Douai est donc aujourd'hui formalisé et en cours de déploiement. Deux questions restent encore en suspens : l'envergure d'une possible piétonnisation du cœur de ville et la question subséquente du stationnement. Le sujet de la piétonnisation fera vraisemblablement l'objet d'un débat lors de la campagne municipale et aucune décision ne sera évidemment lancée dans le mandat en cours. Concernant le stationnement, si l'offre actuelle est déjà abondante et si la piétonnisation ne devrait pas supprimer un nombre important de places (une quarantaine tout au plus), une réflexion reste nécessaire. Dans certains quartiers, le stationnement des riverains reste un problème et la création de parkings silos, qui pourraient être confiée à des privés, la mairie rachetant éventuellement une partie des places, pourrait être une solution. Paradoxalement, enfin, la piétonnisation pourrait simplifier l'accès aux parkings existant en supprimant la possibilité de rejoindre en voiture la place d'Armes, qui ne dispose pas de stationnements, et les tronçons de rue qui y débouchent directement, où il est déjà *de facto* très difficile de trouver une place disponible. Les visiteurs doivent être, au contraire, guidés de manière lisible vers les parkings les plus adaptés, pour ne pas aller se perdre dans le labyrinthe des rues du cœur de ville.

« Action cœur de ville », un dispositif innovant, notamment car il laisse la main aux élus locaux

Dix-huit mois après le lancement du plan national « Action cœur de ville », et comme après chaque création de dispositif, il reste des choses à améliorer, mais l'essentiel est positif. Je retiens d'ores et déjà la mobilisation exceptionnelle de l'ensemble des acteurs nationaux mais aussi locaux.

En permettant la concentration de leurs actions sur un territoire donné et un temps limité, le dispositif « Action cœur de Ville » apporte des solutions concrètes qu'à Douai nous mettons dès maintenant en œuvre : la mise en place d'une opération de revitalisation de territoire en avril 2019

nous permet de faciliter l'installation de commerces en centre-ville tout en veillant à maîtriser l'extension commerciale de périphérie. La loi « Denormandie », les dispositifs mis en place par l'Anah, Action Logement, l'Epareca, l'EPF ou de la Banque des territoires accroissent les possibilités d'interventions des acteurs publics et privés pour rénover les immeubles dégradés de centre-ville qu'ils soient à vocation de logement ou commerciale. Les institutions publiques que sont l'État, la Région, le Département ou notre communauté d'agglomération sont également mobilisées et nous accompagnent par la mise en place de financements dédiés.

Si les communes retenues ne sont pas encore toutes entrées dans cette dernière phase de déploiement, toutes disposeront à terme d'un plan d'actions où quelques mesures communes aux 222 villes retenues comme le recrutement imposé d'un développeur de centre-ville coexisteront avec d'autres plus nombreuses, locales et spécifiques. Une évidence ? Pas forcément lorsqu'on évoque un dispositif national.

Car le programme « Action cœur de Ville » est inhabituel au sens où c'est une politique qui laisse la main aux élus locaux et cette volonté se traduit sur le terrain. Elle l'était par Jacques Mézard, elle l'est aujourd'hui par Jacqueline Gourault et Julien Denormandie. Le maire connaît sa population, connaît les atouts et les faiblesses de son territoire. Si les villes-centres partagent les conséquences de la désertification des territoires y compris en termes de services publics, toutes ont des particularités locales qui ne peuvent être généralisées dans un dispositif central unique. Leur prise en compte par le programme « Action cœur de ville » et la place de chef d'orchestre donnée aux élus locaux sont des avancées majeures dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Cette nouvelle approche mérite aujourd'hui d'être relevée. C'est parce que la démarche cœur de ville a été pensée avec cette vision qu'elle a de grandes chances d'aboutir.