



**HAL**  
open science

## Intégration des études urbaines : agglomération de Saint-Omer

M. Meunier-Chabert, J.J. Duhayon, O. Bratosin

► **To cite this version:**

M. Meunier-Chabert, J.J. Duhayon, O. Bratosin. Intégration des études urbaines : agglomération de Saint-Omer. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 1999, 123 p. hal-02163809

**HAL Id: hal-02163809**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02163809>**

Submitted on 24 Jun 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comité d'orientation du Certu | CETE Nord-Picardie

# Intégration des études urbaines

*Agglomération de  
Saint-Omer*



Ministère de l'Équipement,  
des Transports et du Logement



Centre d'études sur les réseaux, les transports,  
l'urbanisme et les constructions publiques



Centre d'études techniques de l'Équipement  
de Nord-Picardie

## **SOMMAIRE**

<b><u>I. Analyse Rétrospective</u></b> .....	<b>4</b>
1. Saint-Omer et son histoire .....	4
2. L'évolution récente de l'agglomération.....	7
2.1 Evolution démographique .....	7
2.2 Caractéristiques et évolution économiques .....	8
2.3 L'habitat et l'évolution du marché du logement .....	12
2.4 L'évolution des conditions de déplacement .....	16
2.5 Les réalisations majeures ayant eu une incidence sur le développement local .....	20
2.6 Les politiques publiques successivement mises en œuvre, impact des nouvelles réglementations ou législations.....	23
2.7 L'évolution du contexte institutionnel .....	25
<b><u>II. Démarches et Etudes Marquantes : Continuités et Evolutions</u></b> .....	<b>28</b>
1. Importance des démarches de cadrage.....	31
2. Le district maître d'ouvrage de la plupart des démarches.....	31
3. Omniprésence de l'Agence d'Urbanisme dans la conduite technique des démarches à partir des années 90.....	31
4. Elargissement continu du partenariat.....	32
5. Elargissement continu des territoires.....	32
6. Objectifs et champs d'application : continuités et inflexions .....	33
7. Les indicateurs .....	39
8. Les scénarios.....	41
<b><u>III. Système de référence</u></b> .....	<b>44</b>
1. Les objectifs récurrents.....	44
1.1) L'ouverture de l'Audomarois sur l'extérieur .....	45
1.2) Le renforcement de la ville-centre .....	46
1.3) La lutte contre l'urbanisation disséminée consommatrice d'espace .....	47
1.4) La protection-valorisation de l'environnement.....	48
2. La complémentarité des démarches ou études.....	48
3. Les stratégies partenariales .....	50
4. Indicateurs et scénarios.....	52

<b><u>IV. Fiches d'analyse</u></b> .....	<b>53</b>
1. SDAU de la région de St Omer - Juin 1972 .....	53
2. Contrat d'Aménagement ville moyenne - Agglomération de St Omer - Novembre 1973	59
3. Dossier d'agglomération programmation, des opérations de voirie et de transport en milieu urbain - VII plan - 1975 .....	63
4. Plan-programme mieux vivre dans l'agglomération audomaroise - Septembre 1986.....	68
5. Programme local de l'habitat de la région audomaroise - Diagnostic-Juillet 1987.....	71
6. Révision et extension du Schema Directeur de l'Audomarois et de sa région - 1991 .....	78
7. Schema Directeur de l'Audomarois, région de St-Omer - Constat et état des lieux - Décembre 1993 .....	80
8. Le projet d'agglomération - Octobre 1992 .....	85
9. Programme de référence de la ville de St-Omer - Juin 1996.....	91
10. Schema Directeur de l'Audomarois - région de St Omer - Avril 1998 .....	98
11. Opération « Cœur de pays » - Mars 1997.....	106
 <b><u>V. Autres documents consultés</u></b> .....	 <b>109</b>
 <b><u>VI. Compte-rendus des entretiens</u></b> .....	 <b>110</b>

# **I. ANALYSE RETROSPECTIVE**

## **1. Saint-Omer et son histoire**

### ***Saint-Omer : une ville de la Ligue Hanséatique au moyen âge...***

L'histoire de la ville est riche. En témoigne son patrimoine architectural, tant les édifices civils et religieux que les hôtels ou maisons particulières.

De XII au XVI siècle, Saint-Omer est une place marchande, elle adhère à la Ligue Hanséatique en tournant son économie sur la façade littorale : les produits sont acheminés par les canaux, le marais est conquis, les grands édifices religieux, la cathédrale en particulier, sont construits. Durant cette période, Saint-Omer accueille aussi une foire aux laines et aux draps. Le réseau viaire de la ville intra-muros existe déjà pratiquement dès la fin du XIII siècle. Siège de plusieurs établissements religieux, la ville connaît un essor culturel aussi important que son essor économique.

Au XVII siècle, Saint-Omer se dévitalise économiquement mais demeure une capitale administrative et religieuse. Elle devient aussi une place militaire (fortifications de Vauban).

Du XVIII siècle au début du XIX, la ville connaît un renouveau économique sur une base manufacturière (textile, tanneries, brasseries...) et agricole (maréchage). La voie Lille-Dunkerque est tracée, le canal de Neufossé est creusé. Apparition d'une ségrégation dans l'habitat : les hôtels particuliers côtoient les « flégards », sortes de courées ouvrières.

### ***Saint-Omer : une ville qui rate sa première révolution industrielle.***

Jusqu'en 1945, Saint-Omer connaît un repli démographique. La grande industrie est refusée constamment par les édiles et notables locaux qui se replient sur les anciennes bases manufacturières, alors même que les conditions de la mutation industrielle sont réunies : mise au gabarit Freycinet du canal de Neufossé, tracé des grands boulevards de ceinture, démantèlement des remparts, réalisation du réseau ferroviaire, de la gare. L'Audomarois connaît aussi à cette époque une forte émigration vers le bassin minier. Seule la vallée de l'Aa se développe avec l'industrie papetière, en opposition avec Saint-Omer qui continue à vivre sur un système semi-autarcique. Les quartiers du bas de la ville (quai des salines, quai du commerce) se développent néanmoins avec des petites entreprises plus ou moins directement dépendantes de la voie d'eau et qui attirent une population ouvrière dans des conditions de logement désastreuses.

### ***Les Verreries-Cristalleries d'Arques engagent la mutation économique...***

De 1945 à 1970, repli démographique continue de la ville-centre dans un ensemble aggloméré qui lui, ne cesse de progresser, principalement du fait de l'expansion fulgurante de la verrerie-cristallerie d'Arques (VCA) qui passe de 900 personnes en 1950 à 7000 personnes en 1970, entraînant dans son sillage l'expansion des cartonneries-papeteries et incitant d'autres activités industrielles telles que la téléphonie (CGCT) à s'implanter dans l'Audomarois. La ville de Saint-Omer se désindustrialise au profit des communes périphériques (création de ZI sur Arques, Blendecques...). La mise à grand gabarit du canal d'Aire sur la Lys, qui passe en dehors de Saint-Omer, mais traverse la commune d'Arques, décline le canal de Neufossé et le port de Saint-Omer, au profit du port d'Arques qui alimente la VCA en matières premières.

L'emploi tertiaire croît cependant à Saint-Omer qui reste une place administrative, commerciale, bancaire et culturelle, un pôle scolaire et medico-hospitalier intéressant une vaste zone rurale à cheval sur la Flandre et le Haut-Artois.

### ***.... et l'agglomération, sa mutation spatiale.***

Pour répondre aux importants besoins en logements, la ville n'a que très peu d'espaces disponibles, et c'est principalement Longuenesse, commune limitrophe, qui accueille les grandes opérations HLM (Fort-Maillebois : 1500 logements) et les équipements (cité scolaire). L'engouement pour l'accession individuelle apparaît dès le début des années 70, encouragée à la fois par la politique patronale de VCA et les collectivités locales. Saint Martin au Laert, autre commune limitrophe de Saint-Omer, Arques, Blendecques, Wizernes, dans la vallée de l'Aa profitent largement de ce mouvement. Le patrimoine immobilier ancien de Saint-Omer est délaissé au profit de la construction neuve en périphérie. Les premières zones industrielles sont réalisées (Hocquet, Wizernes...).

### ***Le SDAU, approuvé en 1971 et publié en 1972, arrive à un moment crucial de redistribution économique et sociale au sein de l'agglomération.***

La période post-SDAU est une période de grands investissements publics et privés :

- réalisation d'une bonne partie du maillage routier et autoroutier,
- extension des ZI existantes (Lobel, Noir-Cornet...),
- réalisation du quartier Sainte-Catherine : 1000 logements plus des équipements publics (siège du district, centre des impôts...) et un grand centre commercial (à l'époque Delta, devenu ensuite Mammouth). Le quartier Sainte-Catherine dans ses premières tranches préfigure la zone d'urbanisation continue préconisée par le SDAU entre Arques et Saint-Omer,
- destruction d'un bon nombre de logements insalubres dans les quartiers Nord et Est de Saint-Omer ; reconstruction de 571 logements HLM sur une douzaine de sites,
- périurbanisation de grande ampleur qui touche bon nombre de communes rurales,

- réaménagement de l'hypercentre de Saint-Omer, du bastion Saint-Venant et du jardin public,
- restauration de la bibliothèque, du lycée Ribot...
- lancement d'une première OPAH (81-83).

La période récente complète surtout les investissements engagés précédemment ; un certain nombre d'évolutions se font jour :

- compléments apportés au maillage routier (rocade, RD 600, RN 42 entre Boulogne et Saint-Omer...),
- nouvelles zones d'activités (Tatinghem, Frais-Fonds),
- deuxième hypermarché, multiplication des moyennes surfaces,
- déplacement ou implantation en périphérie de grands équipements (hôpital, prison...),
- implantations universitaires sur Longuenesse,
- intégration de l'Audomarois au Parc Naturel Régional et mesures de sauvegarde du marais du Rommelaere,
- abandon de l'urbanisation continue entre Arques et Saint-Omer et bouclage du programme de la ZAC Sainte-Catherine,
- résorption de l'habitat insalubre désormais limitée à trois îlots résiduels,
- rénovation et action sociale sur Fort Maillebois où se cristallisent les difficultés sociales liées à l'essoufflement économique,
- lancement de la 2<sup>ème</sup> OPAH (89-92),
- lancement de la démarche « cœur de pays » dans laquelle la ville de Saint-Omer entend pousser ses propres projets de requalification urbaine,
- Saint-Omer classée ville d'Art et d'Histoire,
- un nouveau schéma directeur est aujourd'hui approuvé sur un périmètre élargi, correspondant au bassin d'emploi de Saint-Omer et obéissant à une logique de mutualisation des projets de développement.

L'histoire de l'Audomarois conditionne encore bon nombre de débats sur la gestion du territoire et le partage des pouvoirs locaux. Des thèmes actuels trouvent leurs origines en partie dans cette histoire :

- les relations entre Saint-Omer et son agglomération en terme de partage des charges et des ressources,
- le dépeuplement de la ville-centre, thème récurrent, synonyme de dévitalisation et processus ayant été plusieurs fois à l'œuvre au cours des siècles précédents,
- la vocation de ville d'Art, de culture et d'histoire revendiquée par Saint-Omer pour asseoir son rôle de commandement local et le rayonnement de l'Audomarois dans son ensemble,
- les politiques permanentes de revalorisation du patrimoine bâti de la ville-centre, traduites à travers les aménagements urbains, la RHI sur les secteurs les plus dégradés, historiquement quartiers ouvriers insalubres, les deux OPAH qui se sont succédées.

## **2. L'évolution récente de l'agglomération**

### ***2.1 Evolution démographique***

***Une ville-centre qui se dépeuple dans une agglomération qui stagne, une dynamique périurbaine.***

- Stagnation de la population de l'agglomération (c'est-à-dire Saint-Omer, Arques, Longuenesse, Blendecques, Wizernes, Saint-Martin-au-Laert) depuis 1975 : + 0,8% entre 1975 et 1982, - 1,3% entre 1982 et 1990 ;
- Dépeuplement continue de la ville-centre : près de 2500 habitants en moins entre 1975 et 1990 soit 15% de perte, dépeuplement engagé depuis les années 1960 ;
- Forte progression sur la même période, + 34%, de Longuenesse, commune limitrophe de Saint-Omer, ayant reçu une bonne part des logements construits dans les années 1970 ;
- Dépeuplement également d'Arques, le grand pôle industriel - 10% ;
- En dehors de Longuenesse, les grands bénéficiaires de l'expansion audomaroise sont les communes rurales du District, + 30%, soit pour l'ensemble + 3095 habitants, alors que la zone urbaine en perd 668 entre 1975 et 1990 ;
- Solde migratoire important dans les communes rurales, +1,03% en variation annuelle, contre - 0,28% pour l'agglomération et surtout - 0,82% pour Saint-Omer, traduisant un mouvement de périurbanisation résidentielle accentuée, au détriment principalement de la ville-centre ;
- Le mouvement naturel limite les dégâts + 1,03% en variation annuelle pour Saint-Omer, +1,09% pour l'agglomération. L'Audomarois est l'une des zones les plus jeunes du Nord-Pas de Calais, malgré une baisse régulière depuis 1975.

***Plus de personnes âgées, de personnes seules, de chômeurs dans Saint-Omer.***

- La ville-centre détient une population sensiblement plus âgée que l'ensemble de l'agglomération et du District, avec une tendance au vieillissement qui se confirme depuis 1982 :
- Surreprésentation des personnes seules à Saint-Omer par rapport à son agglomération, 33% contre 22%, qui résulte directement de la structure urbaine de l'agglomération : implantation massive de logements individuels accession et de collectifs HLM en périphérie accueillant les ménages de 3 personnes et plus. La taille moyenne des ménages est de 2,5 personnes à Saint-Omer en 1990 contre 2,8 pour l'agglomération ;

- Taux d'activité de la population de Saint-Omer inférieur à celui de l'agglomération en 1982 comme en 1990. Taux de chômage proches en 1982 pour saint-Omer et son agglomération (autour de 10%), mais aggravation en 1990 : taux de chômage de 17% pour Saint-Omer, et de 14% pour l'agglomération. Le taux de chômage de la ville-centre est même supérieur à celui de la région (15%), marquant une tendance à la paupérisation d'une partie de la population de Saint-Omer.

***Saint-Omer : un caractère hybride sur le plan socio-professionnel.***

A côté de cette paupérisation croissante, se dessine aussi une évolution positive dans la ville-centre entre 1982 et 1990, en ce qui concerne certaines catégories socio-professionnelles, comparée à celle de l'agglomération ou du District :

<i>CSP</i> <i>Evolution 1982-1990</i>	<i>Saint-Omer</i>	<i>Agglomération</i>	<i>District</i>
<i>Artisans, commerçants, chefs d'entreprise</i>	- 2,6	- 2,3	- 1,9
<i>Cadres, professions intel.</i>	+ 2,3	+ 1,1	+ 0,8
<i>Professions intermédiaires</i>	+ 0,8	+ 0,5	+ 0,3
<i>Employés</i>	+ 1	- 0,1	- 0,3
<i>Ouvriers</i>	- 2,1	- 2,3	- 2,3
<i>Retraités</i>	+ 1,4	+ 2,8	+ 2,8

On y note une progression plus marquée des cadres, professions intellectuelles, professions intermédiaires et employés. Les cadres et professions intellectuelles sont même sur-représentés par rapport à la moyenne régionale en 1990 (9,1% contre 6,6%). Professions intermédiaires, retraités et ouvriers sont par contre sous-représentés. Ceci tend à confirmer le statut hybride de la ville-centre du fait à la fois d'un processus d'embourgeoisement et d'une progression de l'exclusion pour une part grandissante de la population. Saint-Omer tend aussi à s'affirmer vis-à-vis de son District en tant que pôle tertiaire.

***2.2 Caractéristiques et évolution économiques***

***Une prospérité économique fondée sur l'activité industrielle qui s'essouffle.***

Le « sous-emploi virtuel » global<sup>1</sup> de l'Audomarois est l'un des plus faibles de la région Nord - Pas de Calais entre 1968 et 1990. Le bassin de Saint-Omer se situe au même niveau que celui de Lille pour le ratio emplois/ménage en 1968 (1,38) comme en 1990 (1,15).

<sup>1</sup> C'est-à-dire le nombre de chômeurs + le nombre des 15-64 ans qui seraient actifs si la zone avait le même taux d'activité que le taux national, rapportés à la population active au lieu de résidence + les 15-64 ans.

La politique active d'embauche de la VCA et correspondant à sa forte expansion des vingt dernières années (80% de sa production est maintenant exportée) a été l'un des grands facteurs de progression globale de l'emploi, l'une des plus fortes de la région entre 1982 et 1990, similaire à celle de l'Ile de France.

Cependant, la prospérité économique qui a singularisé l'Audomarois jusqu'au début des années 1980, vis-à-vis d'un Nord - Pas de Calais globalement en crise profonde, s'est en partie estompée : de 1982 à 1990, le bassin connaît une forte progression du chômage, de 9,2% à 12,2%, mais à un niveau qui reste inférieur à celui de la région.

Ce recul économique est dû pour l'essentiel au déclin de la plupart des autres branches industrielles. L'augmentation des effectifs de la VCA ne compense pas le repli des autres secteurs (BTP, construction électrique, métallurgie...) : + 1618 personnes entre 1982 et 1990, contre - 2199 personnes.

### ***Une situation de quasi mono-industrie.***

Cette évolution de l'ensemble des branches place la VCA en situation hégémonique avec 11000 salariés. Elle pèse à elle seule le 1/3 des emplois salariés du privé en 1990 et cette caractéristique n'a cessé de s'accroître au fil des années. Elle met de plus en plus la zone d'emploi sous dépendance de l'entreprise avec les risques inhérents à tout territoire en situation tendancielle de mono-industrie. La transformation récente de la VCA en SA signifie une intégration dans les marchés financiers et à moyen terme, des stratégies peut-être très différentes de celles qui ont prévalu jusqu'à présent en matière de localisation des unités de production et d'effectifs.

### ***Une certaine mutation tertiaire qui freine le repli du marché du travail.***

Les emplois industriels représentent encore la plus forte part des emplois dans l'Audomarois (64% en 1990) du fait principalement de la VCA.

La progression constatée de l'emploi tertiaire dans le bassin depuis 1975 constitue surtout un effort de rattrapage, l'Audomarois ayant encore la plus faible part d'emplois tertiaire de l'ensemble littoral auquel il appartient (50,4% contre 62,9%). Durant la même période, 1982-1990, d'évolution des branches industrielles, le tertiaire réalise un gain de 2287 emplois, principalement dans les domaines du commerce de détail, des activités d'étude, de conseil et d'assistance, de transports, des administrations économiques et sociales.

A côté de l'industrie verrière, ce sont donc les services marchands et non marchands et les transports qui sont les plus porteurs. C'est dans l'industrie du textile et de l'habillement et la construction de matériel électrique et électronique que les pertes sont les plus sévères.

### ***Une sous-qualification qui perdure, un sous-emploi féminin.***

Le bassin d'emploi connaît un déficit notable de cadres et professions libérales par rapport à la région. L'activité industrielle dominante est très orientée sur la production requérant des emplois à faible qualification. Techniciens et agents techniques sont fortement sous-représentés aussi bien dans l'industrie que dans les services. La progression, dans la période récente des catégories ingénieurs et cadres, supérieure à celle du Nord - Pas de Calais, ne modifie pas vraiment la situation. La ville-centre constitue un isolat tertiaire dans un territoire à forte connotation industrielle.

Cette sous-qualification est l'un des facteurs prépondérants d'augmentation du chômage : il touche particulièrement les catégories ouvrières non-qualifiées. Ce sont les jeunes qui paient le plus lourd tribut au chômage (26,3% des chômeurs) par effet démographique (l'audomarois est une région jeune), et les femmes (19,3%). L'audomarois se caractérise en effet par une moindre croissance de l'emploi féminin entre 1968 et 1990, comparée à celle d'une région, elle-même en situation notoire de sous-emploi féminin, (+21% contre +24%) et au contraire par une très forte croissance de l'emploi masculin qui contraste avec l'évolution régionale (+14% contre -16%).

### ***Une amélioration récente des niveaux de formation.***

La sous-qualification a été longtemps attribuée au mauvais niveau de formation et de diplôme en particulier bac et post-bac, du bassin. Dans la période des 10 dernières années, le niveau de diplôme s'est sensiblement amélioré, en particulier pour les baccalauréats.

Saint-Omer est à ce titre, un pôle scolaire de première importance qui émerge sur une vaste zone rurale : 7000 lycéens et 4000 collégiens des secteurs public et privé en 1990, si on adjoint Longuenesse, la commune limitrophe sur laquelle est implantée la cité scolaire.

L'implantation récente d'un IUT dans le cadre du plan université 2000 et de la mise en place de l'Université du Littoral, de deux écoles privées d'ingénieurs et de cadres commerciaux (ESCP, EIP) à l'initiative de la VCA, vient encore renforcer le pôle audomarois et valoriser son image. La création des deux écoles supérieures par un groupe industriel privé constitue un fait unique dans la région Nord - Pas de Calais. Elle s'inscrit en réaction vis-à-vis des pouvoirs publics considérés comme trop timides en matière d'implantations universitaires.

Les formations courtes ou pré-professionnelles post-bac (BTS) se valent peu ou prou sur l'évolution du marché du travail, avec des augmentations, dans la période récente, des effectifs scolarisés dans le secteur verre et céramique et les services marchands (commerce, techniques financières).

### ***Activité culturelle, histoire et qualité des milieux naturels invoquées comme leviers économiques.***

L'activité culturelle, traditionnellement riche, de l'Audomarois et de plus en plus considérée comme un levier économique, en tant que participant d'une stratégie de marketing urbain, et un mode privilégié de valorisation des formations scolaires et universitaires, en proposant notamment aux scolaires et étudiants des lieux de connaissance : la bibliothèque municipale, la société Académique des Antiquaires de la Morinie, vieille société savante qui possède des collections particulièrement riches, les musées (Sandelin, Dupuis, Ecomusée de Marais, musée du papier, musée de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale). Saint-Omer est également un pôle artistique puisqu'elle détient une Ecole Nationale de Musique et de Danse (créée en 1884), une Ecole des Beaux-Arts (créée en 1767) et un théâtre à l'italienne.

La trilogie Culture-Nature-Histoire est de plus en plus présente dans les discours locaux en résonance avec les objectifs de développement, en faisant valoir la qualité du passé historique et les attraits des milieux naturels tout proches : marais et forêt. L'audomarois est d'ailleurs devenu l'un des secteurs du parc Naturel Régional. Des opérations de sensibilisation à la flore et à la faune des milieux humides sont régulièrement organisées (la grange-nature reçoit 200 000 visiteurs/an) et la fréquentation touristique s'accroît chaque année.

Des projets de valorisation du patrimoine sont à l'étude (enclos Notre-Dame, enclos Saint-Bertin, itinéraires historiques) d'autres ont été réalisés (Lycée Ribot, Bibliothèque Municipale, Théâtre, Coupole d'Helfaut...).

### ***Une très forte concentration de l'emploi sur l'agglomération.***

Ce qui vaut pour le bassin d'emploi de Saint-Omer en matière de caractéristiques économiques vaut pour l'agglomération, puisque celle-ci concentre 80% de l'emploi salarié et 64% des entreprises de la zone. On compte plus de 2 emplois par actif résidant en 1990 sur Arques, entre 1,5 et 2 emplois sur Saint-Omer. Cette concentration de l'emploi en zone urbaine s'accroît du fait de la récession de l'emploi en zone rurale.

### ***Saint-Omer : une ville moyenne à grand rayonnement rural par son niveau de service.***

La ville de Saint-Omer regroupe la plus grande part des services et commerces. C'est une sous-préfecture, avec son tribunal de Grande Instance, ses collèges et lycées... Elle dispose de services spécialisés, typique d'une ville moyenne à grand rayonnement rural : agences immobilières, agences de voyage, assurances, banques et établissements financiers... Elle dispose aussi d'un hypermarché, l'autre hypermarché se trouvant en périphérie immédiate de la ville-centre. On y trouve un large éventail de commerces et d'artisans très spécialisés : antiquaires, encadreurs, audio-hifi, armuriers, travailleurs de verre... L'hôtellerie et la restauration tendent à se développer en relation avec l'accroissement de la fréquentation touristique.

Mais le commerce se fragilise sous les effets conjugués de l'implantation du 2<sup>ème</sup> hypermarché et de la multiplication des moyennes surfaces spécialisées le long de la RN 42 qui tangente le centre-ville. Cette fragilité se traduit par une diminution des « locaux » au profit des franchisés à caractère plus volatile, par une dévalorisation des fonds de commerce et des difficultés à les vendre.

### ***Moindre potentiel fiscal et moindres revenus des ménages de la ville-centre.***

Les communes de Wizernes et d'Arques arrivent en tête des communes de l'agglomération en matière de potentiel fiscal. En 1991, le différentiel de potentiel fiscal (fondé sur les 4 taxes) entre Arques et Saint-Omer, s'élève à 12.122.517 F, soit 56% de ressources supplémentaires en faveur d'Arques. Ce potentiel fiscal ramené à la population de chaque commune accroît le différentiel entre Arques et Saint-Omer (163%). D'ailleurs la ville-centre n'arrive qu'en 5<sup>o</sup> position parmi les 6 communes de l'agglomération, derrière Arques, Blendecques, Wizernes, Saint-Martin ou Laert. Ceci éclaire singulièrement les débats à propos de la solidarité intercommunale, réclamée par les élus de la ville-centre. Le différentiel de potentiel fiscal entre Saint-Omer et les 4 autres communes de l'agglomération, s'explique principalement par l'importance de la TP, dont Arques est l'une des grandes bénéficiaires grâce à la VCA. En 1989, un fonds de péréquation de la TP est instauré. Il est utilisé pendant 1 an et permet la création d'un fond de développement économique. Dans le cadre du renouvellement du statut du District, la péréquation est remise en cause par les petites communes et est remplacée par un reversement de 25% de TP au District, pour les zones d'activité dont le District est Maître d'ouvrage. La relativement moindre ressource de TP pour Saint-Omer a pour conséquence un niveau plus élevé pour les 3 autres taxes, en particulier la taxe foncière et la taxe d'habitation, de nature dissuasive, selon certains opérateurs locaux, vis-à-vis de l'investissement immobilier.

Le revenu moyen des foyers fiscaux imposés est également plus bas à Saint-Omer qu'à Arques (en 1990 : 123.147 F contre 125.216 F) ; de même le revenu moyen des foyers fiscaux non imposés est plus faible que celui de l'agglomération (30.471 F contre 33.785 F) aggravé par le fait que Saint-Omer détient une part de foyers fiscaux non imposés plus importante que l'agglomération dans son ensemble (59% contre 57%).

## ***2.3 L'habitat et l'évolution du marché du logement***

### ***Une offre locative largement concentrée sur l'agglomération.***

Les grandes opérations de logement réalisées sur Saint-Omer et les communes satellites (Longuenesse, Arques) sont composées pour une grande part de logements HLM. Ce parc est concentré à hauteur de 80% sur l'agglomération, y compris sur la période la plus récente : plus de 70% des PLA construits sur la période 1985-1995. La zone rurale est très faiblement dotée.

Cependant, alors que le bassin d'habitat de Saint-Omer a connu la plus forte progression de ménages entre 1975 et 1995<sup>2</sup> de toute la région, la dotation en PLA est l'une des plus faibles (38 PLA pour 100 nouveaux ménages apparues entre 1975 et 1995, contre 61 PLA pour l'ensemble de la région).

A l'étroit dans ses limites communales et très densément occupée, la ville-centre n'a pu accueillir qu'une part minoritaire des PLA sur l'ensemble de la période (1975-1995) avec toutefois un net recentrage sur la ville-centre, depuis le milieu des années 1980, avec l'arrêt progressif de la programmation sur Sainte-Catherine.

L'ensemble des zones soumises à restructuration urbaine dans le cadre de la RHI, sur Saint-Omer, se sont vues affectées du locatif HLM en remplacement du parc vétuste détruit.

Sur-représentation de l'offre locative privée dans la ville-centre, à hauteur de 23% de l'offre locative totale (en 1990) contre 9% pour la banlieue, 15% pour l'ensemble du bassin, 17% pour la région. Cette offre, provenant pour l'essentiel d'un parc ancien, diminue cependant sous les effets conjugués de l'accession, d'une forte vacance (l'une des plus élevées des villes-centres de la région en 1990) et d'une politique de destruction des logements insalubres. De poids équivalent à celle de l'offre HLM, l'offre locative privée a progressivement été remise à niveau en matière de confort, quoique subsiste encore un certain décalage.

***L'une des plus fortes dynamiques périurbaines sur l'ensemble de la période, mais en baisse constante.***

L'Audomarois a connu l'un des plus forts mouvements de périurbanisation du Nord - Pas de Calais, près de 280 logements par an entre 1975 et 1995. Mais ce mouvement est diffus dans l'ensemble de la zone rurale.

Le rythme de construction n'est pas constant. En effet, il baisse régulièrement entre 1978, où il a atteint son apogée avec 500 logements par an, et 1992 où le rythme n'est plus que de 100 logements par an. Depuis 1993, il se situe entre 150 et 200 logements par an.

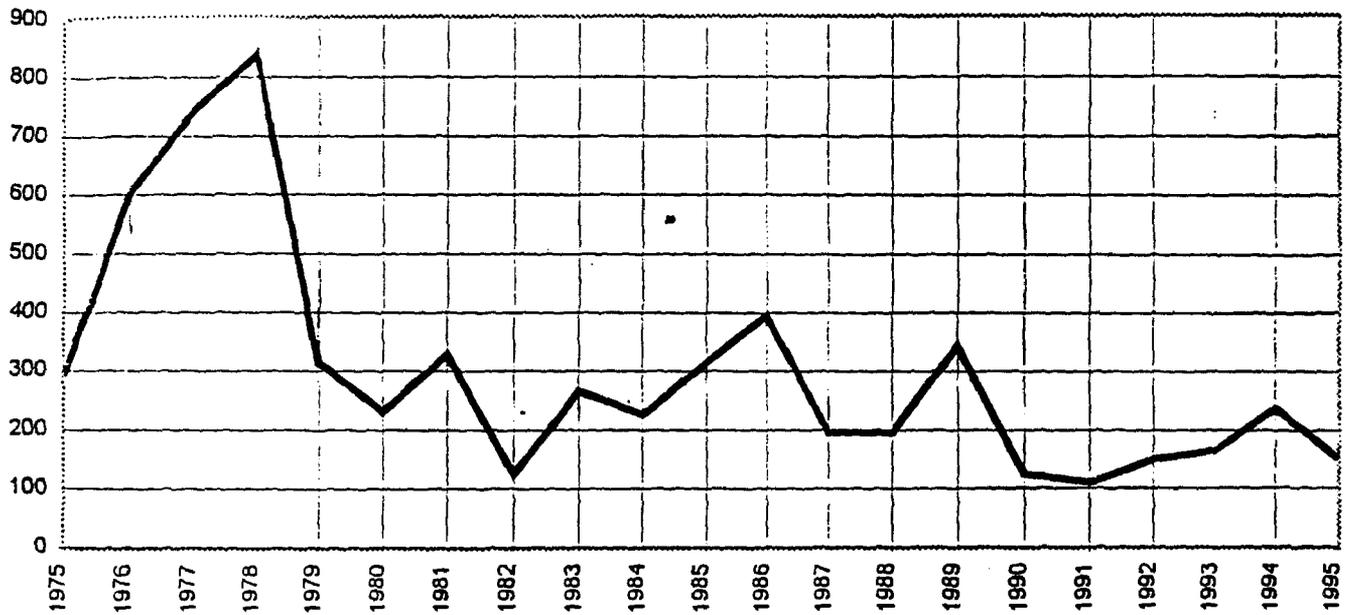
Le grand vecteur de la périurbanisation est le PAP, outil adapté d'accession pour des familles d'ouvriers et d'employés dont les revenus restent modestes (cf. le sous-emploi féminin évoqué plus haut). Il représente sur le bassin de Saint-Omer près de 40% de la construction de logements entre 1975 et 1995. Depuis 1990, le PAP s'est effondré, avec une disparition notamment des mises en vente ou des stocks de logements gérés par les promoteurs.

Les mutations foncières émanant de particuliers (vendeurs-acquéreurs) et à destination de maisons individuelles, sont désormais plus nombreuses en frange de l'Audomarois.

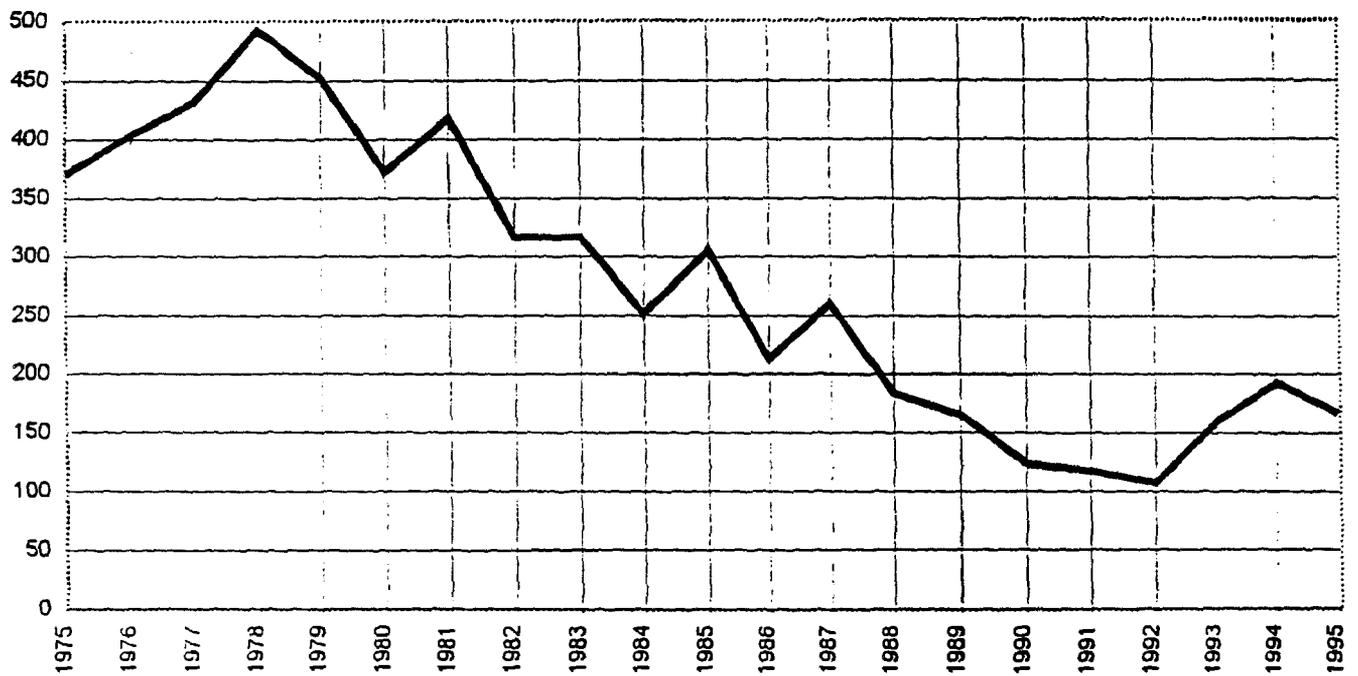
---

<sup>2</sup> Estimation INSEE pour 1995.

### Construction neuve en zone urbaine



### Construction neuve périurbaine



### ***Une forte évolution du marché du logement.***

Cette évolution est pour une grande part le fruit de l'évolution économique locale. Le sentiment d'une plus grande précarité de l'emploi pèse sur le comportement des ménages qui privilégient l'épargne et le désendettement au détriment de la consommation et de l'investissement immobilier. La période faste de l'accession de la fin des années 1970 ne paraît pas pouvoir se reproduire dans les conditions actuelles de solvabilité des ménages et de financement des logements, même si, à partir de 1993, le rythme de construction augmente sensiblement. L'offre foncière (en lotissements) est réajustée pour tenir compte de ce reflux, mais la concurrence entre communes rurales est d'autant plus vive. Le prix des terrains en frange de l'agglomération introduit une segmentation dans la clientèle des accédants, et les plus modestes tendent à s'établir en rural éloigné de Saint-Omer où les coûts fonciers sont moins élevés. Dans une certaine mesure, le parc ancien et le logement d'occasion jouent désormais un rôle de substitution au parc neuf pour les candidats à l'accession mais dont les revenus sont limités.

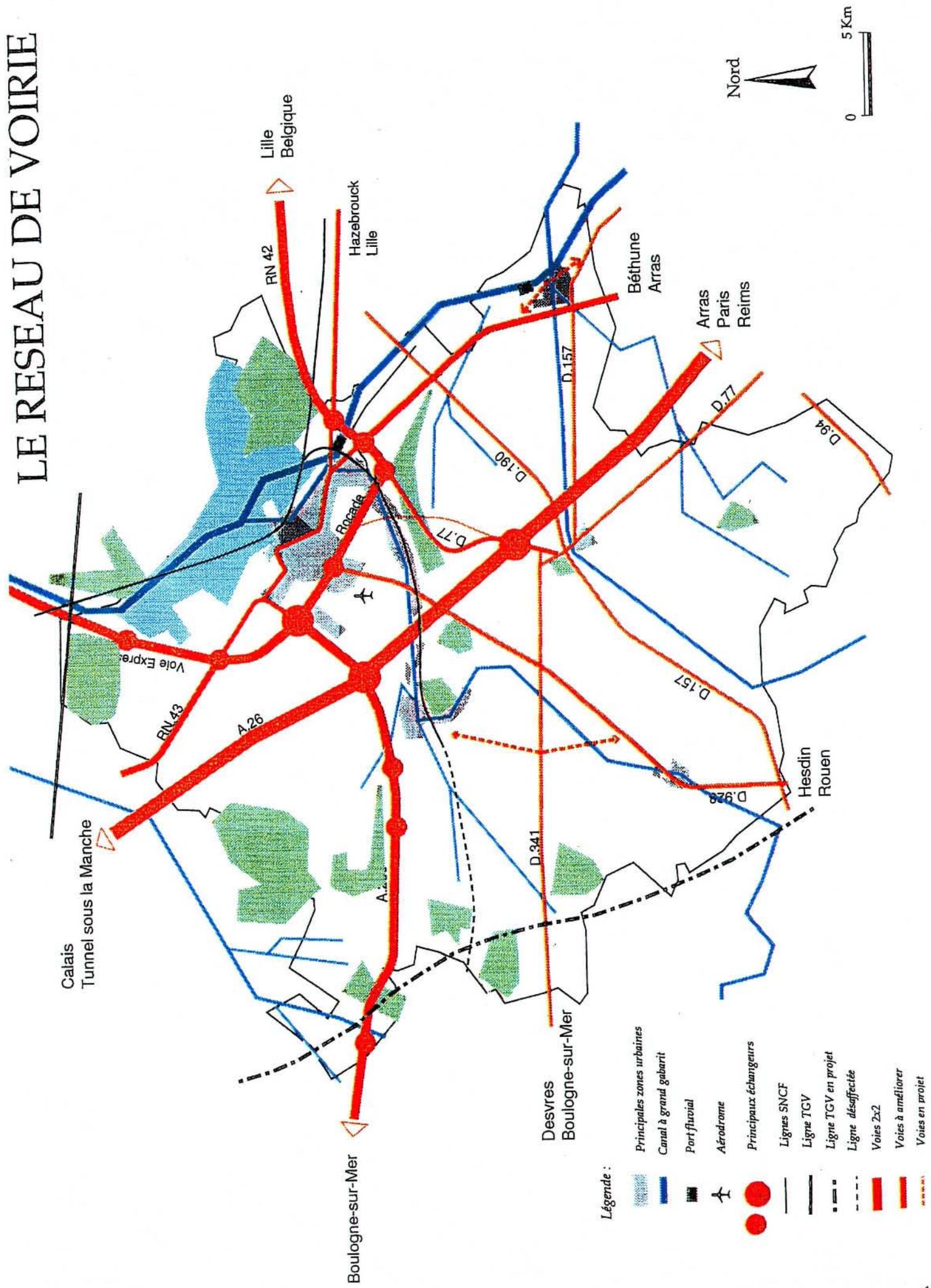
L'autre conséquence de cette modification du comportement des ménages est un report de la demande en logement sur le parc locatif, soumis ainsi à une tension croissante. Les délais de satisfaction des demandes s'allongent fortement pour le parc HLM. Les loyers augmentent dans le parc privé de Saint-Omer et des communes limitrophes et sont supérieurs à ceux du parc HLM, pour les logements confortables. Dans le cas du parc HLM, comme dans le cas du parc locatif privé, la tension renforce le processus de segmentation sociale : loyers de locatif privé plus élevés à Saint-Omer, demandes plus nombreuses pour les bons produits du parc HLM (logements individuels ou logements collectifs bien situés, en dehors de certains groupes de Maillebois ou de Sainte-Catherine).

### ***Les deux OPAH comme levier de revalorisation patrimoniale et de maintien de la fonction résidentielle.***

Les résultats des deux OPAH qui se sont succédées sur la ville-centre (1981-1983 et 1989-1992) sont illustratifs de l'évolution du marché du logement. Dans les deux cas, les bilans sont positifs en matière d'amélioration du parc locatif. La deuxième OPAH révèle encore plus l'état de tension du parc locatif privé, les nombres de logements vacants améliorés et remis sur le marché étant très supérieurs aux objectifs fixés dans la convention d'OPAH. Elle a été d'ailleurs prorogée de 10 mois à la fin de l'exercice pour faire face aux demandes supplémentaires de propriétaires désireux de faire des travaux.

Dans le même temps, une OPAH lancée sur le District n'arrivait pas à atteindre les objectifs de rénovation du parc locatif et de résorption de la vacance qui lui étaient assignées. Il existait préalablement au démarrage de l'OPAH sur Saint-Omer un milieu d'investisseurs et de propriétaires, propice aux travaux. Plusieurs dizaines de SCI ont été créées à l'occasion du lancement de l'OPAH. Une part importante de logements réhabilités l'ont été sans aide de l'ANAH.

# LE RESEAU DE VOIRIE



Les deux OPAH de Saint-Omer ont eu des effets incontestablement positifs en matière de revalorisation du patrimoine architectural : plus de 1200 logements ont été réhabilités. Près de 20% des immeubles dont la réhabilitation était envisagée dans le cadre de la 2<sup>ème</sup> OPAH, ont fait l'objet d'une restauration de façade alors même que les subventions de la ville n'étaient pas majorées (il faut cependant noter que la ville vote depuis 1975, chaque année, un budget d'aide à la restauration de façades). De même, sur le plan du confort, les PAH distribuées aux propriétaires occupants ont dépassé le nombre prévus au départ.

Les deux OPAH ont également contribué à limiter le dépeuplement de la ville-centre par la lance de l'offre locative.

Les objectifs sociaux assignés à la 2<sup>ème</sup> OPAH, bien que non fixés quantitativement, n'ont par contre manifestement pas été atteints, l'indicateur étant le nombre de logements locatifs conventionnés dont le bilan est très maigre. Les bailleurs ont considéré les loyers libres comme plus profitables dans un contexte de tension locative que les loyers plafonnés liés au conventionnement. De même, le CAL-PACT, organisme à vocation sociale est très peu intervenu en matière de réhabilitation de logements. C'est l'outil PST mis en place deux ans après l'OPAH, au niveau du District, qui était censé la relayer pour développer une offre locative à destination des ménages défavorisés. Ceci revient à dire que si la démarche OPAH sur Saint-Omer était surtout destinée à l'investissement patrimonial, les phénomènes de pauvreté et d'exclusion du logement étaient désormais à prendre en charge par l'ensemble des communes.

### ***La montée de l'exclusion et de la paupérisation.***

Les difficultés d'ordre économique tendent maintenant à accroître les difficultés d'accès au logement pour certaines catégories de population : ménages en situation professionnelle précaire, jeunes sans emplois, sinistrés de l'accession... Dans le District, 25% des ménages sont en dessous du seuil de pauvreté, selon une étude réalisée en 1990. Ils logent pour partie en habitat de fortune ou en foyer d'hébergement. Dans ces derniers, les durées de séjour s'allongent fortement et les listes de demande d'hébergement également. Le passage vers un habitat plus stable, parc HLM ou parc privé, est de plus en plus difficile, le gisement immobilier prêt à accueillir les ménages démunis se faisant de plus en plus rare.

Le parc HLM joue un rôle social majeur dans la mesure où la précarisation de ses locataires s'accroît ; sur certains groupes et selon les bailleurs une certaine concentration des populations défavorisées s'opère et accentue le processus de segmentation sociale. L'exemple de Fort-Maillebois montre ainsi la nécessité de lancer un projet de quartier pour faire face à une crise sociale résultant le plus souvent de la paupérisation des résidents.

Cette tendance rend plus cruciale la question de la gestion du peuplement entre la fonction d'accueil et de répartition des populations démunies.

La ville-centre est en première ligne en matière d'offre locative privée. Le parc privé locatif y joue un rôle social de fait mais qui s'atténue de plus en plus : peu de conventionnements dans le parc rénové, hausse sensible des loyers en cas de remise sur le marché de logements vacants ou de relogement... De fait elle attire bon nombre de ménages en difficulté qui y trouvent encore un gisement de logements peu ou prou adaptés à leurs ressources, souvent inconfortables, mais qui tend à s'amenuiser au fil des années, du fait des stratégies d'investissement et de rentabilisation des bailleurs et des politiques publiques elles-mêmes en matière de restructuration urbaine. D'où le souci de gérer le problème de l'exclusion à l'échelle du District et non de la seule ville-centre avec un double objectif : poursuivre la revalorisation patrimoniale et réduire l'exode des personnes défavorisées (la municipalité considère avoir atteint un seuil en matière de budget d'aide sociale). A été mise en place à partir de 1990 et durant 3 ans, à ce propos, une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) dont l'objectif était de réserver 25 logements par an aux plus démunis, sur l'ensemble du territoire du District.

Le PLH de 1987 et la convention ville-habitat de 1991 avec ses 3 avenants successifs (92-93, 94-95, 96-97) consacrent en quelque sorte, une politique de gestion d'une exclusion grandissante ; des priorités sont accordées au logement des jeunes et des populations en difficulté, à la diversification et au renouvellement du parc locatif social, à l'amélioration du parc locatif privé, aux équilibres sociaux, notamment à travers la définition d'une politique de peuplement.

## ***2.4 L'évolution des conditions de déplacement***

### ***Une programmation des opérations de voirie et de transports en 1975, en étroite relation avec les objectifs du SDAU.***

Étaient prévus à l'époque à l'horizon de 10 ans, en matière d'infrastructure urbaines :

- La rocade de contournement de Saint-Omer, pour délester l'agglomération de son trafic de transit qui emprunte les RN 42 et RN 43. Cette rocade devait se réaliser par sections et élargissements successifs et être bouclée totalement à l'horizon 1985 ;
- Un ensemble de contournements : déviation Nord de Tatinghem, déviation de la RD 211, de la RD 928 sur Wizernes, de la RD 77 sur Blendecques ;
- La « voie des migrants », nouvelle route qui devrait délester la RN 42 entre Saint-Omer et Arques, en longeant la rivière de la Haute-Meldyck ;
- Son prolongement par une voie de désenclavement des quartiers Est de Saint-Omer (Brockhus, gare, quai du commerce...) ;
- Un doublage de la RN 42 par une voie de desserte dans le cadre de la ZAC Sainte-Catherine ;

En matière d'infrastructures interurbaines étaient envisagées à plus long terme :

- une liaison à caractère autoroutier entre Lille et Boulogne via Saint-Omer (déviation de la RN 42) ;
- l'A26 dont la réalisation était suspendue à celle du tunnel ;
- une voie expresse entre Dunkerque et Saint-Omer.

Une ligne TC entre Saint-Omer et Arques était envisagée avec une forte fréquence, éventuellement étendue au reste de l'agglomération avec de plus faibles fréquences.

De même qu'une extension du domaine piétonnier de l'hypercentre de Saint-Omer vers le « bas de la ville » (rue de Dunkerque, quai des Salines) et une réorganisation de la circulation et du stationnement dans Saint-Omer intra-muros, avec quelques élargissements de rues dans le cadre des opérations RHI.

L'ensemble de la programmation routière épousait assez fidèlement les options du SDAU de 1972 : parti d'urbanisation linéaire entre Saint-Omer et Arques réclamant un délestage du trafic sur une rocade, desserte des grandes zones d'activité et d'habitat prévues ou en cours de réalisation, ensemble de liaisons et de contournements autour de Saint-Omer susceptibles d'améliorer l'accessibilité de la ville-centre...

La programmation s'appuyait en particulier sur la forte expansion de l'Audomarois (plus de 25% de progression démographique entre 1968 et 1975, rythmes de construction de logements et de remplissage des zones industrielles, conformes au SDAU), et constatait le retard accumulé par l'Etat en terme de réalisation des infrastructures « qui fait peser sur l'agglomération un lourd handicap, non seulement pour son propre fonctionnement mais aussi pour son développement économique ».<sup>3</sup>

La participation de l'Etat prévue à hauteur de 36% l'a été en réalité à hauteur de 14% au cours de VI plan. L'effort a été supporté par le District et les communes pour l'essentiel : 76% des investissements. Du fait, au début des années 1970, ce sont des réfections ou des élargissements selon les sections, de la RN 42, dans la traversée de l'agglomération, qui ont été opérés en l'absence de contournement, le premier tronçon de la rocade prévue au VI plan n'ayant pas été réalisé. S'y ajoutent des voies de desserte des zones industrielles ou d'emplois (Hocquet, Wizernes, Brockhus, Noir-Cornet, Fort-Maillebois).

### *Un bilan relativement positif en matière d'infrastructures routières.*

L'A 26 est réalisée dans le cadre du tunnel sous la Manche, participant d'une programmation nationale (schéma routier) et qui n'était donc pas revendiquée en tant que telle, bien que figurant à la fois dans le schéma régional et le SDAU de 1971.

---

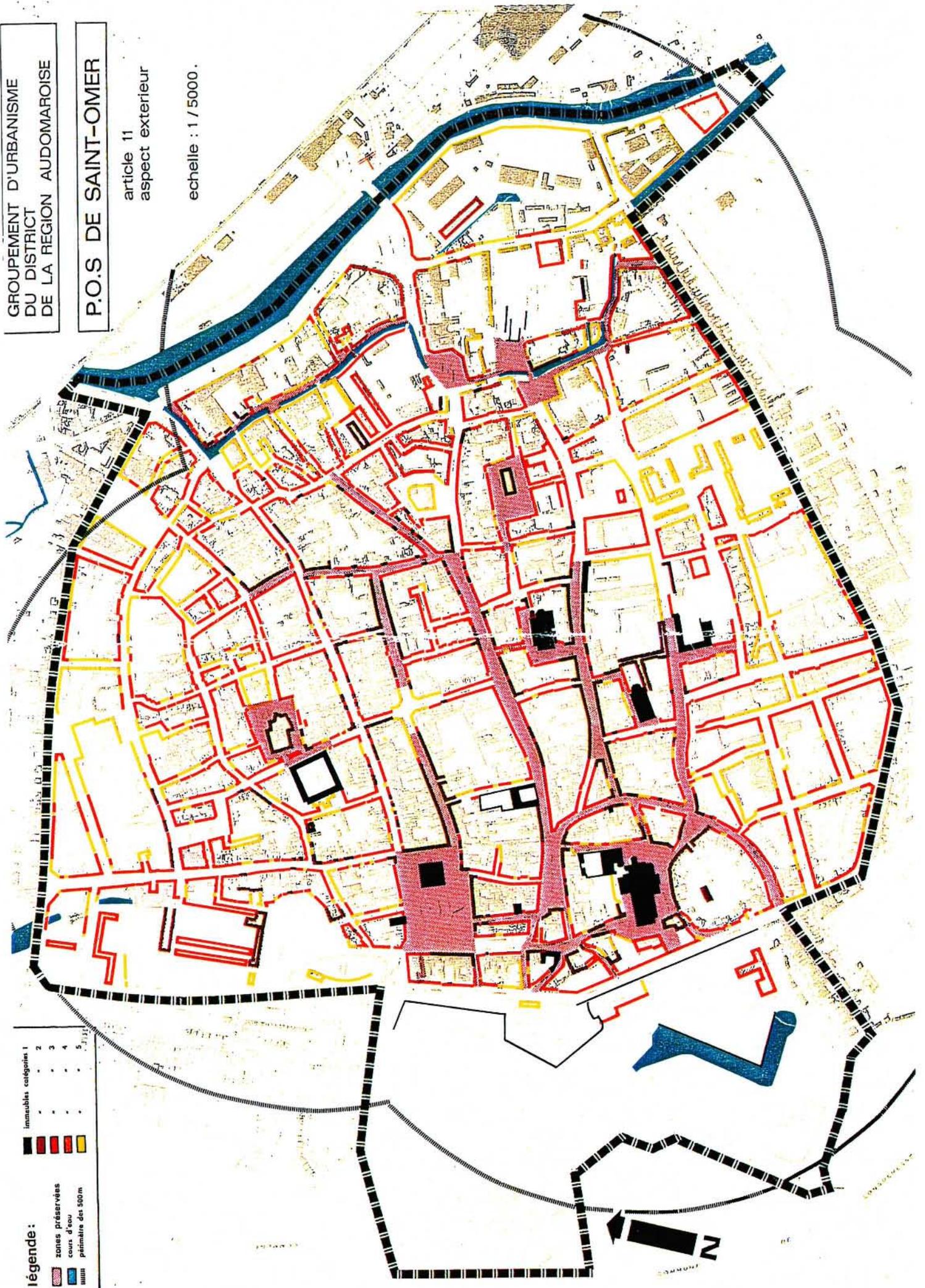
<sup>3</sup> Dossier d'agglomération - 1975.

GROUPEMENT D'URBANISME  
DU DISTRICT  
DE LA REGION AUDOMAROISE

P.O.S DE SAINT-OMER

article 11  
aspect exterieur

echelle : 1 / 5000 .



- légende :**
- imposables catégories 1
  - 2
  - 3
  - 4
  - 5
  - zones préservées
  - cours d'eau
  - périmètre des 500m

La voie express Lille-Boulogne via Saint-Omer, créée par déviation de la RN 42 et revendiquée dans le SDAU, est partiellement réalisée (entre Boulogne et Saint-Omer) mais le tronçon stratégique A 26 - A 25 n'est toujours pas engagé.

La voie express Saint-Omer-Dunkerque (RD 600) est en partie réalisée.

Actuellement la rocade de Saint-Omer est en voie d'achèvement (dernier tronçon de contournement de Saint-Martin au Laert). Elle déleste d'ores et déjà l'agglomération d'une bonne partie du trafic de transit et a permis, avec le déclassement de la RN 42, d'opérer une requalification de la voirie en lui donnant une configuration plus urbaine entre Arques et Saint-Omer.

Un bon nombre de contournements et de déviations n'ont pas été réalisés (contournement Est de Saint-Martin au Laert, déviation de la RD 211, de la RD 928 dans la traversée de Wizernes), réalisés partiellement (liaison RD 42 - RN 43 - port d'Arques, déviation de Tatinghem). Certains projets sont encore à l'ordre du jour (raccordement de la RD 77, voie reliant l'A 26 par l'échangeur de Therouanne, à la rocade). D'autres ne le sont plus : « voie des migrants », voie de désenclavement des quartiers Est de Saint-Omer, voies primaires de doublement de la RN 42 dans le cadre de l'urbanisation continue prévue entre Arques et Saint-Omer.

L'agglomération est aujourd'hui dotée d'un réseau de grandes infrastructures qui lui faisaient défaut dans les années 1970 : seule manque véritablement une liaison rapide Saint-Omer-Lille pour achever le désenclavement total de l'Audomarois.

Au regard des derniers comptages effectués, la rocade joue réellement un rôle majeur dans l'organisation des déplacements : le trafic comptabilisé sur certaines sections y est même supérieur à celui de l'A 26. L'A 26, qui assure la liaison Grande-Bretagne-Continent, a un caractère stratégique qui a contribué à renforcer le pôle logistique qu'est l'agglomération de Saint-Omer.

Mais on est passé globalement d'une logique d'organisation spatiale de l'agglomération dans laquelle s'insèrent les futures infrastructures à une logique quasi-exclusive de desserte des grands pôles d'activité sur un plus vaste territoire correspondant au bassin d'emploi de Saint-Omer. Une partie des déviations et liaisons locales censées redistribuer les déplacements internes à l'agglomération ont été abandonnées. Il est vrai qu'un certain nombre d'entre elles avaient un caractère quelque peu inflationniste au regard des conditions de déplacements qu'elles étaient supposées améliorer.

Le réseau d'infrastructures majeures dont est doté aujourd'hui l'Audomarois est manifestement de nature à accélérer un processus de desserrement à l'œuvre depuis une dizaine d'années : délocalisation d'entreprises hors de la ville-centre, opportunités d'ouverture de nouvelles zones d'activités en périphérie lointaine de l'agglomération, telles que les envisage le nouveau schéma directeur (sur Eperlecques, Therouanne, Aire sur la Lys, Lumbres), délocalisation résidentielle en zone rurale même si elle s'opère sur un mode mineur par rapport à la forte périurbanisation des années 1970.

*Un bilan plus mitigé pour les autres modes de déplacement et la gestion du stationnement dans la ville-centre.*

L'essentiel du domaine piétonnier de l'hypercentre de Saint-Omer est réalisé dans les années 1975, en application des dispositifs envisagés dans le dossier ville moyenne. De même pour la zone de stationnement réglementée, la piste cyclable (aujourd'hui déclassée) qui relie Saint-Omer à Arques. Le mail piétonnier de la ZAC Sainte-Catherine, reçoit à la même époque, une amorce de réalisation au cours des premières tranches de la ZAC.

La situation a peu évolué depuis :

- Il y a toujours des projets d'extensions piétonnières mais à caractère plus touristique, sur des itinéraires reliant les principaux monuments civils ou religieux (rue Saint-Bertin, enclos de la cathédrale...). Le mail piétonnier de la ZAC Sainte-Catherine reste embryonnaire avec le bouclage du programme de logements et d'équipements et l'abandon du parti d'urbanisation continue entre Arques et Saint-Omer ;

- L'extension du stationnement payant se heurte à la vulnérabilité du commerce de centre-ville. La gestion simultanée du stationnement payant et du stationnement gratuit pose problème, au regard notamment d'un projet de complexe tertiaire et cinématographique en bordure de l'hypercentre ( projet de l'esplanade). Des parkings de dissuasion périphériques sont envisagés mais ils supposent en préalable une réorganisation globale de la circulation dans la ville-centre ;

- Il n'y a toujours pas de réseau TC public. Les transports en commun sont assurés par 5 transporteurs privés qui se partagent le marché de façon très inégale. Deux réseaux fonctionnent essentiellement : le réseau de transport du personnel de la VCA, mais dont la fréquentation est en baisse, et le réseau de ramassage scolaire financé par le conseil général. Ils sont complétés par quelques lignes interurbaines et une seule ligne dessert l'agglomération. Le « tout-voiture » prévaut largement sur le territoire audomarois grâce au réseau routier. Au regard du fonctionnement de l'agglomération en matière de déplacements individuels domicile-travail, la mise en place d'un réseau TC est confrontée à la double réalité d'une concentration dans l'agglomération des déplacements vers Saint-Omer et au contraire, d'un essaimage dans un rayon de 10 km environ et émergeant sur la zone rurale, des déplacements vers Arques. La périurbanisation diffuse qui caractérise l'Audomarois depuis 20 ans et l'éloignement de certains grands équipements ne sont pas favorables à un réseau TC élargi à l'ensemble du District, sauf à admettre un déficit d'exploitation important pris en charge par la collectivité.

Le réseau 2 roues en site propre n'a pas été étendu au delà de l'itinéraire Arques-Saint-Omer (RN 42). La baisse d'utilisation de ce mode de transport n'est pas favorable à l'élargissement de ce réseau.

## ***2.5 Les réalisations majeures ayant eu une incidence sur le développement local***

### ***Le maillage routier.***

Constitué à partir de l'A 26, réalisée en 1988, de la déviation de la RN 42, terminée en 1995 et traitée en voie express entre Boulogne et Saint-Omer, de la RD 600 réaménagée pour faciliter les échanges traditionnellement importants entre Saint-Omer et Dunkerque, et surtout de la rocade qui, une fois achevée, sera reliée à l'ensemble des grandes infrastructures et assurera la desserte des entreprises installées dans les zones d'activité Nord et Sud. La VCA en particulier, dont la production est largement exportée et qui suscite le développement du secteur transport-logistique, bénéficiera de ce réseau.

L'agglomération audomaroise se trouve ainsi désenclavée grâce à des liaisons locales et internationales. Seule la liaison avec Lille par la RN 42 n'est pour l'instant pas aménagée. Elle a fait cependant l'objet d'une APSI.

### ***Le renouvellement de l'appareil commercial.***

Essentiellement lié à l'implantation de deux hypermarchés successivement en 1970 et en 1991 et de nombreuses moyennes surfaces spécialisées à proximité, le long de la RN 42. L'ensemble a contribué à augmenter la zone d'influence de Saint-Omer par son aire de chalandise qui couvre pratiquement le bassin d'emploi. C'est aussi un grand vecteur d'emploi au regard de la progression des effectifs dans les services marchands, ces dernières années, même si par contrecoup il a affaibli le commerce traditionnel de Saint-Omer. Il faut noter que le 2<sup>ème</sup> hypermarché (CEDICO) est implanté sur le territoire de Saint-Omer et fait figure de contrepoids au 1<sup>er</sup> hypermarché implanté sur Longuenesse.

### ***L'arrivée de l'université.***

Les implantations de l'IUT, en 1992, de l'EIP et de l'ESCP en 1990, sont susceptibles de fixer une partie de la population étudiante originaire de l'Audomarois sur ce territoire, population qui traditionnellement migre vers Lille. Elles ont surtout pour but d'entraîner progressivement le relèvement du niveau des formations scolaires et la modification du profil socio-professionnel dominant, par un développement des systèmes locaux de recrutement de jeunes diplômés sortant de ces établissements.

Ces implantations sont trop récentes pour mesurer l'effet de levier réel sur les formations locales et la transformation du paysage professionnel. Sur ce dernier point, l'effet de levier peut-être illusoire dans la mesure où c'est l'évolution de la structure économique qui prévaut. Ainsi l'EIP et l'ESCP correspondent-elles pour une part à l'expansion et à l'évolution de la VCA en quête, semble-t-il plus qu'auparavant, de cadres, catégorie jusque là rare dans l'Audomarois.

Pour l'heure, cette nouvelle structure universitaire a surtout une forte valeur emblématique.

### *Les grandes opérations urbaines.*

Elles ont contribué à modifier fortement le tissu urbain. Il s'agit :

- de la ZAC Sainte-Catherine, sur Longuenesse ;
- de la restructuration urbaine des quartiers Est et Nord de Saint-Omer.

**La ZAC Sainte-Catherine**, dans ses premières tranches, représente l'ambition de créer un nouveau centre d'agglomération, conformément au SDAU, sur la base d'un programme mixte de logements et d'équipements (écoles, équipements sportifs et administratifs...). Mise en chantier en 1973, elle est l'un des dossiers majeurs du contrat-ville moyenne. L'organisation interne en a été soigneusement étudiée, l'Etat ayant apporté sa contribution financière à son élaboration. La maîtrise foncière des opérations par la collectivité, en l'occurrence le District, et la programmation des équipements étaient nécessaires à la mise en œuvre coordonnée des opérations. L'élaboration du schéma d'organisation et des prescriptions réglementaires a mobilisé une équipe de conception-réalisation dont l'objectif était de construire « dès le premier îlot un vrai tissu urbain », par des tranches multi-fonctionnelles et non une simple « juxtaposition d'opérations »..., par un « réseau physique de liaisons exprimant et favorisant un réseau humain de relations ». L'équipe de conception-réalisation comportait des urbanistes mais également des promoteurs. La ZAC Sainte-Catherine exprimait la volonté de maîtriser totalement l'urbanisation dans une zone interstitielle entre Saint-Omer et Arques, considérée comme stratégique, afin d'éviter « le tissu lâche et ségrégué, ni ville, ni campagne, mangeur de terrains et des crédits de la collectivité. C'est à cette condition, aussi, la réussite de la ville, qu'on protégera réellement la campagne ». On voit aussi que l'opération était considérée comme une véritable alternative à la périurbanisation qui commençait à prendre de l'ampleur à cette époque. De fait, cette opération qui reste inachevée par rapport aux ambitions initiales, structure fortement l'entrée de Saint-Omer par le Sud. Elle n'a jamais été le nouveau centre d'agglomération imaginé mais elle constitue un quartier à part entière qui a quand même opéré un basculement en terme de population et d'animation, jusque là quelque peu confinées dans la ville-centre. Les implantations universitaires et d'équipements récents sont venues renforcer l'attractivité de ce secteur.

**La restructuration urbaine des quartiers Nord et Est de Saint-Omer** combinait résorption de l'habitat insalubre (une quinzaine d'îlots recensés), reconquête de certaines friches urbaines (caserne d'Albret, ancienne gendarmerie, CGCT), aménagement du quai des Salines, le long de la Haute-Meldyck qui devait être assainie. La restructuration s'est principalement traduite par de la construction de logements HLM collectifs, à la fois pour assurer le relogement des ménages du parc détruit pour insalubrité et accueillir de nouveaux ménages. La requalification urbaine, malgré des opérations de grande ampleur, est encore en cours de réalisation, compte tenu des difficultés de libération des îlots insalubres en tissu dense et d'une volonté des élus de recourir aux acquisitions exclusivement par voie amiable. Quelques secteurs sont encore actuellement soumis à RHI.

A l'époque du dossier ville moyenne, la municipalité de Saint-Omer souhaitait maintenir l'imbrication activité-équipements-habitat dans les quartiers soumis à restructuration. Cette thématique de la mixité urbaine de ces quartiers est toujours invoquée aujourd'hui, le constat étant fait d'une disparition progressive des activités et d'un caractère trop exclusivement résidentiel des opérations réalisées jusqu'à présent. D'où des projets par exemple, de réinjection d'activités dans les friches existantes autour de la gare ou d'un port de plaisance quai du commerce. La lenteur de la reconquête urbaine explique peut-être le faible effet d'entraînement sur la restauration des immeubles voisins. Ainsi la majorité des ravalements de façade opérés dans le cadre de la 2<sup>ème</sup> OPAH se situe dans les quartiers centraux de Saint-Omer et non sur les franges Nord ou Est. La dépollution de la Haute-Meldyck est toujours à l'ordre du jour et un bon nombre d'immeubles riverains du quai des Salines ne sont pas restaurés.

La restructuration urbaine vaut beaucoup plus en terme de réalisation majeure, par la continuité des politiques menées depuis une vingtaine d'années que par son côté spectaculaire. Mais ce qui a été réalisé jusqu'à présent a largement contribué à revivifier des secteurs urbains exsangues : plus de 800 logements neufs ont été réalisés, soit environ le 1/8 du parc de Saint-Omer, sur des terrains disponibles ou libérés par la procédure de RHI.

En dehors de ces secteurs de restructuration urbaine, l'essentiel des aménagements urbains de l'hypercentre existent déjà en 1975 (aménagement de la place Foch, rues piétonnières...). Les projets inscrits dans la nouvelle démarche « cœur de pays » permettant de bénéficier des fonds du FISAC, relancent le processus de requalification urbaine. Le projet de l'esplanade (complexe cinématographique et tertiaire) constitue l'élément phare d'un ensemble de dispositifs visant aussi à conforter l'armature commerciale et artisanale de la ville-centre.

### *Le pôle touristique du marais de Saint-Omer.*

La sauvegarde du marais était évoqué dans le SDAU de 1971 et le contrat ville moyenne. L'implantation anarchique d'habitat léger de loisir était déploré comme menaçant à terme l'existence même du marais qui couvre 7000 hectares. Le marais a fait depuis l'objet de mesures conservatoires. Il fait partie intégrante du Parc Naturel Régional et est classé en ZNIEFF. Un schéma de développement du marais a été entériné par le District.

Le renouvellement de la charte du parc de l'Audomarois est l'occasion de tirer parti des options du nouveau Schéma Directeur en matière de gestion des paysages, de ressources en eau, de régulation hydraulique, de mise en valeur des zones rurales hors District. Les préoccupations au départ centrées sur le marais, ont été progressivement élargies géographiquement et thématiquement (développement durable).

La fréquentation touristique du site progresse régulièrement grâce à un certain nombre d'aménagements et d'équipements publics (Grange-Nature) et privés (bateaux de promenade sur les canaux) et à de nombreuses manifestations visant à sensibiliser le public aux spécificités écologiques des zones humides.

En même temps qu'elle représente une menace pour l'intégrité du marais si elle n'est pas maîtrisée, la fréquentation touristique constitue l'une des meilleures garanties de préservation de ce qui est aujourd'hui la principale image de marque de l'Audomarois : un VVF s'est implanté en deux sites éclatés, les campings sont largement occupés en haute-saison, l'hébergement rural se développe. La fréquentation croissante du marais Audomarois est aussi un facteur d'augmentation du tourisme historique qui lui est étroitement lié et qui suscite le développement de l'hôtellerie et de la restauration dans Saint-Omer.

## ***2.6 Les politiques publiques successivement mises en œuvre, impact des nouvelles réglementations ou législations***

***De nombreuses démarches se sont succédées sur l'agglomération de Saint-Omer, du début des années 1970 jusqu'à aujourd'hui.***

- Le SDAU de 1972 élaboré quasiment en même temps que le schéma régional du Nord - Pas de Calais auquel il se réfère largement ;
- Le dossier ville moyenne de 1973, qui a véritablement marqué le coup d'envoi de la reconquête urbaine de la vieille ville ;
- Le dossier d'agglomération de 1975, qui a programmé les infrastructures routières locales pour une grande part aujourd'hui réalisées ;
- Le projet d'agglomération de 1992, qui comporte un programme d'actions dans les domaines des aménagements urbains, de la formation, de l'action sociale, des transports, de l'économie...
- Le programme de référence de 1993, élaboré parallèlement au projet d'agglomération dont il découlait, et appliqué à la seule ville de Saint-Omer. Avec l'abandon de la procédure, les éléments de programme ont été repris dans le cadre de la démarche projet d'agglomération et d'une autre démarche, « cœur de pays » ;
- Le schéma directeur, élaboré depuis 91 et approuvé en 1998.

Durant la décennie 80, période d'arrêt du processus de croissance continue de l'Audomarois, il y a peu de réflexion globale qui tient au temps consacré à la mise en œuvre des POS et des projets du dossier ville-moyenne.

Ce n'est qu'au début des années 1990 qu'est ressentie la nécessité de réajuster la stratégie de développement, stratégie consacrée à la fois dans le projet d'agglomération, le nouveau schéma Directeur, et le projet « cœur de pays ».

Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait eu aucune démarche poursuivie dans cette période intermédiaire des années 1980 ; un certain nombre de dossiers ont été montés parmi lesquels :

- un plan de référence en 1978, centré sur les aménagements d'espaces publics des secteurs soumis à RHI ;

- une OPAH montée sur Saint-Omer en 1981-1983 ;
- un PLH en 1987 ;
- diverses études de transports (transport collectif, 2 roues) dans les années 1979-1980 ;
- un dossier « mieux vivre en ville », relevant du contrat de plan intérimaire en 1986, qui n'est pas vraiment la préfiguration du projet d'agglomération mis en place dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 1989-1993, mais plutôt le prolongement du dossier ville-moyenne et du plan de référence par l'accent mis sur les projets d'aménagement urbain.

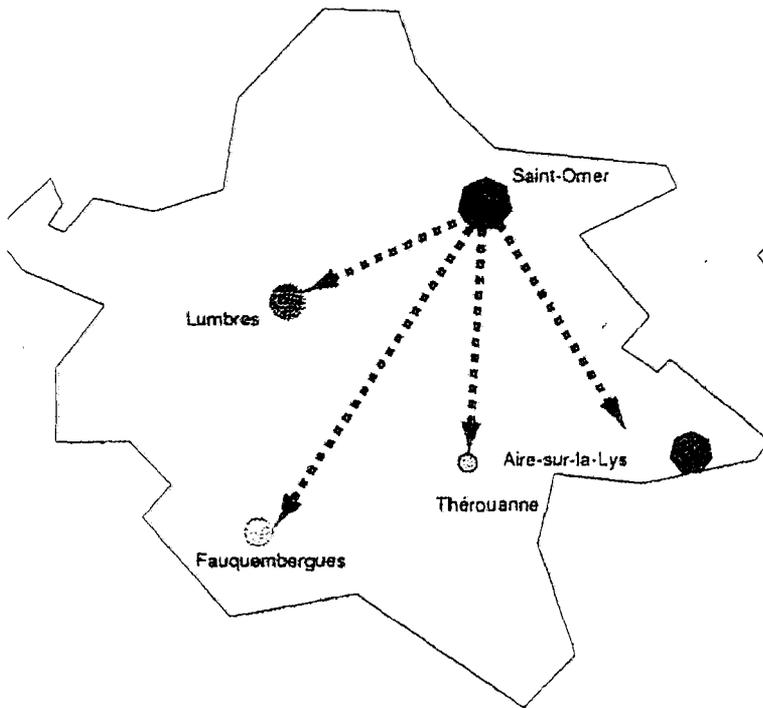
Les différentes études ou démarches sectorielles, y compris les plus récentes (2<sup>ème</sup> OPAH, projet de PDU...), s'inscrivent étroitement dans l'évolution de la stratégie de développement.

### *Impact des nouvelles réglementations ou législations.*

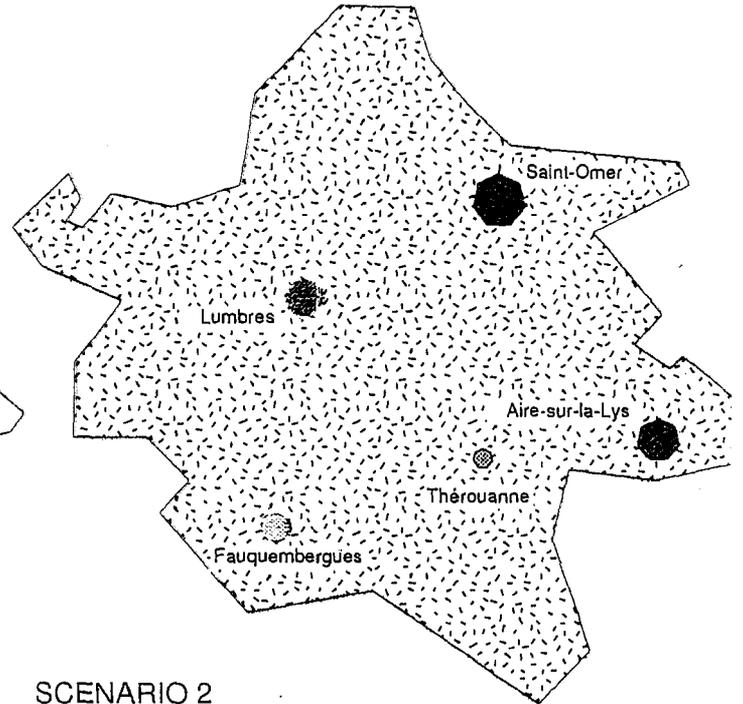
Certaines lois et réglementations introduisent de nouvelles démarches au sein de l'agglomération :

- La réforme du financement du logement en 1977, qui met en place de nouvelles procédures de rénovation du parc de logement : les OPAH pour le parc privé, qui se substituent aux périmètre de restaurations immobilières antérieures, la PALULOS appliquée notamment au parc HLM de Fort-Maillebois, en voie de déqualification. On peut y ajouter la modification en 1985 de la loi Vivien en ce qui concerne la résorption de l'habitat insalubre, plus restrictive en matière d'expropriation et qui rend de ce fait moins aisées les interventions lourdes de restructuration urbaine. L'impact de ces nouvelles procédures, dans le cas de Saint-Omer, apparaît plus marqué, les politiques de l'habitat y revêtant un caractère primordial à la fois pour le maintien démographique de la ville-centre et ce qui lui est lié, à savoir la mutation qualitative de son offre en logements. Les orientations du PLH de 1987 vont dans ce sens.
- La mise en site inscrit de Saint-Omer intra-muros en 1975 (annoncé par la procédure de site protégé). Elle a du même coup imposé à tous les constructeurs des prescriptions architecturales et un visa obligatoire de l'Architecte des Bâtiments de France. Les prescriptions sont souvent vécues comme des contraintes et un frein puissant au renouvellement de parc immobilier. Le cahier des charges, réalisé par l'EPUR en 1976, comprend 20 articles qui correspondent aux 20 articles du POS et qui ont donc constitué le corps de règles pour l'application du droit des sols. Saint-Omer est un cas exemplaire (d'ailleurs cité au niveau national) de réflexion approfondie sur une réglementation combinant préservation du patrimoine et urbanisme ;
- La loi sur l'eau et la loi paysage : elles ont eu un impact important sur les orientations du nouveau Schéma Directeur notamment sur les restrictions d'urbanisation : ainsi la préservation des nappes phréatiques sur Saint-Martin au Laert a entraîné le déplacement d'une ZA sur Tatinghem, plus éloignée de l'agglomération. De même certains points de vue à préserver ont impliqué une inconstructibilité sur certaines zones.

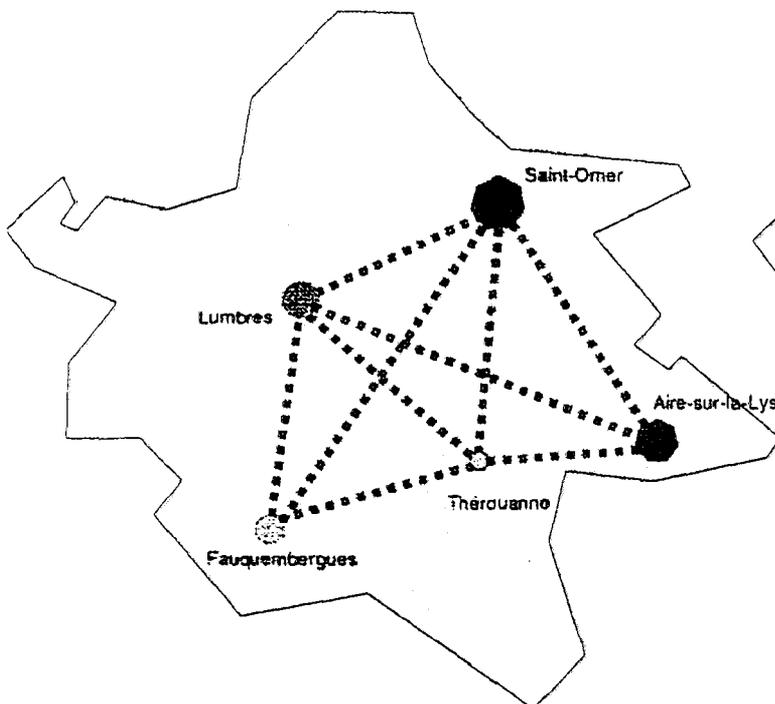
# LES SCENARII D'ORGANISATION DU TERRITOIRE



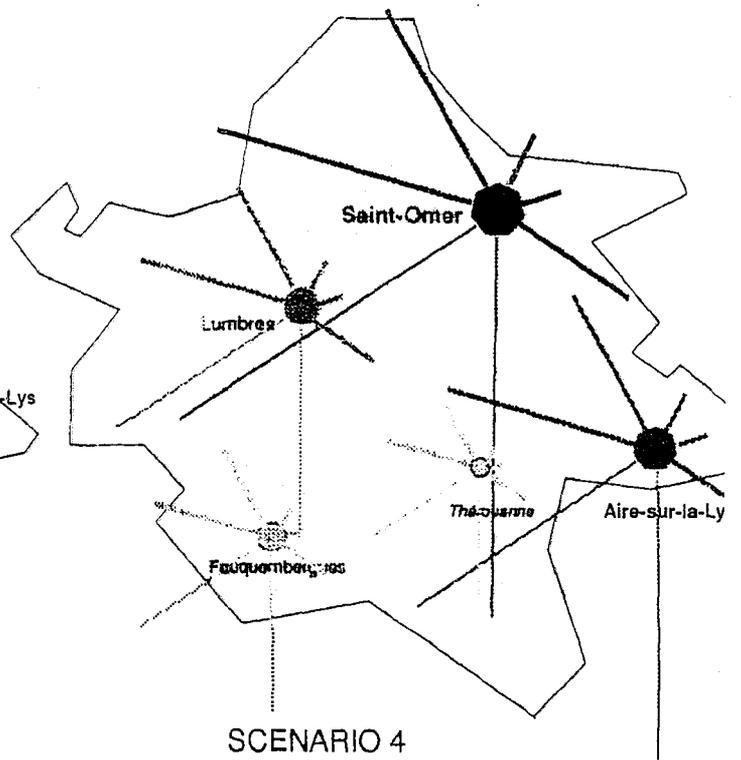
SCENARIO 1  
*Une agglomération "développante"*



SCENARIO 2  
*Une aire de schéma directeur aménagée*



SCENARIO 3  
*Une mise en réseau des centres et des bourgs*



SCENARIO 4  
*L'autonomie*

## ***2.7 L'évolution du contexte institutionnel***

### ***Un partenariat qui s'est élargi progressivement.***

La loi de décentralisation de 1982 a mis comme partout les collectivités locales en position majeure dans les projets et démarches locales d'aménagement. Deux faits marquaient le partenariat local avant la décentralisation :

- Une très forte présence des services de l'Etat dans l'ensemble des processus d'étude, en particulier à travers l'ORETUR créée en 1967 sur proposition de la DDE et regroupant des techniciens de l'Etat, des consultants extérieurs et des représentants des collectivités locales. L'ORETUR est le maître d'œuvre du SDAU de 1971 ;
- Une inter-communalité de fait dès 1962, avec le District de la région Audomaroise qui regroupe à l'époque 2 communes (Saint-Omer et Longuenesse) et 18 maintenant. Le District jouit d'une fiscalité propre et d'un statut analogue à celui d'une Communauté Urbaine. Il a compétence en matière d'aménagement du territoire et est le maître d'ouvrage conjointement avec l'Etat, du SDAU de 1971.

Avec la décentralisation, le repli des services de l'Etat sur leurs domaines de compétence institutionnelle, habitat et route, semble moins net qu'ailleurs, du fait d'une tradition de collaboration active. Les représentants de la DDE, de la DRE, sont associés, dès l'amont, aux démarches de révision du SDAU, de projet d'agglomération. Mais le partenariat s'élargit à la région, dans le cadre du contrat de plan, à la CCI de Saint-Omer dans le cadre de la démarche « cœur de pays », à des villes étrangères (Bruges, Canterbury) dans le cadre de l'association de développement transfrontalier des sites et cités historiques. Plusieurs structures intercommunales sont créées, intéressant les communes du District à des titres divers et plus ou moins actives :

- le SMADA (12 communes de District) ;
- le SIVOM du marais audomarois (9 communes du District) ;
- le SIVOM de la vallée de l'Aa (2 communes du District) ;
- le SMEP (85 communes dont les 18 du District) maître d'ouvrage du Schéma Directeur approuvé début 98.
  
- le syndicat mixte de la Côte d'Opale (SMCO). C'est une structure fédérative récente qui regroupe les districts de Boulogne, Saint-Omer, la ville de Calais, la communauté urbaine de Dunkerque. Le SMCO a élaboré une charte de développement du littoral, entérinée par le CIAT en Décembre 1997 qui a dégagé à ce titre un fond de 10 millions de Francs pour l'année 1998. Le SMCO a aussi en charge l'élaboration d'un schéma d'aménagement du littoral dont la vocation est de s'intégrer en tant que tel au futur schéma régional Nord - Pas de Calais. La charte comporte 3 orientations majeures :
  
- le positionnement géostratégique du littoral (ports et réseau de ville, relations avec la métropole et l'Euro-région) ;
- la dimension sociale du développement (éducation, formation, santé, culture...)

- le caractère durable du développement (compétitivité économique et préservation des ressources naturelles).

L'ambition du SMCO est de peser dans le débat régional en tant qu'entité politique et économique. Les élus du District de Saint-Omer participent aux commissions de travail thématiques du SMCO. Les orientations de la charte sont susceptibles à ce titre de s'articuler à celles du Schéma Directeur de l'Audomarois.

### *La création de l'Agence d'urbanisme.*

C'est peut-être l'action la plus significative du dossier ville moyenne. L'ORETUR a joué le rôle d'une Agence d'urbanisme jusqu'en 1974, date de la création de l'agence.

La création d'une Agence a ainsi pour objectifs<sup>4</sup>:

- « De mieux situer les rôles et responsabilités des différents intervenants dans les études urbaines (fonctionnaires de l'Etat et des Collectivités Locales, consultants et chargés d'études privés) ;
- De préciser le statut du personnel d'études, d'en faciliter le recrutement et la permanence dans une structure plus homogène ;
- De concrétiser auprès des élus un appareil prestataire de services auquel ils auraient un accès direct et permanent ;
- D'officialiser les avis techniques ;
- De réduire progressivement le coût des études extérieures au profit de la prise en charge par l'équipe technique de l'Agence ;
- De jouer un rôle de conseil auprès des services techniques de la Collectivité Locale pour la réalisation des diverses actions du contrat d'aménagement « ville moyenne » ;
- D'assurer le meilleur suivi des dossiers... ».<sup>5</sup>

On voit ainsi que la création de l'agence est l'occasion de repositionner les acteurs locaux vis à vis des services de l'Etat, dans une sorte de prise de distance vis à vis de la tutelle de l'Etat avant la décentralisation. Il semble que la demande de soutien financier de l'Etat à la constitution d'une Agence d'Urbanisme soit l'acte le plus fort dans l'ensemble des projets présentés au titre du contrat « ville moyenne », car il consacre en 1974, 12 ans d'exercice du District en lui conférant une autorité technique complémentaire de ses compétences institutionnelles. Il correspond aussi à l'engagement de grandes réalisations qui vont marquer la fin des années 1970.

---

<sup>4</sup> Extrait du dossier « ville moyenne ».

<sup>5</sup> L'instruction des permis de construire lui est notamment dévolue, ce qui permet au District de contrôler indirectement l'ensemble des projets locaux.

### *Les relations de la ville-centre avec son District.*

Saint-Omer a été à l'origine, en 1962, de la création du District (avec l'appui du comité d'Expansion ) et de l'agence d'urbanisme en 1974. L'évolution de la situation politique locale éclaire particulièrement la cohérence des politiques urbaines conduites durant 20 ans, même si ces politiques ont subi des inflexions liées à l'évolution des contextes économiques et institutionnels. Il s'avère que Raymond SENELLART, Maire de Saint-Omer et Président du District, jusqu'en 1977, a été l'instigateur du dossier ville moyenne et du SDAU, et à nouveau l'initiateur du projet d'agglomération et du projet de Schéma Directeur entre 1989 et 1991. Il est véritablement l'artisan d'une stratégie unitaire, considérant que la ville de Saint-Omer n'avait aucun avenir sans construction d'une agglomération puissante. Un nouveau centre d'agglomération était d'ailleurs projeté. Le maire-président est battu politiquement en 1977 sur cette vision et sur les moyens mobilisés pour la mettre en œuvre (agence d'urbanisme et cellule opérationnelle ville moyenne). Sa 2<sup>ème</sup> présidence entre 1989 et 1991, a été cooptée par une majorité d'élus alors que Raymond SENELLART n'avait aucun mandat politique.

*C'est dire si, au delà des considérations techniques, la qualité de cohérence des études et démarches menées sur une agglomération tient en la personnalité d'un décideur politique local.*

Le fait que le District ait d'abord été créé à partir de la ville-centre et de sa principale commune de banlieue, préfigure bien la stratégie unitaire étendue ensuite à l'ensemble de l'agglomération, puis à l'ensemble d'un bassin d'emploi.

La perte de présidence du District depuis 1991 par l'ancien maire de Saint-Omer, correspond à un certain repli de la ville-centre sur ses propres projets. D'ailleurs la présidence du SMEP du Schéma Directeur est échu au maire du Lumbres alors que l'ORETUR qui avait élaboré le SDAU était présidé par le maire de Saint-Omer. L'évolution de l'attitude de la ville-centre ne l'empêche cependant pas d'adhérer à une stratégie unitaire de développement.

Ses appels à la solidarité intercommunale constituent sans doute, l'une des contreparties de son adhésion à cette stratégie unitaire. Ainsi, des récriminations se font jour vis-à-vis du District, en matière de partage des coûts de gestion de grands équipements publics, qualifiés d'équipements d'agglomération, à la seule charge de Saint-Omer (projet d'agglomération). Apparaît également le souhait d'une politique concertée d'action sociale en faveur des démunis, Saint-Omer ayant le sentiment d'être la ville d'accueil des populations défavorisées en provenance des communes voisines (PLH).

Enfin, l'écart de potentiel fiscal entre Saint-Omer et les autres communes de l'agglomération, aggravé par la délocalisation d'un certain nombre d'entreprises hors de la ville-centre, met en lumière la question d'une certaine forme de partage des ressources, inaugurée temporairement avec la péréquation de la TP.

De toute façon, la démarche entreprise dans le cadre de la procédure « cœur de pays » où la ville de Saint-Omer pousse ses propres projets, en particulier celui de l'esplanade, ne contredit pas le Schéma Directeur. Elle concrétise en fait l'une de ses orientations, axée sur le renforcement du pôle de Saint-Omer.

## **II. DEMARCHES ET ETUDES MARQUANTES :** **CONTINUITES ET EVOLUTIONS**

Le choix des études et démarches marquantes des politiques de développement et d'aménagement conduites dans l'Audomarois durant une vingtaine d'années résulte pour une part des entretiens avec les élus locaux, la CCI et les Techniciens de l'Agence d'Urbanisme, et pour une autre part, de nos propres analyses d'un ensemble de documents.

On retrouve dans ce choix :

- le SDAU de 72
- le dossier ville-moyenne
- le dossier d'agglomération
- la démarche mieux vivre dans l'agglomération Audomaroise
- le projet d'agglomération
- le programme de référence
- le Schema Directeur en projet en 97, aujourd'hui approuvé
- l'opération « Cœur de Pays ».

Deux documents « révision et extension du Schema Directeur de l'Audomarois et de sa région » et « le constat et état des lieux » établi pour la révision du Schema Directeur nous ont paru aussi devoir figurer dans ce choix, car ce sont des documents explicites sur le changement de stratégie adopté par les élus locaux et leur prise de conscience d'un changement de la situation socio-économique.

Un certain nombre de démarches, contrat d'agglomération, convention ville-habitat... n'ont pas fait l'objet de fiches spécifiques mais sont analysées dans le cadre des fiches présentes.

Les fiches réalisées pour chaque étude ou démarche marquantes en analysent dans le détail le contenu à partir d'une même grille :

- initiative de la démarche
- maîtrise d'ouvrage
- maîtrise d'œuvre
- thème(s) abordé(s)
- objectifs poursuivis
- conclusions
- motivations
- argumentaire
- méthode utilisée
- indicateurs
- commentaire

Un tableau récapitulatif reprend certains éléments des fiches pour tenter de répondre à la question des continuités et des évolutions dans ces démarches ou études. Il est par nature très réducteur et il importe de se reporter aux fiches pour une compréhension fine du commentaire qui l'accompagne.

La rubrique champs d'application s'adresse à la traduction opérationnelle ou pré-opérationnelle des objectifs dans différents domaines. Par commodité, ils sont abrégés. Ainsi :

- OUA signifie : organisation urbaine, aménagements urbains
- DECO : développement économique
- RTRANS : routes et transports (à réaliser)
- ENV : environnement naturel (à protéger), espaces verts(à créer)
- HAB : habitat (à créer, à réhabiliter)
- PAT : patrimoine bâti (à valoriser)
- PFON : politique foncière
- DSU : développement social urbain (politiques d'insertion des populations en difficulté, accès au logement)
- ACU : action culturelle (à promouvoir)
- TOUR : tourisme (à développer)
- FORM : politique de formation
- FISC : solidarité fiscale.

**DEMARCHES, ETUDES : TABLEAU RECAPITULATIF**

ETUDE DEMARCHE	SDAU 72	DOSSIER VILLE MOYENNE 73	DOSSIER D'AGGLOMERATION 75	MIEUX VIVRE EN VILLE 86	DIAGNOSTIC PLH 87	REVISION SD 91	ETAT DES LIEUX SD 93	PROJET D'AGGLOMERATION 92	PROG. REFERENCE 96	SCHEMA DIRECTEUR 97	CŒUR DE PAYS 97
<u>MAITRE D'OUVRAGE</u>	District + DDE	District	DDE + District	District	District	District	SMEP	District	St Omer	SMEP	St Omer
<u>MAITRE D'OEUVRE</u>	ORETUR	EPUR	DDE + AU	BETUR	IIABITEC + Labo Nancy	AU	AU	Secrétariat général du District + AU + BE	AU	AU	AU
<u>TERRITOIRE</u>	District	District	District	District	Bassin d'emploi	Bassin d'emploi	Bassin d'emploi	District	St Omer	Bassin d'emploi	St Omer
<u>OBJECTIFS</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>désenclaver</li> <li>valoriser le patrimoine</li> <li>maîtriser la croissance urbaine</li> <li>encadrer l'expansion économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>développer l'agglomération</li> <li>requalifier la ville-centre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>programmer les infrastructures de transports et de déplacements à 10 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>développer l'agglomération</li> <li>intervenir sur l'habitat dégradé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>réorienter l'offre en logement</li> <li>maîtriser la croissance périurbaine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>réviser le SDAU</li> <li>en agrandir le périmètre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>diagnostic de la situation socio-économique</li> <li>préparer la révision du SDAU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>politique d'insertion des populations en difficulté</li> <li>développer la formation et la culture</li> <li>valoriser les milieux naturels et urbains</li> <li>développer le tourisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>renforcer la fonction centrale de St Omer au sein de l'agglomération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>définir des priorités de développement et d'aménagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>redonner une attractivité à St Omer</li> <li>lutter contre le dépeuplement économique</li> </ul>
<u>CHAMPS D'APPLICATION</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OUA</li> <li>DECO</li> <li>RTRANS</li> <li>ENV</li> <li>HAB</li> <li>PAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OUA</li> <li>ACU</li> <li>PAT</li> <li>ENV</li> <li>HAB</li> <li>PFON</li> <li>Création de l'Agence d'Urbanisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OUA</li> <li>RTRANS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OUA</li> <li>DECO</li> <li>PAT</li> <li>ENV</li> <li>IIAB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>HAB</li> <li>PFON</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DECO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>POP</li> <li>HAB</li> <li>DECO</li> <li>RTRANS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OUA</li> <li>RTRANS</li> <li>DECO</li> <li>ENV</li> <li>DSU</li> <li>ACU</li> <li>TOUR</li> <li>FORM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OUA</li> <li>RTRANS</li> <li>DECO</li> <li>HAB</li> <li>FISC</li> <li>PAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OUA</li> <li>DECO</li> <li>ENV</li> <li>PAT</li> <li>HAB</li> <li>RTRANS</li> <li>ACU</li> <li>TOUR</li> <li>FORM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OUA</li> <li>DECO</li> <li>RTRANS</li> </ul>
<u>PART.</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>District</li> <li>Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>District</li> <li>Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>District</li> <li>Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>District</li> <li>Etat</li> <li>Région</li> <li>Département</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>District</li> <li>Etat</li> <li>Région</li> <li>Département</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>District</li> <li>Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>District</li> <li>SMEP</li> <li>Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>District</li> <li>Etat</li> <li>Région</li> <li>Département</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>St Omer</li> <li>District</li> <li>Etat</li> <li>Région</li> <li>CCI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SMEP</li> <li>Etat</li> <li>Région</li> <li>Département</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>District</li> <li>St Omer</li> <li>CCI</li> <li>C. Métiers</li> <li>Etat</li> <li>Région</li> </ul>
<u>SCENARIOS</u>	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	NON
<u>INDICATEURS</u>	OUI	PEU	OUI (rappel SDAU)	PEU	OUI	NON	OUI	PEU	OUI	PEU	NON

## **1. Importance des démarches de cadrage**

Sur les 11 études analysées, 7 sont des démarches de cadrage et/ou de référence pour les politiques urbaines : SDAU de 72, diagnostic PLH, projet d'agglomération, programme de référence, Schema Directeur de 98 avec ses prologues.

Le dossier ville-moyenne, le dossier d'agglomération, « mieux vivre dans la région Audomaroise », « Cœur de Pays », sont plutôt des démarches de programmation opérationnelle ou pré-opérationnelle.

## **2. Le district maître d'ouvrage de la plupart des démarches**

Seules exceptions notables :

- le Schema Directeur où fort logiquement le SMEP représentant 85 communes se substitue au district
- le programme de référence et la démarche « Cœur de Pays » à maîtrise d'ouvrage ville de St Omer, fait notoire montrant sur la période récente une ville-centre soucieuse de pousser ses propres projets
- le dossier d'agglomération de 75, démarche spécifique de l'Etat mais associant les élus.

## **3. Omniprésence de l'Agence d'Urbanisme dans la conduite technique des démarches à partir des années 90**

L'agence n'étant créée qu'en 74, elle ne peut prendre part à l'élaboration de démarches antérieures : SDAU et dossier ville-moyenne. Son rôle consiste dans les années 80 à élaborer puis gérer les POS en conformité avec le SDAU et à suivre certaines opérations du dossier ville-moyenne (RHI, politique foncière...).

Le projet d'agglomération, le Schema Directeur et le programme de référence sont les grands dossiers pris en charge par l'Agence d'Urbanisme qui se révèle être un instrument précieux pour élaborer des bilans, mettre en forme les orientations locales à partir de sa connaissance du terrain, des projets, des sensibilités politiques, et de sa mémoire des politiques urbaines antérieures.

La dernière période consacre le rôle déterminant de l'Agence, alors que celle-ci était encore controversée à la fin des années 80.

Néanmoins, si l'on désigne l'Agence comme maître d'oeuvre de démarches, son rôle est à géométrie variable, tantôt prestataire en régie, tantôt confiant la prestation à un tiers (cf. projet d'agglomération).

## **4. Elargissement continu du partenariat**

Aux relations bilatérales Etat-District des années 70, se substitue progressivement un partenariat élargi à la Région, au Département (avec la décentralisation et l'instauration des contrats de plan Etat-Région), aux représentants du monde économique (CCI, Chambre des Métiers) qui deviennent même maîtres d'ouvrage associés pour certaines actions de l'opération « Cœur de Pays », aux autres communes ou groupement de communes dans le cadre du SMEP.

Le syndicat mixte de la côte d'opale (SMCO), non mentionné dans le tableau, car non impliqué directement dans les démarches et études propres à l'Audomarois, devient un partenaire du District de toute première importance, lui fournissant l'occasion d'adopter une nouvelle stratégie.

Le SMCO constitue une entité politique puissante, présidée par Michel Delebarre, maire de Dunkerque et président du Conseil Régional Nord-Pas de Calais. Cette entité pèse lourd dans le débat régional.

L'adhésion des élus du District de St Omer au SMCO relève dans une certaine mesure, d'une alliance objective avec des partenaires susceptibles de faire passer des projets d'intérêt régional qui concernent en premier lieu l'Audomarois, tels que la jonction A25 - A26 (amélioration de la RN42 en tant que liaison Lille-St Omer).

Mais cette adhésion n'est pas dénuée d'ambiguïté comme nous le verrons plus loin.

## **5. Elargissement continu des territoires**

Les territoires d'étude dépendent principalement des stratégies déployées à un moment donné par les acteurs locaux et du partenariat mis en place.

*De ce point de vue, la délimitation des territoires d'étude ou d'action relève du jeu d'acteurs.*

On peut distinguer globalement deux périodes :

- *1<sup>ère</sup> période, les années 70* : comme cela a été décrit précédemment, c'est l'époque où le maire de St Omer est président de District et prend les initiatives décisives pour l'avenir : le SDAU, le dossier ville-moyenne. Le District est le cadre institutionnel d'action mais les orientations prises concernent surtout l'agglomération qu'il s'agit de transformer, d'organiser, de structurer, de densifier. Les destins de St Omer et de l'agglomération se confondent dans une vision unitaire.

Même si à l'époque, des considérations d'élargissement du territoire sont évoquées (englobant Isbergues et Hazebrouck), il importe de construire en priorité une agglomération puissante récoltant les fruits d'une forte expansion économique. Le diagnostic PLH marque une césure car il s'intéresse au bassin d'emploi (même si la convention ville-habitat qui en est la suite opérationnelle ne concerne que le district). La dimension bassin d'emploi est significative de l'émergence de problèmes à une autre échelle que celle du District mais qui le touchent en tout premier lieu, compte tenu de la forte polarisation de l'emploi sur l'agglomération de St Omer.

- **2ème période, à partir du début des années 90** : le maire de St Omer perd la présidence du District en 77 pour la reprendre de façon éphémère entre 89 et 91. C'est l'époque de la relance du Schema Directeur dont le périmètre englobe désormais 85 communes. Cet élargissement constitue une réponse possible face à la vulnérabilité grandissante des entreprises industrielles de l'Audomarois (transformation de la VCA en S.A., papeteries-cartonneries rachetées par des groupes étrangers). La multiplication des sites d'accueil permet d'espérer une diversification des activités et plus globalement un gain de développement pour l'ensemble du territoire.

Cette période est à la fois une période de reconfiguration des échelles d'intervention et, en correspondance, de repositionnement des acteurs :

- Schema Directeur : SMEP présidé par le maire de Lumbres, commune non affiliée au district
- Charte d'aménagement du littoral : SMCO auquel adhère le district et non le SMEP
- Projet d'agglomération : District
- Programme de référence, opération Cœur de Pays : Ville de St Omer.

## **6. Objectifs et champs d'application : continuités et inflexions**

*Le SDAU de 72, le dossier ville-moyenne et le dossier d'agglomération reflètent la grande cohérence de la vision de l'époque.*

A ce titre, on peut véritablement parler de démarches intégrées, de continuité et de complémentarité des objectifs, d'emboîtement, aux différentes échelles, de la mise en application de ces objectifs :

- le désenclavement, en particulier routier, comme condition d'une expansion économique soutenue et de développement urbain
- la maîtrise de la croissance urbaine, conduisant en particulier à favoriser la densification de l'agglomération mais en l'encadrant par des interventions planifiées et à lutter contre la périurbanisation

- l'encadrement de l'expansion économique conduisant à une politique sélective en matière d'implantations industrielles dans le sens d'une amélioration des qualifications et de la valeur ajoutée de la production industrielle
- la valorisation d'un patrimoine bâti (en particulier celui de St Omer) et naturel (le marais) de qualité, susceptible de servir le développement de l'Audomarois.

Le dossier ville-moyenne et le dossier d'agglomération sont en réalité des déclinaisons opérationnelles du SDAU :

- dans le dossier ville-moyenne, sont recensées les actions ayant trait à l'aménagement du cadre urbain, à la valorisation du patrimoine historique, à la réhabilitation du parc de logements vétustes ou insalubres, à la sauvegarde du marais, à la promotion de la culture. à l'élaboration du schéma d'aménagement des premières tranches de la zone d'urbanisation continue entre Arques et St Omer (secteur Ste Catherine) et destinée à densifier et à structurer l'agglomération. La création de l'Agence d'Urbanisme en tant que support technique des différentes opérations en constitue la suite logique.
- dans le dossier d'agglomération sont programmées les modalités de réalisation des grandes infrastructures routières projetées dans la SDAU (à l'exception de l'A26 et de l'A260) ainsi que les aménagements en faveur des déplacements urbains (circulation, stationnement, zones piétonnes, TC) dans l'agglomération (voiries primaires de la ZA Ste Catherine) et dans St Omer (en rapport avec la requalification du cadre urbain).

On retrouve dans les 2 dossiers, des cartes du SDAU, sorte de référence graphique pour l'ensemble des interventions sur l'espace.

***Le plan-programme « Mieux vivre dans l'agglomération audomaroise » marque à la fois une continuité et une évolution des préoccupations.***

Continuité par le SDAU de 72 dont le plan-programme se réclame toujours, en particulier pour un certain nombre d'aménagements, par la prise en compte de problèmes spécifiques de logement, en partie liés à l'évolution défavorable du contexte socio-économique. Sont retenues notamment l'étude d'un PLH, la réhabilitation d'un groupe HLM, une 2<sup>ème</sup> OPAH sur St Omer pour remettre à niveau un parc ancien encore trop inconfortable. Le plan-programme introduit pour la première fois la dimension sociale des politiques d'habitat, le dossier ville-moyenne ayant surtout évoqué la restauration immobilière dans une logique de requalification urbaine.

***Le diagnostic PLH amplifie ce qui n'était qu'amorcé dans le plan-programme, en matière de dimension sociale du logement***

Les objectifs essentiels visent à :

- réorienter l'offre en logement : accueil des populations défavorisées, diversification de l'offre dans le parc ancien, réhabilitation du quartier HLM de Fort-Maillebois, PLA en zone rurale...
- maintenir la croissance périurbaine, par un réajustement de l'offre en lotissements pour accession individuelle
- mettre en place un observatoire de l'habitat

Ces objectifs se basent sur :

- une situation socio-économique qui se dégrade : montée du chômage, de la précarité des ménages, du processus d'exclusion du logement
- un taux de vacance élevé dans le parc HLM du fait de la mauvaise image de marque et d'un manque d'entretien
- une accession qui s'essouffle du fait de la baisse de solvabilité des ménages
- une suroffre en lotissement en zone rurale, résultant d'une concurrence entre communes dans un marché de plus en plus étroit
- un parc privé ancien manquant de confort et inadapté, et une ville-centre qui continue à se dépeupler.

Le bassin d'emploi adopté pour l'aire d'étude du diagnostic PLH confirme implicitement les interrelations entre l'agglomération de St Omer et les zones rurales du bassin, de plus en plus dépendantes du pôle d'emploi Arques-St Omer.

***Le registre du projet d'agglomération est très large***

Avec quelques différences par rapport au programme initial, le contrat district-Etat-Région-Département reprend ce large registre :

- volet habitat/DSU : plutôt qu'une révision du PLH initialement prévu, est envisagé un avenant à la convention ville-habitat, un programme de référence sur St Omer, et surtout une politique formalisée d'insertion sociale
- volet économie : mise à l'étude de projets d'infrastructures (3<sup>o</sup> section de la rocade, initialisation du TGV) et surtout une préfiguration d'un observatoire économique
- volet aménagement d'espaces urbains (St Omer, entrées d'agglomération)
- volet culturel : convention de développement cinématographique, promotion des événements culturels majeurs...

- volet formation : réalisation de l'IUT
- volet touristique : création du musée d'Helfaut, d'un circuit touristique dans l'Audomarois...

Si le plan programme Mieux vivre dans « l'agglomération audomaroise » consacrait l'essentiel des financements aux aménagements urbains, le contrat d'agglomération traduit dans sa ventilation financière l'importance des thèmes formation, politique sociale du logement et tourisme en tant qu'argument de promotion de l'Audomarois. Ceci traduit une notable inflexion des priorités d'action. Si les objectifs généraux se réfèrent toujours au positionnement de la région de St Omer dans le Nord-Pas de Calais, ils évoquent aussi un ensemble de conditions (formation, culture, tourisme, équipements routiers...) propres à relancer le développement économique de l'Audomarois. Ce registre diversifié préfigure celui du Schema Directeur.

***Le programme de référence a pour objectif essentiel le renforcement de St Omer au sein de son agglomération.***

Il peut être considéré comme une filiation du dossier ville-moyenne mais son registre est plus large :

- aménagements urbains (hypercentre, entrées de ville...)
- extensions piétonnières et stationnement
- projets de redynamisation du tissu économique
- diversification de l'offre en logements, soutien au développement de la fonction résidentielle dans l'hypercentre
- partage des charges de gestion des équipements d'agglomération avec les autres communes du District
- ...

Ce registre d'intervention se fonde sur :

- une insuffisance de qualité du cadre urbain dans certains secteurs
- un dépérissement économique alarmant : affaiblissement commercial, délocalisation d'activités
- un dépeuplement continu, malgré l'injection de logements neufs en particulier dans le cadre de la RHI
- une paupérisation de certains quartiers et un budget d'aide sociale en progression
- un trop grand systématisme en matière de programme HLM conduisant à une trop faible diversification des produits-logement et des populations

- une trop lourde charge d'investissement et de fonctionnement de certains grands équipements pour la ville de St Omer.

D'une certaine façon, le contrat d'agglomération de 92-93 en prévoyant le programme de référence de St Omer, entérine les problèmes spécifiques de la ville-centre.

### ***L'opération « Cœur de Pays » se substitue en partie au programme de référence***

Le programme de référence est obsolète du fait de la disparition de la procédure. Mais « Cœur de Pays » ne s'y substitue qu'en partie, parce que l'objectif de l'opération est exclusivement la redynamisation économique qualitative de la ville-centre. La concurrence interne et externe à l'Audomarois en matière d'équipement commercial notamment est probablement un facteur décisif pour le lancement de l'opération. La CCI et la Chambre des Métiers sont parties prenantes dans la démarche et le financement de certaines actions. Le FISAC, fond d'intervention du Ministère du Commerce et de l'Artisanat, est mobilisé.

Par ailleurs, on parle de repositionnement de St Omer dans les villes de l'Eurorégion et non plus simplement au sein de son agglomération, ce qui peut traduire en soi une sorte de prise de distance de la ville-centre vis à vis de sa zone d'influence.

Parmi les 15 actions du programme, l'aménagement des espaces urbains autour du projet-phare de l'Esplanade (complexe cinématographique et tertiaire) représente 55% du budget, marquant ainsi la volonté de redynamiser prioritairement l'hypercentre avec un effet d'entraînement supposé sur les secteurs voisins. Les autres mesures, étude ou réalisations sont toutes orientées vers le soutien au petit commerce et à l'artisanat.

### ***Le Schema Directeur est fortement articulé au projet d'agglomération sur bon nombre de champs d'application bien que les objectifs affichés soient différents :***

Il s'agit ici de définir des priorités de développement et d'aménagement à l'échelle du bassin d'emploi. De la même façon, le Schema Directeur intègre les dispositions de l'opération « Cœur de Pays » puisque dans la stratégie de développement est évoqué le renforcement du tissu commercial et artisanal dans les centres-villes. La modernisation et la dynamisation des fonctions tertiaires et commerciales de St Omer en tenant compte de son évolution spatiale, sont retenues dans les orientations fondamentales.

La stratégie de développement du Schema Directeur énumère par ailleurs des mesures propres à la protection de l'environnement, à la gestion efficace de l'espace agricole, à la diversification économique, à la politique de formation, à la valorisation des atouts touristiques, à la politique culturelle, au renforcement et à l'adaptation de la fonction résidentielle, à l'augmentation du niveau de service en matière de transports-déplacements. La notion de développement équilibré est derrière l'ensemble des mesures : équilibre entre développement économique et environnement, mais aussi et surtout équilibre entre les différentes parties du territoire.

Le Schema Directeur énonce 4 orientations fondamentales :

- développement multipolaire à partir de nouvelles zones d'activités bien situées près des grandes infrastructures routières
- renforcement de l'armature urbaine
- respect du patrimoine naturel et urbain considéré comme atout de développement
- solidarité territoriale (mise en réseau)

A l'examen du document, plus politique que technique -le Schema Directeur se réclame de la doctrine de la planification stratégique- il est en définitive difficile de déceler des contradictions avec les démarches entreprises par ailleurs. L'ancien SDAU de 72 avait l'ambition d'organiser physiquement le territoire. Le nouveau Schema Directeur se limite à définir des orientations majeures.

Le Schéma Directeur se veut être un document ouvert, selon l'Agence d'urbanisme ; il est susceptible d'adaptations en fonction de ses prolongements opérationnels dans différents domaines.

En ce sens, la contradiction fréquemment mentionnée entre une planification globalisante souhaitée notamment par les services de l'Etat, et des démarches sectorielles réclamées par ces mêmes services à propos de la gestion de l'eau, de l'élimination des déchets..., n'apparaît pas vraiment dans l'Audomarois :

- le Schéma départemental d'élimination des déchets et assimilés a fait l'objet d'un large débat local et ses orientations sont intégrées dans le Schéma Directeur,
- les 3 Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux sont à des états d'avancement divers et l'Agence participe aux études,
- le plan d'exposition aux risques est en voie d'achèvement après mise au point dans le cadre du volet Environnement du Schéma Directeur,
- un seul site industriel (VCA) est concerné par la circulaire SEVESO et fait l'objet d'un périmètre de risque externe sans dispositions particulières, conformément aux directives de la DRIRE.

Ainsi, l'ensemble de ces procédures, censées s'imposer au Schéma Directeur, sont soit en cours d'élaboration, soit intégrées dans celui-ci.

Le fait que l'Agence participe aux démarches amont de ces procédures, gomme vraisemblablement les incohérences potentielles. Si on y ajoute le caractère flexible du Schéma Directeur, en fait, document en construction permanente, les risques d'incompatibilité sont notablement réduits.

*Si contradictions il y a, elles se situent au niveau du discours lui-même, tel le développement multipolaire qui comporte en soi des risques de délocalisation de certaines activités hors de l'agglomération de St Omer et de la dissémination résidentielle, par ailleurs décriée.*

Si l'on fait abstraction de ces contradictions internes, on peut considérer qu'il y a continuité des politiques urbaines depuis l'instauration du premier SDAU.

## 7. Les indicateurs

**Presque toujours, ils viennent illustrer, plus ou moins bien, un discours pré-établi, non évaluer des politiques passées ou dépendre d'un dispositif de suivi des politiques adoptées pour l'avenir.**

La seule exception pourrait concerner le SDAU de 72. Les indicateurs utilisés se réfèrent explicitement à des hypothèses d'évolution :

- expansion économique durable d'où des prévisions :
  - ⇒ de taux de croissance de l'emploi industriel
  - ⇒ de taux de croissance du PIB
  - ⇒ de taux de croissance de la productivité moyenne
  - ⇒ de performance par branche industrielle en terme de progression de l'emploi et de valeur ajoutée
- qualification de l'expansion et déspecialisation productive :
  - ⇒ modification progressive du profil socio-professionnel vers un profil national
- réduction des migrations domicile-travail d'où :
  - ⇒ un seuil maximal de migrants par rapport aux actifs
  - ⇒ une part maximale de solde migratoire dans la croissance démographique annuelle.

Ces hypothèses d'évolution sont sous-tendues par un objectif d'encadrement de la croissance économique : qualification des entreprises et de la main d'œuvre, faire le moins possible appel à une main d'œuvre extérieure à l'Audomarois... On est dans une période de plein emploi. Ces hypothèses socio-économiques fondent en partie les hypothèses démographiques.

A certains égards, sans préjuger du réalisme des hypothèses d'évolution du SDAU de 72, ces indicateurs et d'autres, auraient pu être des indicateurs de suivi.

Les indicateurs utilisés dans les démarches ultérieures au dossier ville-moyenne et au dossier d'agglomération relèvent toujours du constat rétrospectif, en particulier ceux de l'état des lieux préalable à la révision du SDAU en 93.

Les indicateurs évoqués dans ce documents sont regroupés par thèmes « à plat » : densité de population, évolution de la population, accroissement naturel et solde migratoire, la population par tranches d'âge, migrations alternantes, nationalités, statuts, le chômage, les actifs, l'enseignement et la formation, l'économie et l'emploi, l'économie et les entreprises, l'économie et les indicateurs de dynamique, l'économie et l'agriculture, l'habitat et la solidarité. Il s'agit d'un ensemble descriptif résultant pour l'essentiel de l'exploitation du RGP INSEE. Très (trop) nombreux, les indicateurs ne sont pas vraiment sélectionnés.

Ils rendent cependant compte de la dégradation économique et de la pérennisation de certaines situations : qualification insuffisante de la main d'œuvre, déficit de formation post-bac, absence de diversification industrielle, progression timide de l'emploi tertiaire, étroitesse du marché du travail, sous-emploi féminin, faible dynamique entrepreneuriale. Ils rendent compte aussi de certaines évolutions : progression forte du chômage des jeunes, essoufflement de l'accession, tension locative accrue, diminution des gains migratoires, augmentation des déplacements domicile-travail. Indirectement, ils prennent à contre-pied les hypothèses du SDAU de 72. Mais ils ne relèvent pas d'un système de suivi et d'alerte qui aurait provoqué un réajustement ou une modification des politiques locales.

Dans les documents, les indicateurs ont parfois un caractère accessoire par rapport à une réalité décrite. Il y a même plusieurs cas où les indicateurs fournissent à peu près la même information alors que l'objet d'analyse est différent. Une démarche comme le projet d'information ne comporte pratiquement pas d'indicateurs.

De nombreux indicateurs, autres que ceux de l'INSEE, très révélateurs de l'évolution des territoires, tels que le rythme de commercialisation des zones d'activités, l'évolution des mutations foncières à destination de maison individuelle, etc... sont rarement utilisés dans les documents.

Les élus locaux ont, semble-t-il, leurs propres systèmes d'information, pour se forger une (ou des) opinion(s) sur la situation. **Selon l'Agence d'Urbanisme, il n'y a pas eu de ce fait jusqu'à présent, de culture locale de l'indicateur, indicateur-repère, à caractère durable, actualisable, qui fonde l'évolution des politiques urbaines dans l'Audomarois.** Il y aurait une réflexion en soi à mener sur un tel sujet : ce n'est pas tant l'information qui manque que le mode de sélection des données qui permettent de construire l'information.

Le mode de sélection des données dépend d'hypothèses ou de recherches orientées... dont certaines peuvent être difficilement affichées. Ainsi, mettre en place un suivi des transferts d'entreprises dans l'Audomarois, risque de déboucher à terme, sur un constat explosif politiquement. Le mode de sélection dépend aussi des possibilités d'actualisation en temps réel : beaucoup de données du RPG INSEE 90 sont à ce titre obsolètes (comme par exemple les taux de vacance), les évolutions locales s'opérant de plus en plus rapidement. Les élus locaux arguent qu'on peut difficilement fonder une politique urbaine à venir sur des informations vieilles de bientôt 10 ans.

Certains indicateurs ne reflètent qu'une partie de la réalité. Ainsi, le dépeuplement continu de la ville-centre, est très fréquemment évoqué comme le signe de son dépérissement. L'appauvrissement de St Omer, à partir d'indicateurs de type potentiel fiscal, évolution des CSP, délocalisation d'entreprises, est peu évoqué en tant que tel<sup>6</sup>. Par contre, la municipalité a bien compris la réalité de cet appauvrissement, puisqu'elle a engagé une politique de soutien aux activités commerciales, artisanales et de service (cf. « Cœur de pays ») et tente de diversifier aussi la population (cf. programme de référence).

---

<sup>6</sup> L'information existe mais dans des documents divers. Elle n'est pas rassemblée.

Cette absence de culture locale de l'indicateur rejaillit sur la mise en place, tardive, des observatoires locaux. L'agence d'urbanisme a reçu mission d'un observatoire du logement qui se construit progressivement. Par contre, l'observatoire économique, souvent invoqué (projet d'agglomération, Schema Directeur), ne va être mis en place que prochainement. En fait, la construction de l'information à l'intérieur des observatoires se trouve confrontée à des difficultés de traduction concrète de certaines politiques locales durant la dernière période, en particulier le Schema Directeur. Celui-ci est moins un document de planification qu'un document d'intention.

Dans une époque beaucoup moins favorable que celle du SDAU de 72, le Schema Directeur se garde bien d'avancer, à l'exception des hypothèses de population et de logement à 2015 et des infrastructures, des hypothèses d'emploi ou d'évolutions par branche, de consommation foncière... On ne parle plus d'encadrement de la croissance mais de relance prioritaire du développement économique. L'heure n'est plus, comme en 72, celle d'une politique sélective en matière de développement.

## **8. Les scénarios**

Ils ne sont utilisés qu'en deux circonstances :

- le programme de référence
- le Schema Directeur

### **Les trois scénarios du programme de référence :**

- *1° scénario : le fil de l'eau*  
Consécration d'un bipôle en terme d'attractivité : l'hypercentre de St Omer et le quartier de la Libération sur Longuenesse. D'où des risques de déprise commerciale hors de l'hypercentre, un recul de l'investissement privé dans les secteurs moins attractifs en frange Est des territoires de St Omer.
- *2° scénario : l'axe structurant*  
Matérialisé par la RN42 qui relie les 2 pôles. Elle reçoit des aménagements et de nouveaux équipements. Mêmes risques que précédemment.
- *3° scénario : le développement équilibré*  
Entre l'hypercentre de St Omer et la frange Est ce qui suppose un réinvestissement de l'ancien axe historique Est-Ouest qui reliait le port de St Omer à son centre-ville par les rues de Dunkerque et St Bertin. D'où des aménagements d'espaces publics, un soutien à la restauration du patrimoine bâti, à la réinjection d'activités tertiaires dans des friches urbaines, un projet de port de plaisance.

Le 3<sup>ème</sup> scénario est évidemment celui qui a été adopté (et d'ailleurs repris dans le Schema Directeur ). Il est guidé par la volonté de ne pas voir les investissements privés se réduire progressivement aux seuls secteurs véritablement porteurs de St Omer.

#### **Les quatre scénarios du Schema Directeur :**

- 1<sup>o</sup> scénario : *une agglomération développante.*  
C'est-à-dire une expansion à partir de l'agglomération de St Omer qui concentre l'essentiel des emplois et des activités actuellement.
- 2<sup>o</sup> scénario : *une aire de Schema Directeur aménagée*  
Investissement tout azimut et planification exhaustive.
- 3<sup>o</sup> scénario : *une mise en réseau des centres et des bourgs*  
Mise en réseau fondée sur l'interdépendance et la complémentarité des principaux pôles urbains.
- 4<sup>o</sup> scénario : *l'autonomie*  
Pour résumer, le chacun pour soi.

Le 1<sup>er</sup> et le 4<sup>ème</sup> scénario correspondent chacun à une tendance possible, hypothétique pour le 1<sup>er</sup> sachant que l'agglomération audomaroise ne cesse d'accroître son attractivité aux dépens d'une périphérie en mal d'emplois, plus vraisemblable pour le 4<sup>ème</sup>. Le 2<sup>ème</sup> scénario apparaît irréaliste et à contre-courant d'une histoire qui a opté pour la planification stratégique. Le 3<sup>ème</sup> scénario est celui qui a été adopté : c'est le seul qui permette de valider le périmètre du Schema Directeur, qui soit en accord avec la logique de développement multipolaire et avec un partage des coûts d'investissement et de fonctionnement de grands projets d'équipements.

Dans les deux cas, programme de référence et Schema Directeur, les scénarios adoptés ne lèvent pas des contradictions ou des ambiguïtés internes.

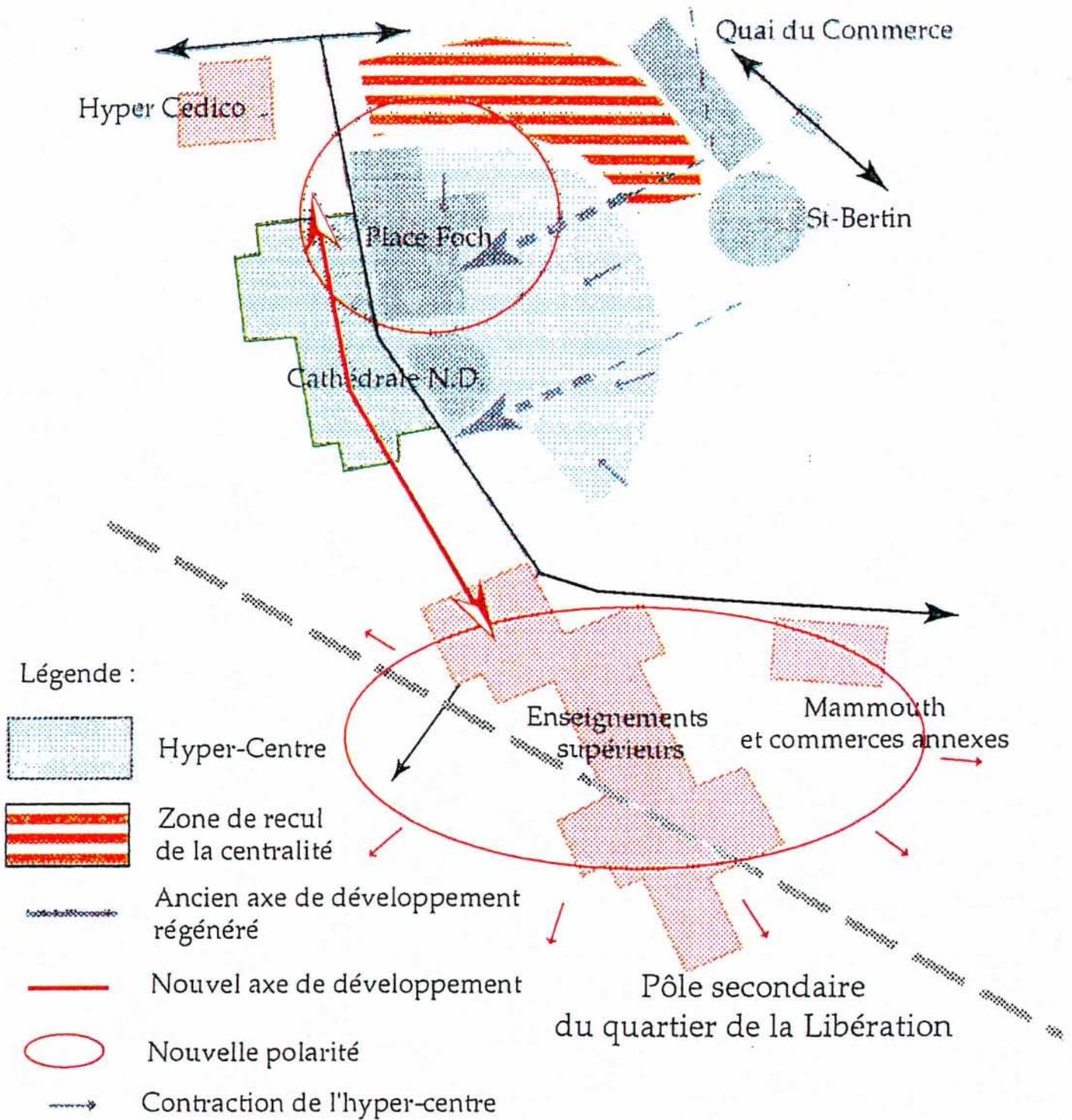
- le 3<sup>ème</sup> scénario du programme de référence, confronté à la réalité budgétaire de l'opération « Cœur de pays » montre une municipalité de St Omer soucieuse de défendre prioritairement l'avenir de son centre-ville avec le soutien apporté au projet de l'esplanade ; la question qui reste posée est celle de l'effet de levier réel des investissements publics sur les investissements privés dans les quartiers de moins en moins porteurs du « bas de la ville ».
- le 3<sup>ème</sup> scénario du Schema Directeur laisse entière la question de la concurrence que risquent de se livrer les structures intercommunales en matière de zone d'activité dans l'aire du Schema Directeur, et donc des possibles délocalisations d'entreprises dans des espaces mieux desservis par autoroute.

Dans les deux cas, les scénarios ont moins une valeur technique que pédagogique. La méthode des scénarios semble avoir surtout été dictée par une recherche de consensus auprès des élus, permettant d'atténuer des tensions résultant de stratégies éventuellement divergentes. Les scénarios adoptés se situent tous deux en contrepoint de tendances pressenties ou constatées, sans que l'on puisse mesurer le degré de réalisme de ces scénarios.

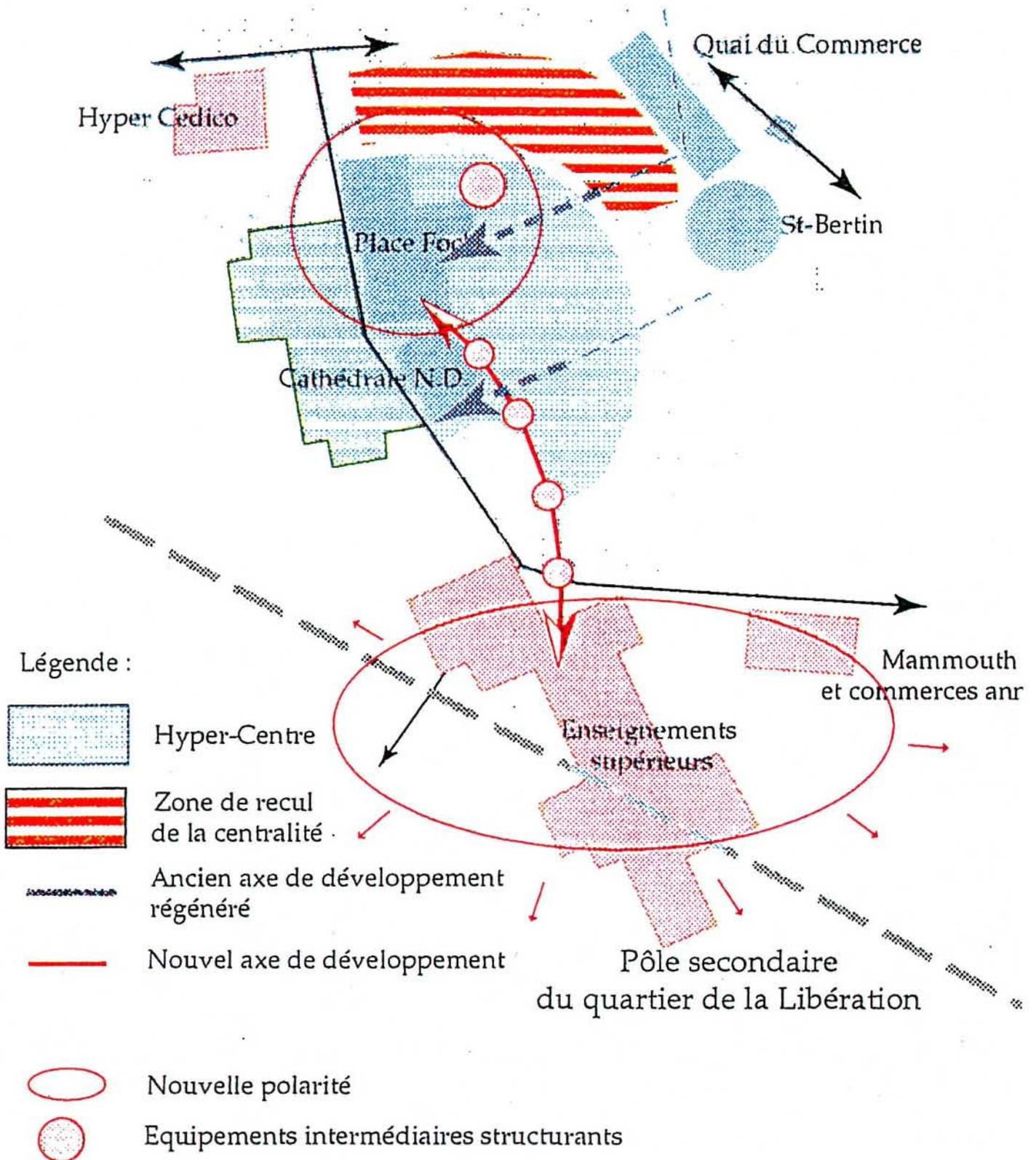
Pour souscrire à la définition que donne J.P. PORTEFAIT des scénarios, il ne s'agit pas de variantes ou d'alternatives réelles. Les scénarios sont contrastés mais il est difficile de dire s'ils sont globalement équivalents.

La mise au point des actions consécutives aux scénarios adoptés pourra révéler les contradictions mentionnées précédemment et c'est l'arbitrage entre elles qui donnera leur véritable sens aux scénarios. Pour l'instant, ils conservent un caractère polysémique.

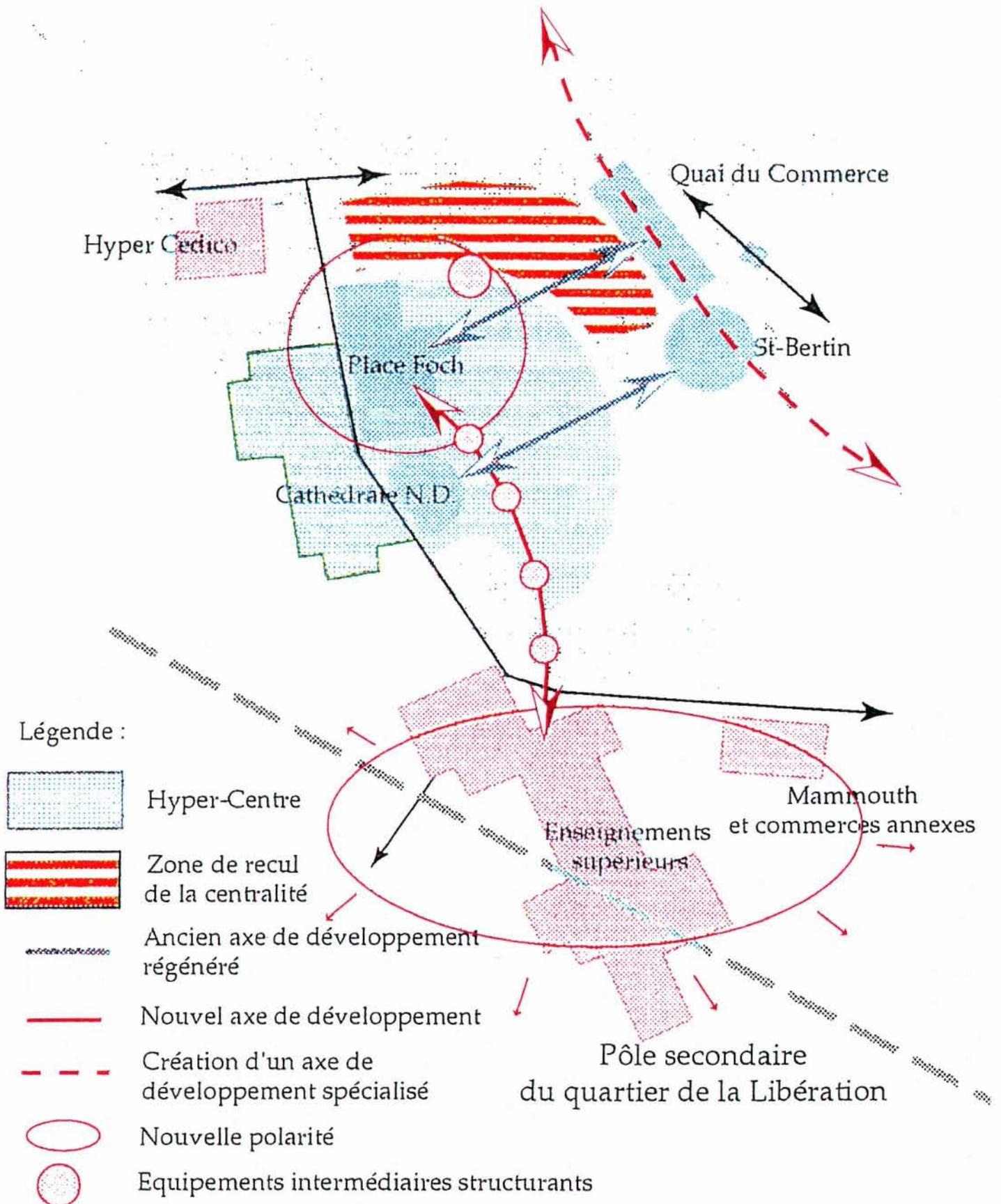
# SCENARIO N°1 : Au fil du temps ...



# SCENARIO N°2 : Le développement de l'axe Nord / S



# SCENARIO N°3 : Le développement équilibré





### **III. SYSTEME DE REFERENCE**

On observe que l'agglomération audomaroise a bénéficié depuis une vingtaine d'années d'une politique d'urbanisme et d'aménagement marquée par la continuité et une certaine cohérence, qui lui confèrent une qualité indéniable en terme de réalisations comme de gestion de son territoire.

Comme le montre l'analyse des différentes démarches entreprises depuis 1972, il n'y a jamais eu vraiment de rupture, de changement radical des options de départ, à l'exception peut-être du parti d'urbanisation continue entre Arques et St-Omer. On note tout au plus des inflexions de politiques liées à l'évolution du contexte socio-économique et des rapports entre acteurs ou institutions locales. En règle générale, on peut dire que les politiques urbaines dans l'Audomarois opèrent par ajustements successifs.

**A quoi peut-on attribuer cette qualité et cette cohérence des politiques d'urbanisme et d'aménagement ?**

Le contenu, les différentes démarches ou études, les résultats des quelques entretiens réalisés, montrent une assez forte convergence des visions et des orientations des acteurs locaux qui permet de déceler **un système de référence propre à l'Audomarois.**

**Ce système, c'est à la fois :**

- **des objectifs récurrents,**
- **des démarches ou études qui, pour obéir à ces objectifs, revêtent une certaine complémentarité,**
- **des stratégies partenariales considérées comme des moyens de mener des politiques locales.**

Si l'on inclut dans le système de référence à côté des objectifs, les outils (les études) et modes de faire (les stratégies) c'est parce qu'en définitive, les études et les stratégies deviennent elles-mêmes des points de repère des politiques locales. Ainsi le dossier « ville moyenne » et en soi une référence fréquemment citée par nos interlocuteurs. De même, l'adhésion au SMC0 est indissociable du ralliement géo-politique de l'Audomarois à l'entité littorale. Il y a en fait interaction constante entre objectifs, études et stratégies.

#### **1. Les objectifs récurrents**

Ils reviennent régulièrement dans les démarches ou études et en structurent en partie le contenu. Ils sont particulièrement perceptibles à la fois dans le SDAU de 72 et le Schéma Directeur de 98.

Mais leurs sens profonds diffèrent sensiblement d'un document à l'autre, pour tenir compte de l'évolution du contexte local et des politiques nationales. Les autres démarches, « Mieux vivre dans l'agglomération audomaroise », PLH, projet d'agglomération, « cœur de pays »... sont en quelque sorte les déclinaisons thématiques des objectifs. Quatre objectifs apparaissent ainsi :

### *1.1) L'ouverture de l'Audomarois sur l'extérieur*

Le désenclavement routier est, pour une grande part, réalisé. Ce qui est réclamé dans le Schéma Directeur relève d'actions complétant le maillage existant, en particulier vers Lille. Le domaine routier est peut être le domaine par excellence où s'expriment continuité et cohérence. Le réseau de grandes infrastructures dessiné dans le SDAU de 72 a préparé en fait l'élargissement du territoire dans le cadre du nouveau Schéma Directeur. Dans le SDAU de 72, il importait de désenclaver l'agglomération, dans le nouveau Schéma Directeur, il s'agit de parfaire le désenclavement de l'ensemble du bassin d'emploi.

Les hypothèses du SDAU irréalistes hier, justifiaient de façon discutable un équipement routier, aujourd'hui objectivement indispensable pour désenclaver l'Audomarois et développer le bassin. Sans cette armature routière réalisée en près de 30 ans, le nouveau Schéma Directeur avec son périmètre englobant 85 communes, avait peu de chances de voir le jour.

L'A26, grande liaison autoroutière à caractère international et l'A260, liaison rapide entre Boulogne et St Omer, ont surdéterminé les orientations locales, alors même qu'elles ne figuraient pas pour des questions d'échéances de réalisation (A260) ou de niveau de programmation (l'A26 était dépendante de l'ouverture du tunnel sous la Manche), dans la programmation locale du dossier d'agglomération. Celui-ci programme effectivement la rocade de contournement de St Omer dans un double but : détourner le transit de l'agglomération, assurer la liaison Béthune-Dunkerque, via l'Audomarois. Cette rocade complète efficacement l'A26 et l'A260.<sup>7</sup>

Dans un certain sens, cette logique de désenclavement routier a des vertus intégratrices des politiques d'aménagement et de développement.

Il n'y a pas véritablement de confrontation entre la logique routière et les orientations de l'urbanisme local. La question relative au risque de dispersion des activités et de la population au détriment de l'agglomération et de la ville-centre est laissée de côté ou considérée comme secondaire. La logique routière offre en effet des perspectives de développement multipolaire et en même temps sert une stratégie d'élargissement territorial. L'enjeu pour les élus du district, au-delà de possibles concurrences avec les autres sous-ensembles territoriaux de l'aire du Schéma Directeur, est bien celui de l'ouverture des entreprises, majoritairement concentrées dans l'agglomération de St Omer, sur les marchés nationaux et internationaux.

---

<sup>7</sup> Ont été abandonnés les projets de voiries primaires du dossier d'agglomération, voiries internes à l'agglomération et destinées principalement à organiser l'urbanisation continue entre Arques et St-Omer, abandonnée également aujourd'hui.

En tout état de cause, l'ouverture de l'Audomarois sur l'extérieur signifie toujours positionnement dans l'espace régional :

- C'est le concept de « zone intermédiaire » avancée par le Schéma Régional d'Aménagement de 71, auquel se réfère le SDAU de 72. Ce concept s'appuie sur un effet d'entraînement supposé de l'expansion simultanée de la métropole et du littoral, sur des bases de redistribution planifiée de la croissance industrielle favorisée par la création de grands équipements.
- C'est, après le rejet du concept de zone intermédiaire dans le nouveau Schéma Directeur, le concept de développement d'une aire littorale, dans le cadre du SMCO, qui est mis en avant. L'Audomarois se positionne clairement dans l'aire littorale, abandonnant ainsi l'idée d'être un territoire-relais entre Lille et le littoral.

### ***1.2) Le renforcement de la ville-centre***

Il revêt différents aspects selon les époques :

- . valorisation du patrimoine architectural et historique,
- . requalification de l'habitat ancien,
- . restructuration urbaine et densification,
- . développement touristique,
- . développement économique lié à l'essor des commerces et activités.

Si le développement de la ville-centre a longtemps constitué et constitue encore un motif d'inquiétude pour l'avenir de St-Omer, il se double dans la période récente, d'un constat alarmant de dépérissement économique, peut-être déjà ancien mais probablement occulté par des contradictions qu'il soulève :

- en matière de promotion des zones d'activité bien desservies par les infrastructures et propres à opérer un desserrement des entreprises hors de la ville-centre,
- en matière d'urbanisme commercial qui a permis l'implantation de deux hypermarchés et de plusieurs moyennes surfaces spécialisées aux portes même de la ville intra-murs.

Il n'en demeure pas moins que St-Omer reste un pôle urbain de premier ordre, à fortes potentialités culturelles et historiques, détenant un bon niveau de services marchands et non marchands.

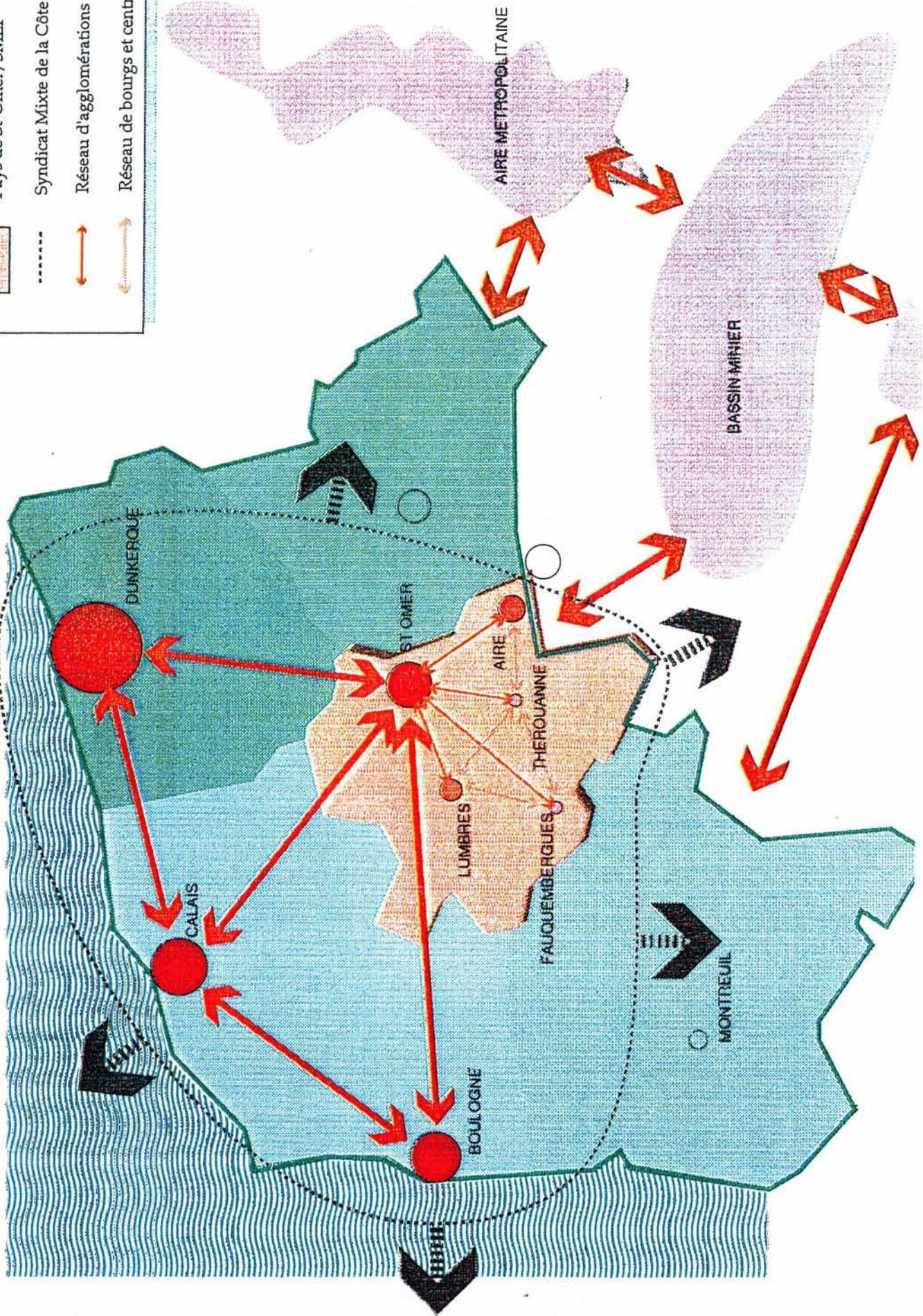
Dans l'esprit des artisans du SDAU de 72, son renforcement passe par la constitution d'une véritable agglomération et d'un nouveau centre d'agglomération d'où l'adoption d'un parti d'urbanisation continue entre Arques et St-Omer. Mais les faits montrent que les premières tranches de réalisation (ZAC Ste-Catherine) du projet d'urbanisation continue participent elles-mêmes d'une certaine façon à l'affaiblissement de la ville-centre, en mobilisant une bonne partie des investissements publics (foncier, équipements, logements) disponibles. Saint-Omer, après l'abandon du projet, peut ainsi bénéficier d'un report partiel des investissements publics,

# ORGANISATION DU TERRITOIRE

Lieux centraux - système réticulaire des villes

**Légende :**

-  Pays de St-Omer / SMEP
-  Syndicat Mixte de la Côte d'Opale
-  Réseau d'agglomérations
-  Réseau de bourgs et centres



notamment en terme de programmation de logements PLA, jusque là consentis sur la ZAC Ste-Catherine.

Il y a changement apparent de doctrine dans la mesure où l'on substitue à un modèle quelque peu monocentrique -une agglomération structurée autour d'un nouveau centre- une vision plus polycentrique, en fait qui consacre le renforcement des centres existants (cf. projet d'agglomération) comme bases de redéveloppement de l'agglomération. On peut penser que la dualité nouveau centre d'agglomération - centres existants (Arques, Longuenesse... et surtout St-Omer) n'était pas longtemps viable. Le nouveau centre correspondait à la nécessité de trouver en périphérie immédiate de St-Omer ce que la ville-centre ne pouvait accueillir en matière de grands équipements, ce qui a été fait pour l'essentiel. La vision polycentrique, fondée sur la réalité existante, est revenue en force, avec « Mieux vivre en ville », c'est-à-dire un peu plus de 10 ans après le dossier ville moyenne. D'un certain point de vue, la doctrine monocentrique peut être considérée comme une péripétie, le courant de fond étant celui d'une agglomération construite à partir d'un processus identitaire de la part des communes qui la composent et concrétisé par le renforcement de leurs centres. C'est la raison pour laquelle le terme « rupture » dans les politiques urbaines est employé avec réserve. Le nouveau Schéma Directeur s'inscrit naturellement dans cette vision polycentrique. Il reprend les objectifs du programme de référence et plus encore, de « cœur de pays » ; il consacre l'urgence d'un renouvellement économique de St-Omer appelé timidement redynamisation commerciale et tertiaire.

### ***1.3) La lutte contre l'urbanisation disséminée consommatrice d'espace***

Comme pour le renforcement de la ville-centre, elle passe aussi dans le SDAU de 72, par une urbanisation dense et structurée entre Arques et Saint-Omer, censée combattre la dispersion de l'habitat par une offre combinée logements - activités - équipements. Le programme de la ZAC répond directement à cette offre combinée. L'abandon du parti d'urbanisation continue et le bouclage de la ZAC, marquent une rupture dans la politique d'urbanisme du District.

Mais cette rupture procède d'un ajustement au contexte socio-économique qui a fortement évolué depuis le début des années 70. Le programme de logements de la ZAC Ste-Catherine comporte pour l'essentiel des collectifs locatifs. Or, à la fin des années 80, l'offre locative est plutôt excédentaire si on se réfère aux taux de vacance élevés dans le parc HLM. S'ajoute à cela la disparition du FNAFU qui entraîne une révision de la politique foncière du District dans le sens d'une réduction de son portefeuille foncier et du budget correspondant en matière d'équipement des terrains ; les tranches suivantes de la ZAC sont particulièrement concernées.

Enfin, contrairement au souhait du SDAU, la ZAC Ste-Catherine ne pouvait pas vraiment constituer une alternative à la périurbanisation encore active au début des années 80 et fondée ~~sur un ample processus d'accession sociale favorisée par les acteurs locaux, publics et privés~~ (en particulier le SIDRA, opérateur foncier et collecteur du 1 % employeur dont la VCA).

Plus globalement, le thème d'une agglomération puissante n'est plus à ce moment la seule référence du développement qui se situe désormais aussi au niveau du bassin d'emploi (cf. le projet de Schéma Directeur en 91). Dans le Schéma Directeur de 98 est prescrite une densification des pôles urbains et ruraux. Désormais, la planification par l'offre est

abandonnée au profit d'une gestion de l'urbanisation par limites ou seuils, imposés par des considérations de protection des milieux naturels et zones agricoles. En actant un développement multipolaire à l'échelle du bassin d'emploi, le Schéma Directeur acte de fait la possibilité d'une redistribution du développement résidentiel, mais toujours en invoquant la nécessité de son contrôle.

#### ***1.4) La protection-valorisation de l'environnement***

Elle est centrée sur le marais de St-Omer que ce soit dans le SDAU de 72 ou le dossier « ville moyenne ». Dans le Schéma Directeur de 98, le registre est plus complet parlant de ressources en eau, de gestion des déchets, de risques naturels... On peut y voir l'impact d'une réglementation sans cesse élargie (loi sur l'eau, loi paysage, SDAGE, SAGE, ...) et peut-être, d'une prise de conscience par les habitants de la vulnérabilité de leur cadre de vie.

Le concept de développement durable est l'aboutissement actuel de cette évolution, évoqué à la fois dans le Schéma Directeur et la Charte de Développement du littoral. L'Audomarois est probablement l'une des régions du Nord-Pas-de-Calais les plus riches en matière de patrimoine naturel et urbain, les deux termes étant fréquemment associés dans les documents. Il n'est par conséquent, pas question d'accepter un développement sauvage et non maîtrisé, dommageable pour l'environnement ce qui reviendrait à annuler l'un des arguments majeurs de la politique de promotion engagée auprès des entreprises. La trilogie culture-nature-histoire en tant qu'éléments fondateurs du cadre de vie est de plus en présente dans les discours locaux, en résonance avec les objectifs de développement.

## **2. La complémentarité des démarches ou études**

L'emboîtement clair du Schéma Régional de 71, du SDAU de 72 et du dossier ville moyenne a disparu laissant la place à des démarches apparemment autonomes, en réalité complémentaires les unes des autres dans leurs contenus, avec des filiations tout à fait perceptibles.

Ainsi :

- le plan-programme « Mieux vivre dans l'agglomération audomaroise » prolonge le dossier ville-moyenne sur l'aspect requalification urbaine
- le diagnostic PLH amplifie le propos du plan-programme en matière de gestion sociale du logement et le traduit dans la convention ville-habitat en termes opérationnels.
- le projet d'agglomération comporte un volet DSU/habitat qui amplifie encore les dispositions annoncées dans le PLH et annonce le programme de référence de St Omer. Il comporte également un volet aménagement urbain qui poursuit ce qui a été engagé sur la ville-centre dans le cadre du dossier ville-moyenne et du plan-programme. Les thèmes formation, culture et tourisme sont des nouveaux thèmes qui vont être largement repris dans le Schema Directeur.

- le programme de référence est affilié à la fois au dossier ville-moyenne, au plan-programme et au projet d'agglomération sur l'aspect requalification urbaine de la ville-centre. Il annonce la démarche « Cœur de Pays » sur l'aspect revitalisation économique de St Omer. Il complète le dispositif mis en place dans le projet d'agglomération en matière de politique sociale du logement en l'adaptant à la situation particulière de St Omer.
- le Schema Directeur intègre les orientations du projet d'agglomération, du programme de référence et de l'opération « Cœur de Pays ». La dimension environnement est très présente. Bien que de contenus et d'échelles différents, on peut déceler entre l'ancien et le nouveau Schema Directeur, un bon nombre de thèmes récurrents. Dans le graphique, la Charte de développement du littoral s'interpose entre le SDAU de 72 et le Schema Directeur. Il ne s'agit que d'un document-cadre à caractère politique, mais il reflète un changement de stratégie important, qui donne un certain sens au Schema Directeur.
- la démarche « Cœur de Pays » donne un contenu opérationnel au concept de mise en valeur et de renforcement économique de la ville-centre défendu par le Schema Directeur.

Travaux en projet : le PDU où l'aspect TC déjà présent dans le SDAU de 72 et le Schema Directeur devrait être développé, un nouveau PLH, susceptible de développer des politiques de l'habitat, à partir notamment du prédiagnostic habitat réalisé en

On peut noter que l'Audomarois a bénéficié de nombreuses études, profitant systématiquement des procédures mises en place à un moment donné au niveau national. Cette suite chronologique d'études quasi-ininterrompue, permet d'alimenter en permanence la réflexion en l'adaptant aux circonstances.



### **3. Les stratégies partenariales**

Comme cela a été évoqué précédemment à propos des échelles d'intervention, **la configuration unitaire St-Omer - District des années 70, disparaît au début des années 90 au profit d'une configuration partenariale plus atomisée où coexistent cependant globalisation et singularisation :**

- perte de leadership de St-Omer qui se replie sur ses propres projets : programme de référence, « cœur de pays »,
- perte de leadership du District au sein du SMEP (Schéma Directeur),
- recentrage du District sur le projet d'agglomération et adhésion au SMCO dans le cadre de la charte du littoral.

St-Omer a créé le District avec l'appui du Comité d'Expansion en 1962 ; le District est donc le résultat d'une alliance entre acteurs politiques et acteurs économiques dont le souci est de cadrer l'expansion économique et d'orienter les choix d'investissement public en conséquence. Le SDAU de 72 est l'expression, 10 ans plus tard, de ces choix : désenclavement routier, zones d'activités, extensions résidentielles.

Le District est aussi l'instance politique qui permet de réguler dans les années 70, les relations de la ville-centre et de son agglomération. Il s'agit alors d'effacer une concurrence naissante entre Arques, qui représente une logique d'expansion industrielle aux retombées peu maîtrisables en matière de croissance urbaine, et St-Omer, le pôle tertiaire et institutionnel, à l'avenir économique incertain.

L'agence d'urbanisme devient la structure technique capable de défendre une vision unitaire du territoire, au même titre, sur le plan politique, que le maire de St-Omer, alors président du District.

Ni St-Omer, ni Arques, c'est-à-dire, ni le pôle institutionnel, ni le pôle industriel, ne sont depuis 1989 à la tête du District. Et pourtant, les grandes orientations d'aménagement demeurent globalement. Avec le recul, on ne peut apprécier la continuité et la cohérence des politiques urbaines menées sur l'Audomarois sans tenir compte des qualités de visionnaire de l'ancien maire de St-Omer et du rôle de mémoire et de gardien du sens de ces politiques attribué à l'agence d'urbanisme.

L'ensemble de la période est ainsi marquée par l'oscillation constante de l'attitude des communes de l'agglomération, entre acceptation et refus de la posture d'instance de projet du District : instance de projet dans les années 70, instance de service dans les années 80, et de nouveau, instance de projet pour l'agglomération, aujourd'hui.

**L'attitude unitaire St-Omer - District des années 70 permettait de renvoyer en arrière-plan les concurrences potentielles entre communes de l'Audomarois et d'asseoir l'identité d'un territoire, étroitement assimilée à celle de son pôle principal.**

**La configuration plus atomisée qui caractérise la période actuelle donne une autre dimension aux concurrences territoriales. Elle suscite des stratégies segmentées correspondant aux différents niveaux géographiques d'enjeu...**

Bien que l'attitude de repli de Saint-Omer soit déploré par certains acteurs locaux, le fait que la ville-centre pousse ses propres projets ne nuit pas par principe à la cohésion du territoire. Il est un argument supplémentaire de sa valorisation.

Refuser les projets de la ville-centre reviendrait d'une certaine façon à refuser toute dynamique d'évolution de St-Omer. Entériner son déclin économique viderait de tout son sens, non seulement la politique de requalification urbaine entreprise depuis 20 ans, mais aussi la politique de développement de l'agglomération et de son bassin. Le District apporte d'ailleurs son soutien financier aux projets de la ville-centre dans le cadre de l'opération « Cœur de pays ».

Le Schéma Directeur permet de faire adhérer des pôles secondaires ruraux à un projet de développement global qui entraîne des contreparties en matière de création de zones d'activités, sur Théroouanne, Lumbres, Aire sur la Lys... et un paradoxe apparent pour St-Omer et son District, amenés à entériner un développement multipolaire qui ne les favorise pas à priori. Mais il s'agit de peser par la taille face aux autres territoires dotés de grands périmètres de Schéma Directeur : le Calaisis, le Dunkerquois, la métropole lilloise... Ce sont des territoires potentiellement concurrents de l'Audomarois en terme de développement économique et d'accueil des entreprises.

L'adhésion au SMCO, comme nous le disions précédemment, n'est pas dénué d'ambiguïté. La Charte de développement du littoral n'estompe pas vraiment la concurrence territoriale, mais le système d'alliance mis en place entre les principales agglomérations du littoral permet de promouvoir des politiques marquées par l'intérêt commun (tourisme, infrastructures, formation) et l'absence apparente de rivalités politiques et dans lesquelles le District et l'Audomarois dans son ensemble trouvent leur compte.

**... sans entraîner pour autant des projets contradictoires sur l'Audomarois ; exemples :**

- l'accélération de la programmation de la liaison A.25 - A.26 via la RN.42, par l'intermédiaire du SMCO, est aussi une revendication du Schéma Directeur,
- la politique structurée de formation formulée dans le Schéma Directeur et le projet d'agglomération, est l'un des axes majeurs de la Charte de développement du littoral,
- la mise en place d'un tourisme de pôle, également inscrit dans la Charte, concrétise une orientation permanente de valorisation touristique que l'on retrouve dans le Schéma Directeur, l'opération « cœur de pays » et le dernier contrat-cadre d'agglomération (96-99).

**Ainsi, à la complémentarité des études correspond la complémentarité des situations partenariales et des échelles d'intervention.**

#### **4. Indicateurs et scénarios**

Dans le cas de St-Omer, on ne perçoit pas une démarche technique à partir d'indicateurs ou de scénarios, qui instruit sur la cohérence des politiques menées ou sur leur degré d'intégration au sens défini par le CERTU.

Il n'y a pas en jusqu'à présent, d'instrumentalisation dans l'observation des mécanismes urbains et dans l'orientation ou la réorientation du projet territorial.

Ainsi, le scénario adopté dans le Schéma Directeur n'a pas fait l'objet d'une réflexion spécifique en termes d'indicateurs. Il faudrait d'ailleurs donner une traduction concrète de ce scénario (en matière de politique foncière, de programmation de logements...) pour pouvoir bâtir des indicateurs de suivi.

De même, l'abandon du projet d'urbanisation continue entre Arques et Saint-Omer ou le réajustement du portefeuille foncier du District à destination de lotissements ruraux ne sont pas motivés, à notre connaissance, par un système d'observation, de type tableau de bord foncier, rythme de commercialisation, bilans financiers alternatifs...

La cohérence ou la qualité d'intégration des études et démarches d'aménagement de l'Audomarois se fonde, comme on l'a vu, sur des objectifs permanents et des stratégies partenariales adaptées non sur des dispositifs faisant appel à une certaine rationalité technique.

Il faut y ajouter, dans le cas présent, la capacité des acteurs locaux à s'approprier les politiques et réglementations nationales successivement mises en place dans la mesure où elles peuvent servir les objectifs qu'ils se sont assignés : exemple de la convention ville-habitat dont l'un des volets est dédié à la relance de l'offre locative privée qui concerne en premier lieu, le renforcement de la fonction résidentielle sur St-Omer, exemple de la loi sur l'eau qui vient étayer à point nommé, des dispositifs de préservation de la ressource en eau et de limitation de l'urbanisation dans les secteurs ruraux concernés.

De toute évidence, la mise en place d'une instrumentation technique de type observatoire, indicateurs de suivi, nécessite qu'une équipe locale soit capable de la prendre en charge.

Or, l'Agence d'urbanisme, aux dires de ses membres, est trop petite pour assurer à elle seule, des missions d'observation dans tous les domaines. Etoffer substantiellement l'équipe représente un coût supplémentaire par habitant que les élus ne sont pas prêts à accepter d'emblée.

Ce problème est celui de l'ensemble des villes moyennes qui disposent de petites structures en urbanisme. L'Agence renvoie volontiers la question de la mise en œuvre des observatoires à la fois vers le niveau régional et les réseaux locaux partenariaux, associant par exemple communes et CCI (comme à St-Omer, le projet d'observatoire économique). Que veut-on observer ? est la question naturellement sous-jacente à ce dispositif partenarial. Il s'agit de construire des indicateurs qui puissent intéresser différents acteurs locaux en fonction des logiques dont ils se prévalent ou plutôt d'établir un tronc commun d'informations qui n'exclue pas l'élaboration par chaque acteur, d'indicateurs plus ciblés sur ses préoccupations.

## **IV. FICHES D'ANALYSE**

### **1. SDAU de la région de St Omer - Juin 1972**

**Initiative de la démarche :** District

**Maîtrise d'ouvrage :** conjointe District/DDE 62

**Thème(s) abordé(s) :** démographie, économie, infrastructures, habitat, équipements, espaces verts

**Maîtrise d'œuvre :** ORETUR (organisme d'études urbaines), regroupant des élus locaux, des urbanistes, des ingénieurs transport, des socio-démographes du BE EPUR, un sociologue du CNRS, un membre du comité d'Expansion, un spécialiste du commerce du CECOD, un ingénieur du BRGM

**Objectifs poursuivis (intitulés stratégie de développement) :**

- désenclavement de l'Audomarois
- équilibre emplois/budget des collectivités locales et optimisation économique
- faire valoir le paysage urbain et naturel de l'Audomarois comme un argument économique d'attractivité déterminant
- maîtriser la croissance urbaine

**Conclusions :**

- définies dans le programme d'aménagement et le parti d'aménagement ;
- le programme d'aménagement découle des options démographiques et d'emplois. Réponses normatives en ce qui concerne les équipements publics (140 à 170 hectares à prévoir d'ici 1985), les zones d'activité (250 hectares pour 10 000 emplois nouveaux sur la base d'un ratio de 40 emplois/hectare), le logement (800 à 1200 hectares pour 60 000 habitants environ sur la base d'une moyenne densité, autour de 20 logements à l'hectare soit 70 habitants environ à l'hectare) ;
- le parti d'aménagement :
  - densifier l'agglomération d'où création d'une zone d'urbanisation continue mixant habitat, équipements et activités, entre Saint-Omer et Arques, (ZAC Sainte-Catherine) avec un nouveau centre d'agglomération ;
  - freiner l'urbanisation extensive en zone rurale et naturelle d'où création d'espaces verts autour de Saint-Omer, dont un mail intégré à la zone d'urbanisation continue ; alternance de bâti et d'espaces verts dans la vallée de l'Aa avec densification des noyaux ruraux, urbanisation interdite sur les plateaux ;
  - 3 zones industrielles prévues ou renforcées : sur Arques (VCA), Saint-Martin-au-Laert, vallée de l'Aa ;

- réaliser un maillage routier pour désenclaver l'agglomération, valoriser les nouvelles ZI, hiérarchiser les fonctions d'échange, organiser et encadrer les extensions urbaines :
  - l'A26 liée au projet transmanche ;
  - la rocade qui doit assurer les liaisons entre Saint-Omer-Béthune-Dunkerque et destinée à alléger l'agglomération de son trafic de transit ;
  - la voie rapide Saint-Omer/Dunkerque ;
  - la voie rapide Lille-Boulogne, par déviation de la RN42 ;
  - le dédoublement de la RN42 de part et d'autre du nouveau centre d'agglomération ;
  - la voie Nord-Est du centre : traverse Saint-Omer, longe le quartier du Fort Maillebois pour se repiquer sur la RN42 ;
  - la déviation de Tatinghem pour accéder à l'échangeur de Wisques sur A26.
- créer ou tirer parti d'autres infrastructures, toujours dans une logique de désenclavement :
  - liaisons ferroviaires Saint-Omer-Bourbourg et Saint-Omer-Aire sur la Lys
  - opportunité du canal à grand gabarit pour desservir des ZI et un nouveau port
  - extension de l'aérodrome
- aménager le marais et la forêt en base de loisir (conçus à l'époque comme grand équipement et non comme enjeu d'environnement) ;
- préserver la ressource en eau (protection des forages dans la vallée de l'Aa et en bordure du marais), réaliser une usine d'incinération ;
- valoriser le patrimoine architectural de Saint-Omer : instauration d'un secteur sauvegardé ;
- restructurer les franges Nord et Est de Saint-Omer occupées par de l'habitat vétuste ou insalubre ;
- créer un axe de TC traversant l'agglomération du Nord au Sud.

**Méthode utilisée :**

- pas de scénario, comme classiquement dans beaucoup de SDAU de l'époque, mais des hypothèses optimales en matière d'évolution de l'emploi, des branches industrielles, des catégories socio-professionnelles, entre 1968 et 1985 ;
- deux hypothèses démographiques en fonction de 2 paramètres : l'accroissement naturel et le solde migratoire lui-même dépendant de l'hypothèse d'évolution de l'emploi ;
- volonté exprimée de lier hypothèse d'aménagement à long terme et hypothèse économique.

**Argumentaire :**

Le document comporte un schéma dit « *cohérence de l'option* » qui établit les « *urgences structurelles et temporelles* » :

- la liaison rapide avec Lille permet d'espérer attirer une population de cadres et de personnels qualifiés (transformation du profil socio-professionnel) ;

- la voie rapide avec Dunkerque laisse entrevoir un développement complémentaire du complexe industrialo-portuaire dunkerquois en projet ;
- un IUT permet d'accélérer la mutation de la main d'œuvre ;
- l'aménagement d'une zone de loisirs de 2000 hectares sur le marais répond à la nécessité de rendre l'Audomarois plus attractif ;
- etc...

En dehors de ce schéma de cohérence, sont évoqués :

- l'avenir de la zone dite « *intermédiaire* » entre le littoral et la métropole et dont fait partie l'Audomarois. Zone à forte connotation rurale, ce territoire a fait l'objet d'un chapitre particulier du Schéma Régional de 1971. Le constat est fait que cette zone est hors du plan de modernisation et d'équipement de l'époque, qu'elle comporte moins de 10% de diplômés, moins de 42% d'actifs dans l'industrie (fer de lance de l'économie des années 60), plus de 15% de logements sans confort. Le refus de son délaissement est clairement signifié dans le SDAU ;
- la solidarité avec le littoral (« *le nouveau monde industriel* ») pour lequel sont envisagés des équipements lourds avec le transfert de la sidérurgie à Dunkerque et le projet du tunnel sous la Manche. D'où la volonté de faire de l'Audomarois le maillon intermédiaire de l'axe de développement Est-Ouest du Schéma Régional, en profitant d'un certain nombre d'équipements lourds (canal à grand gabarit, A26...) qui jalonnent l'axe Est-Ouest et de retombées supposées du développement littoral dans une logique d'industrialisation renforcée (1 000 000 d'habitants pour le littoral en 2005, 40 à 60 000 emplois industriels nouveaux) ;
- la trop petite taille de l'Audomarois face à ses grands concurrents, littoral et métropole, d'où l'idée de fédérer Saint-Omer avec Isbergues et Hazebrouk dans un 2<sup>ème</sup> temps (sous quelle forme ? cela n'est pas précisé) afin de peser vis-à-vis des autres territoires ;
- la forte expansion de l'Audomarois dans les années 1970 permettant d'escompter 120000 habitants en l'an 2000 (contre 60 000 en 1968) 22 000 emplois industriels (contre 15 000 en 1968), un rythme annuel de construction de 700 logements (300 en 1968). Nécessité d'encadrer cette expansion à l'intérieur des limites de l'agglomération afin de limiter l'urbanisation en zone rurale (« *la concurrence ville-campagne* ») ;
- le rôle traditionnel de commandement de Saint-Omer sur une vaste zone rurale, mais le sous-équipement notoire de l'Audomarois ;
- l'absence de structure de décision à l'échelle des problèmes ;
- la grande qualité des paysages naturels et urbains, préservés pour l'essentiel du fait que Saint-Omer a raté sa 1<sup>ère</sup> révolution industrielle (en soi, situation paradoxale, la faiblesse de la croissance industrielle jusque dans les années 50 étant en fait devenue indirectement un atout en terme de développement économique).

#### **Indicateurs utilisés :**

Les hypothèses d'évolution de l'économie locale peuvent à certains égards être considérés comme des indicateurs puisqu'elles se réfèrent à une situation connue en 1968 :

- migration domicile-travail : solde migratoire égale à 20% de l'ensemble des actifs résidents, « *ce qui correspond à une diminution de 40% par rapport aux tendances telles qu'elles se dégagent des prévisions de croissance des branches existantes* » (volonté de rapprochement emploi/logement) ;

- migrations définitives : seuil de 3 à 3,5% de croissance démographique annuel, pour atteindre 80 000 habitants en 1985 dont 35 à 40 000 actifs (dont 20% de migrants) ;
- évolution économique générale :
  - valeur ajoutée du secteur industriel x3
  - 2,6% de croissance annuelle de l'emploi industriel
  - 6,4% de croissance annuelle du PIB de la région audomaroise
  - 3,8% de croissance de la productivité moyenne
  - évolution de l'emploi entre 1968 et 1985 : -4,5% pour le secteur primaire, +3,5% pour le secteur secondaire, +1% pour le secteur tertiaire
- évolution des branches industrielles :
  - progression de l'emploi entre 1968 et 1985 partout sauf dans le secteur du cuir et de l'habillement, c'est le secteur du verre qui croît le plus (VCA)
  - progression de la valeur ajoutée partout en particulier pour le secteur du verre
- évolution des CSP :
  - progression des cadres supérieurs, cadres moyens, employés et recul des ouvriers pour atteindre les niveaux nationaux estimés en 1985, ce qui constitue une forte modification de la structure des CSP dans l'Audomarois telle qu'elle existe en 1968

Les significations des hypothèses :

- la zone de Saint-Omer reste marquée durablement par la progression de l'emploi industriel (en particulier grâce à la VCA), moins par celle de l'emploi tertiaire ;
- référence aux tendances nationales pour la progression de la VA et de la productivité, supposant une main d'œuvre plus qualifiée et l'implantation d'entreprises nouvelles ;
- transformation progressive du profil socio-professionnel vers un profil national ;
- effort de formation de la main d'œuvre locale pour limiter le recours à plus long terme à une main d'œuvre extérieure qualifiée (réduire les migrations domicile-travail longue distance ; pas d'élargissement du bassin d'emploi ?) ;
- « *élimination des entreprises vétustes marginales* » et sélection des entreprises nouvelles sur la base, entre autres, d'un profil socio-professionnel qualifié ;
- concurrence souhaitée des nouvelles entreprises sur le marché de la main d'œuvre vis-à-vis des entreprises en place.

Les hypothèses démographiques découlent partiellement des hypothèses économiques. Elles se fondent jusqu'en 1985, sur un maintien de l'attractivité de l'Audomarois vis-à-vis de l'extérieur, perpétuant en particulier l'exode rural pour répondre aux besoins de l'expansion industrielle. La fourchette de population prévue, entre 75 000 et 85 000 habitants en 1985, n'est évidemment pas atteinte aujourd'hui puisque la population du district en 1990 est de 59 600 habitants. A ce titre, ces hypothèses constituent aussi des indicateurs, révélateurs d'une moindre expansion économique, au même titre que les prévisions en matière d'emplois, de logements, de consommation d'espaces industriels.

#### **Commentaire :**

Le SDAU est marqué par son époque, celle d'une économie semi-dirigée et d'une adhésion sans réserve à une logique planificatrice chargée d'encadrer le développement.

Le discours économique est particulièrement élaboré et procède d'un raisonnement quasi-mécanique doté de repères chiffrés, assimilables à des indicateurs.

La recherche d'une cohérence entre hypothèses économiques, hypothèses démographiques et parti d'aménagement donne au document une certaine force.

Si beaucoup de prévisions se sont révélées fausses par surestimation (démographie, rythme de construction de logements, évolution de l'emploi industriel dans son ensemble, des CSP ouvrières...), d'autres ont été pertinentes (progression de l'emploi dans le secteur du verre, des CSP cadres...), ou sous-estimées (évolution de l'emploi tertiaire). Le modèle industriel, base du développement de l'Audomarois, avec son florilège d'équipements lourds, est beaucoup moins défendu aujourd'hui qu'en 1972. Le profil industriel de la région de Saint-Omer domine encore du fait de la VCA, les autres branches étant en net recul. Le bassin d'emploi de l'Audomarois s'est sensiblement étendu depuis les années 1970, avec une part de déplacements domicile-travail longue distance en augmentation, contraire à l'objectif du SDAU. La diversification industrielle espérée est toujours attendue.

Il y a une certaine ambivalence du discours en matière de positionnement de l'Audomarois (que l'on retrouvera plus tard dans le schéma Directeur de 1998), oscillant de façon permanente entre solidarité territoriale avec le littoral, en clair profiter de son développement, et concurrence, imposant à la région de Saint-Omer, pénalisée par sa petite taille, de s'allier avec d'autres territoires, comme Hazebrouck et Isbergues. Cet objectif d'alliance avec d'autres territoires pour peser vis-à-vis des territoires concurrents se trouve concrétisé aujourd'hui par le périmètre considérablement élargi du schéma Directeur.

Une planification encadrant le développement économique allait de pair avec une planification de la croissance urbaine exprimée par le parti d'urbanisation continue du SDAU entre Arques et Saint-Omer. Par cette organisation spatiale s'effaçait une certaine forme de concurrence entre une logique d'expansion industrielle, avec la VCA, aux retombées imprévisibles en matière de croissance urbaine et une logique de confortation de l'agglomération en tant qu'entité physique constituée autour d'un nouveau centre. Les élus de Saint-Omer, en particulier, en la personne de leur maire, entendaient maîtriser totalement le processus d'urbanisation et lutter contre la tendance à la dispersion de l'habitat en zone rurale. Le phénomène de périurbanisation s'est néanmoins amplifié dans les années suivantes, mais probablement moins que si la ZAC Sainte-Catherine, support juridique du parti d'urbanisation continu n'avait vu le jour. Avec la révision à la baisse des projections démographiques et d'emplois et l'évolution des produits-logements, le parti d'urbanisation continu n'a reçu qu'un début de réalisation : seules les premières tranches de la ZAC Sainte-Catherine ont été construites et encore, avec des modifications du programme initial. Le nouveau centre d'agglomération n'a jamais été créé.

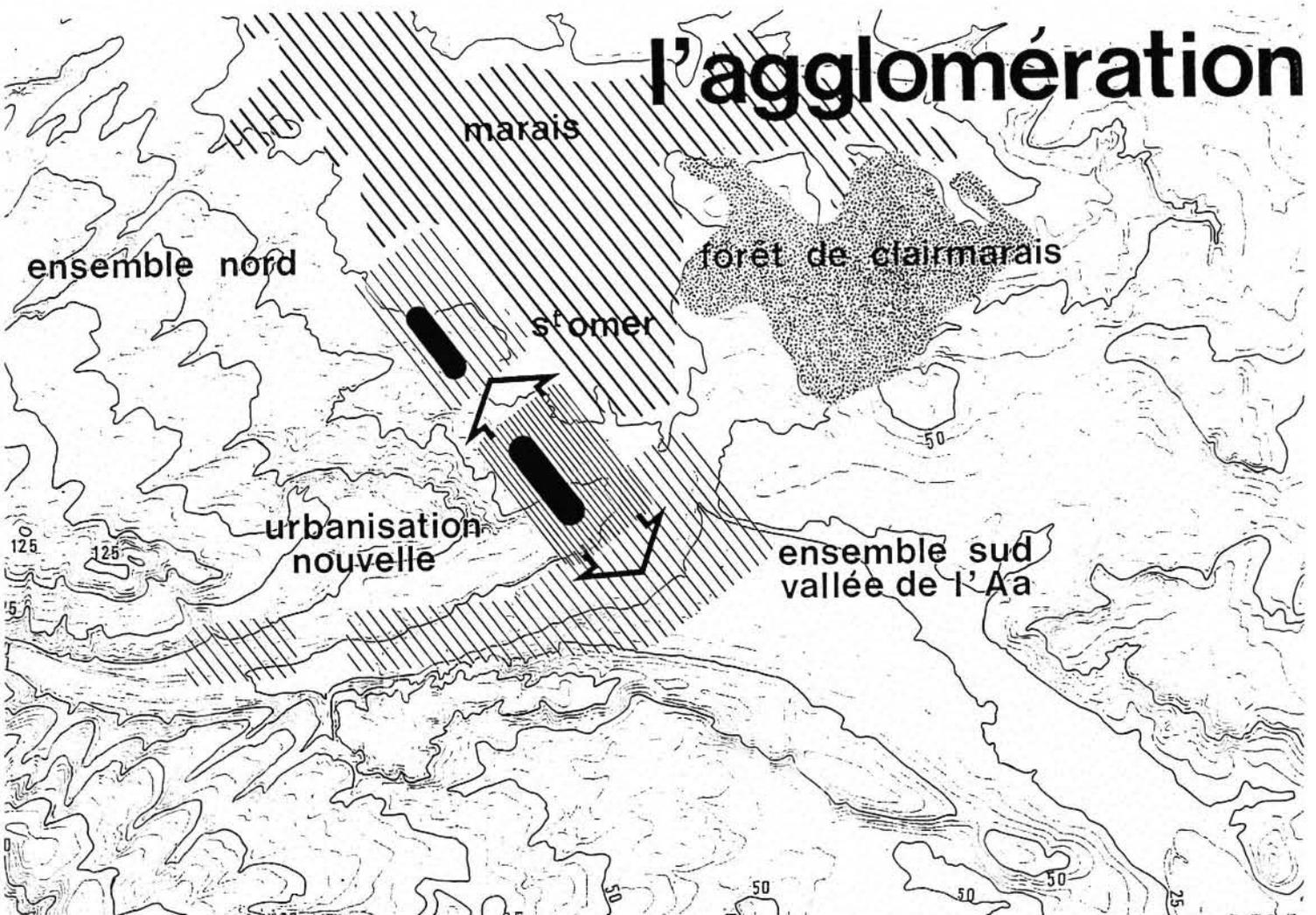
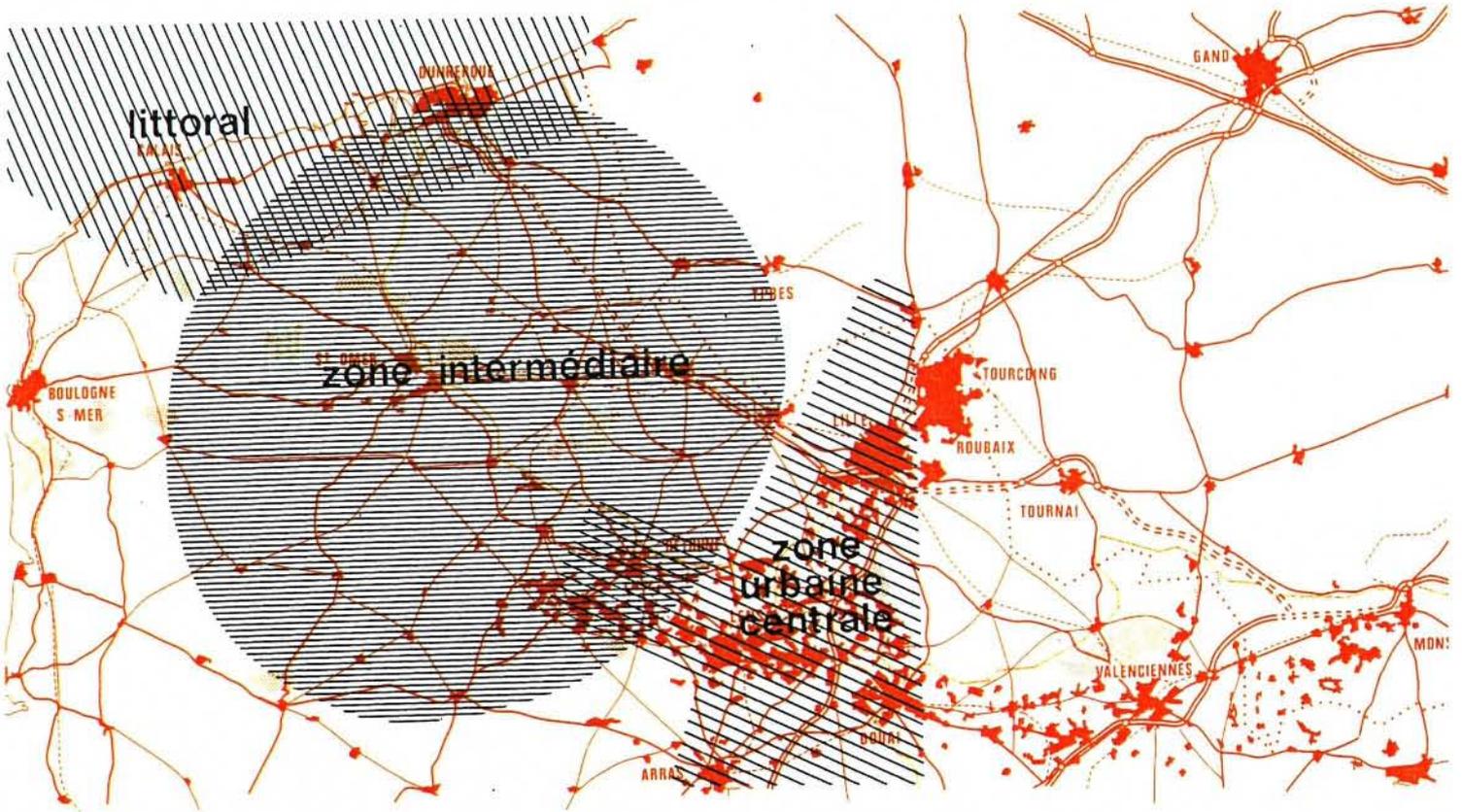
La planification du développement économique s'exprimait principalement par la constitution d'un réseau routier permettant de désenclaver l'agglomération. Ce qui a été prévu dans le SDAU et en partie repris dans le dossier d'agglomération de 1975 a été réalisé pour l'essentiel aujourd'hui : le dernier maillon de ce réseau, la 3<sup>ème</sup> section de la rocade, est en cours de réalisation, A26 est réalisé ainsi que les deux premières sections de la rocade, la déviation de la RN42 (l'A260, voie expresse 2x2 voies entre Boulogne et Saint-Omer) ; la RD600, est partiellement aménagée entre Saint-Omer et Dunkerque. Les zones d'activités Nord et Sud de l'agglomération bénéficient d'accès aux 2 échangeurs sur A26, Wisques et Therouanne. Seul manque un aménagement en conséquence des voies d'accès (déviation de Tatinghem, RD77) pour l'instant embryonnaire, et réclamé dans le cadre du nouveau Schéma Directeur.

De fait, l'Audomarois est devenu l'un des grands pôles logistiques du Nord-Pas de Calais. Fait intéressant : le dispositif routier qui servait une logique d'organisation spatiale en dégageant notamment l'agglomération de son trafic de transit, sert aujourd'hui une logique de développement à l'échelle du bassin d'emploi de Saint-Omer.

D'autres grandes prescriptions du SDAU ont été respectées, parfois avec le soutien d'une réglementation nationale apparue depuis (loi sur l'eau, loi paysage...) et sont reprises dans le nouveau schéma Directeur :

- sauvegarde et mise en valeur du marais, devenu partie intégrante du *Parc Naturel Régional*, classé en ZNIEFF et bénéficiant d'une charte de développement ;
- préservation de la ressource en eau ;
- classement de Saint-Omer intra-muros en site inscrit en 1975 qui a permis de construire un POS en fonction de prescriptions architecturales très précises (article 11) ayant fait l'objet d'une réflexion approfondie. Ces prescriptions sont souvent vécues comme des contraintes pour les constructeurs et sont source de renchérissement des coûts fonciers. La ville de Saint-Omer vote chaque année un budget d'aide aux restaurations de façades et assume une part de la surcharge foncière des opérations de construction de logements HLM ;
- consolidation des 3 secteurs industriels : Arques, Saint-Martin-au-Laert, Vallée de l'Aa ;
- préservation de la « ceinture verte » autour de Saint-Omer ;
- restructuration urbaine des franges Nord et Est de Saint-Omer intra-muros. Elle combinait résorption de l'habitat insalubre, reconquête de friches urbaines, aménagement d'espaces urbains majeurs. Ces opérations ont été pour une bonne part, menées à bien malgré les vicissitudes liées aux difficultés de libération des îlots, au relogement des ménages concernés par la destruction des immeubles insalubres, à l'évolution défavorable de la réglementation RHI.

Dans l'ensemble, on peut considérer le SDAU de 1972 comme le document fondateur de l'organisation spatiale du territoire audomarois, de laquelle découlent encore bon nombre de dossiers opérationnels et pour partie, le Schéma Directeur d'aujourd'hui.





## **2. Contrat d'Aménagement ville moyenne - Agglomération de St Omer - Novembre 1973**

**Initiative de la démarche :** District + Ville de St Omer

**Maîtrise d'ouvrage :** District

**Thème(s) abordé(s) :** aménagement urbain, habitat, patrimoine culturel et architectural, environnement naturel, gestion urbaine, foncier

**Maîtrise d'œuvre :** EPUR, bureau d'études qui a également participé à l'élaboration du SDAU et regroupe des urbanistes, des ingénieurs, des socio-démographes

**Objectif(s) poursuivi(s) :** mettre en place une politique de développement de l'agglomération (et non de la seule ville de St Omer).

**Méthode suivie :** définition de 13 actions ayant valeur d'exemple pour la promotion d'une politique d'agglomération ; mise en place d'un échancier de réalisation (73-76) ; description de chaque action sous forme de fiches comportant texte et illustrations.

**Motivations :** nécessité de traduire, en termes opérationnels, les orientations du SDAU quant à la valorisation du patrimoine naturel, architectural et culturel de St Omer, à l'amélioration de son parc ancien, à une densification organisée de l'agglomération.

**Argumentaire :**

- référence est faite, comme pour le SDAU, au Schema Régional élaboré par l'OREAM en 1971 et considérant l'Audomarois comme partie intégrante de la zone dite « intermédiaire » entre le littoral et la métropole Lilloise.
- confirmer le rôle de commandement d'une vaste zone rurale par St Omer.
- pratique de coopération intercommunale engagée de longue date (création du District en 1962 autour de St Omer et Longuenesse).
- caractère relativement récent (dans les années 50) de l'expansion industrielle, celle-ci étant refusée jusqu'à l'avant-guerre au profit d'une économie essentiellement agricole. L'expansion industrielle de l'Audomarois (verre, métallurgie, électronique) arrive en contre-point du déclin des bassins minier et sidérurgique, l'agglomération de St Omer étant devenue l'un des grands pôles d'emploi de la région.

**Conclusions :** traduites par les 13 actions financées au titre du contrat ville-moyenne :

- remise en valeur des remparts et extension du jardin public (maître d'ouvrage : ville de St Omer)
- remise en valeur des berges et aménagement du quai des Salines (maître d'ouvrage : ville de St Omer)
- extension et modernisation du lycée Ribot (maître d'ouvrage : District)
- rétrocession de la caserne d'Albret et remodelage du site (maître d'ouvrage : ville de St Omer)

- transfert de la bibliothèque municipale dans la chapelles du lycée Ribot (maître d'ouvrage : ville de St Omer)
- nouveaux cheminements et espaces piétonniers (maître d'ouvrage : ville de St Omer)
- politique de restauration immobilière (maître d'ouvrage : ville de St Omer)
- développement de l'action et de l'animation culturelles (maître d'ouvrage : District)
- schéma d'aménagement du secteur de Ste Catherine et du nouveau centre d'agglomération (maître d'ouvrage : District)
- protection et aménagement du secteur du Haut-Pont (maître d'ouvrage : ville de St Omer)
- action de sauvegarde du marais (maître d'ouvrage : District)
- mise au point d'une stratégie d'acquisitions foncières (maître d'ouvrage : District)
- agrandissement de la « Maison pour tous », construction d'un centre culturel polyvalent et restauration du théâtre (maître d'ouvrage : ville de St Omer + District)
- création de l'agence d'urbanisme (sous responsabilité du District).

L'extension du domaine piétonnier, l'aménagement des remparts, du quai des Salines et l'engagement d'une politique de restauration immobilière constituaient la plus grosse part financière du contrat (80%).

#### **Indicateurs utilisés :**

- pour le marais de St Omer : nombre de journées par an passées par les vacanciers (570000), pourcentage d'occupation des berges (10%)
- sinon, quelques chiffres venant à l'appui du discours de présentation du dossier : répartition des CSP dans l'industrie, hypothèses démographiques et d'emplois de SDAU, rythme de logement ...

#### **Commentaire :**

- le dossier ville-moyenne est le dossier majeur de l'ensemble de la politique urbaine menée durant une décennie, le plan-programme de 1986 en étant surtout le prolongement
- le SDAU et le dossier ville-moyenne s'emboîtent étroitement en un ensemble cohérent, de l'échelle du District à celle de l'agglomération ; la référence au SDAU est explicite, la carte long terme étant réintroduite dans le dossier ainsi que les perspectives chiffrées concernant la population, l'emploi, le logement, les surfaces de zones industrielles
- comme le SDAU et ultérieurement le dossier d'agglomération, le dossier ville-moyenne procède d'une logique de forte croissance urbaine, réelle à l'époque. Le dossier ville-moyenne de St Omer offre la particularité d'introduire la dimension agglomération, absente de beaucoup d'autres dossiers axés exclusivement sur l'aménagement des villes-centres, considéré comme préalable à leur revitalisation économique. La croissance urbaine ne pouvant s'opérer sur la territoire trop exigü de St Omer, l'ambition était de structurer fortement les extensions sur les communes limitrophes de Longuenesse et Arques sur la base d'un parti d'urbanisation continue et dense organisée autour d'un nouveau centre d'agglomération. Requalification de la ville-centre et constitution d'une véritable agglomération étaient étroitement associées, les 2 objectifs étant susceptibles de se servir mutuellement.

Cette imbrication des objectifs était poussée si loin qu'un nouveau centre d'agglomération était envisagé à partir d'équipements publics, dont certains transférés de la ville-centre, et d'activités. Sans que soit évoquée la possible concurrence de ce nouveau centre vis à vis de St Omer, si ce n'est qu'à travers la nécessaire requalification du parc ancien : 300 logements à restaurer en 1<sup>ère</sup> phase dès 1974, et 500 logements insalubres à résorber.

- cela dit, la plus grande part des financements était quand même consacrée à la ville-centre comparée aux actions les plus significatives d'une politique d'agglomération : l'étude de la configuration du nouveau centre d'agglomération et surtout la création de l'agence d'urbanisme. L'une représentait un faible coût, l'autre n'était pas du tout évaluée ne serait-ce qu'en termes de coût de fonctionnement.
- *Le parti d'urbanisation continu entre Arques et St Omer :*
  - il était censé être une alternative à la périurbanisation déjà tangible à l'époque : « éviter le tissu lache et ségrégué, ni ville, ni campagne »...
  - le nouveau centre d'agglomération constituait l'élément fédérateur des nouveaux programmes d'habitat.
  - la ZAC Ste Catherine était le lieu d'implantation du nouveau centre : une première tranche de 2000 logements était en cours de réalisation en 73, un schéma de secteur était élaboré sur les tranches suivantes. C'était (et c'est devenu en partie) une zone multifonctionnelle d'activités, d'habitat et d'équipements à maîtrise d'ouvrage et opérateur publics (District, SEPAC). Le bureau d'étude EPUR assurait la maîtrise d'œuvre.
  - la mise en œuvre de la ZAC Ste Catherine se voulait être une démarche expérimentale de contrôle de l'urbanisation selon des principes directeurs, avec cependant des capacités d'évolution.<sup>8</sup> Elle ne pouvait se concevoir comme une succession de tranches autonomes mais comme un tout cohérent dans lequel chaque tranche opérationnelle devait s'insérer.
  - la ZAC Ste Catherine correspond à la vision urbanistique des années 70, fondée sur un certain systématisme fonctionnel, séparation des voiries automobiles et des cheminements piétonniers, qui rend aujourd'hui difficile la lecture de l'organisation et des accès de la zone
  - le parti d'urbanisation continu a été abandonné depuis, de même que le centre d'agglomération. L'ensemble construit laisse une impression d'inachevé, bien que marquant fortement le paysage urbain de l'agglomération.
  - la stratégie foncière mise en place (plan d'action foncière, ZAD) dans la cadre du dossier ville moyenne, concernait avant tout le secteur de Ste Catherine.
- *La création de l'agence d'urbanisme :*
  - elle était considérée comme nécessaire pour coordonner et suivre les opérations du dossier ville moyenne et au-delà, assurer la mise en œuvre des projets du SDAU et instruire les permis de construire.
  - les objectifs de la création de l'agence étaient les suivants :
    - « mieux situer les rôles et les responsabilités des différents intervenants dans les études urbaines (fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales, consultants et chargés d'études privés)

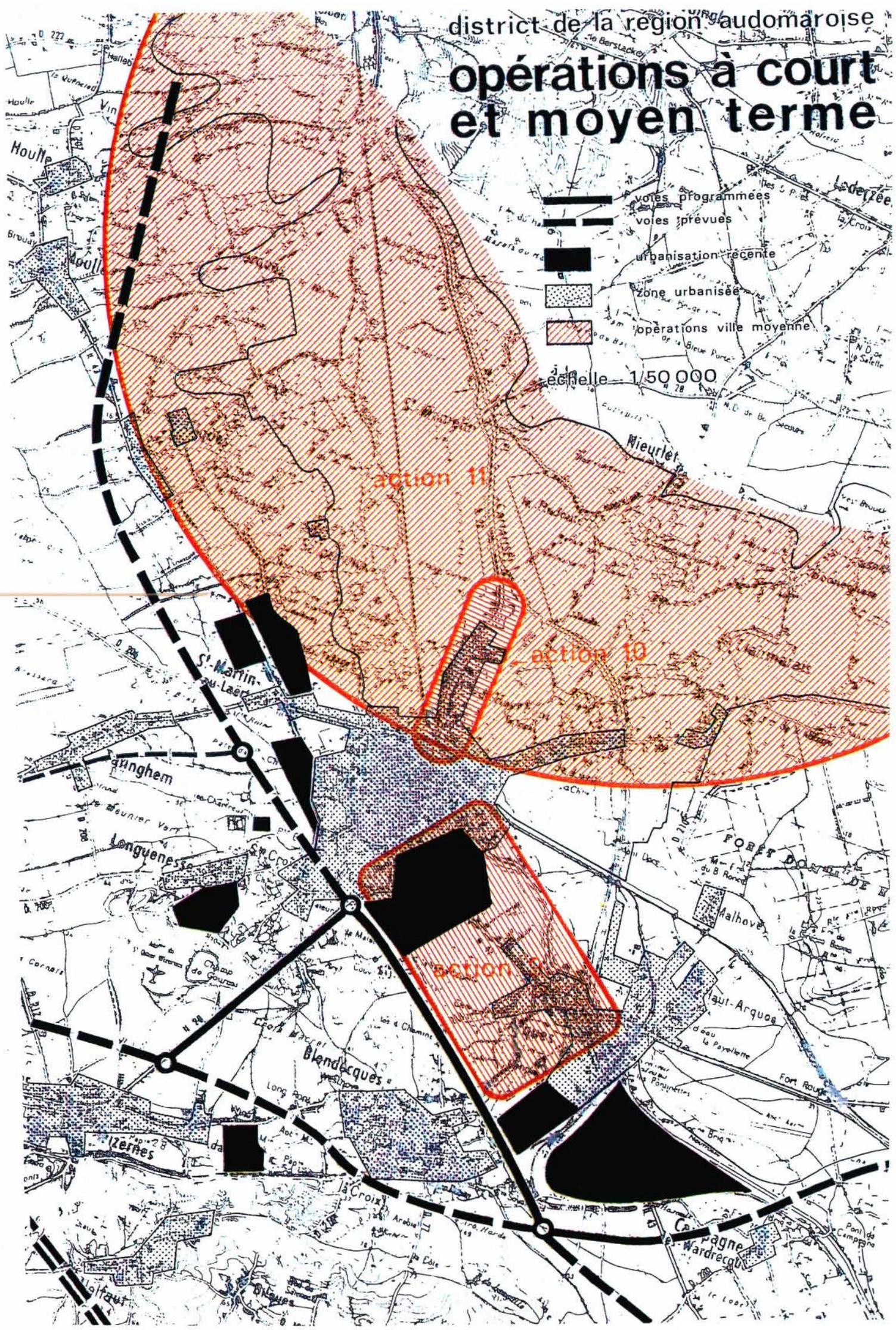
---

<sup>8</sup> Voir article de M. STEINEBACH in Revue Urbanisme N° 161

- préciser le statut du personnel d'étude, en faciliter le recrutement et la permanence dans une structure plus homogène
  - concrétiser auprès des élus un appareil prestataire de services auxquels ils auraient un accès direct et permanent
  - officialiser les avis techniques
  - réduire progressivement le coût des études extérieures au profit de la prise en charge par l'équipe technique de l'agence
  - jouer un rôle de conseil auprès des services techniques de la collectivité locale pour la réalisation des diverses actions du contrat d'aménagement ville moyenne
  - assurer le meilleur suivi des dossiers ... »
- On voit aussi que la création de l'agence est l'occasion de repositionner les acteurs locaux vis à vis des services de l'Etat, dans une sorte de prise de distance vis à vis de la tutelle de l'Etat avant la décentralisation. La création de l'agence est aussi, sur le plan des relations entre les acteurs locaux, un acte fort qui consacre 12 ans d'exercice du District, une augmentation sensible de son budget (de 500.000F en 1963 à 13.000.000F en 74). Elle lui confère une autorité technique décisive, un pouvoir implicite d'arbitrage entre les projets communaux et un contrôle de ces projets par le biais de l'instruction du permis de construire.
- à l'époque, Raymond Sennelart est à la fois maire de St Omer et président du District. Il est l'initiateur à la fois du SDAU et du dossier ville moyenne, comportant tous deux des projets et orientations cohérentes et emboîtés. Il est véritablement l'artisan d'une stratégie unitaire, considérant que la ville de St Omer n'avait aucun avenir sans construction d'une agglomération puissante. Dans ce contexte, l'agence est l'instrument de sa politique, beaucoup plus que les projets du contrat ville moyenne, qui ne sont pas une fin en soi, mais une démarche limitée dans le temps enclenchant une politique de développement de l'agglomération.
- De toute manière, l'ORETUR qui a été le maître d'œuvre à caractère informel du SDAU et le bureau EPUR qui a été celui du contrat ville moyenne n'avaient, de par leur statut, aucune pérennité. Le programme d'investissement public ambitieux nécessitait de mettre en place une structure technique permanente. La seule réserve formulée par la commission des villes, pour l'autorisation de création d'une agence d'urbanisme, concernait la participation financière du District pour pouvoir donner à cette agence une dimension suffisante afin de « garantir une vision complète des problèmes urbains ».

district de la région audomaroise

# opérations à court et moyen terme



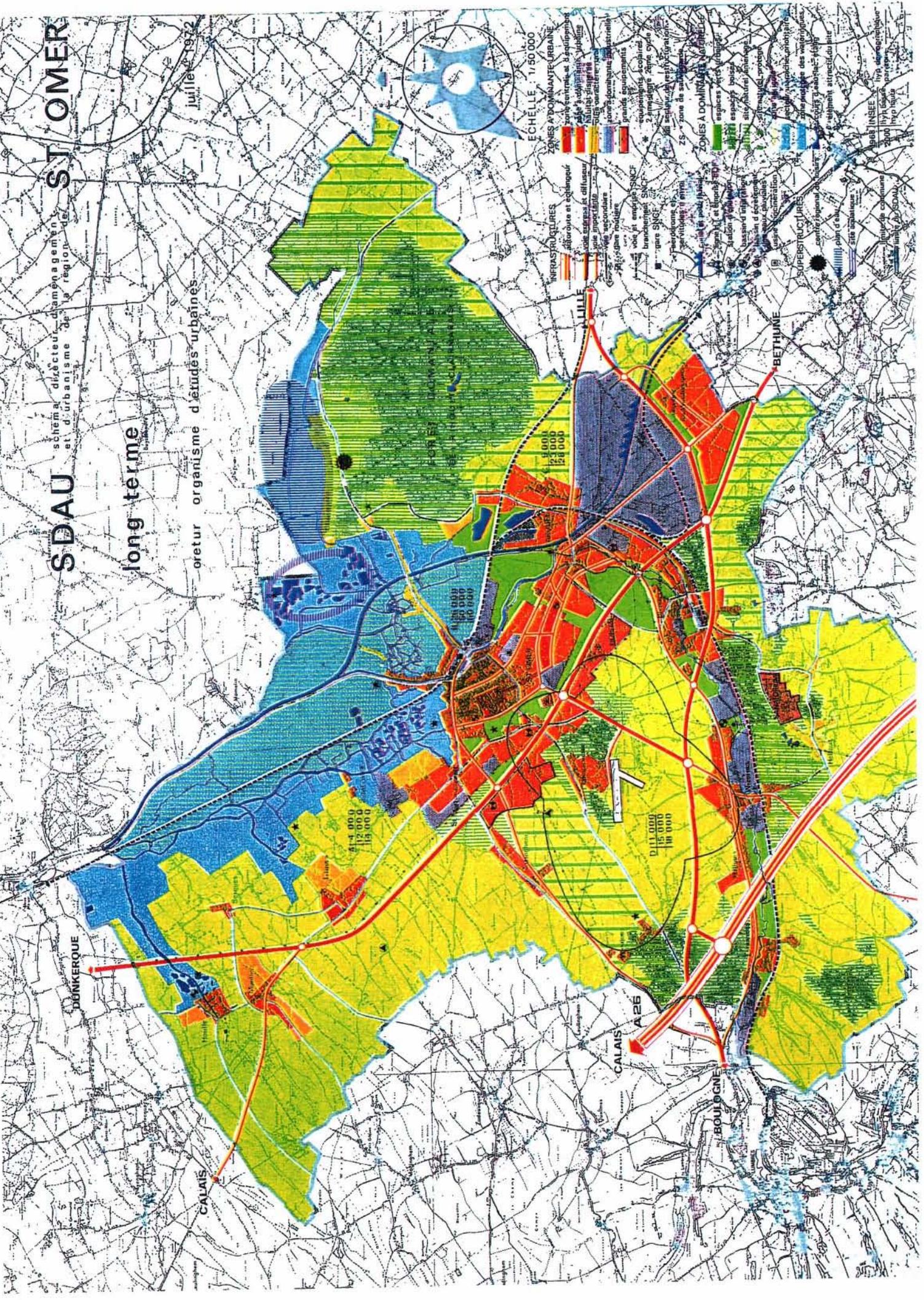
# SDAU

# ST OMER

long terme

directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Lille

juillet 1972



### **3. Dossier d'agglomération programmation, des opérations de voirie et de transport en milieu urbain - VII plan - 1975**

**Initiative de la démarche :** DDE du Pas de Calais (procédure mise en place par la Direction des Routes à l'époque).

**Maître d'ouvrage :** DDE, District.

**Maître d'œuvre :** DDE, Agence d'urbanisme.

**Objectif poursuivi :** programmer les infrastructures de transport et déplacements consécutives aux orientations du SDAU.

**Méthode suivie :** document normalisé mis au point par la Direction des Routes et comportant 3 sous-dossiers :

- une analyse de la situation existante et des tendances d'évolution - diagnostic (sous-dossier 1)
- une programmation des actions proposées à 5 ans (sous-dossier 2)
- une programmation des actions proposées à 10 ans (sous-dossier 3).

Chaque sous-dossier comporte des rubriques prédéterminées :

- *sous-dossier 1 :*
  - rappel des actions engagées au 6<sup>o</sup> plan
  - cartographie des opérations d'infrastructure et d'urbanisme, des opérations d'exploitation
  - documents descriptifs : opération d'urbanisme, d'infrastructure, d'exploitation, de rénovation
  - dépenses annuelles d'investissement.
- *sous-dossier 2 :*
  - description du programme proposé à 10 ans.
  - cartographie du SDAU : opérations d'infrastructures et d'urbanisme, opérations d'exploitation
  - documents descriptifs : opérations d'urbanisme, de transports, d'exploitation, de rénovation
  - échancier
  - dépenses moyennes annuelles d'investissement.
- *sous-dossier 3 :*
  - description du programme proposé à 5 ans
  - cartographie des opérations d'infrastructures et d'urbanisme, des opérations d'exploitation
  - documents descriptifs : opérations d'infrastructure, d'exploitation, de rénovation
  - dépenses moyennes annuelles d'investissement.

**Motivations :** le désenclavement de l'agglomération est un enjeu essentiel pour son développement. Ce désenclavement passe par un réseau de grandes infrastructures améliorant les liaisons avec la métropole et le littoral et la desserte des zones industrielles choisies dans le SDAU. Par ailleurs, la restructuration et les extensions urbaines prévues nécessitent des mesures d'organisation des déplacements internes à l'agglomération.

**Conclusions de l'étude :** ne sont analysées dans cette fiche que les actions à 10 ans qui prévoient la réalisation :

- de la rocade de contournement de l'agglomération ; passage progressif de 2x1 voies à 2x2 voies.
- de la déviation nord de Tatinghem
- du contournement Est de St Martin-au-Laert
- des déviations des RD 928 (sur Wizernes) 77 et 211 (sur Blendecques)
- de la liaison RN 43 - port d'Arques
- de la liaison RN 43 - rocade par la RD 77
- du dédoublement de la RN 42 de part et d'autre du futur centre d'agglomération de la ZAC Ste Catherine
- de la « voie des migrants » entre St Omer et Arques qui longe la Haute Meldyck et qui doit alléger aussi le trafic sur la RN 42 tout en permettant le désenclavement de la ville basse (port de commerce, zone du Brockhus)
- d'une ligne TC à forte fréquence dans la partie centrale de l'agglomération, avec un itinéraire dans St Omer
- d'une extension du domaine piétonnier de l'hypercentre de St Omer vers les rues de Dunkerque, d'Arras, le quai des Salines
- d'élargissements de rues dans les quartiers Nord et Est de St Omer à l'occasion des opérations de restructuration urbaine
- de pistes cyclables complétant la piste existante entre Arques et St Omer.

**Argumentaire :** issu de l'analyse de la situation existante et des orientations du SDAU :

- forte progression démographique entre 62 et 75, en particulier du fait des grandes opérations de logement réalisées sur Longuenesse
- le SDAU de 72 est fidèlement suivi quant au rythme de construction de logements (600~700/an), à la localisation et au rythme de remplissage des zones industrielles, à la réalisation des équipements (cité scolaire, CES, équipements sportifs ...). Mais en ce qui concerne les transports et infrastructures, est noté un retard des programmes prévus par l'Etat qui « fait peser sur l'agglomération, un lourd handicap non seulement pour son propre fonctionnement mais aussi pour son développement économique ». La participation de l'Etat prévue à hauteur de 36%, n'a été en réalité que de 14% au cours du VI plan. L'effort a été supporté par le district et les communes à hauteur de 76% des investissements.
- des investissements importants ont été consentis : piétonnisation de l'hypercentre de St Omer, piste cyclable entre Arques et St Omer, passage souterrain sous la RN 42 entre l'hypercentre et le jardin public, voies primaires de la ZAC du Fort-Maillebois, voies de desserte des zones industrielles, élargissement et prolongement du boulevard Vauban aux RN 26 et RN 42, aménagement de la RN 42 dans la traversée d'Arques, de St Martin-au-Laert, contournement de Wizernes (RN 28 devenue depuis RD 928) ...

### **Indicateurs utilisés :**

- *situation existante* :
  - soldes de population et d'actifs liées aux opérations nouvelles d'habitat
  - répartition des dépenses entre Etat et collectivités locales au cours du VI plan
  - taux de réalisation : investissements réalisés/programmés (55% à l'époque)
  - densité de population par commune en 1975
  - évolution relative de la population entre 68 et 75 par commune
  - évolution des emplois et de la variation des emplois entre 69 et 73 selon les 3 grands secteurs d'activité
  - évolution des accidents en agglomération entre 70 et 74
  - sections dangereuses et zones de bruit
  - éléments d'environnement à prendre en compte.
- *prospective* :
  - croissance démographique prévue entre 75 et 85
  - prévisions de constructions de logements à l'horizon 85
  - croissance annuelle de l'emploi entre 75 et 85
  - hypothèses démographiques par zone.

### **Commentaire :**

- le dossier d'agglomération est la suite logique du SDAU dont il reprend le parti d'aménagement pour asseoir la programmation des investissements routiers du VII plan, selon une logique linéaire : croissance = augmentation des déplacements d'où nécessité de les organiser.
- l'accent est mis sur la rocade et la liaison Dunkerque - St Omer, maillons importants du désenclavement. L'A 26 n'est pas mentionnée alors qu'elle figure au Schema Régional : on peut supposer que sa programmation de niveau national et assujettie à l'époque à la réalisation du tunnel sous la Manche, en est la cause. De même, la déviation de la RN 42 entre Boulogne et St Omer n'est pas programmée, sa réalisation étant envisagée à une échéance lointaine.
- lorsqu'on fait le bilan de cette programmation, on voit que l'essentiel aura été réalisé à l'horizon 2000, après l'achèvement de la rocade, avec 15 ans de retard. Mais, entre temps, la déviation de la RN 42 (A 260) et l'A 26 ont été réalisées. L'existence d'A 26 peut permettre d'expliquer en partie la construction différée de la rocade (même rôle d'écoulement du transit).
- à l'exception d'une liaison expresse entre l'A 26 et l'A 25 (liaison St Omer - Lille), ce qui n'a pas été réalisé en matière d'infrastructures routières relève soit d'opérations que l'on peut considérer comme non prioritaires (contournement Est de St Martin-au-Laert, déviation des RD 211, 77, 928, désenclavement du Brockhus et de la ville basse ...) soit du parti d'urbanisation continue entre Arques et St Omer, abandonné depuis (dédoublage de la RN 42, « voie des migrants »). Certains contournements (St Martin-au-Laert, Wizernes, Blendencques) restent à l'ordre du jour pour les élus.
- la période récente a vu la doctrine routière évoluer : ainsi la RN 42 délestée d'une bonne partie de son trafic de transit grâce à la rocade et à l'A 26, a été requalifiée dans le sens d'une réduction des emprises de chaussée, d'une multiplication des franchissements piétonniers, d'une reconfiguration des carrefours en giratoires, d'un abandon du site propre 2 roues au profit d'une bande cyclable intégrée à la chaussée.

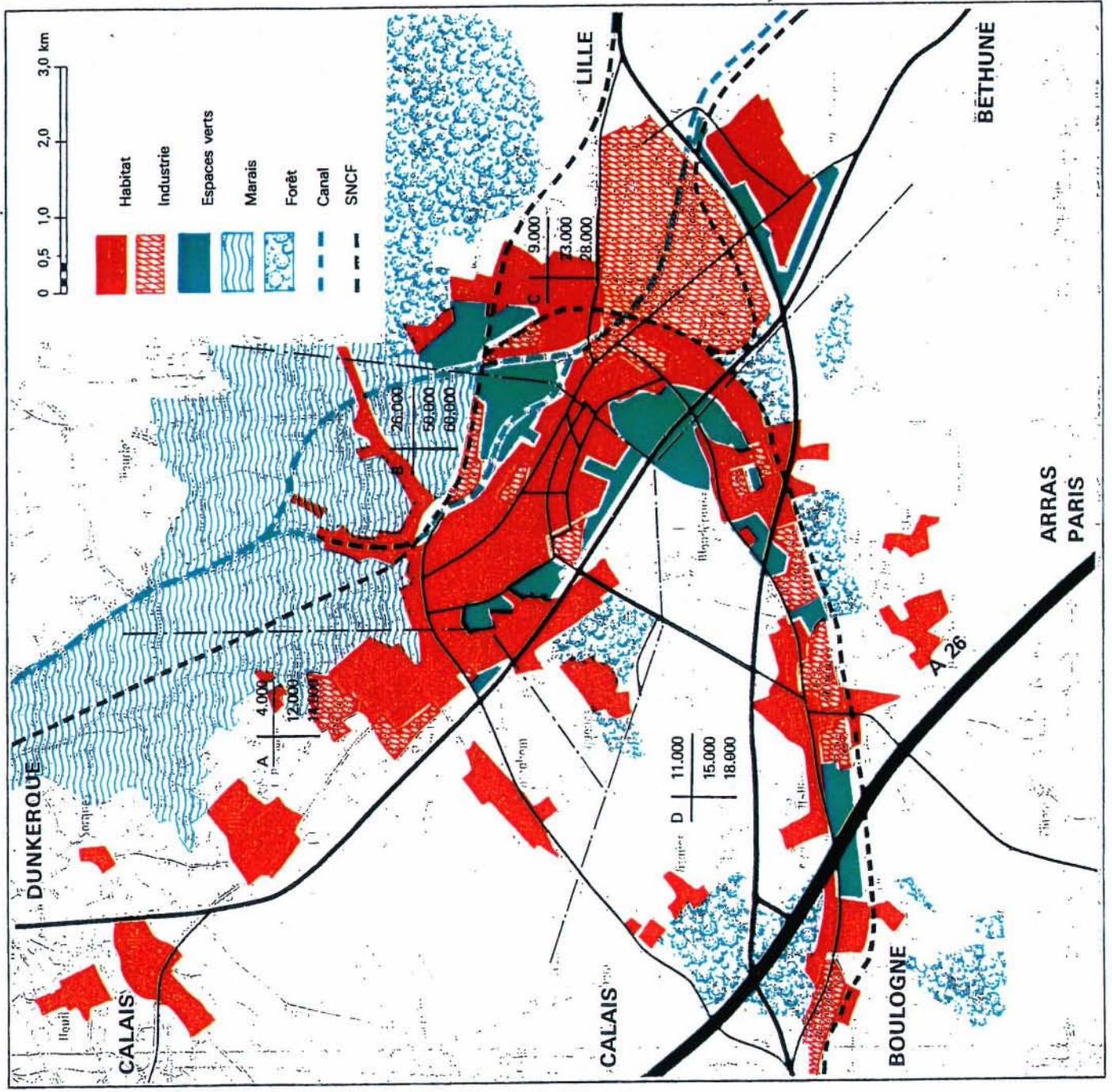
- fait intéressant : le réseau routier actuel sert de base à deux schémas d'aménagement différents. Dans le SDAU de 72, il importait de désenclaver l'agglomération et par là même, son bassin d'emploi puisque l'agglomération focalise 80% de l'emploi du bassin. Le maillage routier prévu au SDAU préfigure ainsi le changement d'échelle du développement adoptée aujourd'hui. Bon nombre de revendications du Schema Directeur ont d'ailleurs trait à la qualité des accès à la rocade, à l'A 26 et à l'A 260. Dans un certain sens, ce maillage a des vertus intégratrices. Il a servi une logique d'organisation spatiale de l'agglomération. Il sert maintenant une logique de développement multipolaire, de redéploiement spatial de pôles d'activités (Lumbres, Théroouanne, Aire sur la Lys ...).

La différence d'appréciation entre le dossier d'agglomération de 75 et le SDAU de 72 tient dans la prise en compte dans ce dernier, des infrastructures majeures que sont l'A 26 et la liaison rapide Lille - Boulogne via St Omer (A 260), infrastructures qui échappaient à toute programmation locale et devenues depuis, avec la rocade, des atouts-maîtres pour la création de nouvelles zones d'activité et la valorisation de celles qui existent déjà. Mais ce maillage routier presque complet (il manque une liaison rapide entre A 26 et A 25) est aussi de nature à favoriser le desserrement de l'agglomération, en particulier la localisation d'entreprises vers de nouveaux secteurs mieux desservis.

- toujours pas de réseau TC desservant l'agglomération. Le tout-voiture prévaut largement dans l'Audomarois. S'il n'avait pas été abandonné, le parti d'urbanisation continue entre Arques et St Omer aurait pu être, sous réserve de maintenir des programmes d'habitat dense, un argument d'implantation d'une ligne TC desservant la zone centrale de l'agglomération. Le processus très actif de périurbanisation jusqu'au milieu des années 80, sous-tendu par l'amélioration croissante du réseau routier, n'a pas non plus été favorable à un réseau TC. En soi, le dossier d'agglomération, par l'ampleur des investissements routiers envisagés à l'époque, privilégie fortement les déplacements individuels, aidé en cela par une faible densité de population y compris dans l'agglomération.
- une partie des extensions piétonnières a été réalisée. La piétonnisation ou la semi-piétonnisation d'autres artères (rue d'Arras, de Calais ...) du centre - ville est toujours d'actualité. D'autres projets, surtout liés à la valorisation des sites historiques (enclos Notre Dame, lycée Ribot, ruines St Bertin) sont envisagés. La mise en place d'un domaine piétonnier de grande envergure réduit en conséquence l'offre en stationnement en même temps qu'il oblige à segmenter l'offre entre le stationnement de courte durée payant et le stationnement longue durée gratuit, à organiser la circulation en fonction de cette offre segmentée. Mais l'extension du domaine piétonnier se heurte à la fragilité croissante du commerce traditionnel de la ville-centre. En même temps, la valorisation touristique de St Omer passe par des aménagements urbains conséquents susceptibles de servir aussi les intérêts des commerçants à moyen terme.

- faisabilité d'un réseau TC urbain et réorganisation de la circulation et du stationnement dans la ville-centre sont les principaux sujets d'étude proposés par le prédiagnostic PDU en cours d'élaboration. Ils sont confrontés aux tendances actuelles qui résultent pour une part, d'orientations des politiques urbaines : périurbanisation diffuse, éclatement géographique de certains grands équipements publics, délocalisation d'entreprises en périphérie, induisant un recours massif à la voiture individuelle et une rentabilité aléatoire d'un réseau TC, progression des grandes et moyennes surfaces, contribuant à fragiliser le commerce traditionnel de St Omer et freinant du même coup les projets d'aménagement urbain dès lors qu'ils peuvent être perçus comme facteurs de réduction de la fréquentation.

## schéma du long terme



### Options du SDAU.

#### ● Population :

- Croissance entre 2,6% (1) et 3,2% (2) par an d'ici 1985 et entre 2,1% (1) et 2,4% (2) de 1985 à l'horizon 2.000.
- Le parti d'aménagement vise la formation d'une agglomération unique par la réunion des principales communes autour d'un important ensemble de logements et équipements situé à la jonction des communes de St Omer, Longuenesse et Arques (4.000 à 5.000 logements).

#### ● Emploi :

Croissance de 2,6% par an d'ici 1985 des emplois secondaires et effort pour développer le secteur tertiaire.

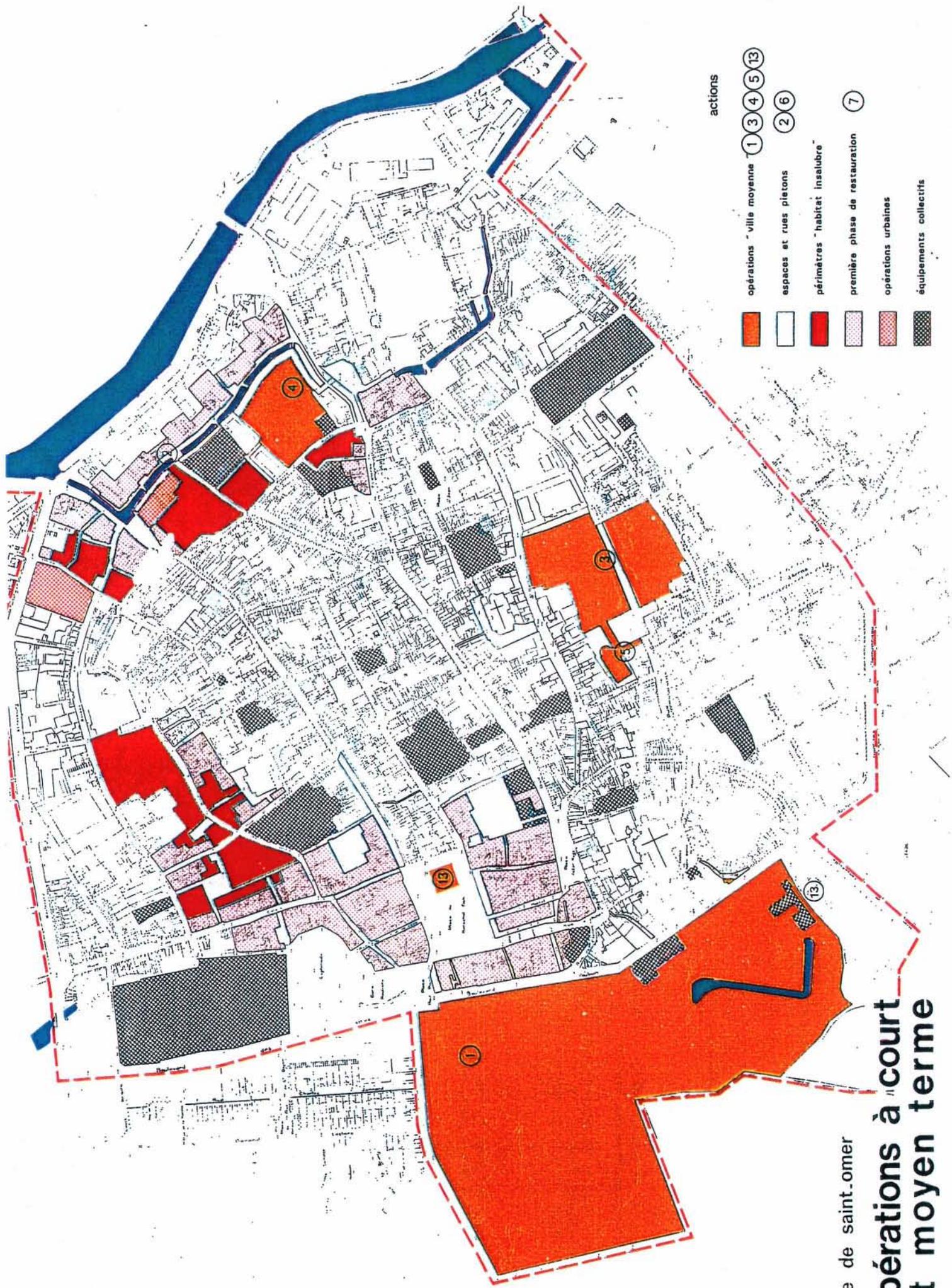
Les zones industrielles se développent essentiellement au Sud-Est de l'agglomération desservi par le canal à grand gabarit et le chemin de fer, la rocade et ses prolongements.

#### ● Loisirs :

Le grand objectif du SDAU, qui constitue aussi un objectif régional est l'aménagement en base de loisirs du Marais et de la forêt de Rihoult-Clairmarais.

(1) Hypothèse basse

(2) Hypothèse forte



actions

- opérations "ville moyenne" ① ③ ④ ⑤ ⑬
- espaces et rues piétons ② ⑥
- périmètres "habitat insalubre" ⑦
- première phase de restauration ⑦
- opérations urbaines
- équipements collectifs

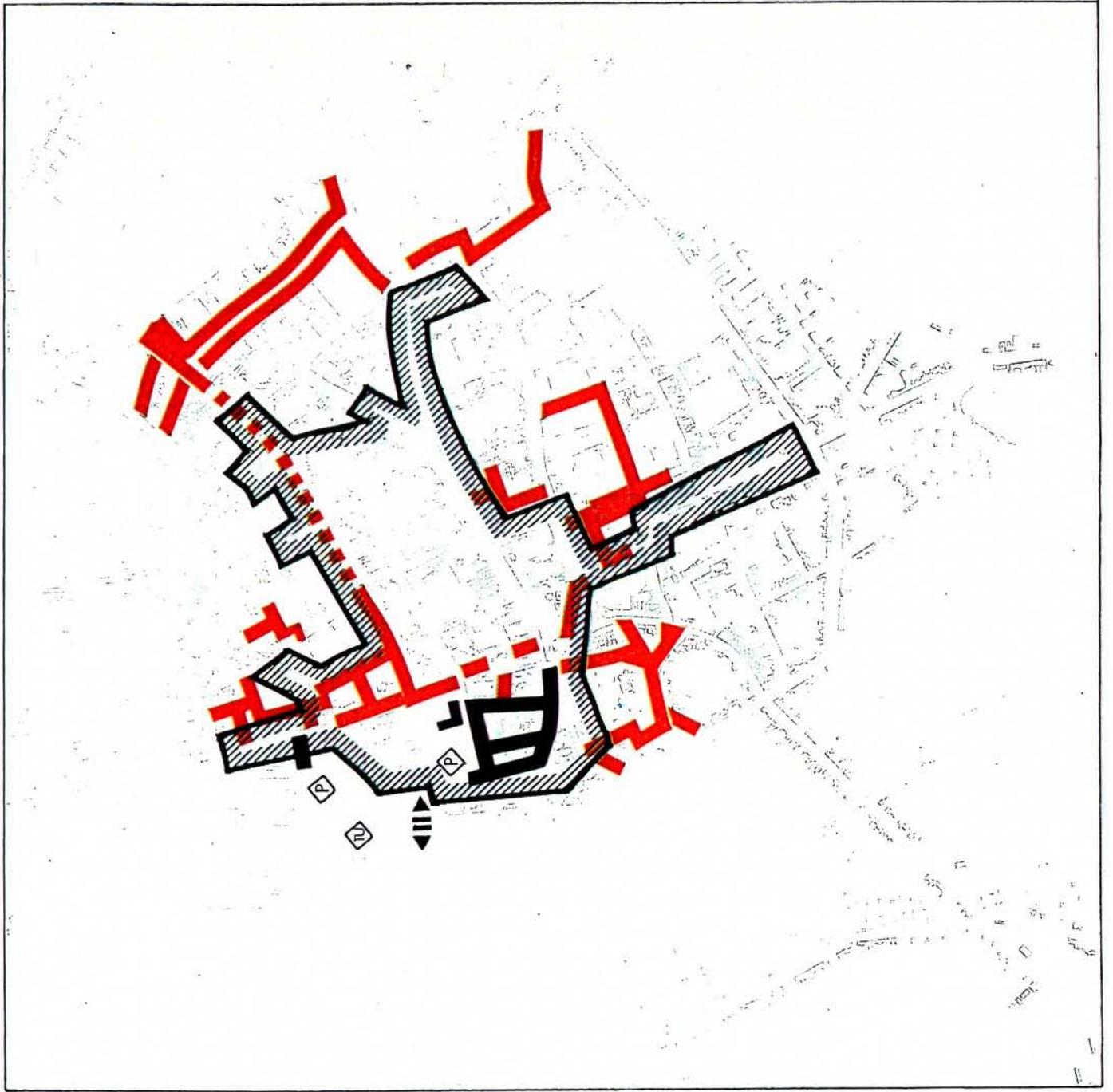
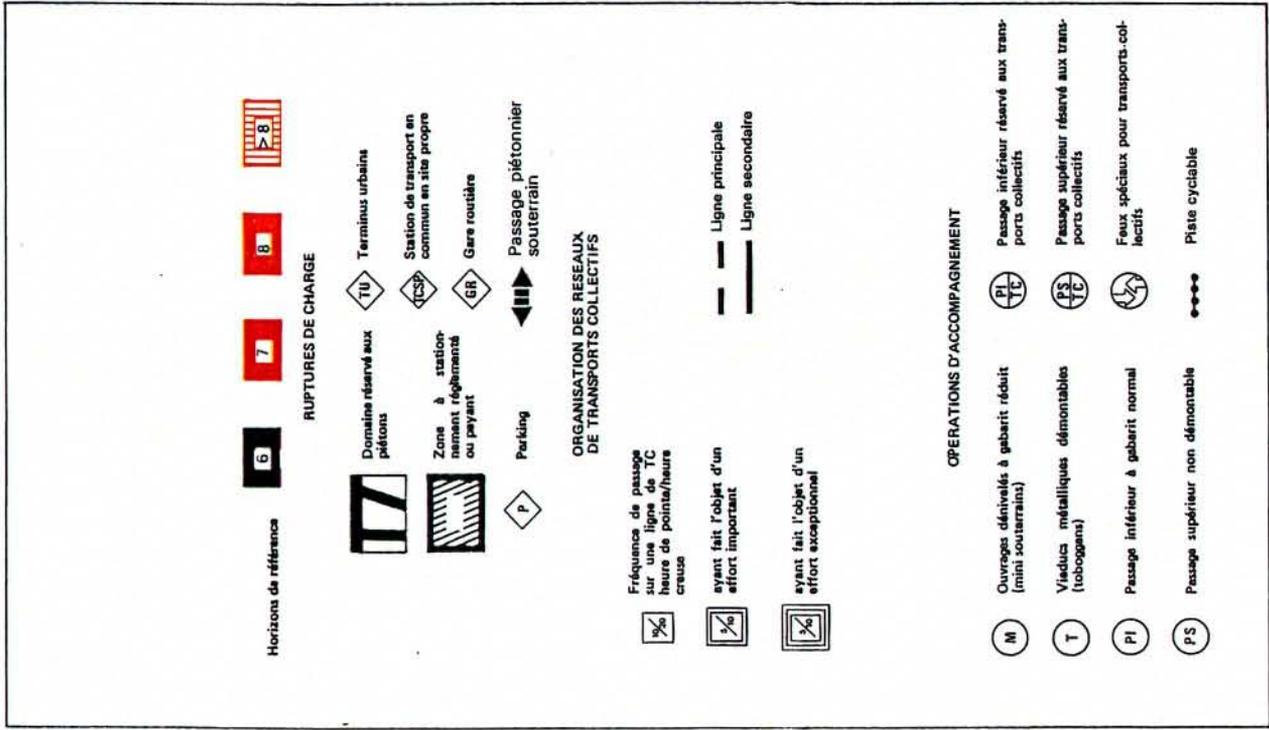
ville de saint-omer

**opérations à court et moyen terme**

légende.

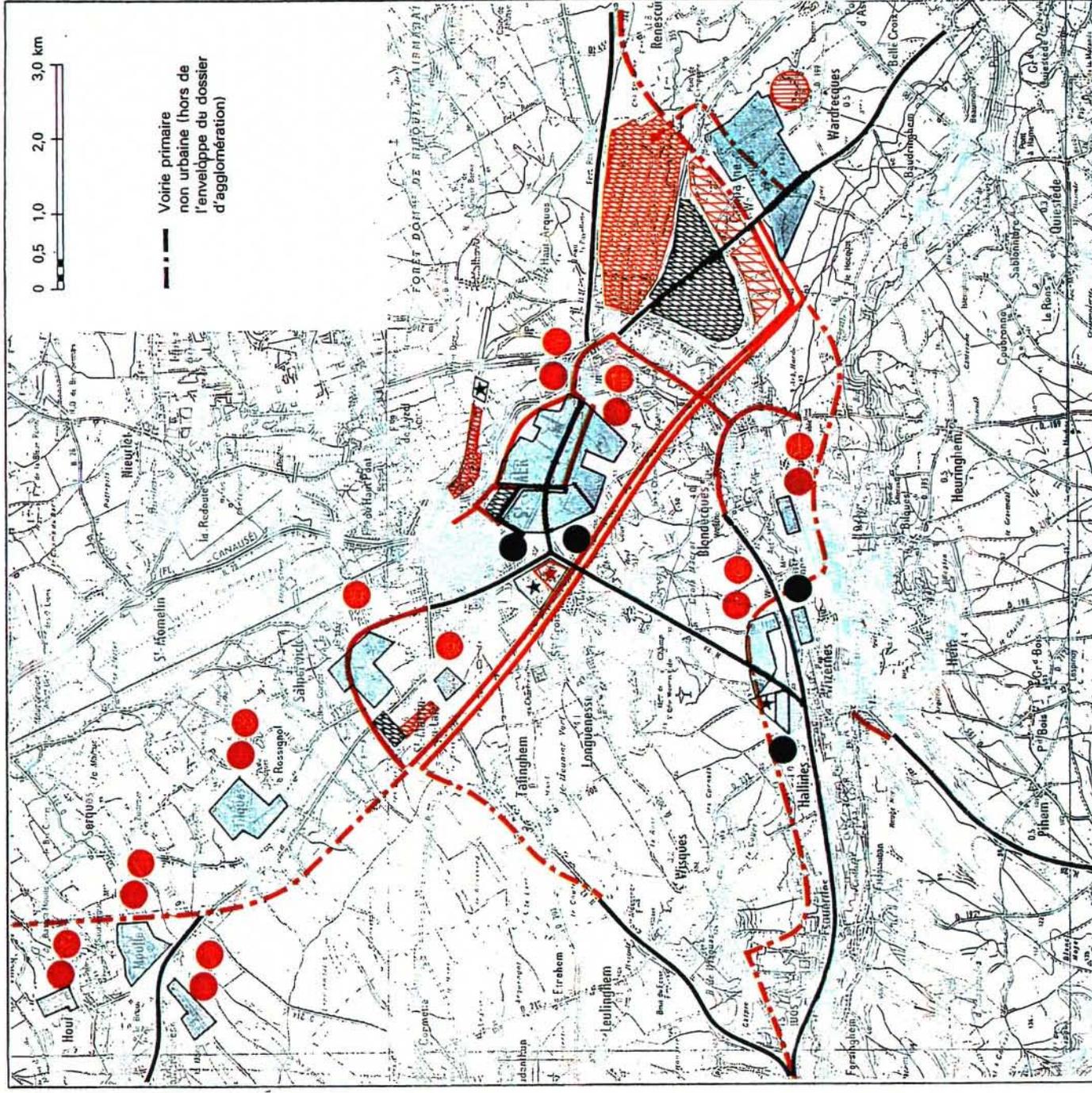
partie centrale (domaine piéton – stationnement – ouvrages dénivelés).

1 : 10.000

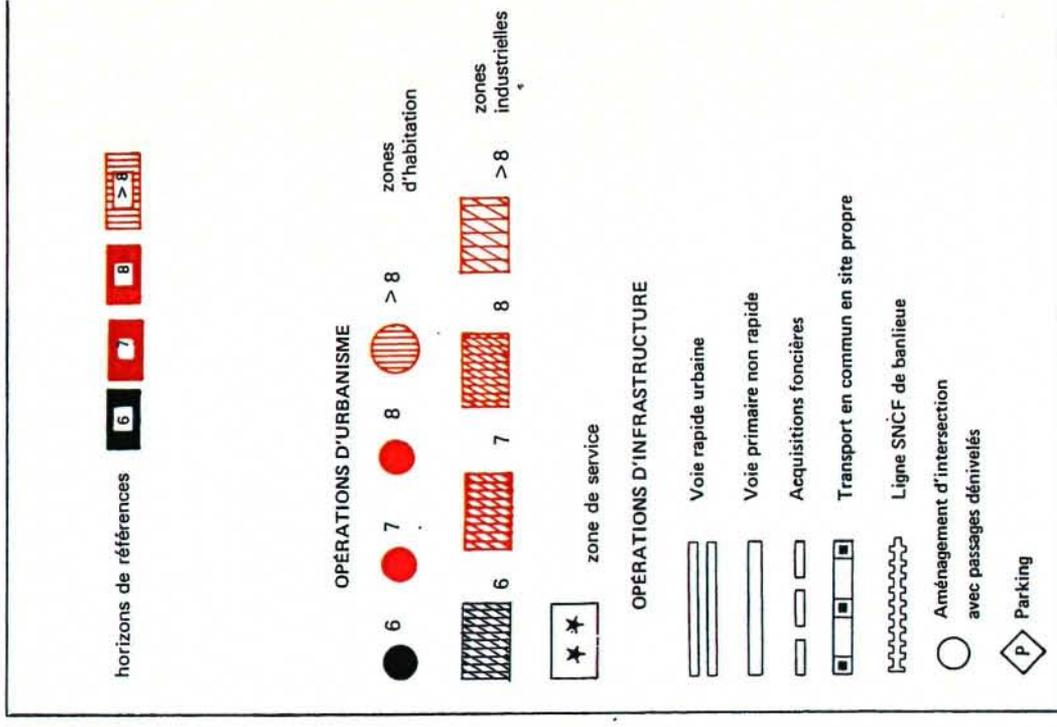


Nota : le P et le TU de l'Esplanade sont antérieurs au 6<sup>e</sup> Plan.

ensemble de l'agglomération.



légende.



**a1.2** plan d'ensemble des infrastructures de voirie et des principales opérations d'urbanisme prévues.

#### **4. Plan-programme mieux vivre dans l'agglomération audomaroise - Septembre 1986**

**Initiative de la démarche :** District

**Maître d'ouvrage :** District

**Maître d'œuvre :** BETURE - SETAME Nord

**Thème(s) abordé(s) :** économie, habitat, espaces verts, aménagements urbains, patrimoine architectural

**Objectif(s) poursuivi(s) :** bâtir une nouvelle politique urbaine d'agglomération, compte tenu de l'évolution du contexte social, économique et urbanistique

**Motivations :** la procédure « *mieux vivre en ville* » lancée conjointement par la Région et l'Etat au cours du IX plan, constitue une opportunité pour les élus, afin de remettre en chantier la réflexion collective sur l'aménagement de l'agglomération. Le Plan-Programme mieux vivre dans l'agglomération Audomaroise assure la transition entre le dossier ville moyenne de 1973 et le futur projet d'agglomération de 1992.

**Méthode suivie :**

- diagnostic de la situation ( repris dans l'argumentaire) ;
- préoccupations majeures et actions envisagées selon 3 niveaux : districal, intra-districal, communal ;
- déclinaisons opérationnelles et financements.

**Argumentaire détaillé :** (atouts et handicaps)

*Au niveau districal :*

- déséquilibre de la croissance démographique entre les principaux pôles urbains et les communes périphériques de la vallée de l'Aa et du marais ;
- forte vacance dans le parc ancien et le parc HLM ;
- problèmes de non ajustement offre/demande en logement pour des catégories sociales spécifiques ;
- sous-tertiarisation et faible diversification industrielle ;
- niveau de service important de la ville-centre ;
- réserves de capacité des ZA existantes ;
- potentialités touristiques ;
- réseau routier de qualité avec la réalisation de l'A26, reliant l'Audomarois au tunnel sous la Manche, et nouveau levier de développement logistique et touristique ;
- effet de coupure de la RN42 entre les différents quartiers récents, d'où des problèmes de liaisons à résoudre dans le cadre de la réalisation de la rocade et du déclassement de la RN42 ;
- absence d'équipement vert à l'échelle de l'agglomération : la coulée verte prévue au SDAU entre Longuenesse et Arques n'a reçu qu'un embryon d'aménagement.

*Au niveau intra-districal (les problèmes du marais) :*

- recul du maraîchage et apparition de friches ;
- développement anarchique de l'habitat léger de loisir ;
- faiblesse des aménagements touristiques.

*Au niveau communal :*

- les communes-pôles de l'agglomération :
  - niveau de confort insuffisant du parc ancien (Saint-Omer) ;
  - insalubrité (Saint-Omer) ;
  - déqualification du parc HLM (Saint-Omer, Longuenesse) ;
  - qualité architecturale du bâti et des espaces urbains (Saint-Omer) ;
  - démographie déclinante (Saint-Omer, Arques) ;
  - mauvaises liaisons inter-quartiers (Longuenesse, Arques) ;
  - potentialités paysagères des espaces verts (Longuenesse) ;
  - dévitalisation commerciale (Arques).
- les communes de la vallée de l'Aa :
  - centres-villes insuffisamment identifiés (Wizernes, Hallines, Campagne les Wardrecques) ;
  - urbanisation dispersée ;
  - qualité des paysages ;
  - patrimoine (Helfaut).
- les communes du marais :
  - qualité des espaces naturels (Clairmarais) ;
  - centres-villes insuffisamment identifiés (Eperlecques, Moulle, Tilques, Serques) ;
  - abords d'équipements non aménagés (Tatinghem, Clairmarais) ;

### **Argumentaire général :**

- évolution défavorable de la situation économique qui a des répercussions dans les domaines du logement et de l'aménagement d'où des moyens financiers plus limités ;
- politique urbaine plus sélective et nécessité d'une coopération intercommunale accrue ;
- politique urbaine à définir en continuité des options fondamentales du SDAU de 1972 qui restent toujours d'actualité, notamment en matière de maîtrise de l'urbanisation périphérique, de renforcement des pôles urbains, de protection des milieux naturels...

**Indicateurs :** pas d'indicateurs quantitatifs excepté les évolutions démographiques 1975-1982, le nombre de logements inconfortables (estimés en 1979). Quelques indicateurs qualitatifs :

- vacance dans le parc de logements ;
- sous-tertiarisation et diversification industrielle,
- réserves de capacité des ZA existantes ;
- augmentation de la fréquentation touristique dans le marais ;
- déprise agricole.

Les indicateurs ne sont pas mis en évidence dans le texte.

**Conclusions :** concrétisées par un programme d'actions avec indication des coûts. Ces actions peuvent être des études et/ou des opérations à réaliser (maître d'ouvrage indiqué entre parenthèse) :

– *études :*

- PLH (District) et observatoire logement
- plan de développement économique (District)
- liaisons piétonnes (District)
- espaces verts urbains (District)
- développement spatial contrôlé du marais (intra-districtal)
- aménagement de la place Foch (Saint-Omer)
- 2<sup>ème</sup> OPAH (Saint-Omer)
- valorisation du patrimoine architectural (Saint-Omer)
- aménagement du parc Sainte-Croix (Longuenesse)
- aménagement centre-ville (Wizernes)
- aménagement centre-ville (Campagne les Wardrecques), maîtrise d'œuvre : Agence d'urbanisme
- aménagement centre-ville (Eperlecques) maîtrise d'œuvre : Agence d'urbanisme

– *réalisations :*

- terrain d'accueil des gens du voyage (District)
- aménagement de la place Foch (Saint-Omer)
- aménagement de la place du Haut-Pont (Saint-Omer)
- valorisation du patrimoine architectural (Saint-Omer)
- réhabilitation du groupe HLM des Alliés (ODHLM)
- réhabilitation du quartier HLM de Fort-Maillebois (ODHLM+SEPAC+Longuenesse)
- aménagement des liaisons piétonnes centrales (Longuenesse)
- aménagement des places Saint Jean et de la Ghière (Saint-Omer)
- aménagement du parc urbain de la Haute-Meldyck (Longuenesse)
- aménagement des centres-villes (Arques, Tilques, Serques, Clairmarais, Tatinghem, Moulle)

**Commentaire :**

- les études et réalisations envisagées sur Saint-Omer se situent dans le droit-fil du dossier ville moyenne dont elles constituent le prolongement ;
- le PLH est la pièce maîtresse du dossier en matière d'élaboration d'une réflexion globale confrontée à un changement de situation socio-économique ;
- la plupart des dossiers présentés par les communes rurales, soumises à une croissance résidentielle, visent essentiellement à leur conférer une nouvelle identité à travers l'aménagement de leurs centres-villes ;
- les aménagements d'espaces urbains prévus sur Saint-Omer et Arques et la réhabilitation du parc HLM (Bd Guillain, Fort-Maillebois) représentent plus de 80% des coûts. Si ce critère financier prévaut, on est assez loin de la promotion d'une réflexion globale et le dossier se présente en fait sous la forme d'un ensemble d'études et de projets pour la plupart à caractère strictement communal. Ceux pris en charge par le District se révèlent en définitive peu nombreux et accusent un certain décalage par rapport au diagnostic de la situation.

## **5. Programme local de l'habitat de la région audomaroise - Diagnostic-Juillet 1987**

**Initiative de la démarche :** District

**Maître d'ouvrage :** District + DRE + Région

**Maître d'œuvre :** b.e. HABITEC + Laboratoire logement de Nancy

**Thème(s) abordé(s) :** logement, économie, social, patrimoine architectural

**Objectif(s) poursuivi(s) :**

- adapter l'offre en logement à une demande en forte évolution, en particulier la demande sociale
- poursuivre la restauration du patrimoine ancien.

**Motivations :**

- une situation économique qui évolue depuis quelques années avec le déclin des activités industrielles hors de l'activité verrière donc une moindre progression de l'emploi, d'où un solde migratoire négatif depuis 75
- émergence d'une pauvreté croissante et de difficultés grandissantes d'accès au logement
- insuffisance du confort du parc ancien
- rôle d'accueil essentiel du parc privé locatif face à un parc HLM relativement moins présent qu'ailleurs
- fonction sociale de plus en plus accentuée du parc HLM ; des secteurs dégradés, une mauvaise image de marque.

**Méthode suivie, dispositif :**

- mise en place d'une Commission Locale de l'Habitat en 87, réunissant élus, services de l'Etat et de la Région
- définition d'un périmètre d'étude large : à peu près le bassin d'habitat de St Omer, dépassant les limites du District, englobant les secteurs de Lumbres, Aire sur la Lys, des communes limitrophes du département du Nord, soit 41 communes au total.  
A noter que le District de St Omer est le maître d'ouvrage local du diagnostic, alors que sa compétence territoriale est limitée à 18 communes.

**Conclusions de l'étude :**

- situation économique moins florissante qu'auparavant, de plus en plus étroitement liée à la VCA dont les effectifs salariés se sont stabilisés. Prévision d'une légère baisse de l'emploi salarié à moyen terme
- taux de chômage pour St Omer : 12,5% en 86, donc une forte progression mais un taux qui reste l'un des moins élevés de la Région. Perspective de hausse à 16% d'où une désolubilisation d'une part grandissante des ménages. Chômage lié pour une part à la faible création d'emplois, à un marché du travail trop étroit, d'autre part à une faible qualification générale et à des difficultés d'adaptation des actifs à l'évolution du marché du travail

- dépeuplement continu de la ville-centre et de sa banlieue traditionnelle sur la période récente. Expansion soutenue des communes rurales proches de l'agglomération
- Précarisation des ménages :
  - estimation de 2400 ménages vivant dans des logements dépourvus de confort en 82
  - 45% des ménages en situation d'impayés en 86 dans le quartier HLM de Fort-Maillebois : tendance à la hausse
  - 950 ménages bénéficient des aides du CCAS : souvent divorcés ou célibataires, familles monoparentales (40% de l'échantillon ), 75% de chômeurs, 56% de familles sans revenus primaires, 70% des chefs de famille de moins de 36 ans, une forte majorité des ménages habite le parc HLM
  - pouvoir attractif de St Omer du fait des aides sociales et de l'offre en logements.
- Marché du logement :
  - rythme de construction encore élevé
  - *accession* :
    - \* forte prédominance de l'accession en PAP de 76 à 85, mais le PAP diffus augmente par rapport au PAP groupé. Le diffus permet de pallier une baisse de solvabilité des accédants : terrains moins chers en zone rurale, produits plus personnalisés en fonction des budgets
    - \* parc ancien comme substitut à l'accession en neuf mais limité par le manque d'aide financière : stabilité des transactions
    - \* émergence d'accédants en difficulté, avec la chute de l'inflation et les taux d'intérêt élevés
    - \* provenance des accédants : pour 67%, le parc locatif privé et 31%, le parc HLM (d'où une certaine fluidité par des sorties vers le haut), 56%, de l'agglomération de St Omer
    - \* faible attractivité des lotissements au-delà des limites du District
    - \* attractivité du centre de St Omer pour des accédants plus aisés.
  - *locatif HLM* :
    - \* majorité de collectifs détenus par 3 bailleurs
    - \* PALULOS engagée depuis 10 ans pour améliorer le niveau de prestation et l'image, mais perception encore négative
    - \* forte concentration du parc (dans 5 communes de l'agglomération)
    - \* marché détendu, essoufflement de la demande, progression des taux de vacance et de rotation
    - \* départ de la clientèle solvable
    - \* inadaptation de la taille des logements : logements trop grands (conçus pour des familles destinées ensuite à accéder)
    - \* clientèle de plus en plus captive, de moins en moins solvable.
  - *parc locatif privé* :
    - \* manque de confort bien qu'amélioration de 13% des logements grâce à l'OPAH qui s'est déroulée entre 81 et 83 sur St Omer
    - \* interventions sur le parc existant : OPAH sur St Omer et sur Aire sur la Lys

- \* progression des PAP AA sur St Omer
  - \* 92% des PLA AA sur St Omer
  - \* diminution globale de l'offre, notamment du fait de la RHI (démolition de logements vétustes)
  - \* demande locative haut de gamme mais pas d'offre.
- Diagnostic d'ensemble :
    - communes périphériques trop centrées sur l'accession et qui font passer la sauvegarde de leur équilibre démographique par un accroissement continu du parc de logements d'où une concurrence entre communes dans un marché globalement étroit
    - recul de la fonction résidentielle dans St Omer
    - absence de reconquête spontanée de la ville-centre par le simple jeu du marché
    - inadaptation qualitative de l'offre à la demande
    - manque de fluidité du marché du logement ancien ou d'occasion.
  - Orientations du PLH :
    - revoir la programmation PLA : nouvelle répartition permettant de mieux servir les pôles ruraux, adaptation qualitative
    - éviter la concurrence entre communes en matière d'offre foncière
    - éviter une trop grande ampleur de la périurbanisation
    - gérer le problème de l'accès du logement pour les plus démunis.
  - Décisions prises par le District (à la suite du diagnostic, en 1988) :
    - lancement d'une OPAH sur le District hormis St Omer
    - mise en place d'un observatoire local de l'habitat (subvention demandée dans le cadre du contrat « Mieux vivre en ville »).
  - Actions du PLH :
    - le logement des populations défavorisées : gisement à rechercher, montage d'opérations en PLAI
    - résorption des logements vacants HLM sur Fort-Maillebois et Ste Catherine
    - réhabilitation du quartier de Fort-Maillebois
    - définition des ultimes programmes de la ZAC Ste Catherine
    - ajuster l'offre en lotissement, souvent trop importante, à un marché de l'accession en recul. Y introduire du PLA selon les contextes
    - engager la diversification de l'offre dans le parc ancien de St Omer avec 2 objectifs : le maintien des occupants actuels, le développement d'une offre à destination d'une « clientèle urbaine traditionnelle des centres-villes »
    - dispositif de concertation trimestrielle entre la Commission Habitat et les professionnels du logement

#### **Indicateurs utilisés :**

- évolution des activités entre 62 et 82 sur la zone A de St Omer (grands secteurs, secteurs industriels, emploi masculin et féminin)
- structure des emplois (primaire, secondaire, tertiaire) entre 62 et 82

- effectifs salariés des secteurs secondaires et tertiaires en 82 sur les zones de St Omer, Aire sur la Lys, Lumbres
- évolution de la population entre 62 et 82 par zone de District et hors District
- évolution des résidences principales par commune de l'aire d'étude, entre 68 et 82, des logements vacants, du taux d'occupation
- poids de chaque zone en terme de population, de résidences principales entre 68 et 82
- population selon le lieu de résidence au 01/01/75 sur le district de St Omer, comparée au département, à la région, à la France entière
- population totale par tranche d'âge en 82 sur le district, comparée au département, à la région, à la France entière
- répartition de la population par âge, en 82, par commune, par canton
- évolution du nombre de résidences principales par zone de l'aire d'étude entre 62 et 82
- niveau de confort des résidences principales en 82, par commune et par canton
- date de construction du parc de logements en 82, par commune et par canton
- résidences principales selon le nombre de pièces en 82 sur St Omer
- pourcentage de logements HLM par commune en 82
- taux de chômage en 86 par zone A du littoral
- évolution de l'emploi entre 84 et 85 dans la zone A de St Omer
- évolution détaillée des effectifs de la zone A de St Omer entre 84 et 85
- niveau de diplômes de la population de plus de 15 ans en 82 dans les communes de St Omer, Longuenesse et Arques et dans les cantons de St Omer, Lumbres, Aires sur la Lys
- population active par CSP en 82, par commune de l'agglomération et par canton (St Omer, Lumbres, Aire sur la Lys)
- résidences principales sans eau, ou avec eau froide dans les communes de l'agglomération en 82
- origine et nature des demandes de logements antérieures à 6 mois sur St Omer et le District
- recensement des terrains disponibles dans les communes du District en zones U et NA des POS
- logements autorisés par an dans les communes du district et les zones hors district, entre 76 et 85 ; ventilation entre logements individuels, collectifs
- PAP groupés pour les zones du district entre 78 et 86
- PLA par commune de district et pour le hors district entre 78 et 86
- moyenne annuelle de logements aidés neufs entre 78 et 86 sur le district et le hors district (PAP, PLA)
- résultats de l'OPAH en matière de logements rénovés (logements locatifs et logements de propriétaires occupants) entre 81 et 83
- consommation de PAPAA selon les zones du district et hors district entre 80 et 86
- nombre de prêts octroyés en neuf et en acquisition-amélioration sur la région de St Omer entre 76 et 86
- consommation de PALULOS sur l'agglomération (5 communes) entre 79 et 84
- logements individuels autorisés par période (76-81, 82-84) par zone du district
- résidences principales selon le statut d'occupation (propriétaire, locataire HLM, locataire du parc privé) en 82 sur l'agglomération (5 communes).

#### **Commentaire :**

- le marché local du logement a fortement évolué avec l'essoufflement de la croissance économique. C'est ce qui a motivé principalement la mise en chantier du PLH

- de fait, le sentiment d'une plus grande précarité de l'emploi pèse, au milieu des années 80, sur le comportement des ménages qui privilégient l'épargne et le désendettement au détriment de la consommation et de l'investissement immobilier. La période faste de l'accession de la fin des années 70 a pris fin. Conséquences : l'offre foncière doit être réajustée pour tenir compte de ce reflux, particulièrement dans les lotissements ruraux, report partiel des projets d'accession sur le parc ancien en tant que substitut à l'accession en neuf devenu inabordable pour un certain nombre de ménages. A l'époque du PLH, le report sur le locatif ne s'exprime encore que timidement puisqu'on observe une forte vacance dans le parc privé et dans le parc HLM. Par contre, les difficultés d'ordre économique font apparaître des situations d'exclusion du logement et une accentuation de la précarité des locataires HLM
- le PLH tente de répondre à la nouvelle situation par des actions adaptées, en jouant essentiellement sur le stock de logements (gisement à détecter pour les populations exclues, réhabilitation du parc HLM pour en optimiser l'occupation, remise à niveau du parc ancien pour réduire la vacance et attirer une nouvelle clientèle ...) et le stock foncier (ajustement de la taille des lotissements). Les seules actions qui portent sur le flux de logements concernent la programmation des PLA mieux répartis entre communes urbaines et pôles ruraux et le bouclage de la ZAC Ste Catherine.

*L'étude sur le logement des populations défavorisées, réalisée postérieurement au PLH (1990) par le laboratoire logement de Nancy révèle une situation aggravée à partir du milieu des années 80 :*

- les foyers d'hébergement sont saturés en permanence
- 25% des ménages sont en-dessous du seuil de pauvreté
- baisse très rapide de la mobilité dans le parc HLM depuis 1986, de même que la vacance, sauf dans quelques groupes HLM connotés négativement sur Fort-Maillebois et dans la ZAC Ste Catherine. Indication donc d'une augmentation de la tension locative
- diminution de l'offre locative privée, processus engagé de longue date, mais devenant préoccupant dans le contexte nouveau d'augmentation de la tension locative. La 1<sup>ère</sup> OPAH qui s'est déroulée entre 81 et 83 a entraîné partiellement une hausse des loyers et le parc privé est de ce fait moins ouvert aux populations peu solvables
- le parc à vocation très sociale (parc du PACT, parc des communes ou géré par les CCAS) tourne peu
- conséquences : le marché local se bloque en particulier vis à vis des populations démunies
- St Omer concentre les ménages à faibles revenus qui ne trouvent que dans la ville-centre, encore un gisement de logements adaptés à leurs ressources.

*L'évaluation de la demande en logement social par l'Agence d'Urbanisme en 93 montre la réalité d'une demande locative en augmentation : 400 à 450 ménages à reloger rapidement en HLM, 1/3 de jeunes souvent avec un revenu inférieur à 5000F/mois. Le parc privé locatif loge près de 60% de ménages démunis selon le fichier Préfecture et 400 ménages défavorisés sont à reloger. La politique de valorisation patrimoniale de la ville de St Omer est confronté à la réalité du rôle social du parc privé et donc à la difficulté à y promouvoir de l'investissement privé locatif assujéti à une certaine rentabilité*

Stabiliser le peuplement de la ville-centre ne peut plus passer par de la construction neuve liée à des opérations de restructuration urbaine, l'essentiel ayant été réalisé. Le parc privé ancien devient un segment stratégique, censé assumer 4 fonctions : gisement pour des ménages accédants à petits revenus, accueil de ménages locataires à faibles revenus et/ou exclus de l'offre HLM, accueil de ménages aisés pour des produits haut de gamme, abris d'une population de propriétaires et locataires, souvent à revenus très limités et qu'il convient de maintenir dans les lieux

*Le projet de porter à connaissance du PLH de l'Audomarois établi par le CETE Nord Picardie en janvier 95, montre que les tendances révélées dès la fin des années 80, ne cessent de s'accroître :*

- chute de l'accession en neuf, en particulier de l'accession aidée en PAP ou PC : -70% entre 85 et 92
- segmentation des prix fonciers, trois fois plus élevés en périphérie proche de St Omer qu'en périurbain éloigné et difficultés d'ajustement de l'offre
- développement du marché de l'occasion dans l'agglomération
- insuffisance de l'offre pour des produits de standing dans le centre de St Omer
- pression croissante de la demande locative conduisant à un engorgement du parc HLM, à une diminution sensible du taux de vacance dans le parc privé et à des loyers plus élevés dans l'agglomération
- les 2 OPAH qui se sont succédées sur St Omer ont contribué à limiter le dépeuplement et la baisse de l'offre locative privée en remettant notamment des logements vacants sur le marché. La 2<sup>ème</sup> OPAH, plus encore que la 1<sup>ère</sup>, a entraîné souvent des hausses de loyer pour ces logements remis sur le marché et qui ont eu pour effet d'écartier les catégories les moins solvables. D'ailleurs, très peu de conventionnements ont été signés dans le parc rénové. Les résultats en matière de rénovation du parc locatif ont été au-delà des objectifs de l'OPAH : ceci révèle une dynamique d'investissement privé peu perceptible dans les années 80. Mais elle ne se porte que sur les secteurs porteurs, en particulier dans les quartiers centraux de St Omer
- la montée de l'exclusion est confrontée à un gisement immobilier de plus en plus difficile à trouver en zone urbaine, particulièrement sur St Omer. Le PST mis en place en 94 à l'échelle du district, et la MOUS mise en place dès 90, sont supposés remédier en particulier à ce problème de la raréfaction de l'offre. Le PACT, organisme à vocation sociale, est très peu intervenu dans le cadre des OPAH. Il assure la mission MOUS et gère un parc en propriété de 100 logements, insuffisants face à la demande des ménages précarisés. Bon nombre de dossiers FSL restent en souffrance, faute d'offre. De même les structures d'hébergement provisoires sont insuffisantes.

*La convention ville-habitat de 1991, avec ses 3 avenants successifs (92-93, 94-95, 96-97) est le cadre de la mise en œuvre de la politique du logement, en l'absence d'une révision du PLH. Elle est prioritairement orientée sur le logement des jeunes et des populations en difficulté, la diversification et le renouvellement du parc locatif social, l'amélioration du parc locatif privé, les équilibres sociaux, notamment à travers la définition d'une politique de peuplement. La réactualisation du PLH, retenus dans le programme d'actions du projet d'agglomération, est toujours en gestation aujourd'hui.*

L'Audomarois se caractérise par une forte implication des élus dans le processus d'élaboration de la politique du logement. C'est peut-être dans ce champ que l'intercommunalité progresse le plus, avec notamment la prise en charge par le district des problèmes de l'accès au logement des populations défavorisées et de la déqualification de certains quartiers HLM. Il n'en demeure pas moins que la segmentation sociale du territoire continue de peser sur les débats locaux : disparités de revenus des ménages entre communes périphériques et ville-centre, concentration de l'offre HLM sur l'agglomération, impact de la progression de la précarité sur les budgets sociaux des principales communes urbaines (St Omer considère avoir atteint un seuil à ce sujet)...

## **6. Révision et extension du Schema Directeur de l'Audomarois et de sa région - 1991**

**Initiative de la démarche :** District + DDE

**Maître d'ouvrage :** District

**Maître d'œuvre :** Agence d'urbanisme

**Thème(s) abordé(s) :** économie, démographie, formation, infrastructures

**Objectifs et motivations :** la donne économique a changé par rapport à celle du SDAU de 1972 ; les conditions d'une croissance économique et urbaine forte ont disparues. Il importe de repositionner l'Audomarois dans le jeu régional en matière de développement. La révision du Schéma Directeur constitue l'instrument privilégié de ce repositionnement.

**Argumentaire :**

- pour une réactualisation du SDAU :
  - évolution économique et sociale de l'Audomarois ;
  - hypothèses de population et d'emplois du SDAU fausses ;
  - modification du paysage institutionnel du fait de la décentralisation ;
  - élargissement des pratiques contractuelles (référence au projet d'agglomération dont les orientations seront à intégrer dans le Schéma Directeur) ;
  - la culture, la formation, la qualité de vie sont devenues des facteurs essentiels de développement, dans la hiérarchie des priorités locales, en même temps que l'économie et le social apparaissent au 1<sup>er</sup> rang des préoccupations ;
  - l'ouverture européenne (1992) ;
  - options d'urbanisme de l'ancien SDAU modifiées.
- pour un élargissement du périmètre du Schéma Directeur :
  - élargissement nécessaire des aires d'études et de programmation des investissements publics ;
  - positionnement de l'Audomarois vis-à-vis de la métropole Lilloise et du littoral, tous deux en voie d'expansion ;
  - orientation locales visant à diversifier le tissu industriel et artisanal, à développer une nouvelle stratégie d'accueil des entreprises, à améliorer les infrastructures, à élever les qualifications...
  - les aires des SDAU des agglomérations littorales s'élargissent (Dunkerque, Calais) ;
  - certaines communes du SDAU mais hors District de Saint-Omer ont des projets qui imposent une révision du SDAU ;
  - des communes hors SDAU ont conscience de leur dépendance croissante vis-à-vis de l'agglomération de Saint-Omer.

**Indicateurs :** aucun

**Commentaire :**

L'aire du futur Schéma Directeur correspond au bassin d'emploi c'est-à-dire 85 communes, celle de l'ancien SDAU au District, c'est-à-dire 18 communes. Le document parle d'ailleurs de l'Audomarois et de sa région. Le constat est fait de la mise en place de dispositifs d'élaboration des Schémas Directeurs de Calais et Dunkerque sur les territoires notablement élargis, ceux de la métropole et du bassin minier correspondant déjà à de grands territoires. Ce sont des territoires potentiellement concurrents de l'Audomarois en terme de développement économique et d'accueil des entreprises. Pour que l'Audomarois puisse peser face à ses concurrents, il faut qu'il atteigne une taille suffisante. En l'occurrence il s'agit de faire adhérer des pôles secondaires ruraux à un projet de développement global d'où des contreparties prévisibles en matière de création de zones d'activités sur ces pôles, dans le cadre du futur Schéma Directeur ... et un paradoxe apparent pour Saint-Omer et son District qui entérinent ainsi la possibilité d'un développement multi-polaire pour mieux défendre leurs propres potentialités.

La doctrine de développement de la zone intermédiaire des années 70 défendue à la fois par le Schéma Régional de 1971 et le SDAU de 1972 est abandonnée explicitement. Elle s'appuyait sur une notion de solidarité territoriale favorisée par une redistribution géographique des grands équipements publics et une culture de la planification propre aux années 70. De fait, la notion de concurrence s'est substituée à celle de solidarité.

La vulnérabilité grandissante des entreprises locales (transformation de la VCA en S.A., papeteries-cartonneries rachetées par des groupes étrangers) impose une diversification du tissu industriel dont les élus imaginent qu'elle peut plus facilement être obtenue sur un grand territoire que sur le seul District.

## **7. Schema Directeur de l'Audomarois, région de St-Omer - Constat et état des lieux - Décembre 1993**

**Initiative de la demande :** District

**Maître d'ouvrage :** Syndicat Mixte d'Etude et de Programmation

**Maître d'œuvre :** Agence d'urbanisme

**Thème(s) abordé(s) :** économie, démographie, formation, logement

**Objectif(s) poursuivi(s) :** faire le diagnostic de la situation de la région audomaroise préalablement à la mise en chantier du nouveau schema directeur. Le document est en quelque sorte le prologue du Schema Directeur.

**Motivations :** faire adhérer l'ensemble des 85 communes du SMEP au diagnostic et aux questions suscitées par le diagnostic

**Méthode suivie :** Analyse thématique :

- densité de population
- évolution de la population
- accroissement naturel et solde migratoire
- la population par tranches d'âge
- migrations alternantes, nationalités, statuts
- le chômage
- les actifs dans la région de S' Omer
- l'enseignement et la formation
- l'économie et l'emploi
- l'économie et les entreprises
- l'économie et les indicateurs de dynamisme
- l'économie et l'agriculture
- l'habitat et la solidarité

**Conclusions de l'étude :** faiblesses et atouts de la région Audomaroise :

- agglomérations de S' Omer et Aire sur la Lys :
  - population jeune, concentration démographique et économique
  - périurbanisation importante
  - risque de monofonctionnalité de certains quartiers
  - dépeuplement des communes urbaines
  - habitat fortement orienté vers l'accession individuelle en zone rurale et vers le locatif en zone urbaine
  - niveau de confort supérieur à la moyenne régionale sauf dans les villes-centres
  - offre de logement insuffisante et une demande en forte croissance pour le logement social
  - des problèmes de mitage et de consommation d'espace

- des problèmes de pollutions et de nuisances dus à la concentration des hommes et des activités
- agglomération de Lumbres, partie rurale du canton d’Aire sur la Lys et partie du canton de Fauquembergues :
  - forte périurbanisation
  - dépeuplement de Lumbres
  - concentration des activités sur Lumbres
  - économie dominée par l’agriculture
  - population jeune
  - niveau de confort médiocre du parc ancien notamment locatif et faible offre HLM
  - recul du niveau de service en zone rurale
- zones rurales éloignées
  - économie agricole en crise
  - déclin des bourgs en terme de commerces et d’artisanat
  - parc ancien inconfortable et progression du taux de vacance
  - offre locative faible, pas de parc HLM
  - altération des paysages
  - liaisons routières de mauvaise qualité avec les centres urbains et les pôles d’activité

**Argumentaire** : contenu synthétique du constat :

- faible densité globale de population, inférieure à la moyenne régionale, compte tenu du caractère rural de l’aire du schéma directeur. Mais les communes urbaines elles-mêmes sont peu denses
- forte périurbanisation au détriment des communes urbaines. Mais le mouvement se limite aux villages proches des pôles urbains. Les villages les plus éloignés stagnent ou se dépeuplent.
- globalement, maintien d’une croissance démographique grâce à l’excédent naturel. Mais les gains migratoires diminuent. Solde migratoire négatif en zone urbaine, positif en périurbain
- un certain vieillissement de la population dans les villes-centres et dans le canton de Fauquembergues, mais globalement l’audomarois est l’une des zones les plus jeunes du Nord Pas de Calais
- renforcement des déplacements domicile-travail vers l’agglomération de St Omer, faiblesse de ceux observés entre les zones rurales. Forte polarisation de l’emploi sur St Omer et son agglomération
- ralentissement de la croissance de la population active, part des actifs ayant un emploi en recul, part des femmes inactives supérieure aux moyennes régionale et française
- depuis le milieu des années 80, l’économie audomaroise a de plus en plus de mal à absorber l’afflux massif de jeunes sur le marché du travail. Qualifié de peu actif, ce marché est tributaire du niveau d’embauche dans les quelques grands établissements de la zone. Forte progression du chômage. Le plus fort taux de chômage longue durée et de chômeurs de moins de 25 ans du Nord Pas de Calais. Les femmes sont particulièrement pénalisées par le chômage

- faiblesse de la qualification de la main d'œuvre, montée en puissance de la population active féminine
- efforts importants en matière d'enseignement et de formation qui commencent à donner des résultats en terme de progression des effectifs présentés au bac. Relèvement de la formation surtout dans les diplômes techniques courts
- part prédominante de l'emploi industriel, malgré un recul de celui-ci et une progression de l'emploi tertiaire surtout dans les services. Tendance à la mono-industrie du fait de l'expansion de la VCA et du recul des autres branches industrielles, d'où une économie locale fragile. Manque de dynamisme en matière de création d'entreprises
- recul important de l'agriculture : baisse des effectifs, vieillissement de la population, déprise agricole.
- ralentissement de l'accession et tension locative accrue. Parc privé locatif pour partie encore vétuste ou inconfortable. Concentration des ménages démunis dans certaines zones urbaines des villes-centres.

**Indicateurs utilisés :**

- densité de population : habitants/km<sup>2</sup> par commune
- évolution de la population 75-82-90 par commune
- taux de variation annuel par secteur (regroupement de communes)
- évolution du solde migratoire entre 82 et 90 par commune, solde migratoire et accroissement naturel entre 82 et 90 sur l'ensemble de l'aire du Schema Directeur, en valeurs absolues
- répartition par âge de la population sur l'aire du schema directeur, en 90, ventilation de la population des moins de 20 ans par tranche d'âge
- évolution de la population active, de la population active ayant un emploi, des chômeurs entre 75 et 90 sur l'aire du Schema Directeur
- répartition hommes-femmes en 90, sur l'aire du Schema Directeur, des catégories retraités, étudiants, chômeurs, actifs ayant un emploi et chômeurs
- mesure des déplacements domicile-travail en 90 entre zones B INSEE de la zone d'emploi (zone A)
- répartition par nationalité de la population en 90 sur l'aire du Schema Directeur
- évolution trimestrielle (de 87 à 92) du taux de chômage sur S' Omer et sa région ; comparaison des taux de chômage des zones d'emploi du Nord Pas de Calais, entre 87 et 92, corrigés des variations saisonnières au sens BIT ; variation entre 86 et 93, en volume et en pourcentage des différentes catégories de chômeurs, et durée moyenne du chômage en septembre 93 selon hommes, femmes, et moins de 25 ans
- taux d'activité par âge et par sexe (entre 15 et 75 ans) sur l'ensemble du bassin d'emploi ; population active selon les différents secteurs de l'aire de Schema Directeur en 90, population active ayant un emploi, chômeurs, pour les 15-24 ans et au total ; statut des actifs par sexe : mesure d'insertion, stagiaire, CDD, CDI, non salarié, chômeur
- évolution des CSP entre 68 et 90 dans la population active pour l'ensemble du bassin ; répartition de la population active selon l'âge et le sexe en 90, pour l'ensemble du bassin ; niveaux de qualification hommes-femmes en 90 (OS, OQ, TAM, employés, professions intermédiaires, cadres-ingénieurs...)

- répartition géographique des lycées ; répartition et évolution 85-92 des élèves selon le type d'établissement dans le bassin d'emploi ; effectifs en classe terminale du 2° cycle du 2° degré dans le bassin d'emploi, entre 85-86 et 91-92 ; effectifs en classe terminale par spécialité de formation selon une double entrée, industriel et tertiaire (bac pro, CAP 2 ans, BEP, CAP 3 ans)
- évolution de l'emploi par grands secteurs entre 82 et 90 (industrie, agriculture, commerce, services marchands...), des secteurs dominants, selon la NAP 100, entre 82 et 90, sur l'ensemble du bassin
- répartition de l'emploi salarié (secondaire, tertiaire) selon les zones B INSEE ; les petits établissements et les établissements de plus de 20 salariés par zone B ou commune ; répartition des établissements selon la taille, selon la nature juridique en 92
- indice dynamique des créations et des reprises d'entreprises (1991)
- répartition de l'emploi agricole en 90 (selon la taille de l'exploitant, le statut) sur le bassin d'emploi ; évolutions de la population agricole familiale, du nombre de chefs d'exploitation, de l'UTA, de la taille des exploitations entre 79 et 88 dans la région agricole de St Omer-Aire sur la Lys comparées aux autres régions agricoles
- évolution du nombre de ménages entre 82 et 90 par commune
- situation 90 par commune : logements locatifs, logements construits après 82, logements collectifs, résidences secondaires, logements vacants
- situation 90 du parc des logements par canton de l'aire du Schema Directeur : statut d'occupation, confort, vacance, résidence secondaire

#### **Commentaire :**

- document important car il fonde le diagnostic économique du futur Schema Directeur dans ses grandes lignes
- il met l'accent principalement sur le changement de situation socio-économique qu'il décline en thèmes tels que le chômage, la population active, les entreprises, le dynamisme entrepreneurial...
- ce qui apparaît effectivement nouveau par rapport à la période précédente, c'est :
  - l'émergence d'un niveau de chômage comparable à celui de la région et qui touche principalement les jeunes et les femmes
  - une moindre progression de la population active (rappel : 46000 personnes actives en 90 sur 85 communes contre 35 à 41000 actifs prévus par le SDAU de 72 à l'horizon 85 sur les 18 communes du district)
  - une crise structurelle de l'emploi liée à la trop faible création d'emplois face à une population exceptionnellement jeune
  - une dépendance croissante de l'économie locale vis à vis de la VCA
  - une progression plus marquée que prévu des emplois dans les services marchands et non marchands
  - une diminution des gains migratoires mais une augmentation des déplacements domicile-travail y compris longue distance (contraire aux souhaits du SDAU)
  - un déficit de cadres et techniciens qualifiés (contraire aux souhaits du SDAU)
  - un essoufflement de la croissance démographique maintenue surtout grâce à l'excédent naturel
  - un phénomène de périurbanisation longtemps très active et de dépeuplement des pôles urbains (contraire aux orientations du SDAU)

- un ralentissement de l’accession et une tension accrue sur le parc locatif, concentré dans les communes urbaines, en particulier St Omer et Longuenesse où apparaissent des poches de précarité des ménages
- mobilisation d’un nombre important d’indicateurs statistiques pour illustrer le diagnostic, mais sans hiérarchie ni véritable sélection
- conclusions générales en retrait par rapport aux domaines inventoriés dans le diagnostic : peu de conclusions tirées en particulier de l’évolution socio-économique
- c’est dans les comptes-rendus des 4 commissions de travail thématiques réunies entre décembre 93 et juin 94 dans le cadre de la révision du Schema Directeur, que l’on retrouve des éléments de conclusion plus clairement articulés à l’état des lieux :
  - en matière de développement économique, la poursuite de l’effort de formation à travers notamment la création de filières de formation, la localisation des futures zones d’activité, le renforcement de l’accessibilité routière, le soutien aux PME dans l’objectif d’une diversification industrielle, le développement des relations université-entreprise, la promotion de l’Audomarois à partir de ses atouts que sont les établissements d’enseignement supérieur, son patrimoine historique et touristique, son environnement naturel...
  - en matière d’habitat et de développement social, l’élaboration d’un nouveau PLH futur Schema Directeur et orienté prioritairement vers le logement des personnes défavorisées, la répartition équilibrée entre offres locatives publique et privée, le développement d’une offre adaptée en zone rurale. S’y ajoutent des objectifs de reconquête du parc vacant, de développement social des quartiers difficiles...
- Les autres domaines abordés par les commissions ne sont pas évoqués dans l’état des lieux :
  - infrastructure et grands équipements : liaison routière à améliorer ou à compléter (Lille-Boulogne, 3<sup>e</sup> section de la rocade...), revendication de gratuité de la section d’A 26 St Omer-Calais, traitement des ordures ménagères...
  - culture et communication : mise en réseau des bibliothèques, valorisation du patrimoine, convention cinéma-jeunes, grande salle de concert et de spectacle...
  - environnement et paysage : projet de plan de développement durable du marais, dispositifs de protection de la ressource en eau (en application de la loi sur l’eau du 31/01/92, élaboration d’un SAGE) très importante sur l’Audomarois puisqu’elle alimente Lille, Dunkerque et Hazebrouck, projet de tri sélectif des déchets...

Ces thèmes annoncent une partie du contenu du futur Schema Directeur, certains projets sont aussi inscrits dans le projet d’agglomération de 92.

## **8. Le projet d'agglomération - Octobre 1992**

**Initiative de la démarche :** District (décision en 1991) et Etat

**Maître d'ouvrage :** District avec l'appui de l'Etat et de la Région

**Maître d'œuvre :** Secrétariat général du District avec le soutien technique de l'Agence d'urbanisme

**Thème(s) abordé(s) :** Economie, tourisme, culture et formation, habitat, environnement, infrastructures et déplacements.

### **Objectifs poursuivis :**

- Affirmer et renforcer la position de l'agglomération dans la dynamique de développement de la région Nord-Pas de Calais ;
- Renforcer le développement interne de l'agglomération : renforcer la centralité, assurer un équilibre harmonieux du développement.

Ces objectifs généraux se déclinent en objectifs particuliers :

- rendre l'agglomération plus attractive
- constituer un pôle d'excellence en formation supérieure
- créer un environnement propice au développement économique
- devenir un pôle régional du tourisme culturel et de nature
- redevenir un centre culturel de premier plan

**Motivations :** C'est la condition nécessaire à une programmation financière des actions du District dans le cadre du contrat de plan Etat-Région. Le projet d'agglomération s'inscrit dans la continuité du plan-programme « *mieux vivre dans l'agglomération Audomaroise* ». Mais le débat s'élargit en abordant des thèmes (formation, culture) absents du plan-programme.

### **Méthode suivie, dispositif :**

- Constitution d'un comité de pilotage réunissant le District, l'Etat et la Région ;
- Le projet d'agglomération a été précédé d'un document en 1991, précisant les grands objectifs du projet, repris pour partie dans les chapitres « *enjeux et orientations* » et « *objectifs* » du document ;
- constitution d'une équipe de maîtrise d'œuvre pour partie à la charge du District (coût 900 KF sur 2 ans) ;
- Validation des orientations prioritaires des principaux objectifs stratégiques et du programme d'actions par le conseil de District ;
- Signature d'un programme d'action en octobre 1993 qui fera l'objet de multiples décisions d'exécution d'actions jusqu'en 1995 ;
- Projet de contrat-cadre 96-98 adopté par le District et processus de négociation engagé avec l'Etat et la Région en 1997 (non-évoqués ici).

## Conclusions de l'étude : Concrétisées par le programme d'actions :

### 1. Volet aménagement :

- aménagements piétonniers (rue de Dunkerque, rue de Calais...) dans Saint-Omer. Maître d'ouvrage : ville de Saint-Omer ;
- réhabilitation d'une friche industrielle. Maître d'ouvrage : ville d'Arques ;
- projet de création d'un centre-ville. Maître d'ouvrage : ville de Longuenesse ;
- requalification de la rue de Saint-Omer. Maître d'ouvrage : ville de Wizernes
- espace de loisir sur les landes. Maître d'ouvrage : ville de Blendecques ;
- aides pour surcoûts fonciers et architecturaux. Maître d'ouvrage : ville de Saint-Omer ;
- insertion de l'université dans la ville. Maître d'ouvrage : le District ;
- étude de la 3<sup>ème</sup> section de la rocade. Maître d'ouvrage : le District ;

### 2. Volet formation :

- réalisation de l'IUT. Maître d'ouvrage : District + Etat + Département (par convention) ;
- création d'une formation DEUST sur l'eau. Maître d'ouvrage : ?

### 3. Volet transport :

- étude d'un réseau TC. Maître d'ouvrage : District (Société d'exploitation : maître d'œuvre).

### 4. Volet développement social urbain :

- réalisation du PLH. Maître d'ouvrage : le District ;
- programme local d'insertion. Maître d'ouvrage : le District + Mission locale + communes ;
- formation des personnes en difficultés d'insertion dans les métiers de l'environnement et de la qualité de l'eau sur la base d'actions concrètes de valorisation des rivières et espaces naturels. Maître d'ouvrage : Mission locale ;
- formation aux emplois familiaux et bio-services pour femmes en difficultés + création d'une halte-garderie. Maître d'ouvrage : Mission locale ;
- points info-jeunes. Maître d'ouvrage : Mission locale + communes.

### 5. Volet environnement :

- campagne de sensibilisation sur la qualité de l'eau. Maître d'ouvrage : District + SEN ;
- aide aux particuliers pour ravalement de façade. Maître d'ouvrage : communes.

### 6. Volet développement économique :

- observatoire économique local. Maître d'ouvrage : ?
- aménagements paysagers des zones d'activités. Maître d'ouvrage : District ;
- programmation des zones d'activités à C et MT. Maître d'ouvrage : District.

### 7. Volet tourisme :

- implantation de relais information-service. Maître d'ouvrage : District ;
- circuits et jalonnement : Maître d'ouvrage : ?
- embellissement de sites touristiques. Maître d'ouvrage : ?
- Jalonnement des sites et édifices historiques de Saint-Omer. Maître d'ouvrage : ville de Saint-Omer + CCI ;
- circuit touristique du marais. Maître d'ouvrage : ENR ;
- programme d'action touristique à caractère culturel dans le cadre du contrat « ville d'art ». Maître d'ouvrage : ville de Saint-Omer ;
- centre équestre. Maître d'ouvrage : ville de Saint-Martin au Laert ;
- équipement touristique du marais. Maître d'ouvrage : ?

#### 8. *Volet culturel* :

- réorganisation et extension de la bibliothèque municipale. Maître d'ouvrage : ville de Saint-Omer ;
- mise en réseau des bibliothèques et médiathèques. Maître d'ouvrage : ?
- étude de faisabilité d'une salle de spectacle et de congrès. Maître d'ouvrage : ?
- restructuration du Musée Sandelin. Maître d'ouvrage : ville de Saint-Omer ;
- convention de développement culturel par le cinéma (action auprès des jeunes et du public). Maître d'ouvrage : CNC + cinéma REX + District + Mission locale + Education Nationale ;
- agenda culturel. Maître d'ouvrage : District + communes.

#### **Argumentaire :**

- position géographique favorable entre la métropole et le littoral, 2 secteurs en expansion et en mutation ;
- dynamisme de la VCA et des activités liées au transport et à la distribution ;
- progression du chômage, trop peu de diversification industrielle ;
- jeunesse de la population ;
- faiblesse des qualifications professionnelles ;
- qualité de l'environnement comme valeur d'usage (l'Audomarois = poumon vert de la Région) et valeur marchande (attirer les entreprises soucieuses de leur image de marque) ;
- potentiel culturel ;
- attractivité de la ville-centre contrariée par son dépeuplement, l'exiguïté de son territoire, ses faibles disponibilités foncières ;
- manque d'identité des centres urbains de l'agglomération ;
- évolution du marché du logement : tension sur le parc locatif, déqualification de certains quartiers HLM, difficultés d'accès au logement pour une population défavorisée en progression constante ;
- accroissement nécessaire des solidarités intercommunales, en matière d'équipements, de tourisme, de zones d'activité, de politique foncière...

#### **Indicateurs utilisés :**

- distance vis-à-vis de Calais et Lille ;
- nombre d'emplois de la VCA ;
- part de l'emploi tertiaire ;
- évolution démographique, des moins de 20 ans.

Donc très peu d'indicateurs quantitatifs invoqués au titre de l'argumentaire. Les indicateurs qualitatifs sont assimilables aux arguments précédemment mentionnés.

#### **Commentaire :**

- par rapport au plan-programme de 1986, le District est beaucoup plus présent en tant que cofinancier de différentes actions, dans le projet d'agglomération ;
- en même temps, le partenariat s'élargit pour certaines actions, à la CCI, à une société d'exploitation de transport collectif, à la mission locale d'insertion, à la société des Eaux du Nord, à l'Espace Naturel Régional, à l'Europe. Cet élargissement tient à l'élargissement thématique du projet d'agglomération ;

- différences notables entre le programme d'action de 1993 et les grands objectifs du projet d'agglomération définis dans le document de 1991 :
  - *volet DSU et habitat*
    - document de 1991 : référence à la convention ville/habitat (résorption du parc vacant, réhabilitation du quartier HLM de Fort Maillebois, valorisation du parc ancien...), à un plan d'action pour le logement des populations en difficulté (MOUS, offre en logement pour les jeunes, les étudiants, les personnes âgées), à une 2<sup>ème</sup> OPAH lancée sur Saint-Omer, à la continuation de la démarche RHI, à la programmation PLA et PALULOS ;
    - programme d'action 1993 : révision du PLH, politiques d'insertion.
  - *volet environnement* :
    - document de 1991 : référence à un contrat de rivière, à un audit scientifique sur le marais, à une collaboration avec le CAUE et le PNR pour l'élaboration de recommandations architecturales et paysagères ;
    - programme d'action 1993 : campagne de sensibilisation sur la qualité de l'eau, aide aux particuliers pour ravalement de façade.
  - *volet développement économique* :
    - document de 1991 : accent mis sur le réseau d'infrastructure à compléter ou à améliorer (liaison routière Lille-Saint-Omer, 3<sup>ème</sup> section de la rocade, réseau ferroviaire, canal à grand gabarit), la diversification industrielle, la politique de prospection et d'accueil des entreprises à bâtir dans le cadre de la cellule économique du District, la création d'un observatoire économique, la redynamisation du commerce de la ville-centre, la réalisation de pépinières d'entreprises maraîchères ;
    - programme d'action 1993 : aménagements paysagers des ZA existantes et des entrées d'agglomération, programmation des futures ZA, observatoire économique local.
  - *volet tourisme* :
    - document de 1991 : demande d'augmentation des moyens financiers pour la promotion touristique de l'Audomarois en référence à la progression de la clientèle de passage (dont 20% d'étrangers) et au succès de la coupole d'Helfaut (250 000 visiteurs par an) ;
    - programme d'action 1993 : mise en place de circuits touristiques, aménagement des sites, information.
  - *volet formation* :
    - document de 1991 : accent mis sur le rôle du District en matière de regroupement et de pertinence des implantations universitaires (!) et d'accueil des étudiants, sur le rôle de la Mission locale d'insertion mise en place en 1988 et qui doit aider les jeunes en difficultés à se réinsérer professionnellement, sur la concertation à mener avec les PME et PMI pour la formation professionnelle ;
    - programme d'action 1993 : réalisation de l'IUT, création d'un DEUST.

– *volet culturel* :

- document de 1991 : nécessité d'harmoniser les contenus des formations entre les 2 écoles de danse de Saint-Omer et Arques (étude ARGOS), remédier aux problèmes de la bibliothèque de Saint-Omer (exiguïté des locaux, sauvegarde des collections), restauration du théâtre de Saint-Omer, projet de salle de spectacle de 800 places (présenté par Arques et Longuenesse) ;
- programme d'action 1993 : réorganisation et extension de la bibliothèque de Saint-Omer, étude de faisabilité d'une salle de spectacle et de congrès (sans maîtrise d'ouvrage désignée), restructuration du Musée Sandelin, action culturelle (cinéma, agenda).

- pas de volet aménagement et transport dans le document de 1991, pas de volet marketing-image (promotion de l'Audomarois) dans le programme d'action 1993.

Le programme d'action de 1993 réintroduit des opérations d'aménagement urbain, notamment sur Saint-Omer, dans le prolongement du Plan-Programme de 1986. Il met l'accent sur les politiques d'insertion dans le volet DSU et n'évoque qu'incidemment la convention ville-habitat centrée sur les politiques sociales du logement. Le volet économique du programme d'action a des ambitions plus restreintes que celles du document de 1991 : l'aspect prospection-promotion est abandonné mais l'idée d'un observatoire économique demeure. Dans le programme d'action, l'étude de la programmation des futures ZA préfigure le Schema Directeur en cours d'approbation aujourd'hui. Le volet formation du document de 1991 met l'accent sur les actions d'accompagnement des implantations universitaires (logements, services, accueil, déplacements...). Celui du programme d'action est axé sur le cofinancement de l'IUT, les problèmes de relation entre les établissements et l'agglomération de Saint-Omer étant réintroduits dans le volet aménagement plus restrictif sous le vocable « *insertion de l'université dans la ville* ». Globalement, on observe dans le programme d'action, un resserrement des ambitions autour de projets opérationnels à court terme entrant dans la logique de programmation financière du contrat de plan et des autres partenaires.

La convention signée entre l'Etat, la Région, le Département et le District, pour les années 1992-1993, reprend en partie le programme d'action :

– *volet aménagement* :

- aménagements d'espaces urbains (Saint-Omer, Fort Maillebois), restauration de façades (Saint-Omer) ;
- traitement paysager des entrées d'agglomération et zones d'activité.

– *volet habitat/DSU* :

- programme de référence (demandé par l'Etat et la Région) ;
- avenant à la convention ville/habitat ;
- projet de quartier de Fort Maillebois ;
- contrat de progrès de la Mission locale d'insertion ;
- chantiers d'insertion et environnement.

– *volet culturel* :

- convention de développement cinématographique ;
- promotion des événements culturels majeurs ;
- étude de faisabilité d'un équipement culturel d'agglomération ;

- modernisation de la salle Balavoine à Arques.
- *volet formation* :
  - réalisation de l'IUT.
- *volet économique/transports/infrastructures* :
  - études d'AP de la 3<sup>ème</sup> section de la rocade ;
  - étude d'initialisation du TGV ;
  - mise aux normes du chemin de fer touristique de la vallée de l'Aa ;
  - préfiguration d'un observatoire économique local ;
  - étude de faisabilité d'une pépinière maraîchère.
- *volet touristique* :
  - création du musée d'Helfaut ;
  - réalisation du centre équestre de Saint Martin au Laert ;
  - contrat de tourisme culturel de Saint-Omer (jalonnement des sites, éclairage, rénovation du théâtre...) ;
  - implantation de relais-information-service, d'une borne télématique d'information touristique ;
  - création d'un circuit touristique sur l'Audomarois.
- *participations financières ( 132 972 157 Fr. au total)*
  - District            17%
  - Communes :        9%
  - Région :            15% } crédits de droit commun
  - Etat :                7% }
  - Europe :            10% }
  - CER :                3%
  - Département : 23%
  - Autres :            16%
- *Les postes les plus importants sont relatifs par ordre au :*
  - volet touristique                    42%
  - volet habitat/DSU                    23%
  - volet formation supérieure        22%

Ce qui représente une certaine inflexion des priorités par rapport au plan-programme de 1986 qui consacrait la plus grande partie des financements aux aménagements urbains.

Les objectifs généraux se réfèrent d'une part au positionnement de l'Audomarois et à l'interdépendance de son développement avec celui du Nord-Pas de Calais, d'autre part à l'ensemble de conditions pour que l'agglomération soit le lieu préférentiel d'investissement des acteurs économiques tout en assurant une répartition spatiale du développement en son sein. Ces objectifs généraux et leurs déclinaisons sont essentiellement orientés sur le développement et son partage territorial. On observe que parmi les postes financiers les plus lourds de la convention, le volet habitat/DSU s'adresse moins au développement qu'à la gestion des difficultés sociales propres à l'Audomarois.

## 9. Programme de référence de la ville de St-Omer - Juin 1996

**Initiative de la démarche** : Ville de St Omer + Etat + Région

**Maître d'ouvrage** : Ville de St Omer

**Maître d'œuvre** : Agence d'urbanisme

**Thème(s) abordé(s)** : Economie, habitat, aménagement urbain, déplacements.- transports, fiscalité

**Objectifs poursuivis** : poursuivre la politique de renforcement de la fonction centrale de St Omer au sein de son agglomération, par un ensemble d'interventions coordonnées

**Motivations** : l'élaboration du programme de référence découle de la démarche projet d'agglomération. La diversité thématique des interventions envisagées suppose la mise en place d'une « stratégie négociée avec l'ensemble des partenaires ».

**Argumentaire** :

- Le projet d'agglomération traite des projets globaux qui intéressent l'ensemble des communes ou des problèmes plus locaux qui interfèrent sur le fonctionnement de l'agglomération. Les spécificités de la ville-centre apparaissent peu dans les volets thématiques du contrat d'agglomération d'où la nécessité de les analyser dans un cadre particulier.
- la ville reste confrontée à une situation de dépeuplement, à une lente dévitalisation économique, à un habitat déqualifié dans certains secteurs, à une paupérisation de certains quartiers (chaque année, St Omer accueille, via le FSL, 60 nouveaux ménages défavorisés provenant des autres communes).

**Méthode suivie** :

- *Dispositif* :
  - association des services de l'Etat, de la Région, du District, de la CCI.
  - instance décisionnelle : ville de St Omer
  - comité de pilotage : les partenaires (CCI, Etat, Région, District)
  - groupe technique local : CCI, ville de St Omer, District
- *Démarche* :
  - diagnostic : histoire de la ville, évolution récente et spatialisation, évolution de la stratégie de développement depuis le SDAU de 72, bilan du SDAU
  - élaboration de 3 scénarios prospectifs
  - programme d'actions sur la base du scénario adopté
- *Un cahier des charges* du programme de référence a été rédigé en 93 par l'Agence d'urbanisme. Dans ce cahier des charges, le rôle de l'agence est clairement défini :
  - mise en place du comité de pilotage, du groupe technique local
  - élaboration du diagnostic général
  - élaboration des scénarios
  - analyse thématique, hiérarchisation des projets

- le programme de référence proprement dit, dans sa partie négociation avec les partenaires sur les différents projets est du ressort exclusif de la ville. La mission de l'agence d'urbanisme s'arrête là.

## Conclusions :

### - *Du diagnostic*

- jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, St Omer doit son essor aux échanges marchands (textile, agriculture) et à son rôle majeur en tant que place militaire, religieuse et administrative. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'aux années 50, la ville ne cesse de décliner sur les plans démographiques et économiques au profit de la périphérie (vallée de l'Aa). Son économie est semi-autarcique. Ce n'est qu'à partir des années 60, qu'on assiste à une forte expansion industrielle, avec en particulier la VCA. L'emploi tertiaire progresse mais conserve un retard endémique par rapport à la Région. Le patrimoine immobilier ancien, délaissé, se dégrade et l'essentiel de la construction de logements se réalise en périphérie, à la fois les pavillons individuels en accession et les collectifs HLM. Les activités artisanales et industrielles, à l'étroit dans la ville-centre, commencent à se délocaliser. Un premier hypermarché s'implante sur Longuenesse.
- le SDAU approuvé en 71 arrive à un moment crucial de redistribution économique et sociale au sein de l'agglomération. C'est la période des grands investissements publics qui commence : ZAC Ste Catherine, rocade de contournement, zones industrielles, interventions volontaristes en matière de résorption du parc insalubre, d'aménagements urbains de l'hypercentre ... C'est aussi la période de forte expansion économique, avec une industrie créatrice d'emplois dans un contexte régional déprimé
- un bilan du SDAU est dressé :
  - objectifs démographiques pas atteints. En 90, la population du District correspond à celle prévue en 85. St Omer continue à se dépeupler
  - objectifs de construction de logements atteints mais modification des localisations : dédensification de la ZAC Ste Catherine (1100 logements au lieu de 1800), l'individuel accession s'y substitue au collectif locatif, prolifération de lotissements en zone rurale dont les prix fonciers concurrencent ceux de l'agglomération, focalisation du locatif HLM sur St Omer dans le cadre de la RHI ...
  - modification des structures sociales sur St Omer : plus de personnes âgées, de jeunes en transit, de ménages aisés dans les quartiers centraux rénovés, de population en situation précaire dans les quartiers dépréciés.
  - évolution économique moins favorable que celle prévue : pas de développement soutenu du littoral, moindre réalisation de zones d'activités (9 hectares par an contre 15 prévus), déclin marqué des secteurs textile et métallurgie compensé en partie par l'expansion de la VCA, augmentation des activités tertiaires, en particulier marchandes, en périphérie de St Omer ...
  - révision de la doctrine en matière d'extensions urbaines : pas de « soudure » physique entre St Omer et Arques (arrêt du programme après Ste Catherine), consommation d'espace plus importante pour des programmes moins importants, amplification de la périurbanisation éloignée hors de l'Audomarois même, abandon du projet de centre d'agglomération et redistribution spatiale d'équipements publics (lycée, université ...), développement résidentiel dans les espaces interstitiels de la vallée de l'Aa conçus au départ comme des coupures vertes ...

- réalisation d'un maillage routier presque complet avec la rocade de St Omer (la 3<sup>ème</sup> et dernière section est actuellement en voie d'achèvement), l'A 26, l'A 260 (déviation de la RN 42 entre Boulogne et St Omer) ; non réalisation des projets de voies primaires liées à l'urbanisation continue prévue puis abandonnée ; nombreux aménagements urbains réalisés dans la ville-centre, accompagnant notamment les opérations de restructuration urbaine ; pas de réseau TC mis en place
- politique de sauvegarde du patrimoine bien engagée : protection et aménagement du marais intégré au Parc Naturel Régional, restauration des façades à un rythme soutenu, restauration de la bibliothèque ...
- requalification du parc ancien vétuste aboutie pour une grande part (il reste peu d'îlots insalubres en 95)
  
- Des tendances lourdes se dessinent :
  - marché du logement : essoufflement du marché de l'accession, accroissement de la tension locative, émergence de difficultés sociales liées à la précarité d'une part grandissante de la population et localisées surtout sur certains ensembles HLM (Fort-Maillebois, Boulevard Guillain) ; augmentation des situations d'exclusion du logement (activation du FSL, mise en place d'une M.O.U.S.)
  - stagnation de l'emploi industriel et progression des emplois dans les services marchands et les transports principalement
  - mutation du commerce traditionnel (franchisés) et fragilisation mais développement de l'hôtellerie - restauration liée à l'essor touristique
  - reconfiguration des zones attractives à forte fréquentation : rétrécissement de l'hypercentre de St Omer, émergence d'un axe attractif le long de la RN 42 (université, hypermarchés, équipements publics, moyennes surfaces spécialisées)
  
- Evolution socio-démographique et économique interne :
  - hypercentre : plus de jeunes ménages, de CSP cadres et professions libérales, moins de chômeurs, moins de déplacements domicile-travail, forte concentration de services
  - quartiers Est : CSP relativement équilibrées, apport de population par densification, délocalisation d'activités, disparition des commerces
  - franges Nord et Sud : vocation sociale affirmée, forte densité de population beaucoup de jeunes, chômage élevé, plus d'inactifs, CSP ouvriers-employés dominantes
  - faubourgs (Lyzel, Haut-Pont) : plus de personnes âgées, plus de propriétaires, CSP ouvriers-employés dominantes, faible taux de chômage, amorce de difficultés sociales
  - en conclusion : fragmentation du tissu urbain avec la paupérisation de certains quartiers. Globalement, vieillissement de la population, dépeuplement, offre locative privée stagnante après avoir baissé, offre HLM en baisse après avoir augmenté, vacance en baisse, CSP ouvriers en baisse, employés en hausse ...

– 3 scénarios sont élaborés :

- 1<sup>er</sup> scénario, le fil de l'eau : consécration d'un bipôle en terme d'attractivité : l'hypercentre et le quartier de la Libération. D'où des risques de déprise commerciale hors de l'hypercentre, de recul de l'investissement privé dans le logement (compensé par un recours accru au PLA), de déclin des activités économiques, dans les quartiers Est et Nord.
- 2<sup>ème</sup> scénario : les deux pôles du 1<sup>er</sup> scénario sont reliés par un axe, la RN 42, recevant des aménagements et des équipements. Mêmes effets pour les quartiers limitrophes que le 1<sup>er</sup> scénario : fragilisation économique, paupérisation ...
- 3<sup>ème</sup> scénario, le développement équilibré : réinvestissement de l'axe Est-Ouest, axe historique autour des rues de Dunkerque et St Bertin, consacré par des aménagements urbains et une restauration du patrimoine, des projets d'envergure sur le quai du commerce (reconquête des friches urbaines, injection d'activités tertiaires).

– *Orientations* :

- retraitement des entrées de ville (avenue De Gaulle et rond-point, boulevard Guillain, rues Dalemagne et Brockhus, route de Clairmarais) intégrant pour certaines le projet de l'Esplanade en extension de l'hypercentre ; opérations de paysagement, de reconfiguration de voiries, de destruction d'immeubles HLM vétustes
- réorganisation de la circulation en faveur des piétons et deux roues, notamment dans les secteurs du quai des Salines, de la rue St Bertin et de la rue de Dunkerque ; parkings de dissuasion à localiser en frange de la ville intra-muros
- redynamisation du tissu économique : charte d'urbanisme commercial, soutien aux petits projets tertiaires, schéma d'urbanisme commercial, création d'une salle de congrès et de séminaires, circuits touristiques dans la ville basés sur la découverte des sites historiques et naturels (le marais), port de plaisance fluvial sur le quai du commerce, mise en valeur des sites historiques, soutien aux initiatives d'animation commerciale, création d'un pôle artisanal sur les friches autour de la gare.
- politique de l'habitat mieux adaptée aux enjeux de revitalisation de la ville-centre : diversification de l'offre en logement, moins de recours au PLA (« casser la filière financement-clientèle »), plus d'acquisition-amélioration et moins de neuf, harmonisation des prestations de chaque CCAS afin d'introduire plus de solidarité intercommunale dans la gestion des populations pauvres, hiérarchisation des zones de soutien financier aux restaurations de façades en fonction des projets d'aménagement urbain de la ville, définition de secteurs prioritaires d'intervention (opération « million » à démolir boulevard Guillain, réhabilitation du parc ancien dans le « bas de la ville » et le marais ...), soutien au développement de la fonction résidentielle dans l'hypercentre.
- stratégie d'accueil des étudiants dans la ville de St Omer (services, logements)
- solidarité fiscale intercommunale à promouvoir face aux charges de gestion des équipements d'agglomération assumées par la seule ville de St Omer.

**Indicateurs utilisés :**

- évolution de la population 68-90, sur St Omer, St Martin au Laert, Longuenesse, et le District
- taille des ménages, répartition par âge sur St Omer entre 75 et 90
- évolution des effectifs de la VCA entre 1950 et 1975
- évolution des emplois industriels et tertiaires entre 62 et 75
- rang de St Omer dans la hiérarchie bancaire (?)
- taux de chômage en 90
- rythme de construction sur la ZAC Ste Catherine (4 fois moins que prévu par le SDAU)
- mutations de l'appareil commercial de St Omer
- caractéristiques des lotissements communaux (trop peu diversifiés)
- redistribution spatiale des équipements publics (établissements universitaires, poste, lycée...)
- rythme de mise en vente des surfaces de zones industrielles par le District (moindre que celui prévu par le SDAU et essentiellement consommées par la VCA)
- projets significatifs abandonnés (complexe culturel -bibliothèque, médiathèque, salle de spectacle- projet sanitaire)
- analyse multicritère par quartiers INSEE de St Omer :
  - évolution de la population, évolution par âge, évolution de la taille des ménages
  - habitat : évolutions du parc ancien, du confort, du parc HLM, du parc locatif privé, du parc des propriétaires, du taux de vacance, du nombre total de logements
  - évolution des CSP, du taux de chômage, du taux d'actifs résidants, cas de FSL, de relogements FSL
  - poids des commerces, des banques, des administrations publiques, des établissements scolaires et sanitaires, des services aux entreprises et aux personnes, du BTP, des établissements industriels ; l'ensemble permet de définir des indicateurs de centralité, de spécialisation des quartiers
  - nombre de monuments historiques, niveau de fréquentation, image du quartier, accessibilité, stationnement, piétonnisation, nuisances, potentialité historique, qualité du cadre urbain
  - classement des quartiers :
    - quartiers de l'hypercentre
    - quartiers du « déclin urbain »
    - quartiers à vocation résidentielle
    - quartiers des Faubourgs

**Commentaire :**

- le programme de référence est devenu caduque du fait de l'abandon de la procédure au niveau national. Il constitue néanmoins l'un des dossiers de réorientation de la politique urbaine menée par la ville de St Omer. Un certain nombre de thèmes sont d'ailleurs issus du projet d'agglomération, qu'il s'agisse de l'aménagement du cadre urbain, de la politique de développement touristique ou de l'habitat

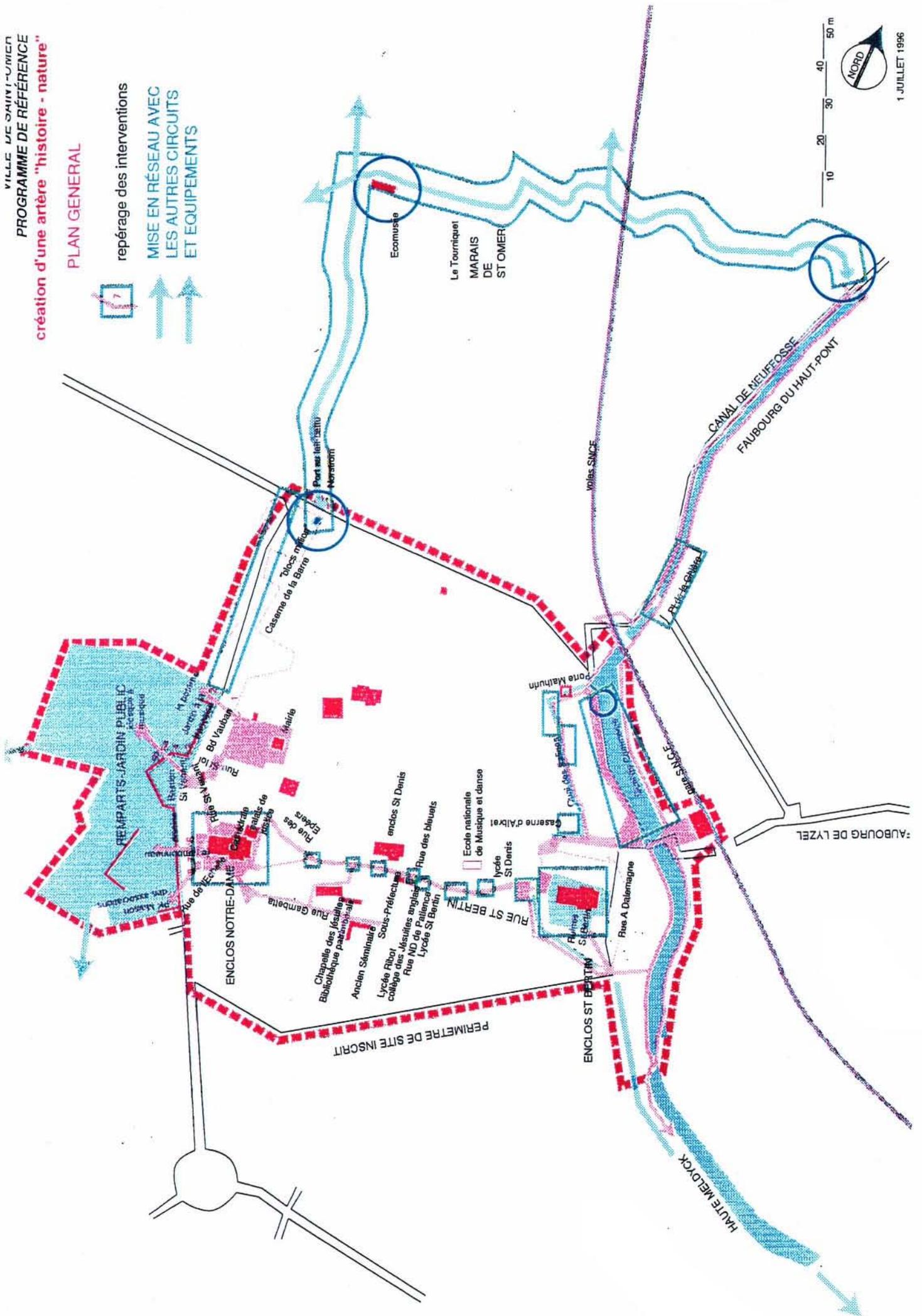
- le programme de référence a fait l'objet d'un cahier des charges en 1993, élaboré par l'Agence d'Urbanisme sous la maîtrise d'ouvrage de la ville de St Omer avec le concours de la DDE, de la Région, de la CCI. Dans les objectifs affichés, se profile une volonté de repositionnement de la ville-centre vis à vis du District : prise en charge des équipements d'agglomération par une structure intercommunale, ne pas oublier les quartiers de St Omer en déshérence dans la politique de développement de l'agglomération. La redynamisation du tissu commercial fragilisé apparaît aussi comme un enjeu prioritaire pour les élus ; c'est le thème central de la démarche « cœur de pays » élaborée pratiquement en même temps que le programme de référence.
- les quelques différences entre les orientations du cahier de charges et celles du programme de référence lui-même concernent principalement :
  - la lutte contre la délinquance juvénile (par des équipements de quartier destinés aux jeunes)
  - la dépollution de la Haute Meldyck (chantier d'insertion)
  - la poursuite de la RHI
  - l'achèvement de la rocade
  - la restructuration des grands équipements culturels que sont la bibliothèque et le musée Sandelin
- ce qui apparaît clair dans les orientations du programme de référence, c'est que la ville entend mener une politique de développement relativement autonome et opérer une redistribution des charges financières liées à des opérations relevant du niveau agglomération. Cela se traduit par :
  - une demande de partage de la gestion des familles défavorisées dans le domaine du logement ce qui entraîne par voie de conséquence, une redéfinition des programmes de logement moins centrée sur l'offre HLM
  - une solidarité fiscale intercommunale quant à l'exploitation de certains grands équipements : Ecole des Beaux-Arts, Ecole Nationale de Musique, Bibliothèque, Musée, jardin public ...
  - un traitement des entrées de la ville de St Omer et non celles de l'agglomération
  - des mesures de soutien apportées au commerce et à l'artisanat
  - des mesures de revitalisation des quartiers du « bas de la ville », de plus en plus délaissés au profit du bipôle hypercentre-quartier de la Libération sur le territoire de Longuenesse
- le 3<sup>ème</sup> scénario qui illustre un développement équilibré entre la frange Ouest (hypercentre + quartier de la Libération) et la frange Est (bas de la ville vers le quai du commerce et au-delà faubourgs du Lyzel et du Haut-Pont) ne constitue pas à proprement parler une alternative aux 2 premiers scénarios, mais plutôt un scénario alibi permettant de justifier le réinvestissement de la frange Est. L'essor de celle-ci est historiquement stoppé depuis l'abandon du canal de Neufossé et du port de St Omer au profit du canal à grand gabarit et du port d'Arques. Par ailleurs, la RN 42 qui tangente l'hypercentre par l'Ouest, continue à recevoir un trafic routier local important lié aux implantations de l'hypermarché et de moyennes surfaces spécialisées.

Elle est de fait un axe économique majeur de l'agglomération. Cette situation a été très bien comprise par les investisseurs privés du complexe cinématographique et tertiaire, implanté place Painlevé en bordure de la RN 42, baptisé projet de l'Esplanade. Il est considéré par la ville de St Omer comme vital pour le maintien de la structure commerciale de l'hypercentre mais en même temps il met à jour le caractère ambivalent et peut-être irréaliste d'une politique qui vise tout à la fois à renforcer la frange Ouest et l'hypercentre de St Omer et à redynamiser la frange Est pour partie grâce à des investissements privés alors que ce secteur est peu porteur et relativement enclavé.

VILLE DE SAINT-OMER  
**PROGRAMME DE RÉFÉRENCE**  
 création d'une artère "histoire - nature"

**PLAN GENERAL**

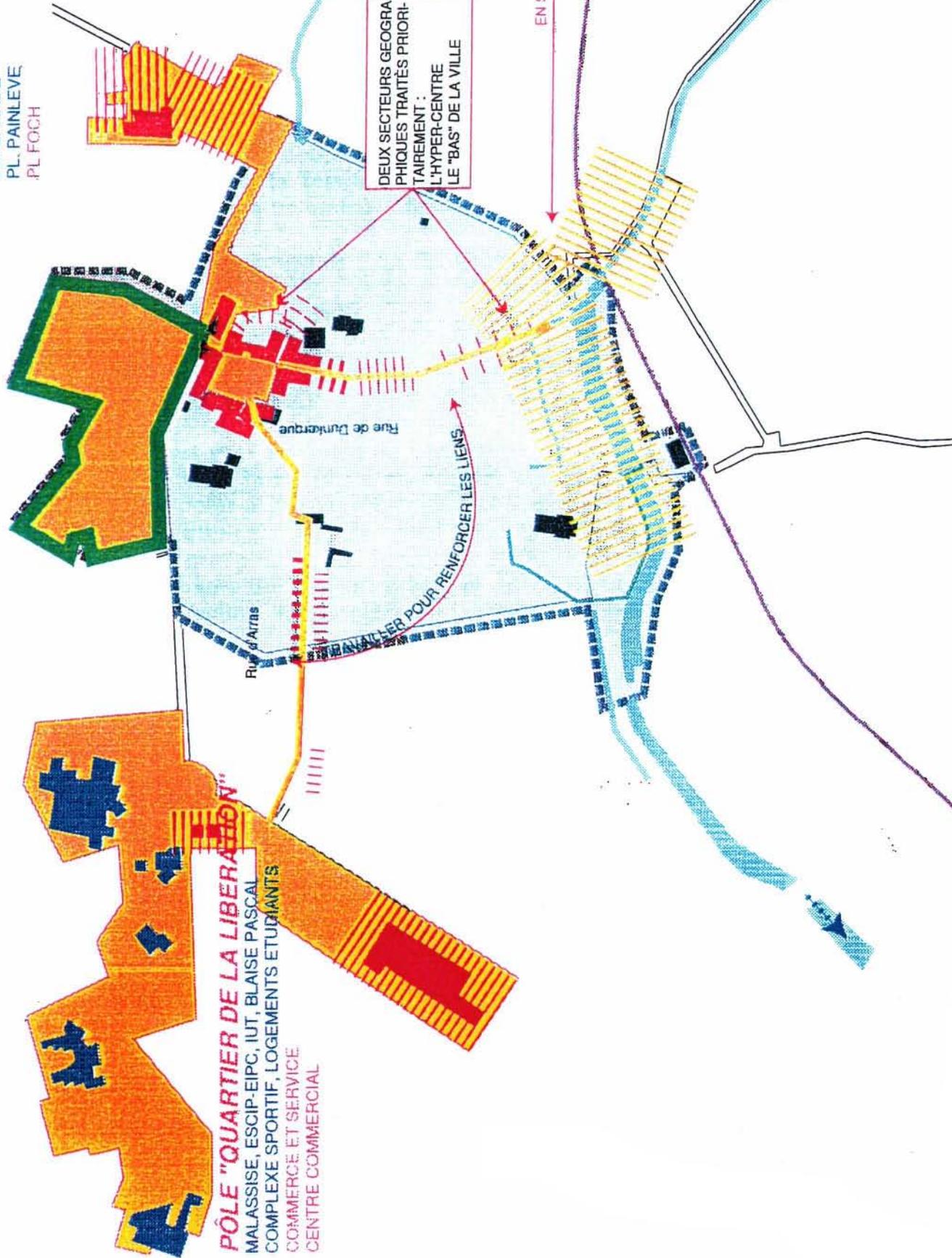
- repérage des interventions
- MISE EN RÉSEAU AVEC  
LES AUTRES CIRCUITS  
ET EQUIPEMENTS



APPARITION DE DEUX PÔLES

PÔLE "HYPER-CENTRE"

CENTRE COMMERCIAL  
JARDIN PUBLIC  
ESPLANADE  
PL. PAINLEVE  
PL FOCH



PÔLE "QUARTIER DE LA LIBÉRATION"

MALASSISE, ESCIP-EIPC, IUT, BLAISE PASCAL  
COMPLEXE SPORTIF, LOGEMENTS ETUDIANTS  
COMMERCE ET SERVICE  
CENTRE COMMERCIAL

DEUX SECTEURS GEOGRAPHIQUES TRAITÉS PRIORAIREMENT:  
L'HYPER-CENTRE  
LE "BAS" DE LA VILLE

REDONNER UN SECOND SOUFFLE AU PÔLE ECONOMIQUE EN S'APPUYANT SUR LE TOURISME FLUVIAL

ANALYSER POUR RENFORCER LES LIENS

## **10.Schema Directeur de l'Audomarois - région de St Omer - Avril 1998**

**Initiative de la démarche :** District

**Maître d'ouvrage :** SMEP

**Maître d'œuvre :** Agence d'Urbanisme

**Thème(s) abordé(s) :** environnement, agriculture, économie, formation, tourisme, culture, habitat, équipements, transports - déplacements.

**Objectif(s) poursuivi(s) :** définir des priorités de développement et d'aménagement à l'échelle du bassin d'emploi de St Omer, c'est-à-dire pour un ensemble de 85 communes (l'ancien SDAU de 72 ne couvre que les 18 communes du District)

**Motivations :**

- la donne économique qui a permis de construire la SDAU de 72 a changé, la décennie 75-85 a été celle de la rupture du rythme de croissance économique
- il importe de repositionner l'Audomarois dans le jeu régional en matière de développement, les autres territoires littoraux s'étant constitués en vastes ensembles, potentiellement concurrents les uns des autres. Pour que l'Audomarois puisse peser face à ses concurrents, il faut qu'il atteigne une taille suffisante et bâtit un projet à l'échelle de son bassin, dans le cadre d'un nouveau Schema Directeur.

**Méthode suivie, dispositif :**

- définition de 3 étapes :
  - diagnostic, enjeux
  - scénarios d'organisation du territoire
  - projets de territoires, orientations fondamentales
- les documents ayant trait à chacune des 3 étapes sont élaborés conjointement par l'Agence et les Services de l'Etat
- les 5 commissions thématiques mises en place préalablement à l'élaboration du Schema Directeur sont consultées à chaque étape
- un groupe de travail restreint valide ensuite les documents
- le SMEP adopte enfin les documents
- le périmètre du Schema a été fixé par arrêté préfectoral du 22 Août 91 et le SMEP, le 26 Novembre 92
- les services de l'Etat sont associés à titre permanent aux travaux du SMEP, de même que la Région, le Département, les chambres consulaires
- dispositif de concertation large dans le cadre des 5 commissions

LE PROBLÈME DE LA MIXITÉ URBAINE

HABITAT

UN PARC SOCIAL QUI JOUE UN RÔLE IMPORTANT AU NIVEAU DE L'AGGLOMÉRATION

Quartiers prioritaires

Bd Pierre Guillaud  
Bas de la ville et Faubourgs

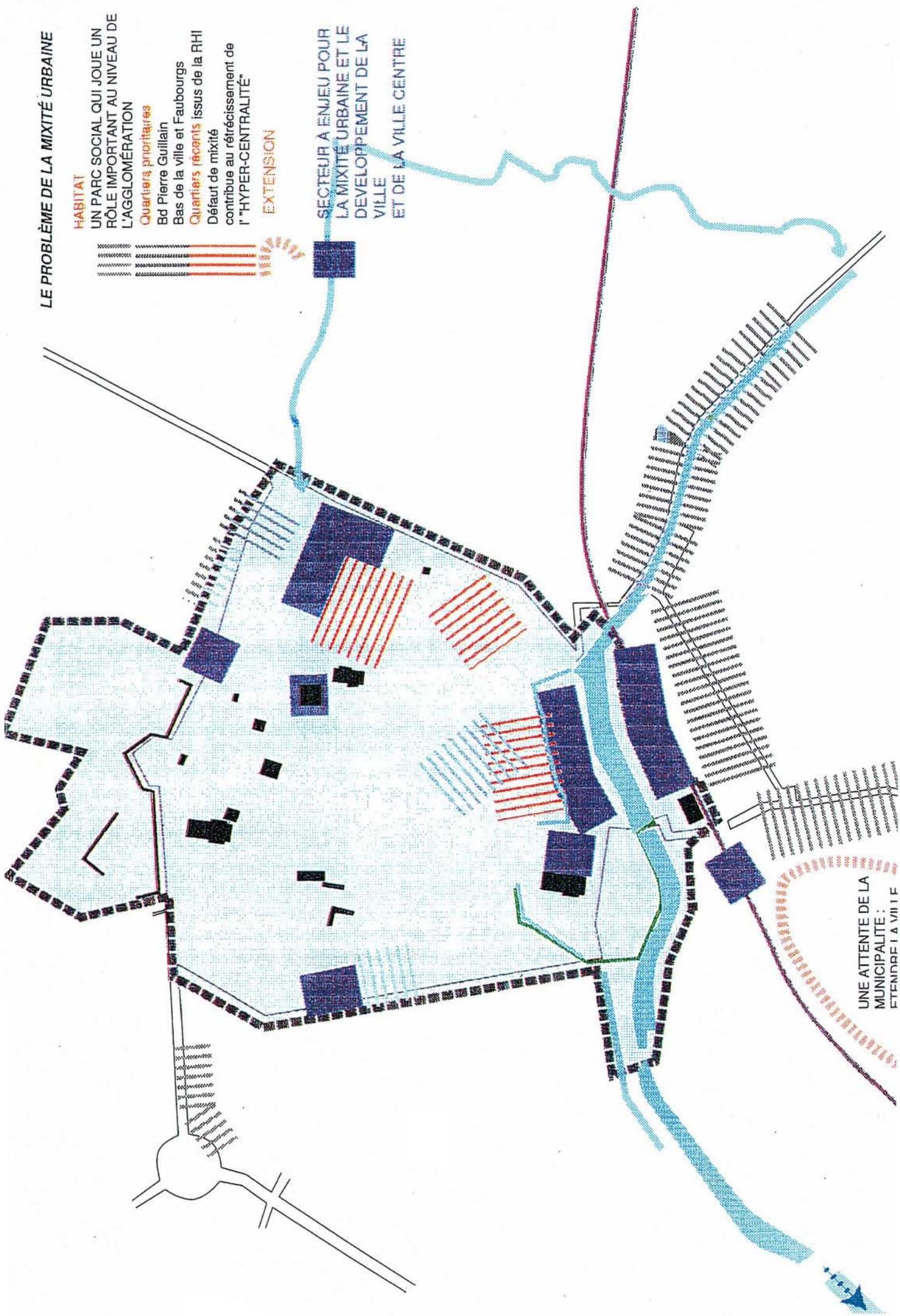
Quartiers récents issus de la RHI

Défaut de mixité  
contribue au rétrécissement de l'"HYPER-CENTRALITÉ"

EXTENSION

SECTEUR A ENJEU POUR LA MIXITÉ URBAINE ET LE DEVELOPPEMENT DE LA VILLE ET DE LA VILLE CENTRE

UNE ATTENTE DE LA MUNICIPALITE : ETENDRE LA VILLE



- mise en place d'une commission transversale composée des présidents des 5 commissions et de techniciens
- réalisation de plusieurs documents et démarches :
  - document de cadrage et d'évaluation (état des lieux faisant l'objet d'une fiche d'analyse spécifique)
  - questionnaire envoyé à l'ensemble des communes portant sur les équipements, les projets, les principales nuisances ...
  - document « Pour un projet de territoire » qui met en avant 4 scénarios de développement
- référence explicite au document national/DAU-1993 relatif au « renouveau de la planification urbaine et territoriale »
- rôle pivot du Schema Directeur qui ouvre sur 5 approches sectorielles :
  - le PLH
  - le PDU
  - le Schema d'urbanisme commercial
  - le plan Paysage
  - l'environnement : Charte du parc de l'Audomarois, SAGE, Schema Départemental de l'élimination des déchets ...
 et sur des politiques foncière et urbaine (projets urbains, projets de quartiers, opérations d'aménagement et d'équipements, POS).

#### **Conclusions de l'étude :**

- les 4 scénarios :
  - une agglomération développante (la tendance actuelle)
  - une aire de Schema Directeur aménagée (planification exhaustive, peu réaliste compte tenu des investissements financiers à consentir)
  - l'autonomie (chacun pour soi, scénario-repoussoir, antithèse du scénario adopté)
  - mise en réseau des centres et des bourgs (développement fondé sur les interdépendances et complémentarités des principaux pôles urbains) : le scénario adopté est le seul à permettre de valider le périmètre
- La stratégie de développement : un développement équilibré :
  - protection de l'environnement :
    - \* ressource en eau
    - \* pollution de l'air
    - \* collecte des déchets
    - \* maîtrise des risques naturels et technologiques
    - \* valorisation du patrimoine naturel et bâti
    - \* maîtrise de l'urbanisation
  - gestion efficace de l'espace agricole :
    - \* maintien des espaces agricoles périurbains
    - \* renforcement des filières directes de production
    - \* labellisation des produits régionaux
    - \* dynamisation de l'agro-alimentaire

- \* soutien aux jeunes exploitants
- \* développement du tourisme vert
- \* mesures agro-environnementales dans les secteurs les plus sensibles du point de vue milieu naturel
- diversification économique et adaptation
  - \* diversification de l'offre en terrains industriels
  - \* délimitation de grands sites d'accueil
  - \* accompagnement de l'implantation de grands équipements par de nouveaux services (centre logistique, visio-conférence ...)
  - \* soutien à la délocalisation d'entreprises inadaptées au milieu urbain (vallée de l'Aa) et maintien des entreprises adaptées
  - \* revalorisation de l'environnement des zones d'activité
  - \* promotion du développement durable : contraintes apportées aux activités industrielles en matière de consommation d'eau, de rejets, de risques
- politique structurée de formation :
  - \* création d'un pôle de compétence universitaire sur les techniques de l'eau
  - \* soutien à la formation continue et professionnelle
  - \* promotion du plan-cable pour élargir l'audience en matière de formation
- renforcement du tissu commercial et artisanal dans les centres-villes :
  - \* aménagements urbains, amélioration de l'accessibilité et du stationnement
  - \* requalification des entrées de ville
  - \* intégration des hypermarchés à un projet global de développement commercial
- valorisation des atouts touristiques :
  - \* mise en place d'un jalonnement et d'un circuit touristique
  - \* valorisation de produits et sites touristiques (soutien au tourisme fluvial - mise en valeur des bords à canal, organisation de manifestations reliant culture - tourisme - histoire, mise en réseau des sites muséographiques ...)
- politique culturelle :
  - \* organisation de manifestations culturelles à grand rayonnement
  - \* développement des formations aux métiers de la culture
  - \* aménagements urbains des sites culturels
  - \* mise en réseau des équipements culturels tels que les bibliothèques
- politique d'équipements :
  - \* développement des équipements de proximité sport-loisirs, greffés sur les milieux naturels et fonctionnement en réseau pour les activités de base
  - \* maintien de structures sanitaires performantes (désenclavement de l'hôpital d'Helfaut, développement de structures d'accueil pour personnes âgées).
- renforcement et adaptation de la fonction résidentielle
  - \* densification des espaces centraux des villes et villages
  - \* reconquête urbaine sur St Omer, Aire sur la Lys, Arques, dans les quartiers anciens et secteurs HLM
  - \* amélioration du cadre urbain (stationnement, déplacements, espaces verts ...)
  - \* amélioration du confort du parc ancien

- \* lotissements ruraux bien greffés à l'existant
  - \* développement de l'offre en logements neufs
  - \* diversification de l'offre surtout locative, face aux phénomènes d'exclusion
- augmentation du niveau de service en matière de transports-déplacements
- \* mise à 2x2 voies de la RN 42 entre A 26 et A 25
  - \* mise à 2x2 voies de la déviation de Tatinghem
  - \* amélioration de la RD 600
  - \* gratuité de l'A 26 entre Calais et St Omer
  - \* renforcement de l'axe RD 928 - RD 126
  - \* aménagements de sécurité sur la RN 43 en traversée d'agglomération
  - \* contournement d'Aire sur la Lys
  - \* amélioration des accès à l'hôpital d'Helfaut
  - \* échangeur complet sur Lumbres
  - \* désenclavement du secteur de Fauquembergues, zone rurale mal desservie
  - \* réseau de TC urbain dans l'agglomération de St Omer, étendu ultérieurement à des lignes interurbaines avec Aire sur la Lys et Lumbres
  - \* développement des réseaux piétons et deux roues dans l'agglomération de St Omer.
- Les orientations fondamentales d'aménagement
- grands sites d'activités sur les grands axes routiers aux entrées de l'agglomération de St Omer et dans les pôles ruraux ou secondaires :
- \* site d'Eperleques (qualifié de porte du Nord)
  - \* site d'Arques (qualifié de porte des Flandres)
  - \* site de Lumbres (qualifié de porte du Littoral)
  - \* site de Therouanne (qualifié de porte de la Morinie)
  - \* site de Fauquembergues (qualifié de porte du Haut-Pays)
  - \* site d'Aire sur la Lys (qualifié de porte de la Lys)
- Choix délibéré de création de ZA en zone rurale qui viennent compléter l'armature industrielle existante et diversifier l'offre foncière. Consécration d'un développement multipolaire, contrepartie d'un élargissement de l'aire du Schema Directeur. Relance possible d'un développement dans le Haut -Pays d'Artois, zone rurale en déclin.
- renforcement de l'armature urbaine :
- \* modernisation et dynamisation des fonctions tertiaires et commerciales de St Omer en tenant compte de son évolution spatiale : contraction de l'hypercentre, émergence d'un pôle attractif en frange, réinvestissement de l'ancien axe historique reliant l'ancien port de la ville au centre-ville (thèmes du programme de référence repris ici)
  - \* réhabilitation de l'habitat, requalification urbaine, construction neuve dans les bourgs ruraux et pôles secondaires.
- respect du patrimoine naturel et urbain considéré comme atout de développement :
- \* plan paysage portant sur la valorisation du patrimoine historique, des entrées de villes, des grandes entités paysagères ; notion de trame verte et de « plan bleu » (bords à canal, zones humides...)

- \* requalification du cadre urbain des secteurs dépréciés
- \* prise en compte de l'environnement : périmètres de protection des captages d'eau, contrôle de l'urbanisation en limite des zones naturelles sensibles, gestion des déchets industriels...
- solidarité territoriale et interdépendance
  - \* mise en réseau des différents sous-territoires par l'amélioration des routes et l'élaboration de projets communs sur les plans culture, tourisme, économie.
  - \* tirer parti des potentialités existantes de chaque sous-territoire :
    - \* potentiel commercial, de service, culturel, touristique et historique de St Omer
    - \* potentiel historique, fonction de ville-relais entre Béthune et St Omer, d'Aire sur la Lys
    - \* potentiel patrimonial et de développement du pôle rural de Théroouanne, connecté à l'A 26
    - \* potentiel de développement industriel et artisanal du pôle rural de Lumbres, pôle particulièrement bien équipé et connecté à la fois à A 26 et A 260 (déviation de la RN 42) lui permettant d'être un relais entre Boulogne et St Omer
    - \* pôle rural de Fauquembergues pour le Haut-Pays.

#### **Argumentaire :**

- échec du SDAU de 73 en matière de prévisions démographiques et d'emplois, de structuration de la croissance urbaine (abandon de la zone d'urbanisation continue entre Arques et St Omer, du nouveau centre d'agglomération, poursuite du dépeuplement de la ville-centre
- le SDAU ancienne formule est considéré comme un outil trop rigide pour anticiper les évolutions : « préparer l'avenir et non pas tout prévoir » : la philosophie du Schema Directeur nouvelle formule. « Le futur a laissé place aux futurs ».
- forte consommation d'espace, explosion des déplacements et des échanges
- paradoxalement, malgré une expression de plus en plus forte des marchés, ceux-ci ont besoin de repère en matière de planification du développement territorial ; le bassin d'emploi de St Omer correspond mieux à ce besoin que le seul District
- réitération de l'objectif d'ouverture du territoire
- nécessité pour l'Audomarois de construire son propre développement, le concept de zone intermédiaire, référence de l'ancien SDAU fondée sur les possibles retombées du développement littoral sur l'arrière pays, ayant vécu
- nécessité de mettre en place les conditions favorables à une diversification économique face aux risques inhérents à l'hégémonie de la VCA
- atouts du territoire :
  - un environnement de qualité
  - une dynamique industrielle et tertiaire (transport-logistique en particulier)
  - un bon réseau d'infrastructures routières

- un marché de l'emploi relativement plus favorable que dans le reste de la région
- des implantations universitaires récentes
- une ville-centre qui a fait l'objet d'une politique continue depuis 20 ans, de requalification
- handicaps du territoire :
  - dépeuplement des communes urbaines
  - périurbanisation active et non organisée
  - étroitesse du marché du travail ; départ des jeunes qualifiés et émergence d'un chômage structurel
  - dépendance grandissante vis à vis de la VCA dans le secteur industriel, du fait du déclin des autres branches
  - régression de l'emploi en zone rurale et augmentation, de ce fait, des déplacements domicile-travail
  - déclin de l'agriculture
  - déficit de formation de la main d'œuvre malgré les progrès accomplis
  - déficit d'identité de la région de St Omer
  - absence d'un projet global
- bouleversements majeurs :
  - exigence de qualification croissante des emplois
  - dématérialisation de la production
  - concurrence désormais entre villes, entre territoires
  - évolution de la structure familiale, plus de petits ménages, nécessité d'adapter l'offre en logement en terme de taille et de localisation
  - la culture comme levier économique
  - processus de métropolisation : élargissement de la zone d'influence lilloise
  - forte progression des déplacements individuels et du transport routier des marchandises
  - recomposition socio-économique des territoires : périphérie rurale souvent plus riche avec un afflux d'accédants à plus hauts revenus et communes urbaines anciennes soumises à une paupérisation partielle.

**Indicateurs utilisés :**

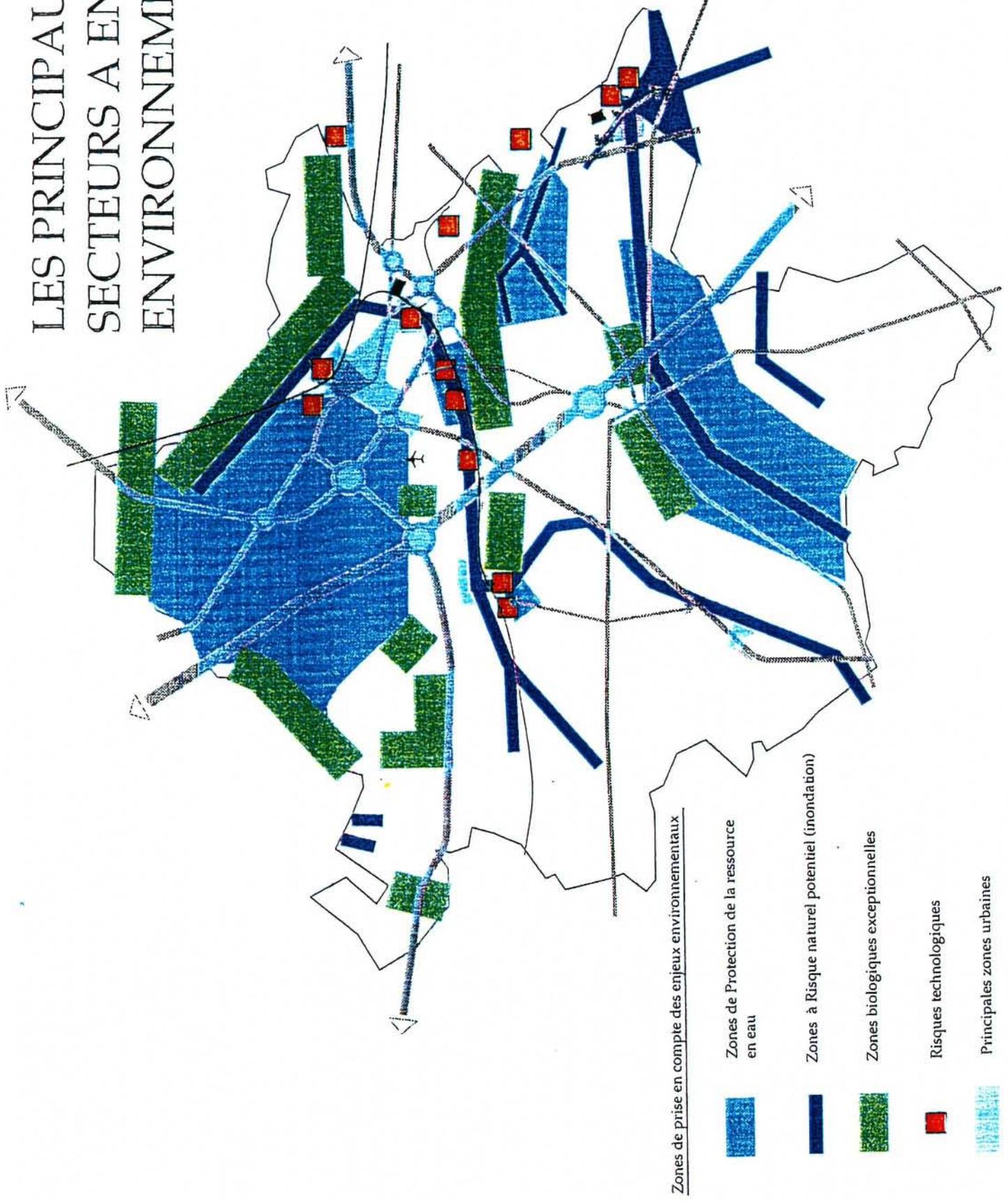
- répartition de la population par canton en 90 (carte)
- entreprises et emplois par zone B INSEE en 90 (carte)
- évolution de la population par commune entre 82 et 90 (carte)
- taux d'accroissement naturel en 90 (carte)
- risques naturels : 70% des communes concernées par les risques d'inondation
- 40% des communes couvertes par le Parc Naturel Régional de l'Audomarois
- indicateurs de dynamisme agricole : effectifs, âge des exploitants, taille des exploitations, en terme d'évolution
- besoins théoriques en logements neufs à l'horizon 1990-2000, selon 2 hypothèses d'évolution démographique et sur l'ensemble de l'aire du Schema Directeur
- besoins théoriques en logements neufs par EPCI
- croissance annuelle du nombre de ménages à l'horizon 2000 par EPCI

- hypothèses sur les besoins en résidences principales en 2010 à partir de l'évolution de la population
- hypothèses sur la création de résidences principales en 2010 à partir du taux d'évolution 90-93 (source : taxe d'habitation)
- en définitive, peu d'indicateurs quantitatifs utilisés pour argumenter, ces indicateurs ayant été mobilisés pour l'état des lieux établi en 93
- également très peu d'indicateurs à caractère prospectif susceptibles de permettre un suivi-évaluation des objectifs du Schema Directeur (de type consommation d'espace par l'urbanisation, rythme de commercialisation des terrains industriels, flux domicile-travail, évolution des surfaces de ZNIEFF mises en protection...)
- beaucoup de cartes, en particulier dans le domaine de l'environnement (écozones, captages d'eau, risques naturels, déchets, paysages...)

#### **Commentaire :**

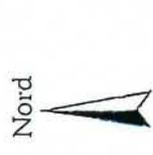
- La démarche Schema Directeur a un caractère plus politique que technique. En cela elle est très différente de l'ancien SDAU de 72 qui avait l'ambition d'organiser physiquement le territoire. On ne parle plus d'équipement du territoire (il est réalisé pour l'essentiel) ni de phasage de réalisation. Le Schema Directeur se limite à définir des orientations majeures, en adéquation avec la nouvelle notion de planification stratégique à laquelle il fait d'ailleurs référence. Il est par conséquent très peu assorti d'indicateurs de suivi-évaluation, excepté dans les domaines de la démographie et du logement. Les hypothèses évoquées à ce titre apparaissent réalistes, résultant d'une variation de faible ampleur du prolongement des tendances actuelles. Ces hypothèses ne sont plus là pour justifier de grands investissements comme c'était le cas de l'ancien SDAU.
- des objectifs permanents peuvent être décelés entre l'ancien SDAU et le nouveau Schema Directeur :
  - l'ouverture de l'Audomarois à l'extérieur : le désenclavement est l'un des objectifs communs aux 2 schémas bien que la situation, notamment en matière d'infrastructures routières, ait considérablement évolué.
  - la quête d'identité, exprimée dans le SDAU de 72 dans l'adhésion à un développement de la zone dite « intermédiaire » entre la métropole lilloise et le littoral et dans le Schema Directeur, dans l'adhésion à un projet de développement du littoral, la zone intermédiaire étant considérée comme un concept vide
  - la protection/valorisation de l'environnement : dans le SDAU de 72, elle est vue sous l'angle essentiellement de l'aménagement du marais, dans le Schema Directeur, le registre est plus complet parlant de ressource en eau, de gestion des déchets, de risques naturels... On peut y voir l'impact d'une réglementation sans cesse élargie : loi sur l'eau, loi paysage... Dans les deux Schema Directeurs, il y a conscience de la valeur marchande de l'environnement, élément de marketing urbain, vecteur de promotion de la région de St Omer.
  - l'affirmation de St Omer comme pôle urbain de 1<sup>er</sup> ordre, à fortes potentialités architecturales, culturelles et historiques, détenant un bon niveau de service, en particulier dans les activités marchandes. C'est aussi un pôle administratif important (sous-préfecture, tribunal d'instance,...). La ville-centre doit continuer à faire l'objet, à ces différents titres, d'une politique de valorisation de son cadre urbain et de son patrimoine.

# LES PRINCIPAUX SECTEURS A ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX



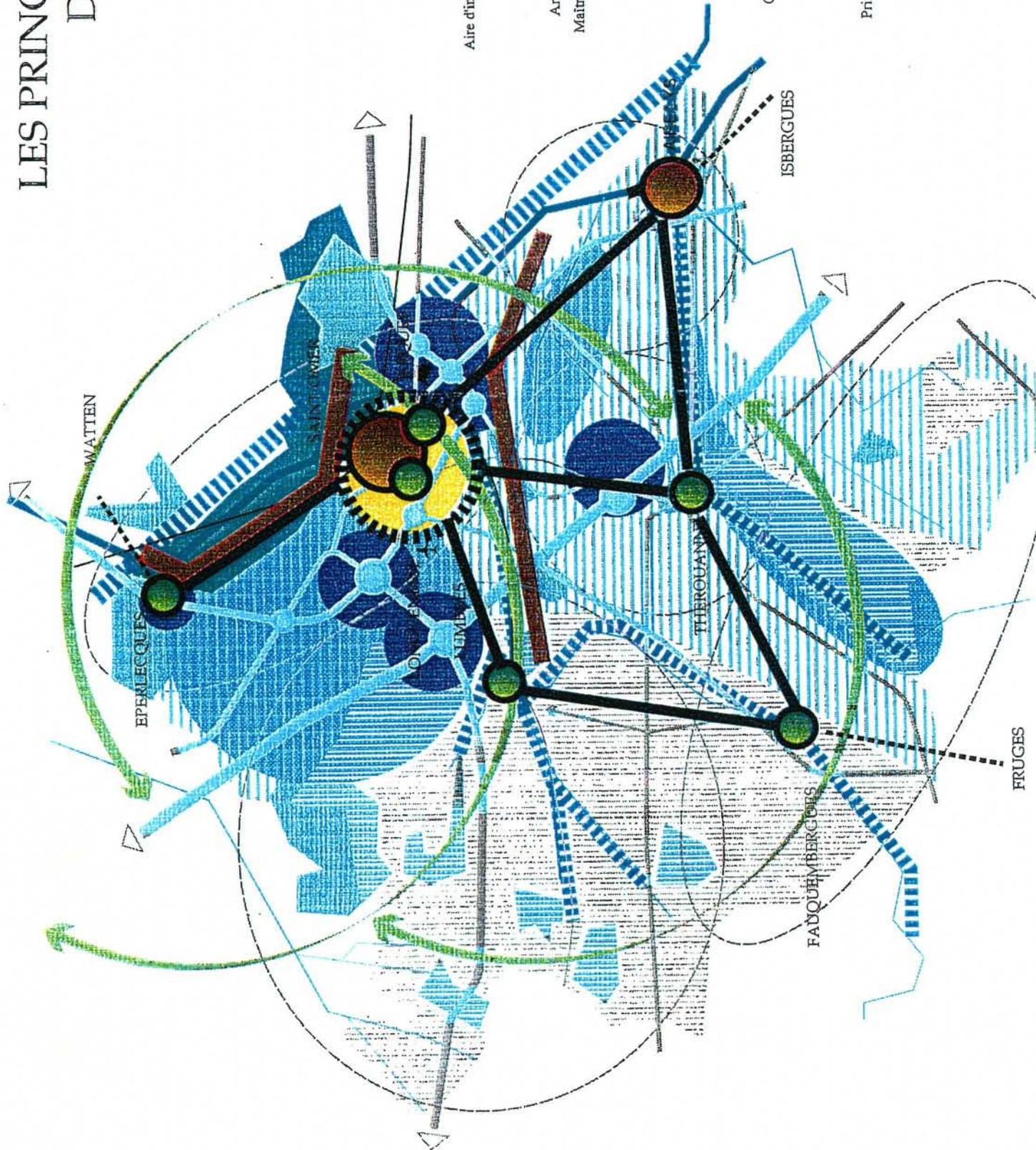
Zones de prise en compte des enjeux environnementaux

- Zones de Protection de la ressource en eau
- Zones à Risque naturel potentiel (inondation)
- Zones biologiques exceptionnelles
- Risques technologiques
- Principales zones urbaines



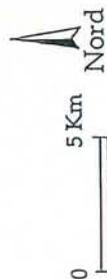
0 5 Km

# LES PRINCIPES GENERAUX D'AMENAGEMENT



## LEGENDE :

-  Ville centre à dynamiser
-  Nouveau point d'appui du développement économique et urbain
-  Structuration du pôle central et amélioration du paysage urbain
-  Aire d'influence du pôle urbain devant être structurée.
-  Grands sites du développement économique
-  Articulation des territoires par la mise en réseau
-  Maîtrise de l'urbanisation et traitement des franges
-  Création d'une trame verte
-  Valorisation des vallées et bords à canal et secteurs potentiellement inondables
-  Schéma des infrastructures long terme
-  Structure paysagère de reliefs de grande qualité à préserver
-  Création de paysages en zone ouverte sensible
-  Préservation et mise en valeur du marais
-  Principales zones naturelles sensibles à préserver
-  Zones de prises en compte de la protection des ressources en eau

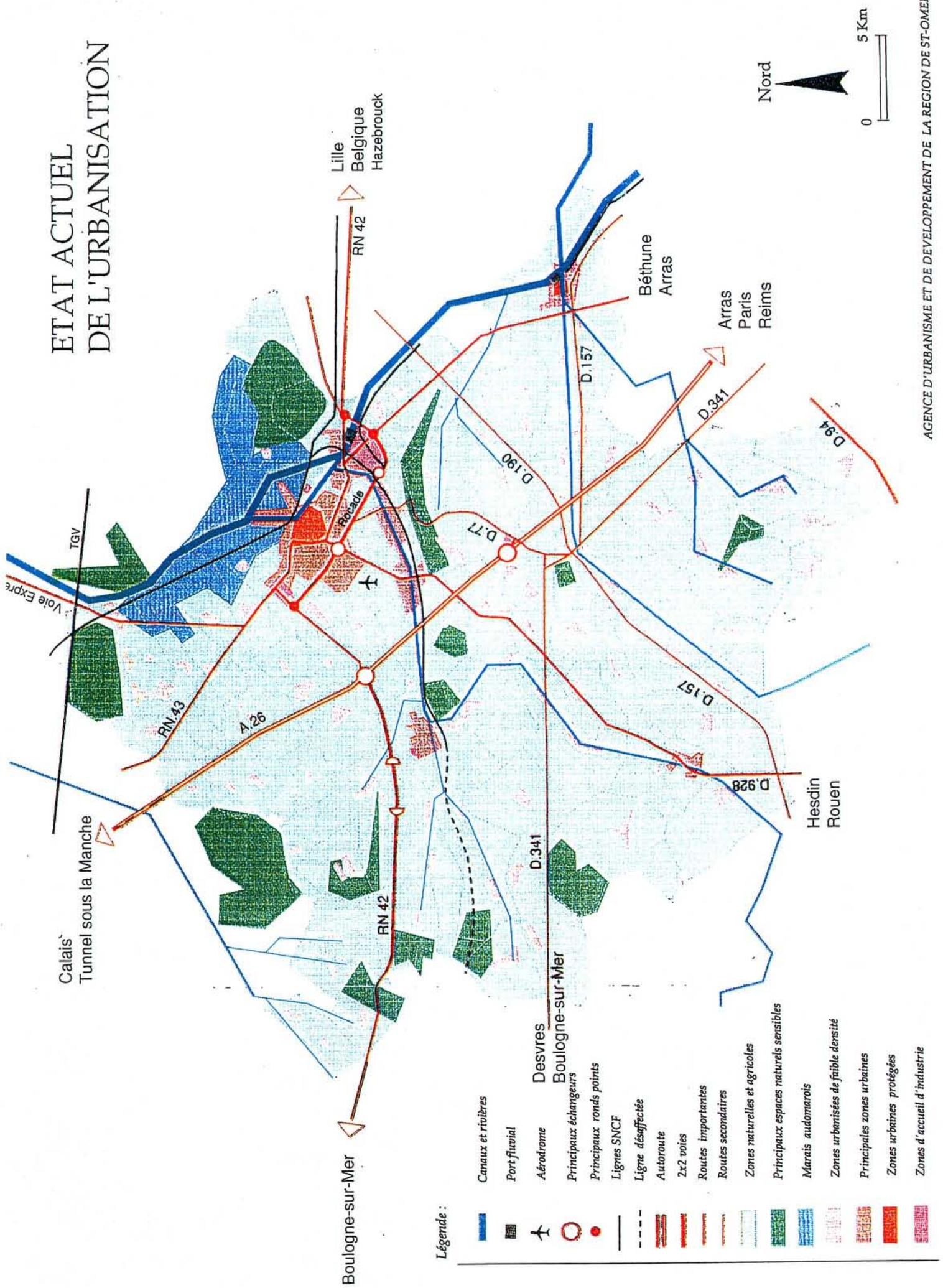


Le renforcement du rôle de commandement de St Omer passe, dans l'esprit de ceux qui ont élaboré le SDAU de 72, par la constitution d'une véritable agglomération, structurée physiquement entre Arques et St Omer. Dans le nouveau Schema Directeur, il passe en partie par un processus identitaire, l'ensemble des sous-territoires de l'aire du Schema Directeur se référant au renom de la ville-centre, pour faire valoir leurs projets de développement. Il passe aussi par un renouvellement économique.

- la lutte contre l'urbanisation extensive, consommatrice d'espace. Dans le SDAU de 72, la constitution d'une agglomération dense était susceptible de répondre à l'essentiel des besoins en logements, par des opérations planifiées (ZAC Ste Catherine). Dans le Schema Directeur, sont souhaités une densification des pôles urbains existants et des « opérations-greffe » en zone rurale. La planification par l'offre est abandonnée au profit d'une gestion par limites ou seuils, imposés par des considérations de protection des milieux naturels et zones agricoles (marais et cultures maraîchères, landes d'Helfaut, franges de la forêt de Clairmarais...)
- On voit ainsi que si des objectifs demeurent entre les deux Schema Directeurs, les moyens de les réaliser diffèrent sensiblement
- Il est fait référence au projet d'agglomération dans le Schema Directeur ; on y retrouve des thèmes communs :
  - requalification urbaine de la ville-centre et des principaux pôles secondaires
  - politique du logement mieux adaptée à la demande ; prise en charge des situations d'exclusion
  - programmation et diversification des zones d'activité
  - développement touristique et culturel
  - mise en œuvre d'un réseau TC urbain et interurbain
  - ...

Par son antériorité et son caractère opérationnel, le projet d'agglomération, bien qu'agissant sur le périmètre du District, a fourni sur certains points, la matière à une réflexion prospective propre au Schema Directeur.

# ETAT ACTUEL DE L'URBANISATION



Légende :

- Canaux et rivières
- Port fluvial
- Aérodrome
- Principaux échangeurs
- Principaux ronds points
- Lignes SNCF
- Ligne désaffectée
- Autoroute
- 2x2 voies
- Routes importantes
- Routes secondaires
- Zones naturelles et agricoles
- Principaux espaces naturels sensibles
- Marais automarais
- Zones urbanisées de faible densité
- Principales zones urbaines
- Zones urbaines protégées
- Zones d'accueil d'industrie

## **11.Opération « Cœur de pays » - Mars 1997**

**Initiative de la démarche :** Ville de St Omer

**Maître d'ouvrage :** Ville de St Omer

**Maître d'œuvre :** Agence d'urbanisme

**Thème(s) abordé(s) :** Economie, déplacements, aménagement urbain

### **Objectifs poursuivis :**

- repositionner St Omer dans la concurrence entre villes de l'Eurorégion : lui obtenir des gains dans la hiérarchie de ces villes
- développer l'offre commerciale au même niveau que l'offre touristique

### **Motivations :**

- apparition de friches urbaines
- évolution sociale « négative »
- rétrécissement de l'hypercentre
- fragilisation et spécialisation désordonnée du commerce
- délocalisation d'activités en périphérie

### **Méthode suivie, dispositif :**

- construction d'un groupe de travail associant la ville de St Omer, le District, l'Agence d'Urbanisme, la CCI.
- élaboration d'une stratégie commune découlant du programme de référence.
- définition d'un programme d'actions décomposé en 3 phases
- implication de l'Agence d'Urbanisme à 3 niveaux :
  - ⇒ veiller à la cohérence du programme avec ceux du programme de référence et du projet d'agglomération
  - ⇒ conseiller et/ou piloter la réflexion concernant le réglementation de site inscrit applicable à certaines actions
  - ⇒ intervention directe en maîtrise d'œuvre sur certaines actions.

L'Agence aura en outre la charge de lancer un schéma de développement commercial.

- élaboration d'un budget pour la phase 1, ventilé entre les partenaires : FISAC (fond d'intervention du ministère des PME), ville de St Omer, district, Région, CCI, Chambre des Métiers

**Conclusions de l'étude : 15 actions :**

- aménagement des espaces extérieurs et étude d'impact du projet de l'Esplanade (complexe cinématographique, salle de congrès, office du tourisme, commerces et services, bureaux) mis en œuvre par le groupe SARFI (filiale de BOUYGUES) ; maître d'ouvrage : ville de St Omer.
- étude de qualification des espaces publics dans les secteurs des rues d'Arras, du Lycée et de Dunkerque ; maître d'ouvrage : ville de St Omer.
- diagnostic commercial de l'hypercentre ; maître d'ouvrage : ville de St Omer.
- organisation de tables rondes de commerçants dans chacun des 4 quartiers, autour des perspectives d'évolution des activités (comme par exemple, l'ouverture des magasins le dimanche, permise par le statut de ville d'Art de St Omer) ; maître d'ouvrage : CCI.
- diagnostic sur le marché de plein air (enquête, propositions de rationalisation de la disposition des échoppes ...) ; maître d'ouvrage : ville de St Omer
- mesures en faveur du stationnement : étude, mise à niveau des horodateurs, aires de stationnement ; maître d'ouvrage : ville de St Omer.
- dispositifs en faveur des entreprises : cessions commerciales, reprises de fonds, formation-action, appui technique en matière de concept de magasin, de montage financier, de rentabilité ... guide des opportunités commerciales et artisanales ; maître d'ouvrage : CCI + Chambre des métiers.
- reconquête d'emplacements commerciaux vacants ; maître d'ouvrage : CCI + Chambre des métiers.
- réhabilitation de friches immobilières pour implantation d'activités artisanales ou commerciales : étude ; maître d'ouvrage : CCI + Chambre des métiers.
- requalification urbaine des rues d'Arras et de Calais ; maître d'ouvrage : ville de St Omer.
- réaménagements ponctuels rues de l'Ecusserie et des Epeers ; maître d'ouvrage : ville de St Omer.
- action communication-marketing ; maître d'ouvrage : CCI + Union commerciale + Chambre des métiers.
- sonorisation du centre-ville ; maître d'ouvrage : ville de St Omer.
- recrutement d'un agent de développement économique ; maître d'ouvrage : ville de St Omer.
- campagne de lancement de l'opération ; maître d'ouvrage : ville de St Omer + CCI + Chambre des métiers + District.

**Argumentaire :**

Le diagnostic exprimé dans les motivations laisse penser que la capacité attractive de St Omer s'affaiblit du fait à la fois de la concurrence à l'échelle régionale (sont cités les complexes Euralille et Cité Europe) et à l'échelle de l'agglomération (émergence d'un pôle attractif dans le quartier de la Libération à Longuenesse, multiplication de moyennes surfaces spécialisées en périphérie de la ville).

On parle donc de « redonner » à St Omer sa vocation de ville centre d'agglomération, de mettre en place des moyens pour y arriver : accès et stationnement, aménagements urbains, actions de promotion, appui technique aux repreneurs de fonds commerciaux ...

#### **Indicateurs utilisés :**

Quelques éléments évoqués dans les motivations et repris du diagnostic du programme de référence (évolution sociale des quartiers, friches urbaines, déprises commerciales) ou d'informations émanant probablement de la CCI (évolution de l'appareil commercial, délocalisation d'entreprises). Mais ils ne sont pas explicités ni illustrés par des chiffres.

#### **Commentaire :**

– ventilation budgétaire (phase 1) par type d'action :

- aménagement des espaces urbains autour du projet de l'Esplanade : 55% du budget total ; c'est dire l'importance, pour la ville, de ce projet (rattaché au thème « ville-centre d'agglomération »).
- requalification urbaine des rues d'Arras et de Calais : 24% du budget total ; autre opération « sensible » pour tenter de contrebalancer le déplacement de la fréquentation vers la RN 42 en frange Ouest de l'hypercentre.
- à elles seules, ces deux opérations représentent près de 80% du budget ; elles se situent dans la continuité du plan-programme de 86 et antérieurement, du dossier ville-moyenne de 73 et du plan de référence de 78.

– l'ensemble des actions sont la traduction opérationnelle du volet redynamisation (baptisée plus modestement dans le texte, stabilisation) du tissu économique de St Omer dans le programme de référence.

L'effet de levier de ces actions est conditionné d'une part par la dynamique engendrée par l'opération de l'hôpital St Louis (transformé en nouveau centre administratif), d'autre part par l'efficacité de la charte d'urbanisme commercial de l'agglomération, destinée à lutter contre la prolifération de moyennes surfaces dans les communes périphériques ou en tout cas à rééquilibrer l'offre commerciale nouvelle entre la ville-centre et la périphérie.

– participations financières (13.348.980F au total) :

* FISAC	:	24%
* Ville de St Omer	:	29%
* Région	:	15%
* District	:	16%
* autres partenaires	:	12%
* CCI + CM	:	3%
* Agence	:	1%

Forte implication de la ville de St Omer ; le FISAC intervient sur des projets d'aménagement urbain.

## V. AUTRES DOCUMENTS CONSULTÉS

- Saint-Omer - Plan d'occupation des sols, projet pour le centre ancien - Agence d'urbanisme de la région de Saint-Omer 1977
- Bilan social des opérations de résorption de l'habitat insalubre -Enjeux et motivations de la commune de Saint-Omer - CREPAH 1985
- Bilan de l'OPAH de Saint-Omer réaliser entre 1989 et 1992 - CETE Nord-Picardie 1996
- Les problématiques d'aménagement du littoral Nord-Pas de Calais application au District de Saint-Omer. DRE Nord-Pas de Calais 1989
- Charte de développement du littoral SMCO 1997
- Les moyens de communication - contribution à la préparation du XI plan (1994-1998) - CCI/Union Patronale
- Porter à connaissance de l'Etat pour le Schéma Directeur de l'Audomarois - Arrondissement de Calais 1996
- Traduction graphique de la démarche suivant la progression des études (application à la ZAC de Sainte-Catherine) Michel STEINEBACH in Revue Urbanisme n°161
- Etude des transports collectifs - District de la région audomaroise - CETE Nord-Picardie 1977
- Les deux roues dans l'agglomération de Saint-Omer - CETE Nord-Picardie 1979
- Prédiagnostic PDU (provisoire) CETE Nord-Picardie 1997
- Etude préalable à la restructuration du Foyer des jeunes travailleurs de Saint-Omer - Agence d'urbanisme 1993
- La demande en logement social dans le district de Saint-Omer - Agence d'urbanisme 1993
- Evaluation des PLH de la région Nord-Pas de Calais (réunion de 13 juin 1994)
- Diagnostic Habitat du littoral - CRESGE - Novembre 1987
- Les marchés fonciers du littoral Nord-Pas de Calais de 1987 à 1989 DRE Nord-Pas de Calais 1992
- Diagnostic de Saint-Val (Saint-Omer) « Former aux politiques locales de l'habitat - DPS/DHC 1988
- Le logement des populations défavorisées dans le District de Saint-Omer - Bilan - Diagnostic - Laboratoire logement de Nancy - Octobre 1990
- Panorama des zones d'étude du Nord-Pas de Calais 1975-1982 - zone 24 : Saint-Omer
- L'emploi dans le bassin d'emploi de Saint-Omer - Agence d'urbanisme 1992
- Programme régional de formation 1992 - Bassin Emploi - Formation de Saint-Omer - Conseil régional Nord-Pas de Calais
- L'audomarois face aux problèmes universitaires et de formation - District 1989
- L'hébergement touristique dans le marais audomarois - Agence d'urbanisme 1977

## **VI.COMPTE-RENDUS DES ENTRETIENS**

Pour les entretiens, une grille simple avait été élaboré :

- 1) Quelles sont (pour l'interlocuteur) les études ou démarches les plus marquantes de ces vingt dernières années ?
- 2) Qu'est-ce qui apparaît permanent et quelles sont les différences notables dans l'ensemble des dossiers ?
- 3) Quelles sont les évolutions les plus importantes qui ont pu infléchir les politiques urbaines sur St-Omer et sa région ?
- 4) Ces politiques se réfèrent-elles aux positionnements de certains acteurs ?
- 5) Sont-elles renseignées par des systèmes d'observation, des indicateurs, des scénarios (question posée seulement à la C.C.I. et à l'Agence d'Urbanisme) ?

Elle a été plus ou moins suivie par nos interlocuteurs. On peut cependant discerner un bon nombre de points communs dans les différents discours qui ont été retranscrits sous une forme synthétique dans l'analyse du CETE.

**Réunion du 10/03/98 : Agence d'urbanisme de la région de Saint-Omer**  
**MM. A. GERARD - JM. CHAMBELLAW - P. WALZACK**

- Les études marquantes sont le SDAU et le dossier ville moyenne. Ce sont elles qui ont fondé les politiques urbaines et celles menées aujourd'hui se réclament encore du SDAU et du dossier ville moyenne.
- La référence au SDAU et au dossier ville moyenne s'exprime surtout en matière de développement économique de transports-déplacements et de mise en valeur du patrimoine. Il y a une très grande continuité des options prises par les élus dans chacun de ces domaines, ce qui laisse penser qu'il existe un fil conducteur des politiques d'urbanisme et d'aménagement menées depuis vingt ans dont en premier lieu le renforcement du rôle et l'élargissement du rayonnement de St-Omer.

Ces objectifs concernant la ville-centre se traduisent dans les années 70-80, par des opérations d'aménagement des espaces urbains, une intervention lourde sur les quartiers où l'habitat est particulièrement dégradé c'est-à-dire les franges Nord et Est et une restauration du patrimoine.

- La RHI est la procédure sur laquelle on s'est appuyé pour réaliser des curetages d'îlot, des restructurations urbaines sur la base de construction de logements HLM. L'objectif des OPAH ou opérations groupées de restauration immobilières était complémentaire : requalifier l'habitat ancien inconfortable.

Les opérations RHI résultant du dossier ville moyenne ont duré jusqu'à la fin des années 80. Il y a 3 moments dans les opérations :

- la réflexion conception,
- les acquisitions,
- les réalisations.

L'ensemble dure 6 à 8 ans. Les démarches se sont naturellement chevauchées avec les tranches d'opération :

- 1<sup>ère</sup> opération : La Malterie (opération PSR),
- 2<sup>ème</sup> opération : La place Suger,
- 3<sup>ème</sup> opération : « Courteville » (rue de),
- 4<sup>ème</sup> opération : « Cassel » (rue de),
- 5<sup>ème</sup> opération : Malterie bis et « Bon Mairage »,
- 6<sup>ème</sup> opération : « Garbe » (rue de) et « Sergent »,
- 7<sup>ème</sup> opération : Caserne d'Albret.

On est maintenant à la fin de la RHI ; quelques immeubles regroupés dans 3 îlots sont susceptibles d'être concernés, mais l'insalubrité a été quasiment supprimée dans St-Omer. Il reste néanmoins un bon nombre de logements qui ne relèvent pas de l'insalubrité mais qui sont notoirement vétustes.

Les deux OPAH menées successivement au début des années 80 et 90 sur St-Omer ont été des succès : les résultats ont dépassé les espérances tant en ce qui concerne le locatif que le parc des propriétaires mais les 2 OPAH n'ont pas totalement remis à niveau le parc ancien.

- Donc, une volonté exprimée depuis 20 ans, de revalorisation de la ville-centre en saisissant toutes les nouvelles procédures comme autant d'opportunités pour poursuivre la requalification de St-Omer, par une double intervention, publique (RHI, acquisitions foncières) et privée (opérations groupées de restauration immobilière puis OPAH).
- La politique foncière a été l'une des éléments importants dans la restructuration urbaine de la ville-centre. A l'époque, la ZAC Ste-Catherine sur Longuenesse fournissait la possibilité d'implanter des équipements publics envisagés, au lieu de les implanter sur St-Omer qui manquait cruellement de terrains.
- L'aspect qualitatif dans la restructuration de la ville de St-Omer a été systématiquement recherché : la ville a d'abord été site protégé, puis site inscrit en 1975. Le cahier des charges confectionné par l'EPUR en 76, comporte 20 articles comme le POS, et en particulier un article 11 très détaillé qui a servi de référence au niveau national. En outre, depuis 1975, la ville vote chaque année un budget d'aide aux restaurations de façades.
- L'opération « cœur de pays » actuelle s'inscrit dans cette continuité d'objectif de revalorisation de la ville-centre. L'accent est mis sur la sauvegarde du tissu commercial et artisanal parce qu'il est fortement menacé par la prolifération des grandes et moyennes surfaces périphériques.
- On peut considérer d'un certain point de vue que la requalification de St-Omer s'imposait d'elle-même compte tenu du rayonnement de la ville-centre. La fragilisation du tissu commercial en particulier est une tendance relativement récente qui n'est pas exempte d'ambiguïté puisque la ville de St-Omer a accueilli sur son territoire un CEDICO dans les années 90. La municipalité a conscience du risque de perte de rayonnement de la ville-centre et à terme, d'une perte de sens de la politique de requalification poursuivie depuis 20 ans. C'est peut-être l'une des évolutions les plus notables de la politique urbaine menée sur St-Omer.
- Il y a rupture de la stratégie unitaire en 77 : le maire, Raymond Sennelart, perd les élections à St-Omer. Du coup, le District change de président, tout comme l'Agence d'Urbanisme mis à l'époque sur la sellette. Le Maire de St-Omer a été battu sur sa politique d'urbanisme essentiellement fondée sur une défense de l'agglomération (considérant que c'était la seule issue pour le développement de la ville-centre) et non de la seule ville-centre et sur les dépenses budgétaires relatives au dossier « ville moyenne ».  
Sans être Maire de St-Omer, Raymond Sennelart est rappelé à la présidence du District en 89 et la courte période qui s'ensuit jusqu'en 91 correspond à la relance d'un nouveau Schéma Directeur et du projet d'agglomération. La vision unitaire de Raymond Sennelart s'amplifie : on ne parle plus de la seule agglomération de St-Omer ou du District mais du « pays ». Le périmètre du futur Schéma Directeur englobe 85 communes désormais.

- La ville de St-Omer n'a plus été depuis 89 à la tête du District, prise successivement par les maires de Wizernes et Longuenesse. Peut-être, y-a-t-il avec ce nouveau partage du pouvoir, moins d'importance accordée à la ville-centre. Le président du SMEP est le maire de Lumbres, commune hors District : ceci est particulièrement symptomatique du mode sur lequel a été élaboré le nouveau Schéma Directeur, négociation et partage territorial du développement. Dans une certaine mesure, la ville de St-Omer se replie sur ses propres projets, programme de référence et opération « Cœur de Pays » où est inscrite l'aménagement des abords d'un complexe cinématographique et tertiaire en plein centre ville, censé redonner un coup de fouet à une économie frappée de langueur.
- En fait, la stratégie unitaire fondée sur un projet commun mêlant intimement développement de la ville-centre et de son agglomération, marque une époque. La nouvelle stratégie se fonde, elle, sur une diversification des interventions correspondant aux différentes échelles des politiques d'aménagement :
  - Cœur de Pays : ville de St-Omer avec l'appui du District,
  - Projet d'agglomération : District,
  - Schéma Directeur : SMEP, hors tutelle du District,
  - Charte d'Aménagement du Littoral : Syndicat Mixte de la Côte d'Opale (S.M.C.O.) dans lequel siège le District.

Cette nouvelle stratégie se fonde aussi, comme on le voit, sur un repositionnement du District à une échelle beaucoup plus large que celle du Schéma Directeur, celle du littoral dans son ensemble ; le District peut y faire valoir ses projets qui intéressent de toute façon ses partenaires du Schéma Directeur dans les domaines des infrastructures et du tourisme.

- L'abandon du parti d'urbanisation continue entre Arques et St-Omer et du nouveau centre d'agglomération prévus au SDAU de 72 s'inscrit dans cette évolution de la vision du territoire et de la défense de ses intérêts. Il marque aussi l'échec de la procédure de ZAC dans ce qu'elle a de lourd et d'onéreux aux yeux des élus (implication du District en matière d'achat de terrains et d'équipements). Il consacre enfin le changement de comportement des ménages en matière de produits-logements (recherche de logements individuels en périphérie, plus que de collectifs ou d'opérations groupées) conforté par la concurrence que se sont livrées les communes en matière de lotissements.
- Les préoccupations d'environnement se sont amplifiées au fil des années : on est passé d'une défense du marais à une politique de protection de l'ensemble de la zone rurale à l'intérieur du Parc de l'Audomarois. La charte doit en être renouvelée et c'est l'occasion pour orienter les débats du Schéma Directeur dans le sens du développement durable. S'y ajoutent des considérations de préservation de la ressource en eau qui ont conduit à arrêter toute urbanisation nouvelle sur St-Martin-au-Laert, située en pleine zone de captage.

L'ensemble des démarches relatives à la protection de l'environnement et qui s'imposent au Schéma Directeur ont fait ou font l'objet de débats avec le SMEP dès l'amont. Le Schéma départemental d'élimination des déchets et assimilés a fait l'objet d'un large débat local et ses orientations sont intégrées dans le Schéma Directeur. Les 3 Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux sont pour 2 d'entre eux, réalisés et pour le dernier (bassin de l'Aa), en cours d'élaboration. Les deux premiers (Lys et Audomarois) sont repris dans le Schéma Directeur. Le Plan d'Exposition aux Risques est en voie d'achèvement après mise au point dans le cadre du volet environnement du Schéma Directeur. Le seul site SEVESO (l'un des bâtiments de la VCA) fait l'objet de dispositifs de protection interne qui ne concernent pas le Schéma Directeur et d'un périmètre de protection externe repris dans le Schéma Directeur mais sans dispositions particulières, conformément aux directives de la DRIRE.

De toute manière, le Schéma Directeur reste un document stratégique, ouvert, flexible, susceptible d'adaptations en fonction du développement de différents types de démarches en cours.

- Dans les différents documents d'étude, il est fait état d'indicateurs statistiques pour la plupart émanant de l'Agence d'Urbanisme, mais on ne peut pas dire que ces indicateurs aient une influence sur les politiques locales ; ils viennent simplement illustrer un propos. Même s'il existe au sein de l'Agence, un responsable de l'Observatoire logement (qui mobilise d'ailleurs d'autres données que celles du logement), il n'y a pas eu jusqu'à présent, une culture de l'indicateur, véritable instrumentation des politiques locales. Il faut bien dire qu'il y a très peu d'évaluation de politiques locales. De toute façon, les élus ont leurs propres canaux d'information et orientent leurs politiques en fonction des procédures existantes. Le seul mérite de l'indicateur est de renseigner sur l'ampleur réelle de certains phénomènes. Il n'y a pas encore, malgré les souhaits, d'observatoire économique mis en place. Les quelques tentatives de l'Agence, dans ce domaine, se sont soldés pour des échecs. Pour mettre au point des systèmes d'observation, il faut un partenariat efficace. C'est dans le domaine de l'habitat qu'il l'est le plus grâce aux relations de l'Agence avec la DRE et l'ARHLM. Les données, retraitées, permettent en particulier une évaluation de la demande sociale et par contre coup, renseignent sur les mouvements migratoires de population défavorisées. C'est ainsi qu'on a pu constater que St-Omer est la commune qui accueille le plus de ménages en difficulté, indicateur corroboré par la pression sur le CCAS et venant argumenter l'appel à la solidarité intercommunale lancée à ce sujet par la ville-centre.

En l'état, il y a trop peu de monde à l'Agence pour se lancer dans des systèmes d'observation globaux. Cela demande du temps, une grande disponibilité, pour monter de véritables partenariats, pour passer d'une logique de la rétention d'informations à une logique d'échange. Il faudrait embaucher pour des missions d'observation, or les élus ne sont pas disposés pour des raisons de coût à augmenter les effectifs de l'Agence. La seule solution consiste à se retourner vers l'échelon régional et les partenaires locaux afin de disposer de niveaux d'information à différentes échelles. Ce problème de la ressource humaine pour monter des observatoires concerne la plupart des villes moyennes aux petits effectifs dans le domaine de l'urbanisme.

- Les scénarios évoqués dans le Schéma Directeur et le programme de référence servent surtout de supports pédagogiques vis-à-vis des élus. Ceux qui ont été adoptés dans l'un et l'autre document s'inscrivent à contre-courant des tendances observées : on mesurera leur réalisme dans l'avenir. En tout état de cause, le Schéma Directeur ne peut pas être un document figé. Il demande que soient élaborés des schémas thématiques, sortes de déclinaisons du Schéma Directeur. D'ailleurs, les élus n'ont pas voulu d'études spécifiques (sauf en habitat et en environnement, parce que les services de l'Etat les demandaient). Le scénario adopté dans le Schéma Directeur exprime véritablement la volonté des élus.

## Réunion du 07/04/98 : Mr. DEVAUX, Maire de St-Omer

- Parmi les études les plus marquantes, « ville moyenne » est sans contester la plus importante. Toutes les actions menées par la suite ont été profitables. Jusque là, St-Omer était une ville endormie, peu d'investissements étaient faits en matière d'urbanisme et d'habitat, mais les impôts grimpaient en flèche.
- Le dossier ville moyenne est encore une référence pour un certain nombre d'actions programmées aujourd'hui telle que la bibliothèque. Celle-ci représente un déficit de 2,5 MF à la charge de la ville. Sa rénovation permettra de multiplier sa surface par trois, mais les frais de fonctionnement seront multipliés par deux. Le District a accepté de prendre le relais de la ville à ce sujet.
- Autre action qui se réfère au dossier « ville moyenne » : la RHI. Tout s'est toujours opéré par voie amiable ce qui fait que ça a pris beaucoup de temps ; aujourd'hui, il reste très peu de logements insalubres et les résultats sont probants en matière d'augmentation de l'offre en logement, puisqu'on a pu construire du locatif sur les terrains libérés. L'Agence d'Urbanisme a eu un rôle déterminant dans la conduite de la RHI et la restructuration urbaine de St-Omer. Raymond Sennelart a été véritablement visionnaire : c'est à lui que l'on doit ce dossier « ville moyenne », acte fondateur de la politique d'urbanisme de St-Omer.
- L'opération « Cœur de Pays » est en quelque sorte une filiation du dossier « ville moyenne ». Cette opération a été lancée pour faire contrepoids à la grande distribution périphérique. Il fallait stopper l'hémorragie de pouvoir d'achat vis-à-vis du commerce traditionnel. Depuis 10 ans, l'hypercentre en tant que zone attractive, ne cesse de se rétrécir. Beaucoup d'activités ont disparu dans les quartiers Nord et Est de la ville. Le dossier « Mieux vivre en ville » dans les années 80 a bien permis de réaménager les rues d'Arras et de Dunkerque sans pour autant freiner le recul commercial.

L'association commerciale est peu dynamique maintenant alors que c'était l'une des plus dynamiques de la région, il y a encore 10 ans. Des petites unions locales ont été créées depuis, avec des discours parfois contradictoires et une absence d'interlocuteur unique vis-à-vis de la municipalité.

- Le projet d'agglomération et le Schéma Directeur sont eux, plutôt portés par le District. Dans ces dossiers, le développement économique est devenu un thème majeur, compte tenu de la dégradation de la situation de l'emploi. Il y a 10 ans, le District ne voulait pas s'occuper du développement, il s'était opposé aux pépinières d'entreprises proposées par St-Omer dans la zone du Brockhus, ce qui fait que la ville avait dû les prendre en charge seule. Maintenant le District prend en charge les bâtiments-relais. Une mission économique a été mise en place par la CCI et le District. Une convention a été signée en 1997 qui prévoit la mise à disposition de chargés de mission.

- La municipalité est navrée de l'abandon du système de péréquation de la TP. La relance d'une TP unique est un projet à long terme. A court terme, on s'orientera vraisemblablement vers une TP de zone collectée par le District. L'abandon de la TP unique ou péréquée a une contrepartie, celle de la prise en charge districale des équipements d'agglomération, dont la bibliothèque de St-Omer citée précédemment.

St-Omer a été longtemps pénalisée par son potentiel fiscal. Il s'améliore un peu et Mr. DEVAUX considère que c'est grâce à la politique d'urbanisme volontariste menée depuis 20 ans. Mais la TP continue de baisser et c'est préoccupant pour l'avenir de St-Omer.

- Ce qui marque le plus dans l'évolution des politiques d'aménagement de l'Audomarois, c'est l'émergence de la notion de pays qui va bien au-delà de l'agglomération. Mr. DEVAUX souhaiterait qu'on y aille plus rapidement en travaillant davantage avec Lumbres et Aire/Lys. Mais il faudrait une structure décisionnelle et opérationnelle de même niveau que le SMEP (?), c'est-à-dire un District élargi. C'est à l'intérieur de ce District élargi qu'il s'agirait de positionner les futures Z.A. : entre St-Martin-au-Laert et Tilques par exemple ou sur Lumbres, c'est-à-dire dans les secteurs desservis de façon privilégiée par A.26. Toute entreprise implantée dans ces secteurs bénéficierait à l'ensemble de l'agglomération audomaroise et à St-Omer en particulier.
- L'urbanisme commercial est un autre sujet important dans l'évolution des politiques d'aménagement. Mr. DEVAUX réclame depuis plusieurs années un Schéma de développement commercial. On essaie, dans l'Audomarois, d'avoir une position commune. A la CDEC, St-Omer a une voix en tant que ville-centre de même que le District, la CCI, la Chambre des Métiers et la commune d'implantation.
- L'abandon du parti d'urbanisation continue entre Arques et St-Omer relève de la volonté du Président du District de l'époque (début des années 90) qui avait fait faire un bilan des terrains en portefeuille du District. Ce bilan concluait au caractère onéreux de ce portefeuille avec des opérations souvent déficitaires, telle la ZAC Ste-Catherine. La décision d'abandonner les tranches suivantes de la ZAC a été partagée par les maires d'Arques et Longuenesse. Par contre coup, St-Omer en a profité pour accélérer des programmes de construction de logements sur son territoire.

### Réunion du 05/05/98 : Mr. BETREMIEUX, C.C.I.

- Pour Mr. BETREMIEUX, les études marquantes sont le SDAU de 72 et le Schéma Directeur qui vient d'être approuvé. Le Schéma Directeur est un document essentiel en terme de développement comme l'avait été le SDAU à son époque. Ca a été l'occasion d'opérer un large brassage d'idées. Le projet d'agglomération n'est qu'une émanation du Schéma Directeur.
- Le SDAU de 72 ne mettait pas assez l'accent sur la VCA, alors en pleine expansion, avec en germe le risque d'une hégémonie trop marquée. Le SDAU s'inscrit peu dans un contexte de concurrence régionale : la « zone intermédiaire » est la traduction d'un développement partagé et planifié. Son abandon est la suite logique d'une mise en concurrence des territoires.
- Le Schéma Directeur ancre, lui, délibérément l'Audomarois dans la zone littorale.

Deux visions s'affrontent :

- . une vision pessimiste : l'Audomarois appartient au littoral par défaut. Peu de choses à attendre de l'adhésion au SMCO qui symbolise politiquement l'entité littorale. De toute façon, l'Audomarois n'a pas le choix, son agglomération n'est pas suffisamment puissante pour peser face à ses voisins ; le District constitue la seule instance partenariale structurée, les autres structures intercommunales agissent au coup par coup. La mission économique a tardé à se mettre en place, alors que la concertation en matière de développement est impérative sur l'Audomarois.
- . une vision optimiste dictée par les réalités économiques et financières : le SMCO dispose de moyens financiers par le recours à différentes filières d'aide et de moyens de pression dont le District ne dispose pas. DELEBARRE est à la tête du SMCO et il a une influence politique très importante sur le plan régional et national. Le SMCO a vocation à s'opposer à une trop grande hégémonie lilloise. Par ailleurs, il y a des complémentarités économiques ; ainsi Dunkerque a besoin d'une RD.600 réaménagée pour accéder dans de bonnes conditions à la plateforme de Dourges par A.26. Dunkerque est aussi intéressé par St-Omer à cause de ses nombreux transporteurs-chargeurs. Le développement d'une massification du trafic de marchandises entre Lille et Dunkerque est autorisée par le canal à grand gabarit (cimenteries de Lumbres, VCA, papeteries). Des circuits touristiques se mettent en place sur l'ensemble du littoral à partir des pôles attractifs (Nausicaa, couple d'Helfaut...).
- Le SDAU de 72 était trop directif, le Schéma Directeur est plus stratégique, à considérer plutôt comme un cadre de travail à l'intérieur duquel les partenaires s'organisent.
- L'adhésion au SMCO a permis de remettre d'actualité le dossier de la RN.42 entre A.25 et A.26, dont les travaux de réaménagement étaient programmés à une échéance trop lointaine. L'adhésion au SMCO permet aussi de mobiliser des hommes-ressources.

- Parmi les thèmes permanents des politiques d'aménagement et de développement de l'Audomarois, on retrouve :

- . le désenclavement routier,
- . le développement du secteur tertiaire,
- . la formation.

- Pour ce qui concerne le désenclavement routier, le Schéma Directeur a fait l'état des lieux et des projets : tout ce qui est envisagé relève de l'accessibilité aux grandes infrastructures, A.26, A.260, RD.600 et de l'optimisation d'usage du canal à grand gabarit. L'Audomarois s'avère remarquablement bien doté à ce niveau, mis à part la liaison avec Lille.

- Le développement tertiaire est un vieux leit-motiv. Il n'y a pas de développement spectaculaire à escompter des services à la personne, l'Audomarois étant dans l'ensemble bien équipé, hormis sur le secteur sport-loisir. Par contre, on peut espérer un développement des services aux entreprises. Pour l'instant, ça reste marginal, mais la venue de 2 sociétés de maintenance industrielle dunkerquoises est peut être annonciatrice d'un changement. Les motifs invoqués par ces 2 sociétés sont la bonne accessibilité routière, l'importance du parc industriel, l'existence d'un marché sous-exploité.

- En matière de formation, on pense à l'université qui est pour l'instant embryonnaire, mais qui devrait connaître dans les prochaines années, un développement dans les filières spécialisées, type techniques de l'eau.

- La diversification industrielle est un thème nouveau. On n'osait ou on ne voulait pas en parler il y a encore peu de temps. Mais la VCA ne pratique plus d'embauche massive et l'heure est plutôt pour l'entreprise à une répartition géographique de ses lieux de production qu'à une expansion continue sur l'Audomarois. Pour atteindre l'objectif de diversification, il faut engager une politique de communication et de promotion de la région vis-à-vis des entreprises.

- Le thème tourisme est aussi un thème nouveau dans la mesure où on lui donne maintenant une dimension économique. Un office de tourisme de pôle a été créé. Son territoire, c'est le bassin d'emploi. Sa mission est de fédérer les équipements, les syndicats d'initiative, les offices du tourisme, dont celui de St-Omer.

- La CCI n'a pas élaboré de tableau de bord mais elle suit l'évolution de l'activité des entreprises chaque année : 20 % des entreprises environ sont ainsi suivies du point de vue chiffre d'affaires, effectifs, bénéfice.

Il n'y a pas d'observatoire économique sur le bilan des projets engagés : il faut du personnel pour cela.

L'ébauche d'observatoire économique montée par l'Agence d'Urbanisme n'a pas reçu l'écho escompté auprès des élus de l'Audomarois. Ce n'est que cette année que « St-Omer - Développement » a été monté en partenariat avec deux chargés de mission et la mise en place d'un système d'observation des activités.

- Le principal mérite du Schéma Directeur est d'avoir enclenché de nouvelles pratiques partenariales : ainsi les élus ont accepté de voir des projets de zones d'activités sur A.26 en dehors du périmètre du District. Plus globalement, on est passé d'une situation où l'avenir du bassin d'emploi passait obligatoirement par celui du District, à une situation où le District doit composer avec les autres structures intercommunales.
- La stratégie unitaire de la ville de St-Omer a en grande partie disparu et avec elle, un certain nombre de projets qui visaient à structurer et à diversifier l'agglomération dans son ensemble. Peut-être ces projets, dans leur formulation, étaient-ils trop marqués par leur époque, celle des années 70. De toute façon la dimension agglomération est maintenant trop restreinte si on parle de développement. On parle désormais bassin d'emploi, entité littorale : c'est l'échelle des décisions concernant les entreprises et leurs échanges, quand ce n'est pas l'échelle de l'international (cf. la VCA).
- La ville de St-Omer n'a fait que s'affaiblir au sein du District, elle est maintenant dépendante financièrement du District pour mener à bien ses propres projets. Elle a de moins en moins de ressources financières, ses entreprises se délocalisent. Sa seule porte de sortie, c'est la fiscalité intercommunale.

**Réunion du 14/05/98 : Mr. BARBIER, Président du District  
accompagné de  
. Mr. CZURLIK, Chef du Projet d'agglomération  
. Mr. GERARD, Agence d'Urbanisme**

- Le dossier « ville moyenne » est le dossier d'étude le plus marquant. La politique foncière a été l'une des plus grosses actions de ce dossier, avec la mise en place d'un plan d'action foncière. Les résultats de cette politique sont mitigés, en particulier en zone rurale : les prix des terres agricoles n'ont pas cessé de baisser durant les années qui ont suivi. Les lotissements ruraux ont directement fait concurrence aux acquisitions districales pour l'habitat. Le FNAFU obligeait à l'époque de renouveler le portefeuille foncier dès lors qu'il aidait les communes à acquérir des terrains. Le District s'est trouvé à la tête d'un portefeuille foncier très important qui a mis du temps à être résorbé.

En zone urbaine par contre, la politique foncière du District a été et est un élément vital dans la continuité des politiques d'aménagement de l'agglomération. Actuellement, la politique foncière du District est plus tournée vers les zones d'activité ou les friches que le logement : c'est une évolution importante.

Autre évolution importante : le District continue de se constituer un volant foncier mais les investissements liés à l'équipement des terrains sont désormais fortement réduits. La rotation des stocks fonciers est plus importante qu'avant, on joue la diversification de l'offre foncière.

- Le projet d'agglomération fait l'objet d'un contrat-cadre. Selon Mr. CZURLIK, il y a une évolution sensible entre le 1<sup>er</sup> contrat et le contrat actuel :
  - . on parle de diversification des activités, de prospection des entreprises : « St-Omer - Développement » est né de cette stratégie.
  - . un office de tourisme de pôle a été créé. Il a une mission d'accueil et de promotion d'environ 80 communes sur l'ensemble du bassin.
  - . redéfinition progressive des vocations des pôles urbains : St-Omer ne doit pas évoluer vers une ville-musée, Longuenesse vers une ville-dortoir, Arques, vers un centre industriel. Il faut redécliner les termes d'une coopération territoriale à travers un certain nombre de complémentarités. Ca débouche obligatoirement sur des logiques d'équipements qu'il s'agit de mettre en réseau. Une règle est fixée : 25 % reste à la charge de la ville d'implantation de l'équipement.
- On parle enfin de développement durable dans le contrat d'agglomération, comme dans le Schéma Directeur ou la Charte du littoral. Mais ce concept est difficile à faire passer en particulier pour le marais qui doit concilier développement touristique et protection des milieux naturels. Il faut trouver des espaces de subsidiarité pour les loisirs lorsque d'autres espaces deviennent inaccessibles au public.

- Mr. BARBIER est d'accord avec l'hypothèse d'une évolution de la stratégie partenariale dans l'Audomarois. L'unité de vue des élus était une priorité dans le passé, elle l'est beaucoup moins aujourd'hui. Si une stratégie unitaire est encore affichée, elle recouvre des contradictions internes et parfois des ambitions divergentes de certaines communes. L'élargissement partenarial, inéluctable, est probablement un facteur aggravant, mais en même temps il permet de faire valoir les grands dossiers de l'Audomarois tels que le désenclavement routier vers Lille.



© Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement  
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).  
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles  
425 et suivants du code pénal.

Reprographie : CETE de Lyon © 04 72 14 30 30 (septembre 1999)  
Dépôt légal: 3<sup>e</sup> trimestre 1999  
ISSN: 1263-2570  
ISRN Certu RE 99-34

CERTU  
9, rue Juliette-Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
☎ 04 72 74 58 09  
Internet <http://www.certu.fr>

Certu

Aménagement et urbanisme

Aménagement  
et exploitation de la voirie

Transport et mobilité

Constructions publiques

Environnement

Technologies  
et systèmes d'information

Service technique placé sous l'autorité  
du ministre chargé de l'Équipement,  
des Transports et du Logement, le CERTU  
(Centre d'études sur les réseaux, les transports,  
l'urbanisme et les constructions publiques)  
a pour mission de contribuer  
au développement des connaissances  
et des savoir-faire et à leur diffusion  
dans tous les domaines liés aux questions  
urbaines. Partenaire des collectivités locales et  
des professionnels publics et privés, il est  
le lieu de référence où se développent  
les professionnalisés au service de la cité.



ISSN 1263-2570

ISRN Certu RE 99-34