



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ARQUES

*dont enquête régionale sur la réhabilitation des friches
en vue de créer des logements*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 06 avril 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE.....	6
1.1 Une fiabilité des comptes et une qualité de l'information financière à renforcer.....	6
1.1.1 La fiabilité des comptes	6
1.1.1.1 La tenue de la comptabilité patrimoniale.....	6
1.1.1.2 L'application du principe de prudence (amortissement et provisions)	7
1.1.1.3 L'application du principe d'indépendance des exercices (restes à réaliser).....	8
1.1.2 La qualité et la publicité de l'information financière.....	9
1.2 La situation financière.....	11
2 LE PROJET DE RÉHABILITATION DE LA FRICHE DU CENTRE-VILLE.....	15
1.3 La genèse du projet : la constitution d'une importante friche industrielle	15
1.3.1 De nombreuses friches présentes sur le territoire de la commune.....	16
1.3.2 Une importante friche située au centre-ville de la commune	18
1.4 Le cadre et la définition du projet de réhabilitation de la friche	19
1.4.1 Le cadre stratégique du projet de réhabilitation.....	19
1.4.2 Le choix audacieux d'un portage communal	21
1.4.3 Un projet d'aménagement plusieurs fois remanié	22
1.4.4 Un cadre opérationnel instable, mais une continuité : le portage foncier confié à l'établissement public foncier.....	23
1.4.4.1 Une ZAC, suivie d'une concession d'aménagement, finalement résiliées	23
1.4.4.2 Le portage foncier de l'opération confié à l'établissement public foncier.....	24
1.4.5 Le suivi budgétaire du projet	27
1.5 Des réalisations ponctuelles	27
1.5.1 Un volet logement dont la mise en œuvre s'accélère	27
1.5.2 Les difficultés du volet « équipements publics » : un projet de réhabilitation de la halle de la Composition qui peine à se concrétiser, un projet de Cité verrière abandonné.....	29
1.5.2.1 Le projet, <i>de facto</i> abandonné, de Cité verrière	29
1.5.2.2 La réhabilitation de la halle de la Composition, un projet qui reste à définir	29
1.5.3 Un cadre général du projet d'aménagement à redéfinir et à présenter au conseil municipal	30

SYNTHÈSE

La commune d'Arques (9 600 habitants) dispose d'un budget consolidé de 12,7 M€. Elle est l'une des principales communes de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer. Elle est fortement liée à l'industrie, et notamment à l'entreprise de verrerie-cristallerie Arc, implantée de longue date sur son territoire et qui demeure un important gisement d'emplois.

La situation financière est restée maîtrisée depuis 2017, la commune parvenant à contenir ses charges, notamment de personnel. Elle a dégagé une épargne suffisante pour financer ses investissements, tout en limitant le recours à l'endettement. Ses principaux ratios financiers (taux d'épargne brute, capacité de désendettement) demeurent favorablement orientés. Ses efforts de gestion ont toutefois, sur la période contrôlée, été contrariés par le manque de dynamisme des recettes, notamment fiscales. S'agissant de l'exercice 2022, les résultats prévisionnels vont dans le sens d'une amélioration des marges financières, grâce à l'augmentation des taux de fiscalité et la limitation des dépenses de fonctionnement.

La fiabilité des comptes présente des lacunes, en termes notamment de connaissance du patrimoine. La commune doit y remédier, en mettant en place et en actualisant un inventaire physique et comptable de ses immobilisations. La qualité de l'information est, de la même façon, à améliorer pour la bonne information des élus et des citoyens. À cet égard, la commune doit également, conformément à la loi, assurer une publicité suffisante des données financières.

La collectivité porte, depuis plus d'une quinzaine d'années, un projet de requalification d'une importante friche de sept hectares située en centre-ville, issue de la fermeture de plusieurs usines, dont le site historique de la société Arc. Pour la mise en œuvre de ce projet, elle s'appuie, depuis 2008, sur l'établissement public foncier des Hauts-de-France. Le projet d'aménagement a toutefois significativement évolué depuis l'origine.

Le volet « logement » de l'opération a connu un début de mise en œuvre sur la période contrôlée, et tend à s'accélérer avec plusieurs permis de construire accordés ou en cours d'instruction. En revanche, des incertitudes pèsent sur la réalisation d'équipements publics qui étaient au cœur du schéma d'aménagement. Le projet de « Cité verrière » n'a pas dépassé le stade de l'étude de faisabilité et paraît aujourd'hui abandonné, sans toutefois que cela ait été officiellement acté. La commune peine par ailleurs à définir les contours et modalités du projet de réhabilitation du bâtiment dit « de la Halle de la Composition », emblématique du site. Celui-ci était, à la date du contrôle de la chambre, en suspens.

Compte tenu des évolutions importantes qu'a connu le schéma d'aménagement approuvé et soumis à concertation en 2017, la chambre recommande de présenter au conseil municipal le projet actualisé en ses différentes composantes, assorti d'un plan de financement en dépenses et recettes, et d'un calendrier prévisionnel.

RECOMMANDATIONS*(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)***Rappels au droit (régularité)**

Degré de mise en oeuvre	<i>Totalement mise en oeuvre</i>	<i>Mise en oeuvre partielle</i>	<i>Non mise en oeuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mettre en place un inventaire physique et comptable des immobilisations et assurer sa conformité avec l'état de l'actif, en application de l'instruction budgétaire et comptable M14.			X	7
Rappel au droit n° 2 : publier, sur le site internet de la commune, les informations financières essentielles (rapport sur les orientations budgétaires, présentation brève et synthétique et notes de synthèse du budget et du compte administratif), conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.		X		11

Recommandation (performance)

Degrés de mise en oeuvre	<i>Totalement mise en oeuvre</i>	<i>Mise en oeuvre partielle</i>	<i>Non mise en oeuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : présenter au conseil municipal le projet actualisé de requalification de la friche du centre-ville, assorti d'un plan pluriannuel de financement et d'un calendrier.			X	31

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Arques (Pas-de-Calais) pour les exercices 2017 et suivants a été ouvert par lettre du président de la chambre du 7 juillet 2022 adressée à M. Benoît Roussel, maire et ordonnateur en fonctions. Mme Caroline Saudemont, maire jusqu'au 23 mai 2020, en a également été informée par lettre du 18 juillet 2022.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 21 novembre 2022, successivement avec le maire en fonctions, puis avec la précédente ordonnatrice.

Le contrôle a porté, d'une part, sur la fiabilité des comptes, la qualité de l'information financière et la situation financière de la commune et, d'autre part, sur la réhabilitation des friches en vue de la création de logements, dans le cadre d'une enquête de la chambre.

Celle-ci, dans sa séance du 13 décembre 2022, a arrêté ses observations provisoires.

L'ordonnateur a reçu communication du rapport d'observations provisoires, dont il a accusé réception le 08 février 2023. Il a adressé, par courrier du 08 mars 2023, une réponse à la chambre. Ne parvenant pas à télécharger les documents sur correspondanceJF, la commune les a finalement envoyés par courriel, dont le greffe a accusé réception le 13 mars 2023.

L'ancienne ordonnatrice a été destinataire d'un extrait du rapport d'observations provisoires, dont elle a accusé réception le 08 février 2023. Elle n'y a pas répondu.

La communauté d'agglomération du pays de Saint-Omer a reçu un extrait du rapport d'observations provisoires, dont elle a accusé réception le 13 février 2023. Elle n'a pas répondu à la chambre.

L'établissement public foncier des Hauts-de-France a reçu communication d'un extrait, dont il a accusé réception le 06 février 2023. Il a répondu une première fois par un courrier du 17 février 2023, dont la chambre a accusé réception le 22 février, puis par un courrier complémentaire du 23 février 2023, dont la chambre a accusé réception le 28 février suivant.

Présentation de la commune¹

La commune d'Arques (Pas-de-Calais) comptait 9 521 habitants en 2020. Elle fait partie de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (105 000 habitants) dont elle constitue, avec les communes de Saint-Omer et de Longuenesse auxquelles elle est contiguë, le principal pôle urbain.

En progression entre 2008 et 2013, sa population a légèrement décliné entre 2013 et 2020 (- 0,6 % par an en moyenne). Les personnes âgées de 60 ans et plus représentaient 24,6 % de la population en 2019, contre 19,6 % en 2008. La commune présente des indicateurs socio-économiques dégradés : le taux de pauvreté en 2019 y était de 20 %, et la médiane du revenu disponible par unité de consommation de 18 520 €, ce qui la positionne plus défavorablement que la moyenne de la région Hauts-de-France (17,6 % et 20 360 €).

Elle compte un quartier prioritaire de la politique de la ville, le quartier « Saint-Exupéry / Léon Blum », reconnu par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014. Il s'étend également sur le territoire des communes de Saint-Omer et Longuenesse. La présence de ce quartier a conduit la commune à solliciter, par délibération du conseil municipal du 16 décembre 2020, son sur-classement dans la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants.² Par arrêté du 14 janvier 2021, le préfet du Pas-de-Calais a accordé ce sur-classement.

La commune est intimement liée à l'entreprise Arc, grand groupe industriel de verrerie dont elle constitue le berceau. Fondée à Arques en 1825, la Verrerie des sept écluses devient, en 1892, la SA verrerie et cristallerie d'Arques. Elle connaît un développement important après la Première Guerre mondiale. De 315 employés en 1930, l'entreprise passe à plus de 11 000 en 1990, et devient la première entreprise privée du Nord-Pas-de-Calais. Le groupe Arc Holdings est aujourd'hui présent à l'étranger, à travers de nombreuses filiales. Malgré des difficultés économiques, qui ont conduit à la mise en place de plans de soutien faisant appel aux collectivités publiques, Arc France, ayant son siège à Arques, employait près de 4 500 salariés en 2021, pour un chiffre d'affaires de 445 M€.

L'implantation de la verrerie marque fortement le tissu urbain de la commune, qui s'est largement développée autour d'elle : la friche du centre-ville, qui fait l'objet du projet de réhabilitation examiné *infra*, est issue en grande partie de la destruction d'anciens bâtiments historiques de cette entreprise. Elle représente également un important gisement d'emplois. La part des postes de l'industrie dans les établissements employeurs est ainsi de 63,8 % dans la commune, contre seulement 14,3 % dans la région et 12,7 % à l'échelle nationale.

¹ Source des données citées : INSEE (Données locales, comparateur de territoires).

² L'article L. 313-3 du code général de la fonction publique (codifiant l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) dispose qu'une commune comprenant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure par référence à sa population totale obtenue en multipliant par deux la population des QPV ou des parties de QPV.

1 LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE

L'organisation budgétaire et comptable

Au 31 décembre 2021, les recettes de fonctionnement consolidées s'élevaient à 12,7 M€, dont près de 97 % relèvent du budget principal. Le budget est voté par nature.

On compte quatre budgets annexes. Le principal d'entre eux, le budget « requalification du centre-ville » (0,33 M€ de recettes de fonctionnement en 2021), a été créé par délibération du conseil municipal du 29 mars 2018. Relevant d'une comptabilité de stock, il vise à individualiser les opérations liées à la viabilisation et la vente des terrains de la friche du centre-ville, et à isoler les risques afférents. Les trois autres budgets annexes sont ceux du camping, du cimetière et de l'ascenseur à bateaux des Fontinettes. Ils relèvent de la nomenclature M4 et présentent un faible volume financier (70 000 € en tout). Celui de l'ascenseur à bateaux a vocation à être supprimé, en raison du projet de transfert, à une société publique locale, de l'exploitation de l'équipement, auquel la commune entend conférer une vocation touristique.

La communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer a, par délibération du 17 décembre 2020, décidé de créer un service commun « ingénierie financière, dette et prospective » à compter du 1^{er} janvier 2021. Par délibération du 22 septembre 2022, la commune a décidé d'adhérer à ce service commun à compter du 1^{er} janvier 2023, ce qui, selon la chambre, lui apportera une vision de prospective financière actuellement peu développée (cf. *infra*).

Le service des finances, comprenant quatre agents, est directement rattaché à la direction générale des services. La commune a souhaité anticiper au 1^{er} janvier 2023 l'application de l'instruction budgétaire et comptable M57, qui sera généralisée au 1^{er} janvier 2024 à toutes les collectivités locales et leurs établissements publics. Celle-ci prévoit en son annexe n° 2 que l'entité doit se doter d'un règlement budgétaire et financier avant le vote de la première délibération budgétaire suivant le renouvellement de ses membres. Aussi, en réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué soumettre l'adoption d'un tel dispositif au conseil municipal, le 30 mars 2023.

1.1 Une fiabilité des comptes et une qualité de l'information financière à renforcer

1.1.1 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes de la commune devra être améliorée sur trois points.

1.1.1.1 La tenue de la comptabilité patrimoniale

Le suivi des immobilisations

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier est chargé de recenser les biens et de les identifier par la tenue de l'inventaire, à la fois physique et comptable. Le second est responsable de l'inscription des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan. Il doit y avoir correspondance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

La qualité des comptes des personnes morales de droit public est assurée par le respect des principes comptables et doit notamment s'appuyer sur des écritures reflétant une image fidèle de son patrimoine³.

Or, la commune ne dispose pas d'inventaire physique et comptable de son patrimoine. Au cours du contrôle, le service des finances n'a pu produire que l'état de l'actif établi par le comptable public. L'ancienneté de l'acquisition de nombreux biens figurant à l'inventaire⁴ confirme la nécessité rappelé par la chambre que la commune se dote d'un inventaire physique et comptable de son patrimoine, régulièrement mis à jour.

Rappel au droit n° 1 : Mettre en place un inventaire physique et comptable des immobilisations et assurer sa conformité avec l'état de l'actif, en application de l'instruction budgétaire et comptable M14.

1.1.1.2 L'application du principe de prudence (amortissement et provisions)

Les durées d'amortissement des immobilisations en vigueur ont été définies, d'abord par délibération du conseil municipal du 08 décembre 2014, pour les biens acquis à compter du 1^{er} janvier 2015. Puis une délibération du 13 décembre 2022 a décidé de mettre en œuvre des amortissements prorata temporis et non plus en années pleines conformément aux prescriptions de l'instruction M57. Le seuil en dessous duquel les biens de faible valeur sont amortis en une année a été et demeure fixé à 1 000 €.

L'examen du tableau d'amortissement de l'exercice 2021, précisant le détail de la dotation aux amortissements révèle des anomalies par rapport aux règles définies par le conseil municipal :

- Un grand nombre de biens acquis après le 1^{er} janvier 2015 pour une valeur inférieure à 1 000 € sont amortis sur plusieurs années ;
- Les durées d'amortissement pratiquées ne correspondent pas toujours à celles entérinées par l'organe délibérant pour chaque catégorie de biens ;
- Dans le cadre de la compensation des charges transférées à l'intercommunalité, une attribution de compensation d'investissement est facturée à la commune. Celle-ci s'analyse comptablement comme une subvention d'équipement, devant être amortie. Or, la commune pratique un amortissement sur dix ans, alors que la durée prévue par la délibération pour les subventions d'investissement versées à des organismes publics est de quinze ans.

L'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriale dispose qu'une provision doit être constituée par le maire lors de l'apparition de certains risques susceptibles de grever les finances de la collectivité. La provision donne lieu à reprise en cas de réalisation du risque ou lorsque celui-ci n'est plus susceptible de se réaliser.

³ Article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁴ Exemples : magnétoscope acquis en 1997, véhicules acquis il y a entre vingt et trente ans, etc.

La commune a mis en place des modalités de provisionnement sous deux formes. D'une part, pour faire face au risque d'irrecouvrabilité de certaines créances. En 2022, une provision pour créances douteuses a ainsi été constituée au titre du budget principal. D'autre part, la commune a constitué une provision pour les comptes épargne-temps, actualisée chaque année en fonction de leur utilisation ou alimentation. En 2021, elle atteint 459 715 €.

En revanche, elle n'a pas, sur la période contrôlée, constitué de provisions pour contentieux. Elle a, pourtant, été exposée à des contentieux. En 2018, un litige s'est ainsi formé entre la commune et l'association gestionnaire de l'école privée Sainte-Thérèse, portant sur le montant de la participation communale aux dépenses de fonctionnement de l'établissement, conduisant l'association à saisir le tribunal administratif de Lille. Ce contentieux ne s'est clos qu'avec l'approbation par le conseil municipal, en juillet 2020, d'un protocole transactionnel portant sur le versement d'un montant de 56 477 €, en contrepartie du désistement de l'association de ses recours.

La chambre invite par conséquent la commune, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance à son contre, à constituer une provision à hauteur du montant estimé du risque financier encouru, conformément à la réglementation précitée. En réponse à l'observation provisoire de la chambre, le maire indique que les provisions pour risques seront prévues au budget primitif 2023, conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriale.

1.1.1.3 L'application du principe d'indépendance des exercices (restes à réaliser)

Entre 2017 et 2021, la commune a inscrit 3,4 M€ de restes à réaliser⁵ en dépenses et 2,8 M€ en recettes.

Les contrôles opérés sur la base d'un échantillon significatif sur les exercices 2020 et 2021 ne révèlent pas d'anomalie significative en dépenses.

En revanche, la commune n'a pas été en mesure de produire les pièces justifiant du caractère certain des recettes liées au FCTVA pour les années 2019 et 2020. Or, aux termes de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriale, ne peuvent être prises en compte dans les restes à réaliser que les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

⁵ Les restes à réaliser, déterminés à partir de la comptabilité d'engagement, correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

1.1.2 La qualité et la publicité de l'information financière

Le débat sur les orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prescrit la tenue d'un débat sur les orientations budgétaires dans les communes de 3 500 habitants et plus, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Il doit donner lieu à la présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que la structure et la gestion de la dette. L'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales précise les informations qui doivent y figurer. Elles doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. En outre, dans les communes de plus de 10 000 habitants, ce rapport doit comporter des informations en matière de ressources humaines.

Ce débat et ce rapport ont pour vocation d'éclairer le vote des élus sur le budget de la collectivité.

Le débat sur les orientations budgétaires s'est tenu, sur la période contrôlée, dans le délai de deux mois avant le vote du budget, conformément au code général des collectivités territoriales⁶. Il en est pris acte par une délibération spécifique.

Jusqu'en 2019, les ROB ont été annexés au compte rendu des réunions du conseil municipal au cours desquelles ils ont été présentés, puis mis en ligne sur le site internet de la commune. Depuis 2020, tel n'est plus le cas, et la publication du ROB n'est plus effectuée.

Depuis 2017, la structure des ROB a évolué. Après une présentation du contexte macroéconomique et des principales dispositions de la loi de finances, les rapports exposent les principales hypothèses pour la construction du budget. Ils présentent de façon détaillée les prévisions de dépenses et de recettes réelles des sections de fonctionnement et d'investissement. Ils mentionnent également l'encours de la dette, sa structure et sa durée de vie résiduelle. En outre, les emprunts garantis par la commune à divers organismes figurent dans le ROB. À compter de 2018, un onglet synthèse et perspectives est ajouté.

À partir de 2019, la commune s'est faite accompagner par un cabinet de conseil pour la préparation budgétaire. Le ROB est désormais présenté sous la forme d'un diaporama. Des graphiques permettent une appropriation visuelle des données. Certaines parties sont plus étayées, comme celle relative aux avantages en nature et prestations sociales.

En dépit de ces évolutions favorables, plusieurs marges de progrès existent :

- si les hypothèses d'évolution des recettes et dépenses sont présentées sous forme chiffrée, elles sont, dans l'ensemble, peu expliquées et justifiées, ce qu'illustre tout particulièrement le ROB 2022 ;
- en 2022, également, un plan pluriannuel d'investissement (PPI) est présenté, mais il demeure sommaire et, notamment, ne comporte pas de prévision de recettes ; or, en application de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, le ROB doit présenter les orientations envisagées pour l'investissement, comportant une prévision de dépenses et de recettes ;

⁶ L'année 2020 fait exception en raison du contexte exceptionnel lié à l'épidémie de Covid-19. Conformément à la possibilité ouverte par l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020, le débat d'orientation budgétaire a été tenu lors de la même séance que celle relative à l'adoption du budget.

- les relations financières entre la commune et l'intercommunalité à laquelle elle appartient sont peu ou pas évoquées ;
- jusqu'en 2020, les ROB n'apportaient pas d'information sur les budgets annexes ; une partie spécifique leur est désormais consacrée, mais elle est particulièrement succincte, se bornant à énoncer des informations générales sans prévision en recettes ni dépenses.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a produit le ROB 2023, mis en ligne sur le site de la commune, ainsi qu'une feuille de travail interne intitulée « PPI ».

Pour chaque opération projetée, ce document comporte la prévision du volume global de la dépense, hors impact sur les frais de fonctionnement, et le calendrier envisagé de réalisation. Il comporte les prévisions de recettes pour la seule année 2023, et pour les seuls subventions et emprunt, sans lien avec l'évolution de la capacité d'autofinancement nette.

La chambre en prend acte. Elle observe que ce travail accompli marque un progrès, sans constituer à ce stade un PPI, chiffré en recettes et en dépenses pour l'ensemble des exercices et approuvé par le conseil municipal.

La qualité et la publicité de l'information financière

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales dispose qu'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être jointe au budget primitif et au compte administratif. Elle doit être mise en ligne sur le site internet de la collectivité, au même titre que le ROB et les notes explicatives de synthèse.

Les documents budgétaires doivent en outre être accompagnés de diverses annexes, dont l'instruction comptable fixe le cadre formalisé. Elles permettent d'apporter une information supplémentaire aux élus et aux citoyens.

Les notes explicatives de synthèse qui, en application de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, doivent être annexées au budget primitif et au compte administratif, ne sont pas élaborées. À l'occasion du contrôle, la commune a confirmé que seuls les projets de délibérations, de caractère succinct, étaient transmis aux conseillers municipaux. Il en résulte qu'elles ne sont pas mises en ligne sur le site internet municipal. Ce dernier ne contient aucune rubrique dédiée à l'information financière.

La qualité des annexes budgétaires doit, également, être améliorée, ce qu'illustrent notamment les constats suivants :

- l'annexe A3 du compte administratif relative aux méthodes utilisées pour les amortissements n'est pas cohérente avec la délibération de 2014 fixant les durées d'amortissement ;
- l'annexe B1.7 du compte administratif doit, en application de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, fournir la liste des concours attribués à des tiers en nature ou sous forme de subventions. En l'occurrence, l'annexe recense les versements en numéraire, mais n'indique aucun concours en nature ;
- l'annexe B2.1 du compte administratif (état des autorisations de programme et des crédits de paiement) n'est pas présente, alors que la commune recourt à cette procédure pour l'ascenseur à bateaux des Fontinettes, et jusqu'en 2022 (Cf. *infra*), pour le projet de requalification du centre-ville ;
- l'annexe C2 (liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier) n'est pas complétée, alors que la collectivité a recours à un délégataire de service public pour les accueils de loisir sans hébergement.

La chambre invite la commune à renforcer la qualité et la publicité de son information financière.

Rappel au droit n°2 : publier, sur le site internet de la commune, les informations financières essentielles (rapport sur les orientations budgétaires, présentation brève et synthétique et notes de synthèse du budget et du compte administratif), conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

La qualité de la prévision budgétaire a été examinée pour le budget principal. Correct en début de période (93,8 % en 2017), le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement tend ensuite à se dégrader, chutant à 81,9 % en 2020, avant de se redresser légèrement (83,7 %) en 2021. Ceci illustre, selon la chambre, une propension à surévaluer les dépenses. En revanche, le taux d'exécution des recettes de fonctionnement (104 % en moyenne) n'appelle pas d'observation.

Avec une moyenne de 67,7 % en dépenses et de 58 % en recettes après prise en compte des restes à réaliser, les taux d'exécution de la section d'investissement sont perfectibles. Toutefois, à rebours de la section de fonctionnement, l'exécution des dépenses d'investissement s'améliore entre 2017 et 2021, passant de 42,8 % à 65,5 %.

1.2 La situation financière

L'analyse de la situation financière a été réalisée sur le budget principal.

Tableau n° 1 : Situation financière 2017-2021 et prévision 2022

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (prévision de la commune)
Recettes réelles de fonctionnement	13 132 664	12 566 731	12 559 572	11 863 767	12 195 852	12 749 452
<i>Dont recettes de la fiscalité locale (nettes des restitutions)</i>	5 906 646	6 118 679	6 553 945	6 503 596	4 735 753	5 401 356
<i>Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'Etat</i>	4 297 240	4 068 966	3 822 151	3 579 418	3 387 390	3 289 108
<i>Dont dotations et participations</i>	1 315 106	1 184 153	1 146 523	782 221	2 827 528	2 930 358
Dépenses réelles de fonctionnement	10 898 211	10 652 193	9 939 849	9 450 278	10 049 080	9 973 355
<i>Dont charges à caractère général</i>	2 862 696	2 996 317	2 580 950	2 131 852	2 745 689	2 461 823
<i>Dont charges de personnel</i>	5 734 798	5 510 717	5 093 826	5 294 965	5 384 612	5 688 870
<i>Dont subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé</i>	832 063	863 248	873 309	934 795	895 468	865 012
<i>Dont intérêts de la dette</i>	686 024	590 105	542 794	525 611	483 239	438 900
Capacité d'autofinancement brute	2 234 452	1 914 538	2 619 724	2 413 489	2 146 772	2 776 098
Annuité en capital de la dette	1 267 258	1 192 114	1 236 676	1 211 925	1 197 676	1 212 253
Capacité d'autofinancement nette	967 194	722 424	1 383 048	1 201 564	949 096	1 563 844
Recettes d'investissement hors emprunt (y compris les produits de cession)	1 781 048	299 464	492 333	1 641 802	1 457 954	942 860
Financement propre disponible	2 748 242	1 021 888	1 875 380	2 843 366	2 407 049	2 506 704
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	1 598 000	1 600 000	0	0
Dépenses d'équipement	1 849 921	1 514 200	4 814 544	2 266 124	3 411 530	2 793 850
Encours de dette du budget principal au 31/12	14 406 413	13 207 283	13 566 874	13 954 955	12 757 278	11 540 906
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute du BP)	6,4	6,9	5,2	5,8	5,9	4,2

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion⁷ et, pour 2022, du compte administratif anticipé communiqué par la commune.

⁷ Les recettes réelles de fonctionnement sont retraitées de produits de cessions (c/775) ; les recettes d'investissement 2017 sont retraitées des opérations patrimoniales (chapitre 041) liées au transfert de propriété de terrains de la SEM ACE vers la commune (opération d'ordre).

Entre 2017 et 2021, la commune a maîtrisé ses charges. Les dépenses réelles de fonctionnement ont diminué de 2 % par an en moyenne, ce qui s'explique par la baisse conjointe des charges de personnel (- 1,6 %), des charges à caractère général (- 1 %) et, en conséquence du désendettement de la commune, des frais financiers (- 8,4 %). *A contrario*, les subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé ont évolué de façon relativement dynamique, de 1,9 % par an en moyenne. Cette évolution est toutefois en partie liée au versement, en 2020, d'un montant de 56 000 € à une association d'enseignement catholique, afin de clore un litige portant sur la fixation du forfait dû par la commune depuis 2011.

Cette maîtrise des charges n'a pourtant pas permis d'améliorer significativement la capacité d'autofinancement (CAF). L'épargne brute⁸ représentait 17,6 % des recettes réelles de fonctionnement en 2021, contre 17 % en 2017. Si ce niveau d'épargne peut être considéré comme satisfaisant, il tend à s'éroder, puisqu'il culminait à 21 % en 2019.

Cette évolution s'explique par l'absence de tout dynamisme des recettes réelles de fonctionnement, qui au contraire ont décliné sur la période contrôlée (- 1,8 % par an en moyenne). Leur structure a été profondément bouleversée par la réforme de la fiscalité locale, avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, compensée par l'attribution du produit net de taxe foncière sur les propriétés bâties perçu par le département dans la commune.

L'application de la réforme de la fiscalité locale

Aux termes des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution du 04 octobre 1958 : « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». L'article L O1114-2 du code général des collectivités territoriales précise que « *les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ».

En application de l'article 16 de la loi de finances pour 2020, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été affectée aux communes dès 2021, en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. La loi de finances a prévu un mécanisme de coefficient correcteur, afin d'assurer l'équivalence entre la perte du produit de la taxe d'habitation et le montant de la ressource de compensation. Pour la commune d'Arques, les ressources supprimées en application de la réforme se sont élevées à 1,8 M€ en 2020, alors que le produit départemental de la taxe foncière sur les propriétés bâties affecté à la commune a été de 4,3 M€. Un coefficient correcteur a par conséquent été mis en œuvre afin d'éviter un phénomène de surcompensation.

La fiscalité reversée à la commune, par l'intercommunalité ou par l'intermédiaire de fonds nationaux, a sensiblement décliné, de 5,8 % par an en moyenne, passant de 4,3 M€ à 2,8 M€. Ceci s'explique par deux éléments :

- la diminution de l'attribution de compensation versée par l'intercommunalité (de 3,3 à 3 M€) en conséquence du transfert à cette dernière d'équipements précédemment gérés par la

⁸ La capacité d'autofinancement (CAF) brute, ou épargne brute, correspond à l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits et les charges de gestion) augmenté du résultat financier et des produits et charges exceptionnels réels.

commune, notamment la piscine municipale, déclarée d'intérêt communautaire par la communauté d'agglomération et transférée le 1^{er} septembre 2018 ;

- la diminution de la dotation de solidarité communautaire à la suite de la création de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer, conduisant à diminuer progressivement le montant de la dotation dont bénéficiaient les communes de l'ancienne communauté d'agglomération de Saint-Omer, dont Arques faisait partie.

La commune a réalisé, entre 2017 et 2021, 13,9 M€ de dépenses d'équipement, avec un maximum de 4,8 M€ en 2019. Elles représentent, en 2021, 358 € par habitant, ce qui est supérieur à la moyenne de la strate (315 €)⁹.

Sur cette période 2017-2021, le financement propre disponible¹⁰ cumulé de 10,9 M€ a permis de couvrir près de 79 % des dépenses d'équipement, avec une forte amplitude d'un exercice à l'autre. Notamment, la CAF nette¹¹, qui en est une composante importante, a fluctué sur la période : elle s'est appréciée de 2017 à 2019 (de 1 à 1,4 M€), pour ensuite s'éroder, retrouvant son étiage initial.

Le besoin de financement de 2,8 M€ a été intégralement couvert par l'endettement, de préférence à la mobilisation du fonds de roulement.¹² La collectivité a mobilisé de nouveaux emprunts, à hauteur de 3,2 M€ en 2018 sur la période.

L'endettement s'élève à 12,8 M€ au 31 décembre 2021, en baisse par rapport à 2017 (14,4 M€). La capacité de désendettement¹³ est restée maîtrisée, constamment inférieure à sept années, depuis 2017. Elle est, en 2021, légèrement en dessous de six années, soit la moitié du plafond de 12 ans défini par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Néanmoins, l'encours de la dette rapporté à la population de la commune est sensiblement supérieur à la moyenne de la strate (1 304 € par habitant contre une moyenne de 775 €).

La commune dispose d'une trésorerie relativement importante, représentant, en 2021, plus de 142 jours de charges courantes.

Tableau n° 2 : Trésorerie de la commune

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. ann. moy.
Fonds de roulement net global	4 341 024	3 968 802	2 607 173	4 705 226	3 755 867	-3,6%
- Besoin en fonds de roulement global	-326 492	87 769	-300 925	-180 800	-42 587	-39,9%
=Trésorerie nette	4 667 516	3 881 033	2 908 098	4 886 026	3 798 454	-5,0%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>165,1</i>	<i>140,0</i>	<i>112,5</i>	<i>196,5</i>	<i>142,6</i>	

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

⁹ Communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalité. DGCL, comptes des communes.

¹⁰ Le financement propre disponible est constitué de l'autofinancement net (épargne brute - annuité en capital de la dette), des produits du FCTVA, des cessions et des subventions d'investissement reçues.

¹¹ La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des remboursements de dettes en capital, mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette.

¹² Le fonds de roulement (FR) est la différence entre les ressources à plus d'un an (dotations/réserves, subventions, emprunts) et les emplois stables (investissements réalisés et en cours). Il est destiné à financer, dans un premier temps, les investissements et les biens durables.

¹³ La capacité de désendettement exprime, en années, le temps qu'il serait nécessaire pour rembourser intégralement la dette avec la capacité d'autofinancement brute. C'est le principal ratio pour apprécier la solvabilité de la collectivité.

A contrario des exercices précédents, le budget primitif 2022 repose sur des prévisions en dépenses de fonctionnement mieux ajustées à l'exécution constatée les années précédentes. C'est le cas notamment pour les charges à caractère général (prévision de 2,9 M€ contre 4,2 M€ au budget 2021, pour un réalisé 2021 de 2,7 M€).

En 2022, la commune a décidé d'augmenter de deux points le taux de la taxe sur le foncier bâti (de 43,26 % à 45,26 %) et de la taxe sur le foncier non bâti (de 46,99 % à 48,99 %), pour un surplus de recettes estimé à 755 000 €. Ils sont inférieurs aux taux moyens 2021 des communes du Pas-de-Calais mais, en revanche, s'agissant du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, supérieur au taux moyen de la strate (39,10 %).

La commune a transmis à la chambre une prévision de compte administratif anticipé 2022 du budget principal. Il s'inscrit dans la poursuite de la trajectoire observée sur 2017-2021 : les dépenses restent orientées à la baisse, mais les recettes progressent du fait de l'augmentation des taux de fiscalité. Le niveau d'investissement observé depuis 2019 se poursuit. Il est financé par les financements propres disponibles, qui progressent, et une réduction du fonds de roulement. Grace à cette gestion, la capacité de désendettement s'améliore.

La commune n'a pas élaboré de prospective financière. Compte tenu des importants projets d'investissement que sont l'opération de requalification de la friche du centre-ville, la réhabilitation de l'ascenseur à bateaux des Fontinettes et les travaux à l'hôtel de ville, en raison de la présence de mэрule, elle pourrait utilement en élaborer une, en s'appuyant sur le service commun mis en place par l'intercommunalité auquel elle a récemment décidé d'adhérer.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de la commune doit être améliorée sur le suivi des immobilisations, mais aussi la pratique des amortissements et provisions.

La qualité de l'information financière devrait également être renforcée pour la bonne information des élus et des citoyens.

La chambre formule par conséquent deux rappels au droit sur ces points.

La trajectoire financière de la commune entre 2017 et 2021 est positive, grâce à la maîtrise des charges de gestion et notamment des dépenses de personnel. Les principaux ratios financiers qui en rendent compte (taux d'épargne brute, capacité de désendettement) sont favorablement orientés. Néanmoins, la commune connaît un manque de dynamisme de ses recettes, notamment fiscales, ce qui limite ses marges de manœuvre. Selon les prévisions pour l'exercice 2022 transmises par la commune, les marges financières seraient accrues par la décision d'augmenter la fiscalité.

2 LE PROJET DE RÉHABILITATION DE LA FRICHE DU CENTRE-VILLE

L'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et la notion de friche

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », vise à intégrer le développement durable dans les politiques d'urbanisme et de logement. Elle pose un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 (dit objectif « ZAN », zéro artificialisation nette, celle-ci étant définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et une période donnés), avec un objectif intermédiaire d'ici 2031 de réduction de moitié du rythme de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La loi prévoit la déclinaison des objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents de planification et d'urbanisme. Ainsi, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) doit favoriser une gestion économe de l'espace (article L. 141-3). Le plan local d'urbanisme doit, à travers son projet d'aménagement et de développement durables, fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de la lutte contre l'étalement urbain. La réhabilitation des friches pour construire des logements est l'un des vecteurs permettant de concilier les besoins en habitat et la limitation de l'artificialisation des sols.

Issu de la loi « climat et résilience », l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme définit la friche comme « *tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux.* »

1.3 La genèse du projet : la constitution d'une importante friche industrielle

Une ville fortement marquée par l'industrie¹⁴

Située à la jonction de la vallée de l'Aa et du marais audomarois, Arques apparaît dès le 7^{ème} siècle. Après l'aménagement du canal de Neufossé, au 18^{ème} siècle, la ville se développe avec la Révolution industrielle : aux brasseries et distilleries déjà présentes s'ajoutent des filatures, briqueteries, tuileries et verreries. Avec la croissance du trafic, les écluses sont remplacées en 1889 par un ascenseur à bateaux (dit « des Fontinettes »).

Portée par le dynamisme de l'industrie verrière, incarnée principalement par la verrerie-cristallerie d'Arques, l'expansion de la commune se poursuit au 20^{ème} siècle. Sa population double entre 1950 et 1975. Une ville-atelier se développe le long du canal depuis les Fontinettes vers le coteau sud de l'Aa. La mise au grand gabarit du canal de Neufossé, en 1958, puis le remplacement de l'ascenseur à bateaux en 1967 par une grande écluse, renforcent le trafic.

La commune connaît une nouvelle mutation, au début du 21^{ème} siècle. Arc International doit s'adapter à la mondialisation de l'économie, réduire progressivement ses effectifs et abandonner son site originel de production aux Fontinettes.

¹⁴ Données issues du site du Pays d'art et d'histoire.

1.3.1 De nombreuses friches présentes sur le territoire de la commune

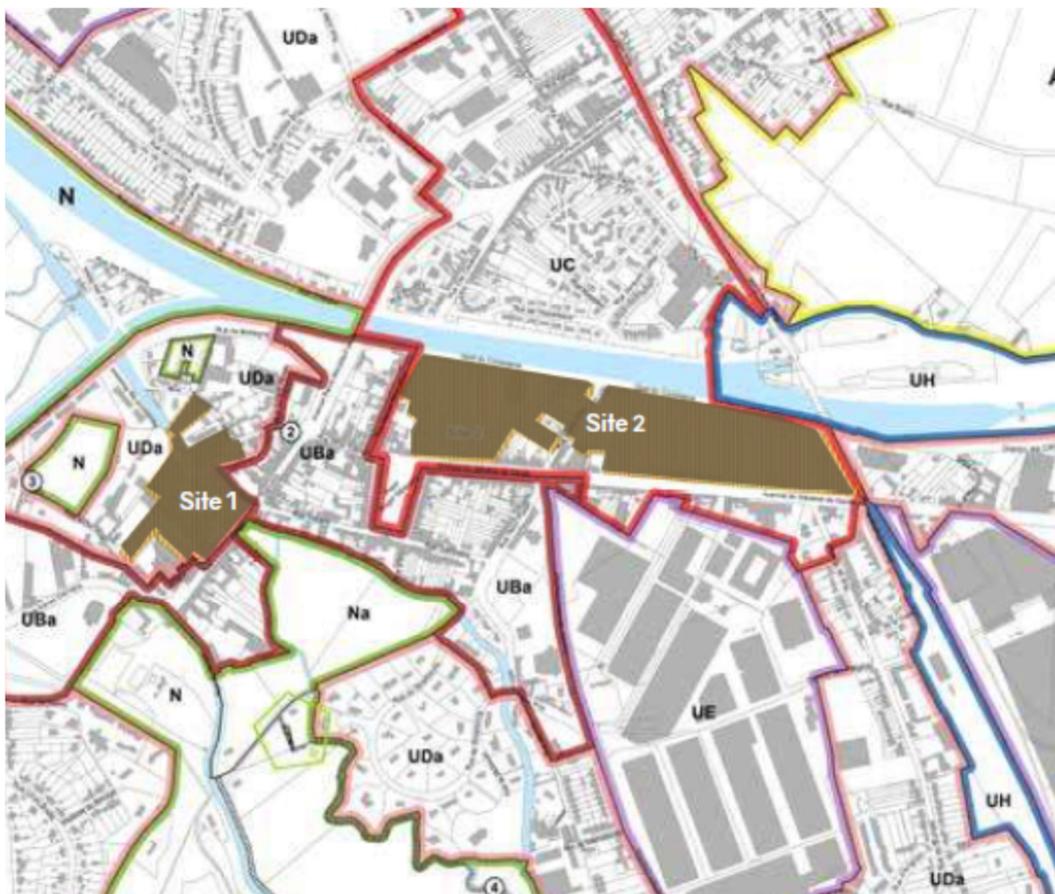
La commune a une bonne connaissance des projets de réhabilitation de friches portés par des opérateurs privés sur son territoire. Elle procède elle-même à l'instruction des demandes de permis de construire déposés par les opérateurs, et à leur délivrance, ayant décidé de ne pas adhérer au service commun mis en place par l'intercommunalité au titre de ces missions.

Les principaux projets sont les suivants :

- La friche dite « Chauffegaz » : situé le long de l'avenue du Général de Gaulle, le local de l'ancien magasin d'électroménager Chauffegaz a été acquis par la société LIDL pour construire un magasin à dominante alimentaire. Le permis de construire a été délivré par le maire, le 6 septembre 2021, et les travaux de démolition des anciens bâtiments ont débuté au printemps 2022 ;
- La friche des « Fermetures du littoral », bâtiment inoccupé depuis plusieurs années situé rue des Ardennes, dans un secteur mêlant activités industrielles et habitat : le bailleur Flandre Opale Habitat porte un projet de construction de 26 logements individuels. Le permis de construire a été accordé par le maire, le 13 avril 2022 ;
- La friche « Intermarché », située rue de l'Europe, dans un secteur d'activité industrielle et d'habitat, cette friche accueillait le magasin « Intermarché », qui a déménagé sur un autre site. Le promoteur TAGERIM porte un projet de construction de 20 logements collectifs et 38 maisons individuelles. Le permis de construire a été accordé le 13 avril 2022 ;
- La friche de l'ancienne coopérative agricole située rue de l'Europe : l'association d'action sociale et médico-sociale des Hauts-de-France envisage la construction sur le site d'une Maison d'enfants à caractère sociale, structure médico-sociale dédiée à l'accueil d'enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance. Un dossier d'esquisse a été réalisé en août 2022, le dossier de réalisation est en cours.

Deux autres secteurs font l'objet d'un projet de réhabilitation porté par la commune. Situés à proximité l'un de l'autre (dans un périmètre de 300 mètres), ils appartiennent pourtant à deux centralités historiques différentes d'Arques. L'un et l'autre se trouvent à proximité de rues et places commerçantes.

Carte n° 1 : Les sites des friches faisant l'objet d'un projet communal



Source : PLUi, orientations d'aménagement et de programmation.

Le premier (site 1), dit « friche Danvers », du nom de la rue Adrien Danvers qui le dessert, est situé dans le centre ancien de la commune, organisé autour du château et de l'église. D'une superficie de deux hectares, il est localisé près de la scission du canal de Neufossé et est scindé en deux par la Basse-Meldyck qui le traverse selon un axe sud-nord. Se caractérisant par une mixité d'habitat, il intègre un patrimoine bâti varié : religieux, domestique, industriel.

Le projet de requalification de ce premier site répond à plusieurs enjeux : retisser du lien entre les quartiers dans ce secteur, redonner une lisibilité au cours d'eau au sein du tissu urbain, mettre en valeur le patrimoine architectural industriel du site, adapter le bâti au risque potentiel d'inondation en cas de rupture de la digue.

Les orientations d'aménagement et de programmation posées par le PLUi prévoient la réalisation *a minima* de 96 logements dont au moins 27 en locatif social. Le projet prévoit de conserver *a minima* un des bâtiments industriels emblématiques du site. La réalisation d'un parking paysager afin d'augmenter l'offre de stationnement à proximité des commerces et services est également prévue.

Pour la mise en œuvre de ce projet, la commune a sollicité, en septembre 2015, l'établissement public foncier (EPF) du Nord-Pas-de-Calais, afin qu'il assure le portage foncier de l'opération jusqu'à la rétrocession des biens à la commune. Une convention opérationnelle a ainsi été signée, en mars 2016, avec cet établissement public.

Le site de la friche Danvers comprend les bâtiments de l'usine textile Belleteste, aujourd'hui fermée. La commune est propriétaire de ces bâtiments d'une superficie de 4 600 m². En avril 2016, le conseil municipal a approuvé la cession de ces parcelles à un promoteur privé qui s'est finalement désisté, conduisant la commune à annuler la cession par délibération du 28 septembre 2017.

Deux schémas d'aménagement possibles ont été élaborés, en 2018, pour ce site, *via* un cabinet d'architectes. Ils prévoient, dans des proportions variables, la construction de logements individuels ou collectifs neufs et la réhabilitation de logements existants. Le projet d'aménagement demeure peu avancé, aucun permis de construire n'ayant été délivré. Un diagnostic d'archéologie préventive a été prescrit fin 2020 sur ce site.

À ce jour, l'opération de requalification du site est en suspens. Conclue pour une durée de cinq ans à compter de sa signature, la convention entre la commune et l'EPF est arrivée à échéance en mars 2021 sans être reconduite et, selon l'établissement, sans qu'aucune acquisition n'ait été réalisée dans ce cadre. Il ressort des réponses apportées au contrôle de la chambre que *« ce projet est pour le moment à l'arrêt (...) et est prévu à plus long terme »*.

Le second site (site 2) correspond à la friche dite du centre-ville, dont le projet de requalification sera examiné ci-après.

1.3.2 Une importante friche située au centre-ville de la commune

Située en centre-ville, à proximité immédiate de l'hôtel de ville, la friche s'étend sur une vaste surface d'environ sept hectares. Elle se déploie sur une longueur de 600 mètres entre l'avenue du Général de Gaulle, important axe routier de la commune, et le quai du Commerce, qui borde le canal de Neufossé.

Cette friche s'est constituée à la suite de la fermeture de deux usines spécialisées dans le verre et le flaconnage, les entreprises Arc et Edard.

Fondée en 1795 à Arques, la société Edard était spécialisée dans la fabrication de bouteilles et de bouchons. Au 19^{ème} siècle, elle disposait de magasins à Paris et à Londres, où étaient également vendus des articles de cave et capsules.

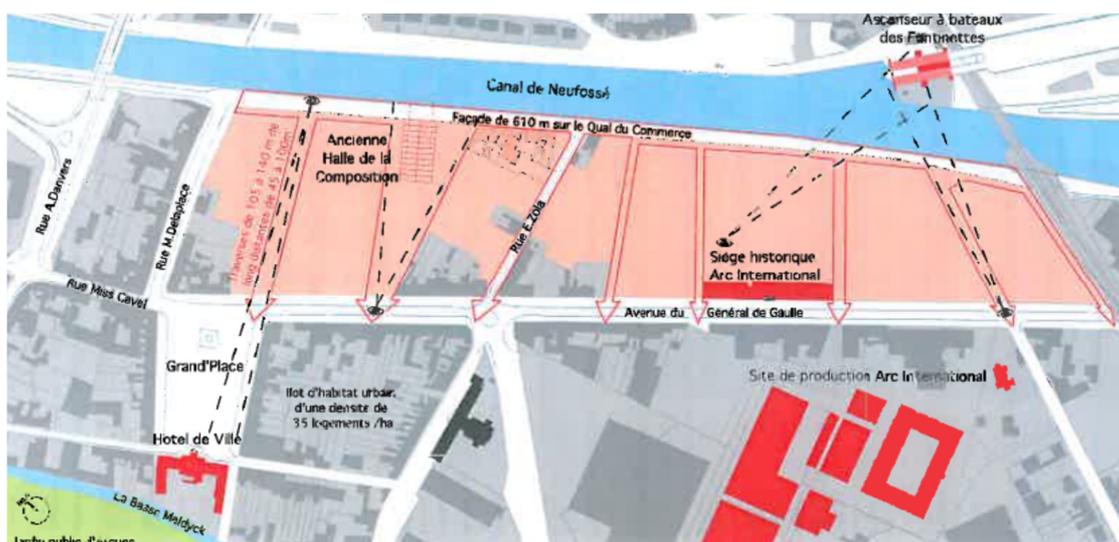
En 1952, la production de bouteilles de verre a été arrêtée, puis celle de bouchons. En 1970, l'entreprise Stimap installe un atelier de sérigraphie pour personnaliser les flaconnages. En 2000, les entreprises Stimap et Edard regroupent leurs activités de flaconnage sous le nom de société Sted. En 2008, l'activité est transférée à Nœux-les-Mines et le site d'Arques fermé.

Le site de la friche était, à titre principal, occupé par l'ancienne « usine 1 » de l'entreprise de verrerie-cristallerie d'Arc, dont elle constituait le bâtiment historique. Le site abritait également un bâtiment nommé « Composition du terrain du quai », dont l'activité était la composition des mélanges de matières premières nécessaires à la fabrication du verre.

Dans le cadre de la restructuration de ses activités, l'entreprise Arc a décidé de fermer l'usine 1, dont la localisation en centre-ville se révélait peu adaptée. Elle a souhaité recentrer ses activités arquoises sur un seul site, situé plus en périphérie. La fermeture de l'usine 1 est antérieure à février 2008, date de la conclusion de la première convention opérationnelle avec l'EPF. Ce n'est toutefois qu'en novembre 2012 que la cessation de l'activité a été formellement notifiée à la préfecture, à la mairie d'Arques, et à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). L'activité sur le site de la Composition s'est arrêtée en février 2014. Un dossier de cessation d'activité a été notifié à la préfecture et à la commune, en juin 2013. Par un courrier du 21 juillet 2014, le préfet du Pas-de-Calais a informé l'entreprise de la conformité des travaux de remise en état.

Suite à la fermeture de l'usine 1 d'Arc International et au départ de la société Edard, la commune a souhaité, à partir de 2008, engager un projet de reconquête de son centre-ville, afin de renforcer son attractivité.

Carte n° 2 : Plan de la friche du centre-ville



Source : étude urbaine du centre-ville de la commune d'Arques, décembre 2015.

Au-delà de la réhabilitation de la friche *stricto sensu*, ce projet répond à un enjeu majeur pour la commune. Le développement de cette dernière s'était en grande partie effectué autour de ces immenses installations industrielles situées le long du canal de Neufossé, marquant fortement le paysage urbain. Le départ progressif de ces activités industrielles a engendré un traumatisme pour la commune. Il a toutefois offert une opportunité de dessiner un nouveau quartier, faisant le lien entre les deux rives du canal de Neufossé.

1.4 Le cadre et la définition du projet de réhabilitation de la friche

1.4.1 Le cadre stratégique du projet de réhabilitation

La commune se situe dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Saint-Omer, approuvé le 26 juin 2019 par le conseil de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer. Ce document d'aménagement englobe également la communauté de communes du Pays de Lumbres. Il couvre 89 communes, pour près de 130 000 habitants.

Le diagnostic territorial du SCoT indique que la progression du nombre de logements sur son périmètre, depuis 1999, a été parmi les plus importantes des SCoT de la région Hauts-de-France, avec en moyenne 685 logements créés chaque année, soit une augmentation annuelle moyenne de + 1,33 % (+ 0,92 % à l'échelle de la région). Il affirme, dans son rapport de présentation, qu'assurer une gestion frugale du foncier est une priorité et que les réponses aux besoins en matière de production de logements et d'infrastructures ou de développement économique « intégreront des objectifs de réduction du rythme de consommation des espaces naturels et agricoles ».

Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT comporte une orientation n° 60 « *réaffirmer la vocation industrielle d'Arques et de la vallée de l'Aa* », qui vise explicitement le projet de réhabilitation de la friche du centre-ville d'Arques. Y sont mentionnées des opérations (création de la cité du verre, réhabilitation de l'ascenseur à bateaux des Fontinettes) qui « *participeront à la reconquête progressive du centre-ville d'Arques en réinvestissant plus de 7ha de friches industrielles* ». Le même document précise qu' « *en complément de la cité du verre, la ville fera ainsi l'objet d'un vaste projet urbain intégrant le développement de l'habitat et une redynamisation commerciale notamment par la création d'une halle couverte* ». Le rapport de présentation, dans sa partie relative aux incidences de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement », souligne par ailleurs que « *les opérations de renouvellement urbain prévues à Arques (orientation 60) offrent une réponse positive pour la mise en œuvre d'espaces agricoles et naturels* ».

Le projet de réhabilitation de la friche du centre-ville d'Arques s'inscrit pleinement dans l'objectif de gestion frugale du foncier posé par le SCoT du Pays de Saint-Omer.

Déclinaison du SCoT, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du pôle territorial de Longuenesse a été approuvé par le conseil de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (CAPSO), le 24 juin 2019. Il couvre le territoire des 25 communes qui composaient la communauté d'agglomération de Saint-Omer (CASO), parmi lesquelles Arques, avant la création de la CAPSO. Dans ses orientations d'aménagement et de programmation (OAP) « habitat », il souligne la nécessité de veiller à la modération de la consommation foncière et de privilégier les développements dans l'enveloppe urbaine à travers le renouvellement urbain, l'utilisation des dents creuses, plutôt que les extensions urbaines.

Aux termes des articles L. 151-6 et suivants du code de l'urbanisme, les OAP du plan local d'urbanisme comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles. Elles peuvent, notamment, définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune, porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer, restructurer ou aménager.

Le PLUi du pôle territorial de Longuenesse identifie plusieurs OAP intéressant la commune, dont les sites des friches « Danvers » et « du centre-ville ».

S'agissant de la friche du centre-ville, les OAP identifient les enjeux de l'aménagement du site. Il s'agit, notamment, de retisser des liens entre le centre-ville, le canal et les quartiers de la rive droite, à la suite de la démolition du site industriel, de mettre en valeur le patrimoine bâti hérité du passé industriel de la ville, de réemployer le patrimoine industriel comme vitrine d'un savoir-faire local. Les OAP précisent la programmation envisagée : réalisation a minima de 298 logements dont un minimum de 30 % de logements locatifs sociaux. Elles arrêtent les principes d'aménagement du site en termes de voirie, équipements et logement. Parmi les principes retenus figure la conservation de deux bâtiments industriels emblématiques du site, les anciens bureaux et la halle, avec la reconversion des premiers en pôle verrier regroupant un musée du verre, un atelier du verre et un parc urbain, et de la seconde en lieu polyvalent pouvant accueillir notamment le marché et d'autres formes de rassemblements et de festivités.

1.4.2 Le choix audacieux d'un portage communal

Le choix d'une maîtrise d'ouvrage communale pour la gestion du projet de réhabilitation de la friche du centre-ville a été effectué dès la réalisation des premières études sur le site en 2008. C'est ainsi la commune qui a sollicité l'établissement public foncier pour qu'il assure le portage foncier et la remise en état des biens concernés par l'opération, en préalable à leur rétrocession à la collectivité. La convention opérationnelle qui s'en est suivie, signée en mars 2008, mentionne que la commune a décidé de tirer parti du départ des entreprises Arc et Edard « *pour mettre en œuvre le projet de reconquête urbaine sur lequel elle a travaillé depuis plusieurs années* » et souligne que la définition du projet d'aménagement relève de sa responsabilité. Une ZAC communale dite « du centre-ville », aujourd'hui dissoute, a été constituée avec pour objet « *la création d'un nouveau quartier d'habitat de haute qualité environnementale* ». Le dossier d'étude d'impact de la ZAC (avril 2012) souligne le caractère ambivalent du projet d'aménagement, porté par la commune, mais avec une dimension intercommunale : « *le projet répond à des besoins spécifiquement communaux, mais aussi à d'autres enjeux de développement importants mis en évidence à l'échelle de l'agglomération de Saint-Omer dans son ensemble* ».

Cette maîtrise d'ouvrage communale a été actée au moins tacitement par la communauté d'agglomération de Saint-Omer. La convention opérationnelle précitée mentionne à cet égard que l'opération est inscrite à la convention-cadre signée entre l'intercommunalité et l'EPF, le 1^{er} février 2008, au titre du programme pluriannuel d'intervention 2007-2013 de l'EPF.

Prenant acte de ce choix précoce et assumé pour un portage communal, la chambre observe toutefois que la réhabilitation des friches en vue de construire des logements se situe au croisement de plusieurs compétences communautaires : aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville. Elle note par ailleurs que l'intercommunalité a, en 2018, déclaré d'intérêt communautaire les zones d'aménagement concerté mixtes à vocation d'habitat, comprenant au minimum 50 logements, et économique. Dès lors, la question d'une reprise du portage du projet par l'intercommunalité aurait pu, pour une opération de l'ampleur et de la complexité de celle de la friche du centre-ville d'Arques, se poser de façon légitime.

La chambre considère, qu'en tout état de cause, ce choix appelait la nécessité, pour la commune, de se doter ou de s'adjoindre une ingénierie suffisante pour la bonne gestion de l'opération.

Or, les services communaux chargés du projet sont peu étoffés. Le pilotage de l'opération est assuré, sous l'autorité du maire et du directeur général des services, ce dernier poste ayant par ailleurs été régulièrement vacant sur de longues périodes depuis 2019, par le service urbanisme et affaires générales. Outre la responsable du service, ce dernier comprend quatre agents, dont deux instructeurs des autorisations d'urbanisme et un dessinateur, ce qui est limité face à l'ampleur du projet. La commune semble consciente de la nécessité de renforcer son expertise : par délibération du 7 octobre 2021, le conseil municipal a autorisé le principe du recrutement d'un chargé de mission « Grands Projets » aux fins d'« assurer le pilotage de pilotage des projets structurants de la municipalité », dont celui du centre-ville. À la date du contrôle de la chambre, ce recrutement ne s'était pas encore concrétisé.

Afin de pallier la modestie de ses ressources internes, la commune a recouru à des prestataires, sous la forme notamment d'une assistance à maîtrise d'ouvrage. Un marché public, prenant la forme d'un accord-cadre, a été conclu en octobre 2016, pour une durée de huit ans. Selon les stipulations du contrat, il avait pour objet de permettre à la commune de renforcer ses services en faisant appel en tant que de besoin à des expertises ciblées en matière de montages opérationnels, conduite d'opérations d'aménagement, conseils juridiques et financiers. À la date du contrôle de la chambre, la commune n'avait plus recours à ce marché, et aucun autre marché pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage n'avait été conclu.

1.4.3 Un projet d'aménagement plusieurs fois remanié

Pour définir le contenu et les modalités de mise en œuvre du programme d'aménagement, différentes études ont été commandées par la commune. Dès 2008, une étude d'urbanisme en vue d'une stratégie de développement urbain, posant l'ambition de créer un nouveau quartier de centre-ville, a ainsi été réalisée. Le dossier de réalisation de la zone d'aménagement concerté du centre-ville, approuvé en mai 2012 par le conseil municipal, a repris l'économie générale de cette étude, prévoyant la création de près de 600 logements.

À l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale, en 2014, il a été décidé de redéfinir les objectifs du projet d'aménagement. Par délibération du conseil municipal du 30 septembre 2014, il a été acté de travailler sur un nouveau projet avec une densité de logement moindre et d'y intégrer la création, d'une part, d'un marché couvert afin de redynamiser le commerce local de proximité, et d'autre part, d'un « pôle verrier » comprenant un musée du verre et des espaces pouvant accueillir des artisans verriers, conformément à l'identité verrière de la commune. Réalisée en 2015, une « étude urbaine du centre-ville » a dessiné les nouveaux contours du projet d'aménagement avec des équipements (halle de 1 170 m² et son parvis pour les marchés et les manifestations festives ; pôle verrier), des logements (218 nouveaux logements sur trois secteurs distincts) et des commerces ou activités (600 m² d'activités et commerces).

Le budget prévisionnel de l'opération proposé par cette étude faisait ressortir un total de dépenses de 11,9 M€ (dont 9,4 M€ pour les acquisitions foncières et 1,9 M€ pour les travaux d'aménagement), couvert à hauteur de 8,8 M€ par les recettes de commercialisation et la minoration consentie par l'EPF, soit un déficit prévisionnel d'opération de 3,1 M€.

Par délibération du 11 avril 2017, le conseil municipal a approuvé les objectifs de programmation du projet de centre-ville, en cohérence avec les propositions de l'étude précitée. Cette même délibération a acté le lancement de la concertation préalable à ce projet.

Le principe de concertation

L'article L. 103-2-3° du code de l'urbanisme dispose que « *les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique* » doivent faire l'objet d'une concertation associant pendant toute la durée de l'élaboration du projet les habitants, associations locales et autres personnes concernées ».

L'article L. 300-2 du même code précise que « *les projets de travaux ou d'aménagement soumis a permis de construire ou a permis d'aménager, autres que ceux mentionnés au 3° de l'article L. 103-2, situés sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale, par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale peuvent faire l'objet de la concertation prévue à l'article L. 103-2* ».

Un bilan de la concertation a été présenté au conseil municipal et approuvé par lui, le 6 juillet 2017. Il en ressortait un réel intérêt et engouement pour l'opération, le souhait de constructions et aménagements de qualité, un intérêt porté à la requalification du quai du Commerce pour en faire une zone de promenade de qualité paysagère et à la configuration de la future halle de marché.

La dernière programmation du projet d'aménagement (avril 2022), transmise par la commune au cours du contrôle de la chambre, reflète des modifications substantielles du projet d'aménagement. Ainsi, la réalisation du pôle verrier n'y apparaît plus, la surface correspondante étant désormais censée accueillir des logements et le nouveau siège de la communauté d'agglomération. Le volet logement du projet a, également, évolué. À titre d'illustration, alors que, dans l'étude urbaine remise en 2015, l'îlot H6 devait accueillir 35 « maisons modèles » et six maisons de ville, en R+1, le document de programmation susmentionné prévoit, au même emplacement, la construction d'un collectif de logements. Les modalités prévues pour la desserte du nouveau quartier ont, elles aussi, évolué.

La chambre observe que ce nouveau projet d'aménagement n'a pas fait l'objet d'une présentation à l'organe délibérant. Celui-ci n'a pas été appelé à délibérer sur les nouveaux objectifs du projet, s'écartant de ceux approuvés en 2017.

1.4.4 Un cadre opérationnel instable, mais une continuité : le portage foncier confié à l'établissement public foncier

1.4.4.1 Une ZAC, suivie d'une concession d'aménagement, finalement résiliées

Le cadre opérationnel de l'opération a, depuis l'origine du projet de requalification de la friche, connu d'importants bouleversements. Dans un premier temps, la commune avait, par délibération de son conseil du 13 décembre 2007, décidé de constituer une zone d'aménagement concerté communale (ZAC du centre-ville), suivie d'une concession d'aménagement.

La zone d'aménagement concerté (ZAC)

L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme indique que les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Lorsque l'aménageur dispose de la maîtrise foncière des terrains, il répercute le coût des équipements publics qu'il a pris en charge par le biais de la charge foncière des terrains qui seront cédés.

La ZAC est un outil permettant aux collectivités ou établissements publics d'aménager et équiper des terrains. La participation financière en ZAC permet à des constructeurs de participer au coût des équipements publics de la zone financée par un aménageur.

Le traité de concession d'aménagement a été signé en 2010 avec une société d'économie mixte locale.

En 2014, la volonté de la nouvelle municipalité de réorienter en profondeur le projet d'aménagement a induit une remise en cause de ce cadrage opérationnel. Par délibération du 3 septembre 2015, le conseil municipal a décidé la suppression de la ZAC du centre-ville, considérant que les nouvelles orientations du projet conduisaient à une modification substantielle du projet initial ne pouvant se traiter par une procédure de modification de la ZAC. La concession d'aménagement a, par ailleurs été résiliée, la commune reprenant l'ensemble des engagements financiers et contractuels souscrits par le concessionnaire.

1.4.4.2 Le portage foncier de l'opération confié à l'établissement public foncier

L'établissement public foncier (EPF) Hauts-de-France

Créé en décembre 1990 par décret en Conseil d'État, l'EPF est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) visant initialement à mettre en œuvre une politique partagée entre l'État et la région pour la requalification de grands sites industriels et miniers laissés en friche à la suite de l'arrêt des activités industrielles. Par décret du 6 août 2021, le périmètre de l'EPF Hauts-de-France couvre les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme.

Depuis 1996, il perçoit la taxe spéciale d'équipement et a vu son champ d'action s'élargir dans l'accompagnement des collectivités territoriales dans la maîtrise de leur foncier et le recyclage des espaces dégradés.

Le programme pluriannuel d'intervention 2020-2024 est structuré selon trois axes, qui sont tout d'abord, « *le foncier, clé de la transition écologique* », ensuite, « *recycler le foncier pour améliorer l'attractivité des territoires en difficulté et renforcer ainsi la cohésion territoriale* » et enfin, « *Accompagner les mutations territoriales en conciliant développement des territoires et sobriété foncières* ».

L'EPF intervient notamment sur des opérations de portage foncier avec ou sans travaux, la constitution de réserves foncières, l'opération de résorption de friches industrielles, des opérations d'assemblage foncier visant à recomposer un îlot dégradé, afin de produire du logement, des espaces ou des équipements publics et des opérations de recomposition urbaine inscrites dans des dispositifs nationaux (programme national de renouvellement urbain, programme action cœur de ville et petites villes de demain).

Contrastant avec les évolutions et remises en cause du projet d'aménagement de la commune et de ses modalités juridiques, le conventionnement de la collectivité avec l'EPF constitue une donnée constante de l'opération de requalification de la friche du centre-ville.

Une première convention avec l'EPF (2007-2013) est signée en mars 2008. D'une durée de cinq ans, elle est destinée à assurer la maîtrise du foncier sur la totalité de l'opération, puis la remise en état (y compris la dépollution des sols) et la cession des biens concernés. Au titre de cette première convention, l'EPF s'est rendu propriétaire de six hectares constitués notamment de « l'usine 1 » d'Arc international, de l'ancienne flaconnerie Edard et de quelques habitations, pour un montant de 9 518 000 € HT et hors frais.

Au regard de l'ampleur du projet, la convention a été renouvelée une première fois en 2013, et une deuxième fois en 2018. Un avenant signé en juin 2022 prolonge cette convention jusqu'en août 2024, date à laquelle le portage de l'EPF devrait prendre fin.

En octobre 2009, l'EPF achète les parcelles cadastrées section F numéro 10, 2793, 2794, 2796 et 2798, au prix de 2,25 M€, puis en décembre 2012, les parcelles cadastrées section F numéro 16 et 1129, au prix de 1,2 M€.

Totalement bâti pour des unités de production verrière, le site a fait l'objet d'importants travaux ayant consisté à déconstruire les superstructures, purger une partie des infrastructures, retirer et confiner les sources concentrées de pollution, mettre en sécurité le site après travaux, et préserver la halle en structure acier.

Une première phase des travaux, d'un montant de 445 752 € HT¹⁵, s'est déroulée de décembre 2010 à décembre 2011.

La seconde phase des travaux s'est déroulée d'octobre 2012 à décembre 2014 : 40 000 m³ de béton ont été concassés, 5 600 tonnes de ferrailles recyclées, et 30 000 m² de tôles en amiante traitées. Le solde à la charge de la commune étant inférieur au montant des reventes des métaux et des concassés, la part due par celle-ci est réduite à zéro, et le solde à charge de l'EPF s'établit à 2 584 336,42 €.

Photo n° 1 : Friche Arc 1 avant les travaux de démolition



Source : EPF Hauts-de-France.

¹⁵ Dont une participation à hauteur de 312 026,37 € de l'EPF sur fonds propres.

En septembre 2019, l'EPF a effectué des travaux de déplombage, de réfection de charpentes métalliques et de peinture sur la halle de la composition (Cf. *infra*).

Une première phase de cession de l'EPF à la commune a eu lieu en décembre 2019. L'EPF lui a vendu ces parcelles (îlots H1 à H4), pour la somme de 939 812 € TTC, correspondant aux coûts d'acquisition et de travaux exposés précédemment pour la quote-part se rapportant à ces parcelles, TVA incluse et nette des reventes de métaux, d'une participation du FNADT, des allègements de coût de foncier, et des travaux prise en charge par l'EPF.

L'avenant n° 1 à la convention opérationnelle de 2018, signé entre l'EPF et la commune en juin 2022, précise le coût de revient des acquisitions et travaux se rapportant aux parcelles restant à aménager par la commune dans les deux autres phases opérationnelles prévues (cf. tableau ci-après). Il présente le prix de cession à la charge de la commune, compte tenu des minorations de travaux et des décotes foncières pris en charge par l'EPF. Pour avoir une vue d'ensemble des coûts et prises en charge par l'EPF, il y aurait lieu d'ajouter la cession de 2019.

L'avenant stipule qu'un étalement du prix de cession est accordé sur sept ans, au regard des investissements que la commune devra engager afin d'aménager le foncier et d'y réaliser des équipements.

Tableau n° 3 : Bilan financier des cessions se rapportant aux 2^{ème} et 3^{ème} phases d'aménagement

Acquisition	6 917 259,71 €	
Gestion	811 257,36 €	
Travaux	3 064 067,70 €	
Prix de revient	10 792 584,77 €	
Prix de cession cible	2 218 885,12 €	
Minoration travaux	3 064 067,70 €	100 %
Décote foncière	5 509 631,95 €	71 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir de l'avenant n° 1 à la convention opérationnelle EPF – ville Arques (2022).

Le prix de cession cible est établi en application des modalités du programme pluriannuel d'intervention 2015-2019 de l'EPF, sous réserve que les critères d'éligibilité du dispositif d'aide pour le logement social soient respectés. Le prix de cession cible retenu correspond à la valeur estimée par la direction de l'immobilier de l'État¹⁶. La programmation arrêtée par la commune rend l'ensemble de l'opération éligible au dispositif de décote foncière en faveur de la production de logements.

Interrogée sur le rôle de l'EPF dans les opérations de réhabilitation de friches, et en particulier pour la friche du centre-ville, la collectivité porte une appréciation très favorable, soulignant que « *sans le concours de l'EPF, il est certain que la ville n'aurait pu réaliser cette opération dans son ensemble et aurait laissé pour un moment certain, des vestiges industriels importants qui se dégraderaient au fur et à mesure du temps* ». Ainsi l'EPF apparaît bien comme un acteur clé du projet de réhabilitation.

¹⁶ La valeur retenue pour les terrains nus est de 42€/m² de foncier.

1.4.5 Le suivi budgétaire du projet

Le suivi budgétaire et comptable des opérations d'aménagement

L'instruction budgétaire et comptable M14 dispose que les communes qui sont amenées à effectuer des opérations de viabilisation de terrains dans le but de les vendre à de personnes privées (bailleurs) doivent tenir une comptabilité de stocks spécifique pour ces opérations. Les terrains destinés à la vente n'ont pas à être intégrés dans le patrimoine de la collectivité.

Ceci justifie l'individualisation de ces opérations dans un budget spécifique. Cela permet en outre de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et d'individualiser les risques financiers associés à ces dernières. Depuis la réforme immobilière de 2010, conformément à la loi n° 2010-237 du 09 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 et des articles 257 et suivants du code général des impôts, les opérations d'aménagement des collectivités publiques font partie des activités obligatoirement assujetties à la TVA.

Par délibération du 29 mars 2018, la commune a décidé de créer un budget annexe « centre-ville », suivant l'instruction budgétaire et comptable M14 et soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, afin de tenir une comptabilité de stock spécifique pour individualiser les opérations de requalification du centre-ville.

Toutefois, ce budget annexe est, en réalité, très peu utilisé, comme l'illustre le compte administratif 2021 : en section de fonctionnement, sur 1,6 M€ de crédits ouverts en dépenses et recettes, seulement 0,3 M€ a été réalisé. Le constat est le même pour la section d'investissement (1,8 M€ de crédits ouverts en dépenses, 0,3 M€ réalisé ; 1,4 M€ de crédits en recettes, 0,3 M€ réalisé).

Par délibération du 13 avril 2018, la commune a décidé d'ouvrir une autorisation de programme d'un montant de 8,64 M€, dont l'équilibre devait être assuré par les cessions de terrains pour 2,95 M€, et par un financement communal pour 5,69 M€. Toutefois, par délibération du 12 avril 2022, le conseil municipal a clôturé cette autorisation de programme, arguant de la « *nécessité de s'assurer des financements extérieurs, de réétudier intégralement ce projet et d'analyser l'ensemble des possibilités de subventionnement dont la commune pourrait bénéficier* ».

La chambre constate la faiblesse du pilotage budgétaire et financier de cette importante opération.

1.5 Des réalisations ponctuelles

1.5.1 Un volet logement dont la mise en œuvre s'accélère

Le projet d'aménagement doit se déployer en trois phases, sur une surface de 7,2 hectares.

Portant sur une emprise globale de 22 939 m², la première phase se caractérise par la production de maisons de ville et de petits collectifs sur les îlots H1, H2, H3 et H4.

En juillet 2017, un appel à projets ayant pour objet une consultation d'acquéreurs dans le cadre du projet de requalification du centre-ville d'Arques a été lancé. Les îlots H1, H2, H3 et H4 ont été cédés, pour un montant total de 314 014 € pour la construction de 117 logements à différents attributaires en août 2018.

Après la vente des parcelles par l'EPF à la commune en décembre 2019, la première pierre pour l'îlot H1 a été posée en février 2020. Portés par un bailleur social, pour un coût de 3,6 M€, les travaux consistaient en la construction de 13 logements individuels et 10 appartements. Ils sont aujourd'hui achevés et les premiers occupants des logements sont arrivés en février 2022.

Les porteurs de projets retenus pour les îlots H2, H3 et H4 ont toutefois fait part à la commune, en décembre 2020, de leur désistement, justifié par des surcoûts prévisionnels liés aux particularités du site (gestion des pollutions, prescriptions de l'architecte des bâtiments de France pesant sur le prix de sortie des logements, et par conséquent peu compatibles avec une opération d'accession sociale à la propriété). Une solution de remplacement a pu être trouvée : en juillet 2021, la commune a décidé la cession des trois îlots à un promoteur. Toutefois, le type de construction envisagé diffère sensiblement du premier projet retenu, avec une densité de logements supérieure (105 logements contre 71 initialement). Ces nouveaux logements, destinés au parc locatif, pourraient être investis par leurs occupants fin 2023.

Parallèlement à la construction des logements, une aire de jeux a été réalisée et une piste cyclable est prévue, déjà réalisée pour la portion allant de la rue Marcel Delaplace à la Halle.

La première tranche du projet de requalification de la friche est donc potentiellement achevée avec 128 logements livrés ou en cours d'achèvement¹⁷, contre 117 prévus initialement comme précisé par le maire.

Composée des îlots H5 et H6, la deuxième phase des travaux de lotissement est en cours. Plusieurs promoteurs se sont déjà manifestés. Le conseil municipal a émis un accord de principe sur certains projets et des permis de construire étaient, à la date du contrôle de la chambre, en cours d'instruction. Les constructions envisagées comprennent notamment une résidence de 26 appartements pour personnes âgées autonomes et un immeuble de 12 logements destiné à l'accueil de personnes en situation de handicap.

Cette deuxième phase pourrait, à terme, être lotie de 140 logements supplémentaires. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire précise que cette deuxième phase comprend également un projet de construction de neuf logements en accession à la propriété, dont les permis de construire ont été délivrés.

La troisième phase de l'opération porte sur les îlots H12, H13, H14 et H15 et est en cours de réflexion. Ces îlots sont destinés à accueillir des logements. À la date du contrôle de la chambre, toutefois, aucun porteur de projet n'avait été retenu.

La chambre observe que la mise en œuvre du volet logement du projet s'effectue, depuis 2020, à un rythme soutenu. En termes de construction de logements sociaux, la première phase du projet correspond aux engagements souscrits par la commune auprès de l'EPF.

Cette réalisation satisfaisante de la composante logement de l'opération contraste, toutefois, avec les difficultés et incertitudes qui caractérisent le volet « équipements publics ».

¹⁷ 13 logements individuels, plus 10 appartements sur l'îlot H1 et 105 sur les îlots H2, H3 et H4.

1.5.2 Les difficultés du volet « équipements publics » : un projet de réhabilitation de la halle de la Composition qui peine à se concrétiser, un projet de Cité verrière abandonné

1.5.2.1 Le projet, *de facto* abandonné, de Cité verrière

Le projet de Cité verrière sur le site de la friche du centre-ville était un élément essentiel du projet d'aménagement approuvé par le conseil en 2017. Comme vu *supra*, la redéfinition des objectifs de l'opération d'aménagement, évoquée en conseil municipal le 30 septembre 2014 intégrait la création d'un « musée du verre » avec l'installation d'artisans verriers. Lors de la même séance, le conseil municipal décidait d'approuver le lancement d'une étude de faisabilité pour la création d'un « pôle verrier », équipement touristique et culturel susceptible de regrouper un musée du verre d'une superficie d'environ 1 000 m² d'espaces scénographiques mettant en valeur le verre dans ses différentes composantes, un atelier du verre pouvant accueillir des artistes en résidence et des stages de formation, un espace de présentation du travail d'artisans verriers et un espace d'exposition pour des artistes.

Remise en mai 2015, l'étude de faisabilité dressait le bilan des forces/opportunités et faiblesses/risques du projet. Elle identifiait trois scénarii de développement d'un pôle verrier prenant place dans les anciens bureaux de l'usine Arc International ou accolé à ces derniers dans un bâtiment neuf, pour un coût d'investissement allant de 10 à 14,9 M€ HT selon les hypothèses.

Selon le rapport fait par la maire au conseil municipal le 16 décembre 2015, « *la réalisation d'une Cité verrière touristique et culturelle au centre du projet d'aménagement du centre-ville* » devait « *créer un point d'ancrage, une vitrine du passé et de l'avenir du site* ». L'objectif affiché était d'atteindre de 30 000 à 50 000 visiteurs par an.

Le projet de la commune supposait une forte implication du secteur privé, et notamment de la société Arc. Une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) « La cité Verrière », au capital de 104 100 €¹⁸, a été créée en juin 2016¹⁹ avec pour objet social de créer et exploiter un pôle artisanal verrier, et de réaliser les aménagements extérieurs nécessaires à la Cité Verrière.

Pourtant, la mise en œuvre de ce projet s'est enlisée et, à la suite de l'étude de faisabilité, aucun concours d'architecture n'a été lancé. Les incertitudes sur le plan de financement paraissent en être la cause.

À la date du contrôle de la chambre, ce projet paraissait, *de facto*, totalement abandonné. Pourtant, le conseil municipal, qui s'était prononcé favorablement sur le principe de ce projet comme composante du schéma d'aménagement en 2017, ne semble pas avoir été informé des motifs ayant présidé à cet abandon, quelle qu'en soit la pertinence.

1.5.2.2 La réhabilitation de la halle de la Composition, un projet qui reste à définir

La commune souhaite réhabiliter le site de la « Composition Terrain du Quai », constitué d'une ancienne halle industrielle, dont les éléments structuraux métalliques ont été conservés et constituent un élément central du projet d'aménagement. Le maintien de la halle répond à un souci de préserver l'identité industrielle originelle du site.

¹⁸ Les principaux apporteurs au capital social (25 000 € chacun) étant la commune d'Arques, la communauté d'agglomération, la société Arc international et la Brasserie de Saint-Omer.

¹⁹ Les associés fondateurs sont la commune d'Arques, la CASO, la société Arc, la Brasserie de Saint-Omer, l'association des anciens verriers, la société V2R, la société Reselec et la société Transport Fiolet.

Cette ancienne composition servait autrefois de site de mélange des matières premières de la verrerie-cristallerie d'Arques. Sable, soude, chaux et autres adjuvants étaient convoyés par péniches et déchargés grâce au portique. Mise en service en 1964, elle s'est arrêtée avec la fin de l'activité de l'usine historique de l'entreprise.

En novembre 2017, un concours restreint a été lancé aux fins de désigner l'équipe de maîtrise d'œuvre chargée du projet de réhabilitation de la halle. Le coût prévisionnel de l'opération était estimé à 1,44 M€ HT (études non comprises). Un groupement, ayant pour mandataire un cabinet d'architectes, a été choisi par le conseil municipal en septembre 2018.

L'objectif du projet retenu était de créer une halle couverte et ouverte avec la possibilité que l'espace puisse être totalement fermé par une clôture légère et ouvragée contemporaine. La halle devrait également comprendre l'implantation d'un espace pour les exposants et artistes.

La mise en œuvre du projet s'est poursuivie avec le lancement de la consultation en vue de l'attribution des marchés de travaux. Le 13 février 2020, la commission d'appel d'offres s'est réunie en vue de désigner les titulaires des lots. Le montant total des offres retenues (1 538 122 €) était conforme à l'estimation initiale du maître d'œuvre. Le conseil municipal a été amené à se prononcer sur l'attribution des huit lots du marché, le 06 mars 2020, lors de la dernière réunion précédant son renouvellement. En dépit de l'avis favorable de la commission d'appel d'offres, il a décidé de ne pas se prononcer favorablement sur l'attribution des marchés et de ne pas autoriser la maire à les signer.

La nouvelle municipalité, en place à partir de mars 2020, a souhaité revoir l'économie du projet. Le lancement d'un concours restreint de maîtrise d'œuvre a été autorisé par le conseil municipal en mars 2021. L'ensemble du projet, tel qu'exposé alors au conseil, représentait une surface de 8 540 m², pour un coût prévisionnel d'opération de 5,5 M€ HT, nettement supérieur à l'estimation financière du projet précédent.

Au cours de la première phase du concours, 59 candidatures ont été reçues. Réuni le 12 mai 2021, le jury a retenu trois d'entre elles. Réuni une nouvelle fois le 1^{er} octobre 2021, sous la présidence du maire, il a procédé au classement des trois projets en lice.

Depuis cette date, toutefois, le projet n'a pas connu d'évolution et paraît avoir été mis à l'arrêt, la commune évoquant des motifs d'ordre budgétaire. Lors de la présentation des orientations budgétaires au conseil municipal, en février 2022, aucune ligne de financement n'apparaissait dans le PPI prévisionnel qui cadre pourtant les projets de la commune jusqu'en 2025. Le maire a en outre fait part de la recherche d'un investisseur privé pour le portage du projet de réhabilitation de la halle.

1.5.3 Un cadre général du projet d'aménagement à redéfinir et à présenter au conseil municipal

Le projet de requalification de la friche du centre-ville a, sur la période concernée par le contrôle de la chambre, connu des modifications substantielles, particulièrement sur son volet équipements publics. Le projet de Cité verrière paraît, *de facto*, abandonné, celui de la halle de la Composition, après avoir été profondément modifié, semble aujourd'hui en suspens, la commune paraissant hésiter sur les suites à lui donner.

La chambre observe que le projet de Cité verrière, tout comme celui de réhabilitation de la halle, font partie des OAP du plan local d'urbanisme intercommunal pour le site de la friche du centre-ville. La mise en œuvre du projet d'aménagement par la commune tend ainsi à s'écarter de ce cadre stratégique. Elle s'écarter, également, des objectifs d'aménagement approuvés par le conseil municipal en 2017.

Or, les évolutions constatées par la chambre n'ont fait l'objet ni d'une concertation avec les citoyens ni d'une présentation en conseil municipal. L'assemblée délibérante, si elle est régulièrement appelée à délibérer sur la cession d'îlots sur le site de la friche et à valider le choix de certains promoteurs, n'a pas été saisie d'une présentation globale du projet, en ses différentes composantes. Aucun plan de financement permettant d'appréhender le coût global du projet ni aucun échéancier ne lui ont, également, été soumis.

La chambre recommande donc de présenter au conseil municipal un schéma d'aménagement actualisé, accompagné d'un plan de financement et d'un calendrier prévisionnel.

Recommandation unique : présenter au conseil municipal le projet actualisé de requalification de la friche du centre-ville, assorti d'un plan pluriannuel de financement et d'un calendrier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le projet de réhabilitation de la friche du centre-ville, ancien site industriel majeur, est porté par la commune d'Arques et fait intervenir plusieurs partenaires, parmi lesquels l'établissement public foncier Hauts-de-France, chargé du portage foncier de l'opération et d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ce projet s'inscrit dans les orientations stratégiques des documents d'aménagement et d'urbanisme que sont le SCoT et le PLUi.

Sur le plan opérationnel, en dépit des modifications apportées au projet lors du changement de municipalité, la construction de logements connaît un début de mise en œuvre avec le lotissement de la première phase, quasiment achevé, et une programmation affichée sur la deuxième phase. En revanche, les équipements publics qui devaient s'intégrer dans le projet d'aménagement, Cité verrière et Halle de la Composition réhabilitée, ne connaissent pas de début de mise en œuvre opérationnelle. La création de la première paraît abandonnée, et la réhabilitation de la seconde est en suspens depuis 2021.

Compte tenu des modifications substantielles apportées au projet d'ensemble qui avait fait l'objet d'une concertation et présentation au conseil municipal, la chambre recommande de présenter à l'assemblée délibérante un projet actualisé, assorti d'un plan de financement pluriannuel et d'un calendrier.

*

* *



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ARQUES

*dont enquête régionale sur la réhabilitation des friches
en vue de créer des logements*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

1 réponse :

- M. Benoît Roussel, maire de la commune d'Arques.

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@crtc.ccomptes.fr

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