

COUR DES COMPTES

La politique fédérale des grandes villes

*Examen des contrats de ville et
des contrats de logement 2005-2007*

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, décembre 2007



COUR DES COMPTES

La politique fédérale des grandes villes

*Examen des contrats de ville et
des contrats de logement 2005-2007*

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport adopté le 21 novembre 2007
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

La politique fédérale des grandes villes

La politique fédérale des grandes villes est un programme de soutien à l'amélioration du cadre de vie et de logement dans les villes et communes comportant des quartiers défavorisés. Des contrats de villes et, depuis 2005, des contrats de logement, ont été conclus avec les villes et communes sélectionnées dans ce cadre. Les contrats sont gérés par la cellule Politique des grandes villes qui dépend du SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale.

Les contrats actuellement en cours sont trisannuels (2005-2007). Les subsides accordés pour ces trois années s'élèvent à 128,6 millions pour les quinze contrats de ville et 69,7 millions d'euros pour les dix-sept contrats de logement. Au total, les projets subsidiés sont au nombre de 168 pour les contrats de ville et de 68 pour les contrats de logement. À la fin de l'année 2006, les villes et communes employaient un effectif de 696,2 équivalents temps plein, directement affectés à ces projets.

La Cour des comptes a examiné comment la politique a été mise en œuvre (niveau politique), comment la cellule Politique des grandes villes fonctionne (niveau administratif) et comment les villes et les communes exécutent cette politique (projets). La Cour a formulé plusieurs recommandations auxquelles l'administration a largement souscrit.

Le niveau politique

Seules les communes avec lesquelles le pouvoir fédéral avait prévu de conclure un contrat ont été associées à la préparation de la politique. Les régions (qui mènent leur propre politique des villes) et les associations des villes et communes n'ont pas été consultées.

La politique des grandes villes est mise en œuvre au moyen de subsides contractuels. Dans ce cadre, une tension est constatée entre le pilotage par l'autorité fédérale et l'autonomie communale. Le caractère vague des objectifs fédéraux laisse une marge de manœuvre aux villes et communes dans le choix des actions à subsidier. La sélection, la présentation et la justification des projets doivent, cependant, répondre à des directives strictes imposées par l'État fédéral. La pratique montre que la plupart des villes et des communes s'arrogent une grande liberté, notamment en raison d'une application purement formelle des directives et d'une interprétation souple de ces dernières par l'administration fédérale.

La réglementation relative à la politique des grandes villes est particulièrement succincte. Les critères de sélection des villes et des communes et de répartition des subsides ne figurent ni dans la loi, ni dans les arrêtés d'exécution. La loi autorise le gouvernement à élaborer la politique sans le concours du Parlement.

La collaboration politique avec les régions est assurée par le biais de la conférence interministérielle Politique des grandes villes et logement. Cette dernière se penche surtout sur le logement. D'autres aspects relatifs à la politique des villes n'y sont pas abordés. Au niveau fédéral également, la collaboration politique reste limitée. Outre les contrats de ville et les contrats de logement, il existe, pourtant, plusieurs domaines de politique fédérale (notamment, la sécurité et la fiscalité) qui ont des implications pour les villes, mais une vision fédérale cohérente de la politique urbaine fait défaut.

La sélection des villes et des communes et la répartition des moyens n'ont pas été effectuées de manière transparente. Les critères retenus n'étaient pas toujours pertinents, eu égard aux objectifs poursuivis. En outre, toutes les communes n'ont pas été évaluées à l'aide des mêmes critères ou les critères n'ont pas toujours été appliqués de manière cohérente. Par conséquent, ce ne sont pas toujours les villes et les communes qui ont le plus besoin de moyens supplémentaires, au regard des objectifs de la politique des grandes villes, qui ont été sélectionnées.

La gestion par la cellule Politique des grandes villes

L'accompagnement par la cellule est jugé largement positif par les villes et les communes. Elles apprécient surtout l'appui aux niveaux administratif et logistique fourni par la cellule. Les plus petites communes apprécient également l'appui méthodologique. Ce besoin d'appui n'est bien entendu pas ressenti par toutes les communes. Outre l'appui individuel, la cellule Politique des grandes villes offre aussi un soutien plus collectif en récoltant et diffusant des informations relatives à la problématique urbaine, et ce grâce à l'organisation de journées d'étude, par exemple.

L'existence d'une bonne collaboration entre la cellule stratégique du ministre et l'administration est, en soi, un élément positif, mais l'administration fait trop office d'organe d'exécution de la cellule stratégique, qui conserve aussi le dernier mot en ce qui concerne les questions opérationnelles.

Les directives données aux villes et communes constituent une bonne base pour l'élaboration et l'exécution des contrats, mais il existe des imprécisions sur plusieurs points importants (par exemple, la nature des coûts de coordination). Une communication insuffisante au sujet des directives et une certaine réticence quant à leur mise en œuvre mènent parfois à une application incohérente de celles-ci.

La collaboration avec d'autres services fédéraux est plutôt *ad hoc* et vise surtout à éviter tout chevauchement. Il n'existe pratiquement aucune harmonisation et coordination avec les régions. La responsabilité de la coordination des différents flux financiers provenant des régions, de l'État fédéral et de l'Union européenne est principalement assumée par les communes.

Les projets dans les villes et les communes

La plupart des projets élaborés au sein des villes et communes s'inscrivent dans le cadre large des objectifs de la politique fédérale des grandes villes. Pour certains, il peut être signalé, en marge, qu'ils se rapprochent davantage des contrats de sécurité. Une minorité des projets peuvent s'avérer utiles en effet, mais relèvent du fonctionnement normal d'une commune (par exemple, la rénovation du patrimoine communal, les salaires de personnel occupé quasi intégralement dans des services communaux classiques, le fonctionnement du service de la voirie, etc.). Plusieurs communes ne s'en cachent pas et font référence à leur situation financière.

Les projets de logement ne bénéficieront probablement pas le plus aux catégories salariales les plus basses qui sont le plus mal logées. À ce propos, la création d'une *mixité sociale* est un objectif que l'on retrouve dans de nombreux projets. Dans la pratique, il s'agit souvent d'attirer les classes moyennes dans les quartiers défavorisés pour y créer une mixité sociale. Dans le cadre d'une politique axée sur les quartiers défavorisés, il faut prendre en considération les effets négatifs. Des augmentations de prix peuvent conduire à l'éviction hors de ces quartiers des titulaires de revenus faibles. Ces effets ne sont pas pris en considération pour le moment.

Les contrats de logement ne sont pas mis en œuvre dans le délai contractuel prévu. La période de contrat de trois ans est souvent trop courte pour ce type de projets d'infrastructure.

La politique fédérale des grandes villes subsidie non seulement les projets, mais également les coûts de coordination de ces projets. Ces coûts varient fortement d'une commune à l'autre. Cette situation est partiellement liée à des facteurs admissibles (ainsi, le coût de coordination est proportionnellement élevé dans les communes à faible capacité administrative), mais résulte aussi, dans quelques villes et communes, de l'usage impropre du subside : elles imputent une partie de leurs dépenses classiques à la charge de la politique des grandes villes en les faisant passer pour des coûts de coordination.

La cellule Politique des grandes villes a introduit trois instruments de gestion dans les communes : (1) le choix du projet doit être étayé à l'aide d'un *diagnostic* ; (2) les communes doivent créer un *groupe de pilotage* comprenant, outre des représentants politiques et administratifs, des représentants des parties intéressées ; (3) le suivi des projets doit être assuré à l'aide de *tableaux de bord*. L'audit a révélé que ces instruments avaient souvent été créés pour la forme. Les communes travaillant de manière professionnelle disposent déjà d'un diagnostic et de plans de bonne qualité et de membres du personnel compétents, qui tentent d'intégrer ces plans locaux dans les différents flux financiers régionaux, fédéraux et européens ; elles disposent de structures de participation propres et n'ont pas besoin de groupes de pilotage supplémentaires. Elles disposent de leurs propres indicateurs pour évaluer leur fonctionnement. Dans les communes où tel n'est pas le cas, ces instruments ne rencontrent pas les attentes : ils sont donc souvent appliqués uniquement sur papier, pour être en règle avec les directives.

L'audit a fait apparaître quatre facteurs importants pour la réussite des projets :

- consensus et soutien politiques ;
- coordination professionnelle du projet ;
- efficacité des services communaux ;
- compréhension du groupe-cible et adhésion de celui-ci.

Table des matières

Introduction	8
0.1 Origine et cadre de la politique fédérale des grandes villes	8
0.1.1 Politique fédérale des grandes villes	8
0.1.2 Mise en œuvre de la politique fédérale des grandes villes	9
0.1.3 Quelques données essentielles	9
0.2 Audit	12
0.2.1 Objet de l'examen	12
0.2.2 Questions d'audit	13
0.2.3 Méthodologie	13
0.2.4 Calendrier	13
Chapitre 1	
Mise en place de la politique des grandes villes	15
1.1 Cadre de la politique	15
1.2 Prise en compte des initiatives existantes dans la définition de la politique	21
1.3 Sélection des villes et des communes pour les contrats de ville et répartition des moyens	22
1.3.1 Lancement de la politique des grandes villes (2000)	22
1.3.2 Extension de onze à quinze villes et communes (2001)	23
1.3.3 Avis de la Cour des comptes	24
1.4 Sélection des villes et communes pour les contrats de logement et répartition des subsides	26
1.4.1 Sélection et répartition	26
1.4.2 Avis de la Cour des comptes	28
1.5 Conclusions	30
Chapitre 2	
Fonctionnement de la cellule Politique des grandes villes	31
2.1 Organisation de la cellule Politique des grandes villes	32
2.1.1 Structure de la cellule	32
2.1.2 Gestion de la cellule	32
2.1.3 Relation entre la cellule Politique des grandes villes et la cellule stratégique	34
2.2 Pilotage, suivi et soutien de la mise en œuvre des contrats de ville et de logement	34
2.2.1 Qualité et application des directives	34
2.2.2 Gestion financière et administrative des contrats	38
2.2.3 Accompagnement des contrats	40

2.3	Collaboration avec d'autres services	42
2.4	Conclusions	43
Chapitre 3		
Qualité et exécution des contrats		44
3.1	Projets des contrats	44
3.2	Qualité juridique des contrats	45
3.3	Contenu des projets	46
3.3.1	Vérification des projets en fonction des objectifs stratégiques	46
3.3.2	Coût de la coordination des projets	47
3.3.3	Calendrier irréaliste	50
3.4	Évaluation des contrats	51
3.4.1	Groupes de pilotage	51
3.4.2	Évaluation intermédiaire par le biais des tableaux de bord	52
3.4.3	Évaluation finale des contrats	52
3.5	Facteurs considérés par les communes comme déterminants pour le succès des projets	53
3.6	Conclusions	54
Chapitre 4		
Recommandations		55
Chapitre 5		
Réponse du ministre		57
Annexe 1		
Informations détaillées sur la sélection des communes et la répartition des moyens		58
Annexe 2		
Lettre du ministre (traduction)		66

Introduction

Le présent audit a pour objectif d'évaluer l'efficacité de la politique fédérale des grandes villes, de manière à permettre d'en tirer des enseignements pour une prochaine génération de contrats de ville et de logement qui pourra voir le jour à partir de 2008.

0.1 Origine et cadre de la politique fédérale des grandes villes

0.1.1 Politique fédérale des grandes villes

Le gouvernement a souhaité remédier à l'atmosphère négative prévalant dans les quartiers urbains et suscitée par l'insécurité, la paupérisation, l'exode urbain, la spéculation et l'insuffisance des infrastructures. La déclaration gouvernementale fédérale de 1999 a, dès lors, annoncé l'introduction d'une politique fédérale des grandes villes et un commissaire du gouvernement en a été chargé.

La politique fédérale des grandes villes est un programme de soutien à l'amélioration de la situation dans les villes et communes comportant des quartiers défavorisés. Deux types de contrats sont conclus avec ces communes :

- les contrats de ville, conclus pour la première fois en 2000 avec onze villes et communes (Anderlecht, Anvers, Bruxelles-Ville, Charleroi, Gand, Liège, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Saint-Josse-ten-Noode, Saint-Gilles et Forest) et étendus en 2001 à quinze villes et communes (les nouvelles villes étant Mons, La Louvière, Ostende et Seraing) ;
- les contrats de logement, lancés en 2005, conclus avec dix-sept villes et communes (les quinze villes et communes précitées, ainsi que Malines et Sint-Niklaas).

Les contrats actuellement en cours sont trisannuels (période de 2005 à 2007) et ont la forme de conventions passées entre le pouvoir fédéral et un certain nombre de villes et communes sélectionnées. Dans le cadre de ces contrats, le pouvoir fédéral s'engage à subventionner des projets. L'objectif est de créer un meilleur cadre de vie et de logement dans les quartiers en encourageant la relance économique et en renforçant la cohésion sociale. Il ressort de divers documents¹ que la politique a été axée sur les « quartiers précarisés », les « quartiers à problèmes », les « quartiers en crise », etc.

Depuis la clôture de l'audit, ces contrats ont fait l'objet de *mesures conservatoires* décidées lors du conseil des ministres du 21 septembre 2007. Ces mesures sont applicables jusqu'au 30 juin 2008. La période d'engagement budgétaire des contrats actuels a également été prolongée de six mois.

D'après les informations obtenues auprès de l'administration, ces mesures conservatoires se traduiraient par des avenants aux contrats en cours. Des moyens seraient octroyés aux villes et communes par ce biais pour un montant correspondant au sixième du montant total de leurs contrats de ville et de logement pour 2005-2007. Ces mesures peuvent être considérées comme une « prolongation de six mois » (1/6 de 3 ans).

Lors du déroulement de l'audit, M. Christian Dupont, ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances, était compétent pour la politique fédérale des grandes villes.

¹ Entre autres, l'accord de gouvernement, le projet de loi du 18 avril 2000, les notes de politique générale du ministre.

0.1.2 Mise en œuvre de la politique fédérale des grandes villes

Une cellule Politique des grandes villes a été créée le 1^{er} janvier 2001 pour gérer les contrats de ville et de logement. Au départ, cette cellule faisait partie de l'administration Intégration sociale du ministère des Affaires sociales, de l'Environnement et de la Santé publique. Depuis la création, en 2003, du SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale, cette cellule a été transférée à ce SPP. Outre les contrats de ville et de logement, la cellule Politique des grandes villes gère également quelques programmes moins importants, tels que le soutien aux CPAS pour les programmes concernant les demandeurs d'asile régularisés et les sanctions administratives communales. Elle se promet aussi de devenir un centre d'expertise en matière de politique urbaine. À cet égard, des cellules stratégiques ou des administrations demandent parfois son avis dans des matières présentant des points communs avec la politique urbaine.

Au niveau local, des coordinateurs ont été désignés et des groupes de pilotage ont été créés dans les villes et les communes.

0.1.3 Quelques données essentielles

Les subsides accordés pour les contrats de ville et pour les contrats de logement 2005-2007 s'élèvent respectivement à 128,6 et 69,675 millions euros, répartis comme suit entre les régions et les villes et communes :

Tableau 1 – Répartition des subsides (en euros)

	Contrats de ville	Contrats de logement	Total	Total %
Région flamande				
Anvers	30.900.440	18.787.686	49.688.126	25,05
Gand	15.468.027	9.203.523	24.671.550	12,44
Ostende	4.645.657	3.118.765	7.764.422	3,91
Malines	n.a.	2.164.566	2.164.566	1,09
Sint-Niklaas	n.a.	2.323.271	2.323.271	1,17
Total	51.014.124	35.597.811	86.611.935	43,67
Région wallonne				
Mons	6.294.183	2.573.697	8.867.880	4,47
Charleroi	13.945.619	6.469.573	20.415.192	10,29
La Louvière	5.305.192	1.861.585	7.166.777	3,61
Liège	12.945.914	8.101.774	21.047.688	10,61
Seraing	4.196.718	1.416.598	5.613.316	2,83
Total	42.687.626	20.423.227	63.110.853	31,82
Région de Bruxelles-Capitale				
Anderlecht	4.277.469	1.665.784	5.943.253	3,00
Bruxelles	8.019.332	3.126.757	11.146.089	5,62
Schaerbeek	6.434.737	2.512.330	8.947.067	4,51
Molenbeek-Saint-Jean	8.490.622	3.317.912	11.808.534	5,95
Saint-Gilles	3.584.044	1.406.358	4.990.402	2,52
Saint-Josse-ten-Noode	3.177.793	1.242.510	4.420.303	2,23
Forest	966.254	382.311	1.348.565	0,68
Total	34.950.251	13.653.962	48.604.213	24,51
Total général	128.652.001	69.675.000	198.327.001	100,0

Les dépenses afférentes aux contrats de ville et aux contrats de logement de la politique fédérale des grandes villes sont imputées sur des crédits budgétaires dissociés du SPF Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale (programme budgétaire 55.5). Ci-après figurent les montants des moyens déjà utilisés.

Tableau 2 – Aperçu budgétaire au 1^{er} avril 2007 (en euros)

Nature du contrat	Engagé	Dépensé	Dépensé (%)
Contrats de ville	128.652.000	49.320.889	38,3
Contrats de logement	69.675.000	11.091.656	15,9
Total	198.327.000	60.412.545	30,5

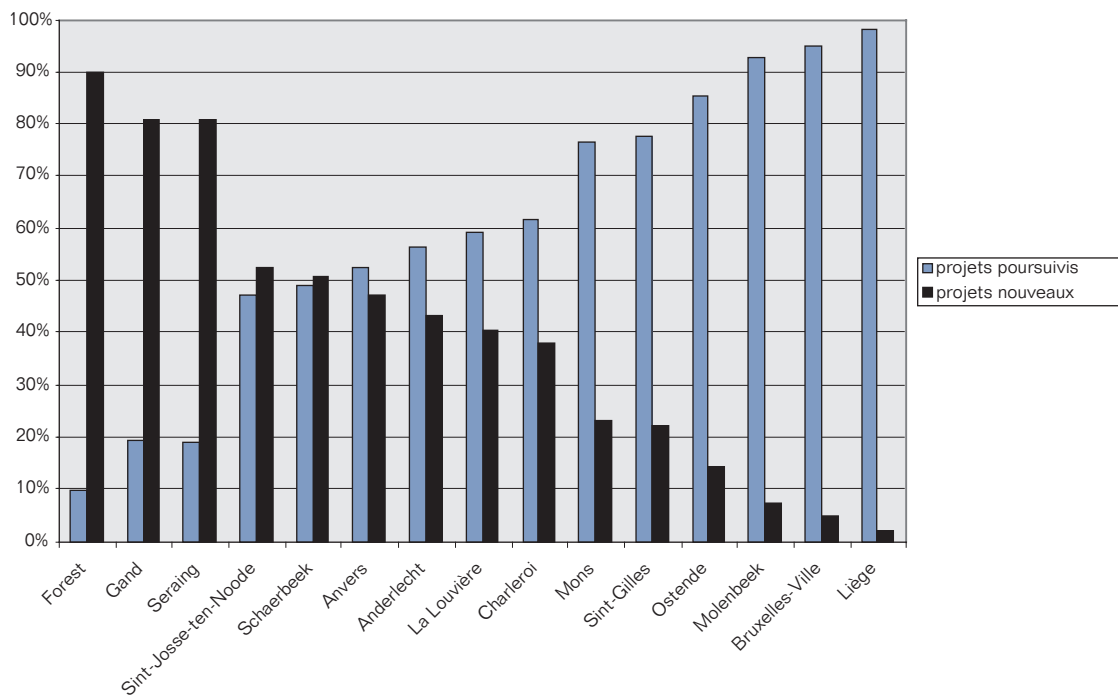
Entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 mars 2007, un montant de 60.412.545 euros (30,5%) a été liquidé². Au 1^{er} avril 2007, un montant de 137.914.455 euros (69,5%) était donc encore ouvert sur ces engagements.

Au total, les contrats de ville 2005-2007 des quinze villes et communes comportent 168 projets. Quant aux contrats de logement des dix-sept villes et communes, ils contiennent 68 projets ou programmes. Nonante-neuf des 168 projets sont la poursuite de projets entamés dans des contrats de ville précédents et les 69 autres sont de nouveaux projets. En termes budgétaires, 61 % du budget des contrats de ville sont consacrés à la poursuite de projets déjà en cours et 39 % à des nouveaux projets. En Flandre, 54 % des moyens sont affectés à de nouveaux projets, en Wallonie, 30 % et à Bruxelles, 24 %. Les projets poursuivis concernent souvent des activités permanentes, telles que l'accueil de nouveaux arrivants dans la ville ou la mise en place d'équipes de propreté. Les membres du personnel ont, dès lors, le plus souvent un contrat à durée indéterminée. Dans le cas des contrats de logement qui constituent un nouvel instrument, tous les projets sont nouveaux.

Le graphique ci-après distingue, en ce qui concerne les contrats de ville, la part des subsides qui est utilisée, par ville ou commune, pour la poursuite de projets déjà en cours et celle destinée aux nouveaux projets.

² Ce montant se compose d'une avance et d'une première tranche intermédiaire.

Graphique 1 – Part des subsides utilisée pour poursuivre des projets en cours et part consacrée aux nouveaux projets (contrats de ville)



À la fin de l'année 2006, 696,2 membres du personnel (équivalents temps plein)³ étaient employés à la charge des moyens destinés à la politique des grandes villes (tableau 3).

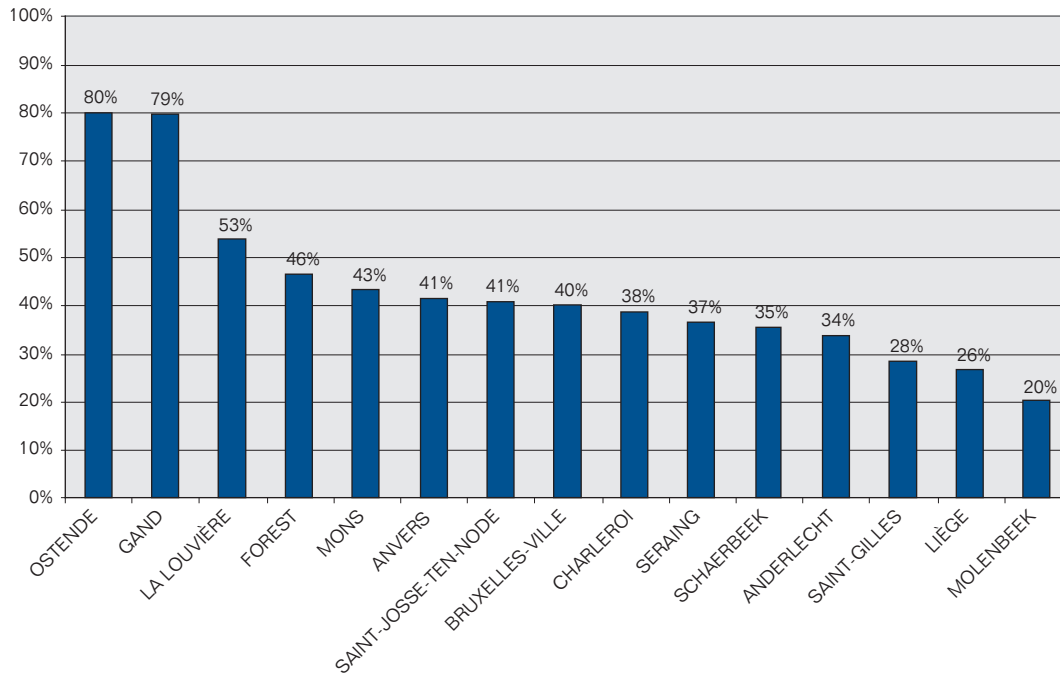
Tableau 3 – Personnel employé par région et par ville/commune dans le cadre des contrats de ville et de logement

	Équivalents temps plein
Anvers	107,7
Gand	19,7
Ostende	3
Sint-Niklaas	0
Malines	0,5
Région flamande	130,9
Mons	45
Charleroi	86
La Louvière	18,3
Liège	110
Seraing	20
Région wallonne	279,3
Anderlecht	21
Bruxelles-Ville	68
Molenbeek-Saint-Jean	87
Schaerbeek	55
Saint-Gilles	28,5
Saint-Josse-ten-Noode	18
Forest	8,5
Région de Bruxelles-Capitale	286
Total général	696,2

³ Ce chiffre reflète évidemment la situation à un moment déterminé (octobre 2006-mars 2007).

En ce qui concerne les contrats de logement, le gouvernement s'est basé sur la norme selon laquelle 100% des moyens devaient être investis, hormis des coûts de coordination limités. Pour les contrats de ville, cette norme s'élevait à 40% minimum. Sur la base des budgets, globalement 44% des moyens destinés aux contrats de ville sont consacrés à des dépenses d'investissement (à Bruxelles, 32%, en Flandre, 56% et en Wallonie, 37%). Le graphique ci-dessous montre que ce pourcentage varie fortement, et ce de 80% à un taux bien inférieur à 40% dans certaines communes.

Graphique 2 – Part des investissements par ville/commune dans le cadre des contrats de ville



0.2 Audit

0.2.1 Objet de l'examen

L'audit porte sur l'efficacité de la politique des grandes villes. Il ne visait pas un examen plus approfondi des aspects de légalité, tels que la problématique de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés et régions en matière de politique des grandes villes⁴.

L'audit concerne les contrats de ville et de logement. Les autres tâches de la cellule Politique des grandes villes (voir 0.1.2) n'ont pas été examinées.

La Cour des comptes a exécuté l'audit au cours de la période d'application des contrats 2005-2007. Il en résulte que l'évaluation définitive de l'exécution des contrats et le décompte final des subsides ne sont pas abordés dans le présent rapport.

⁴ En ce qui concerne cette question juridique, il est renvoyé aux débats parlementaires et à l'avis du Conseil d'État au sujet de l'avant-projet de loi déterminant les conditions auxquelles les communes et les associations peuvent bénéficier de certaines aides financières de l'État dans le cadre de la politique des grandes villes.

0.2.2 Questions d'audit

L'audit se base sur trois questions principales :

1. Comment la politique en matière de contrats de ville et de contrats de logement a-t-elle été mise en œuvre ? (objectifs de la politique, réglementation, choix des communes, etc.) (Chapitre 1)
2. Comment fonctionne la cellule Politique des grandes villes ? (organisation, accompagnement des communes, collaboration, etc.) (Chapitre 2)
3. Quelle est la qualité des contrats de ville et de logement ? (comment ont-ils été réalisés, les projets correspondent-ils aux objectifs de la politique des grandes villes, etc.) (Chapitre 3).

La première question a surtout trait à la responsabilité politique en ce qui concerne la politique des grandes villes, la deuxième question, à la responsabilité de l'administration et la troisième question, à la responsabilité partagée entre l'administration et les villes/communes.

Ces trois questions forment également la structure du présent rapport.

0.2.3 Méthodologie

L'audit s'appuie, en premier lieu, sur l'étude de différents documents au niveau de la politique (exposé des motifs, avis du Conseil d'État, rapports d'évaluation, réglementation, notes de politique générale du ministre, etc.) et au niveau de la gestion (contrats de ville et de logement et documents y afférents, tableaux de bord, rapports des contrôles financiers, directives pour les contrats de ville et les contrats de logement, etc.).

En outre, des entretiens ont été organisés avec :

- le président, les membres du personnel de la cellule Politique des grandes villes, les membres du personnel du service Subventions et marchés publics du SPP Intégration sociale ;
- un représentant de la cellule stratégique du ministre ;
- les coordinateurs au sein des dix-sept villes et communes.

Les rapports des entretiens ont toujours été validés par les interlocuteurs.

Dans chaque ville ou commune, un projet a été examiné. L'objectif n'étant pas de juger les communes individuellement, mais d'évaluer et d'améliorer la politique et la gestion afférentes à la politique des grandes villes, les informations relatives aux communes recueillies lors des visites sur place et par le biais des questionnaires ont été rendues anonymes.

0.2.4 Calendrier

L'audit a été annoncé le 9 août 2006 au ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances ainsi qu'au président du SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale.

Il a été exécuté entre août 2006 et mars 2007.

L'avant-projet de rapport a été transmis le 27 juin 2007 au président du SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale. Le 2 août 2007, la Cour des comptes a reçu une réaction écrite du président.

Le projet de rapport, qui tient compte de la réaction de l'administration à l'avant-projet de rapport, a été transmis le 19 septembre 2007 au ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances. Le 30 octobre 2007, la Cour des comptes a reçu une réaction écrite au nom du ministre.

Chapitre 1

Mise en place de la politique des grandes villes

La manière dont la politique des grandes villes a été élaborée a été examinée à la lumière des normes suivantes :

- Les objectifs de la politique doivent être consignés dans des documents. Ils doivent être vérifiables et, de préférence, formulés en termes de prestations et d'effets sociaux à atteindre. Ils doivent également être cohérents avec l'analyse de problème qui leur sert de fondement.
- Le choix de l'instrument de politique (contrats, subsides,...) et son mode de pilotage (comme le degré d'autonomie du partenaire public) doivent être en adéquation avec les options politiques et être appliqués de manière cohérente.
- Les éléments essentiels de la politique doivent être ancrés dans la réglementation (objectifs, nature juridique des conventions, procédure de justification, etc.). La réglementation contribue à assurer l'égalité et la sécurité juridiques et augmente, par son caractère public, la transparence de la politique et de sa mise en œuvre.
- Le gouvernement est tenu de fournir au Parlement une justification complète, exacte et en temps voulu au sujet tant de la politique à mener que de la politique mise en œuvre.
- Comme la politique des grandes villes préconise une approche globale de la problématique, il est important de veiller à une adéquation avec les autres initiatives prises en matière de politique des grandes villes, et ce tant au niveau fédéral qu'aux autres niveaux de pouvoir. Une adéquation correcte et la mise en place de procédures de concertation permettent de développer des synergies, ou du moins d'éviter des chevauchements ou des discordances.
- Le processus à l'origine de la sélection des villes et communes retenues pour un subside a été examiné sur la base des normes suivantes :
 - Les indicateurs utilisés pour la sélection des villes et communes doivent être pertinents, eu égard aux objectifs de la politique des grandes villes.
 - Les critères doivent être appliqués de manière cohérente pour toutes les villes et communes.
 - Les données servant de base à la répartition doivent être correctes et actuelles.

1.1 Cadre de la politique

Préparation sommaire de la politique

Pour élaborer sa politique, le pouvoir fédéral s'est basé sur l'analyse générale existante de la problématique des grandes villes. Ni l'administration⁵, ni la cellule stratégique n'ont présenté des documents préparatoires de politique spécifiques.

⁵ Lors de l'élaboration de la politique, le SPP Intégration sociale n'existait pas encore.

Seules les communes avec lesquelles il était prévu de conclure un contrat ont été directement associées en tant qu'acteurs à la préparation de la politique. Les régions et les communautés n'ont pas été consultées, ni les associations des villes et communes. Dans une phase ultérieure de l'élaboration de la politique, les avis du Conseil d'État et de l'Inspection des finances ont été demandés, comme le requiert la loi.

La Cour des comptes a reconstruit le cadre de cette politique à partir de documents disponibles s'y rapportant et de déclarations faites au Parlement. On entend ici par *cadre de la politique* la façon dont les villes et communes sont pilotées, la formulation des objectifs, la réglementation et les directives ainsi que la justification de la politique et de son exécution. La justification par le ministre du cadre et des résultats de la politique sont également abordés ici.

Pilotage des communes

Le choix du mode de pilotage des villes et des communes par l'autorité fédérale détermine en grande partie le cadre dans lequel la politique des grandes villes est conçue et mise en pratique. Le pilotage détermine le degré d'autonomie des villes/communes, la répartition des tâches entre le fédéral et les villes/communes, le mode de communication et le degré de contrôle de l'autorité centrale.

Dans le cas des contrats de ville et de logement, le gouvernement a choisi pour instrument de pilotage les subsides contractuels. La raison de ce choix par le gouvernement (et le législateur) ne ressort pas clairement de la loi et du débat parlementaire. Lors du débat parlementaire sur le projet de loi, le ministre a uniquement fait référence au succès de cette formule dans d'autres domaines de politique ou à d'autres niveaux de pouvoir.

Le choix d'associer les subsides à un contrat signifie que la politique élaborée est concertée et que l'autorité fédérale et les villes/communes agissent en partenariat. Le consensus entre les deux partenaires offre une plus grande assise, ce qui facilite la mise en œuvre de la politique et réduit la nécessité de veiller à son respect. En matière de pilotage, un tel instrument nécessite que l'autorité fédérale laisse de la marge à l'autonomie communale et au travail sur mesure. Les villes et les communes doivent disposer d'une capacité administrative locale suffisante ou être prêtes à en développer une. Les villes et les communes doivent en effet cerner leurs besoins, formuler des objectifs basés sur ces besoins et aborder la réalisation de ces objectifs avec méthode. Le contrat conclu avec les autorités fédérales repose donc en principe sur ce programme.

Il ressort tant de la déclaration gouvernementale (1999) que d'autres déclarations du ministre qu'un mode de financement plus souple avait été prévu pour la politique des grandes villes, sous la forme d'un financement par enveloppe. Ce mode de financement permet aux villes et communes, dans les limites déterminés par les autorités fédérales, de décider de manière autonome de l'utilisation des moyens octroyés. Ce système autorise la commune à répartir librement les subsides entre ses divers projets ou actions prévus. Un des avantages est qu'il n'est pas nécessaire d'adapter les contrats en cas de modifications dans le budget de l'affectation des moyens entre les actions et les projets. Le ministre a pourtant écarté cette option lors des débats parlementaires sur le projet de loi. Il souhaitait sur les plans financier et administratif un pilotage plus classique et plus fort des villes et des communes. L'administration a rédigé des directives détaillées à cette fin. Ce choix implique que le ministre souhaite mener la politique des grandes villes au départ d'objectifs ou de priorités propres au fédéral.

Formulation des objectifs

Pour la période actuelle des contrats de ville (2005-2007), les projets doivent s'inscrire dans le cadre de cinq objectifs stratégiques :

1. Développement intégré des quartiers dans la ville
2. Économie locale dynamique, durable et emplois de proximité
3. Cohésion sociale forte dans les quartiers
4. Ville saine dans un environnement sain
5. Offre qualitative de logements

En outre, il est demandé aux villes et communes de veiller plus spécialement à cinq objectifs stratégiques transversaux :

1. Insertion socioprofessionnelle
2. Égalité des sexes
3. Diversité et interculturalité
4. Participation des habitants
5. Développement durable

Depuis 2005, des contrats de logement ont également été conclus. Ceux-ci doivent s'inscrire dans le cadre des quatre objectifs stratégiques :

1. Augmenter une offre locative de qualité et à un prix abordable.
2. Faciliter l'accès à la propriété pour les ménages à revenus bas ou modestes, ainsi que pour les jeunes.
3. Renforcer la politique communale contre la taudification, la spéculation immobilière et les logements inoccupés.
4. Mettre en place des actions transversales pour la réintégration de groupes défavorisés en leur facilitant l'accès au logement.

Ces objectifs sont déclinés en objectifs opérationnels dans les directives.

À la fin de la période de trois ans (2005-2007), il ne sera pas possible de voir dans quelle mesure les objectifs de la politique ont été réalisés : à l'exception de chiffres concernant des logements supplémentaires ou l'amélioration de logements existants, il n'est pas prévu de mesure d'impact au niveau de ces objectifs (cf. 3.3.3). Les objectifs ne sont pas non plus réellement poursuivis par les autorités fédérales comme tels. Ils constituent plutôt des options dans lesquelles les communes peuvent puiser librement en fonction de leurs propres besoins, visions, priorités, etc. Selon le collaborateur du ministre, ce choix a été délibéré. La politique ne visait pas à préconiser des résultats ou des effets à atteindre, mais uniquement à formuler des objectifs généraux, à concrétiser dans le cadre des négociations menées individuellement avec les villes/communes afin de prendre en compte les différences qui les caractérisent.

Cette vision repose sur un pilotage restreint des communes par les autorités fédérales sur le plan du choix du projet. Elle s'inscrit dans le prolongement de la conception du partenariat et du sur-mesure. Le caractère vague des objectifs ou des options complique toutefois la justification par le ministre quant aux résultats de la politique.

Réglementation

La réglementation relative aux contrats de ville et de logement se compose des éléments suivants :

- Loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État dans le cadre de la politique urbaine ;
- Arrêté royal du 12 août 2000 fixant les modalités d'application de la loi déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État dans le cadre de la politique urbaine, tel que modifié par les arrêtés royaux du 26 septembre 2001 et du 28 avril 2005 ;
- Arrêté royal du 17 septembre 2005 accordant une autorisation au ministre qui a la politique des grandes villes dans ses attributions d'octroyer des subventions ;
- L'arrêté royal du 23 mai 2005 portant octroi de subventions à certaines villes et communes dans le cadre de la politique des grandes villes pour la période 2005-2007 et l'arrêté ministériel du 27 octobre 2005 portant octroi de subventions à certaines villes et communes dans le cadre des actions spécifiques dans le secteur du logement pour la période 2005-2007 (non publiés) octroient les subsides afférents respectivement aux contrats de ville et aux contrats de logement.

Cette réglementation est particulièrement concise. Le contenu et l'exécution des contrats de ville et de logement sont surtout définis dans les directives à l'intention des villes et des communes, rédigées par l'administration (voir ci-après).

Les principaux manquements de la réglementation sont :

- Les objectifs et la nature des projets à subsidier ne sont pas décrits clairement.
- Les critères de sélection des villes et communes et les critères de répartition des subsides entre les villes et communes sélectionnées font défaut. Ni la loi du 17 juillet 2000 ni l'arrêté d'exécution du 12 août 2000 ne contiennent des informations au sujet de la sélection des communes et de la répartition des moyens⁶.

En ordre subsidiaire, il manque des dispositions claires concernant :

- Les procédures relatives au contrôle et aux contestations (la procédure se limite à l'approbation formelle par le conseil des ministres) ;
- Le cadre budgétaire (la loi prescrit uniquement des allocations de base spécifiques et se réfère ensuite aux *possibilités budgétaires*).

La politique et l'exécution de la politique ne sont pas suffisamment ancrées dans la réglementation. Cette conclusion rejoint le commentaire formulé par le Conseil d'État au sujet de l'avant-projet de loi⁷. Dans tous les cas, indépendamment du choix final de modèle de pilotage par l'autorité fédérale, il aurait fallu intégrer dans la loi les objectifs ainsi que les critères de sélection et de répartition des moyens.

⁶ Or, dans son commentaire oral au sujet du projet de loi, le ministre a mentionné le nom des onze villes et communes initiales qui recevraient une subvention, ainsi que la répartition des moyens entre les communes.

⁷ « Force est, dès lors, de conclure que la nature de l'aide à accorder et les conditions essentielles auxquelles cette dernière pourra l'être doivent être établies dans le projet même. » (Projet de loi déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État dans le cadre de la politique urbaine, 18 avril 2000, DOC 50-0585/001, p. 11)

Directives

Les directives du SPP à l'intention des villes et communes viennent compléter la réglementation. Les directives fondamentales concernant les contrats de ville et de logement sont partiellement conformes à cette philosophie de partenariat. Le choix des projets doit, cependant, s'inscrire dans le cadre formulé par l'autorité fédérale (objectifs stratégiques et directives), mais celui-ci est tellement large qu'une grande place est laissée au sur-mesure dans le choix des projets. Le pilotage des processus et des plans ne permet pas le sur-mesure (par exemple, le plan en sept étapes imposé, les modèles pour le suivi par le biais de tableaux de bord, les groupes de pilotage et les comités d'accompagnement, etc.). Toutes les villes et communes, indépendamment de l'existence de plans d'administration globaux ou de plans de logement, doivent sélectionner leurs projets de la même manière et justifier cette sélection.

Les directives financières reposent également sur le principe d'un pilotage fédéral fort des villes et des communes. Elles imposent aux communes une justification financière détaillée à l'aide de documents uniformes conçus par les autorités fédérales. Ces directives engendrent des coûts pour les villes/communes qui respectent, tant sur le fond que la forme, toutes les contraintes en matière de processus, de plans et de justifications.

La pratique démontre que la plupart des communes s'arrogent un large degré d'autonomie et de liberté politique, ce qui conduit souvent à une gestion fédérale théorique de la mise en œuvre de la politique des grandes villes. Cette situation est notamment due à l'application très souple et l'interprétation très large des directives par l'administration fédérale et à l'application purement formelle des directives par les villes et les communes. Les projets sont par exemple d'abord choisis par l'administration de la ville ou de la commune et ensuite (rétroactivement) justifiés conformément aux directives. Il arrive également que des villes ou communes n'appliquent pas certaines directives. Dans ce sens, l'exécution de la politique se rapproche, dans la pratique, du financement souple et de la large autonomie accordée aux villes et communes tels que visés au départ. C'est également un moyen pour les villes et communes de réduire leurs charges.

Justification par le ministre devant le Parlement

La préparation sommaire de la politique et la loi succincte indiquent déjà qu'au cours de l'élaboration de la réglementation, le Parlement n'a pas reçu une information et une justification suffisantes. L'exposé des motifs du projet de loi (loi du 17 juillet 2000) n'était pas les options politiques et les choix d'instruments et ne commente pas davantage les critères choisis pour la sélection des villes et des communes et la répartition des moyens. Lors de l'examen du projet de loi au Parlement, ce dernier a reçu des informations minimales au sujet des intentions du gouvernement en la matière. Pratiquement aucune information ne lui a été communiquée concernant les objectifs, le contenu et la forme de la politique. De même, des informations au sujet de l'encadrement de la mise en œuvre de la politique faisaient également défaut (l'intégration et l'organisation administratives de la politique des grandes villes, le soutien technique des communes, les systèmes de suivi et de contrôle). Un amendement a introduit dans la loi une disposition (article 7) prévoyant une évaluation unique au terme de la deuxième année qui suit l'entrée en vigueur de la loi. Quant à la mise en œuvre concrète de la politique des grandes villes, le ministre s'est référé à la définition qui lui sera donnée par le gouvernement dans les contrats à conclure avec les villes et communes à l'issue des négociations.

D'après le collaborateur du ministre, cette approche résulte d'un choix délibéré. D'une part, le gouvernement voulait prévoir un ancrage légal pour conférer une base solide à la politique des grandes villes et, d'autre part, il souhaitait que celle-ci ne soit concrétisée sur le plan de son contenu que par le biais des négociations avec les villes et les communes. Le contexte institutionnel de l'époque était peu propice à l'instauration d'une politique fédérale des grandes villes, étant donné que chaque région avait déjà élaboré une politique urbaine à des degrés divers. L'objectif de la loi du 17 juillet 2000 visait donc uniquement à accorder une autorisation permanente au gouvernement pour financer la politique des grandes villes, de manière à ne pas devoir demander une autorisation parlementaire chaque année (article 12 de la législation relative à la comptabilité de l'État). La loi autorise le gouvernement à préciser la politique sans le concours du Parlement. La sélection des villes et des communes, la répartition des moyens par ville/commune et l'introduction de contrats de logement supplémentaires⁸ ont été fixées par arrêtés d'exécution.

Depuis son entrée en vigueur, la législation relative à la politique des grandes villes n'a pas encore subi de modification profonde. Le besoin d'une telle modification ne se fait guère sentir, puisque le gouvernement définit de manière autonome les modalités de mise en œuvre de la politique des grandes villes. Seule la loi-programme de 2004 a apporté une modification à la loi, qui était nécessaire pour permettre d'opérer avec des contrats pluriannuels au lieu de contrats annuels⁹.

En 2002, lors de l'examen de la note de politique générale et en exécution de l'article 7 de la loi du 17 juillet 2000, un rapport d'évaluation a été soumis au Parlement concernant le fonctionnement de la politique des grandes villes au cours des années 2001-2002. Le *Rapport d'évaluation de la politique fédérale des grandes villes 2000-2002* est surtout descriptif. Il contient des analyses de la problématique des grandes villes et des recommandations. Par contre, il ne fournit aucune information financière ou d'efficacité concrètes au sujet de la mise en œuvre de la politique des grandes villes. Il souligne que les résultats de la politique des grandes villes ne peuvent être évalués qu'à long terme. Le document n'a pas donné lieu à un plus ample débat parlementaire. Le ministre n'a proposé aucune modification concrète de la politique à la suite du rapport d'évaluation.

Les notes de politique générale annuelles du ministre permettent aux parlementaires de se faire une idée des lignes de force de la politique des grandes villes. Ces notes figurent dans les documents qui accompagnent le budget et peuvent faire l'objet d'un débat parlementaire. Depuis 2001, une note de politique générale afférente à la politique des grandes villes a été soumise chaque année au Parlement. Ces notes fournissent une information concernant les objectifs de la politique et les moyens budgétaires nécessaires pour l'année suivante. Sur le plan du contenu, elles mentionnent surtout les intentions du ministre quant à la politique et constituent souvent un rappel du contenu des notes précédentes. Les informations sont très succinctes, contiennent peu de chiffres et d'indications sur l'utilisation des moyens au cours des années précédentes, les prestations à fournir par le gouvernement et l'administration, l'état des lieux de l'exécution de la politique et les résultats atteints. Cela n'a rien d'étonnant étant donné que les objectifs stratégiques ne font pas l'objet d'un suivi (voir plus haut). Les chiffres mentionnés ne sont, en outre, pas toujours corrects. Ainsi, le ministre a déclaré que, d'après une estimation provisoire, grâce au programme fédéral, quelque 3.000 logements allaient être

⁸ Cette décision a été rendue possible par la modification de l'arrêté royal du 12 août 2000.

⁹ Articles 227 - 229 de la loi-programme du 24 décembre 2004.

créés: 1.500 directement (financement Plan logement) et 1.500 indirectement (cofinancement)¹⁰. Sur la base des estimations figurant dans les contrats de logement, la Cour des comptes a effectué sa propre estimation du nombre de nouveaux logements escompté et est arrivée à 907 unités de logement supplémentaires: 506 unités de logement à la suite de nouvelles constructions et 401 unités de logement par le biais de la réhabilitation de logements inoccupés (logements insalubres, reconversion d'un bâtiment industriel, création de logements supplémentaires au-dessus de commerces, etc.). Ces chiffres sont plutôt optimistes, puisqu'il s'agit du nombre annoncé de logements mais que les réalisations seront probablement inférieures. Par ailleurs, si le programme est exécuté comme prévu, la qualité de 1.609 logements devrait être améliorée et 37 logements de transit devraient être créés.

À l'occasion de questions parlementaires posées par les députés et les sénateurs, le ministre a fourni des informations complémentaires sur la politique des grandes villes, surtout concernant la sélection des villes et des communes et la répartition des moyens ainsi que l'état de la situation. Cette communication contenait aussi des imprécisions. Ainsi, la différence d'approche pour la répartition utilisée entre les communes de la Région de Bruxelles-Capitale et celle des deux autres régions n'a pas été mentionnée dans sa réponse à une question parlementaire portant sur le mécanisme de répartition utilisé.

1.2 Prise en compte des initiatives existantes dans la définition de la politique

Ce point traite de la collaboration au niveau politique, la collaboration au niveau administratif étant abordée au point 2.3.

Lors de l'examen parlementaire de la loi, la problématique de la compétence et la nécessité d'une harmonisation et d'une collaboration entre l'autorité fédérale et les communautés et régions ont été largement abordées. Malgré les nombreuses propositions formulées en vue d'intégrer dans la loi une quelconque forme de concertation avec les communautés et les régions, aucune garantie formelle n'y a été insérée. Le ministre a assuré que, dans la pratique, il y aurait une concertation suffisante avec les communautés et les régions:

- Au niveau fédéral, la conférence interministérielle Politique des grandes villes et logement servirait d'instrument de coordination.
- Étant donné que la politique des grandes villes a trait à plusieurs domaines de politique fédéraux, un comité interministériel a été créé et a été chargé de *superviser* la conclusion et l'exécution des contrats.

La déclaration gouvernementale¹¹ et les notes de politique générale successives des ministres compétents en matière de politique des grandes villes rappellent également la volonté d'instaurer une concertation et une collaboration entre les différents niveaux politiques.

¹⁰ Budget des voies et moyens 2006, DOC 51-2043/005, p. 760. Note de politique générale (10 octobre 2005) du ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51-2045/011, p. 93.

¹¹ L'accord de gouvernement 2003 vise, dans son chapitre consacré aux *quartiers viables dans des grandes villes viables*, la plus grande cohérence possible en mettant l'accent, en tant que point d'action de la politique des grandes villes, sur une concertation étroite entre les villes, les communes, les régions et les communautés, l'État fédéral et l'UE.

Pourtant, la collaboration avec les régions et communautés n'est pas encore optimale. Si la conférence interministérielle Politique des grandes villes et logement, à laquelle participent les autorités fédérales, les régions et les communautés, se penche sur l'aspect logement, les autres facettes de la politique urbaine (par ex. : la mise en concordance des programmes de soutien) n'y sont pas abordées.

La collaboration au sein du niveau fédéral reste également limitée. Il manque un plan fédéral qui élaborerait de manière cohérente la politique des grandes villes sous l'angle des divers domaines de politique (contrats de ville et de logement, mesures fiscales, etc.).

1.3 Sélection des villes et des communes pour les contrats de ville et répartition des moyens

1.3.1 Lancement de la politique des grandes villes (2000)

Sélection des villes et des communes

La sélection des villes et des communes en Région wallonne et en Région flamande s'est basée sur le nombre d'habitants. Les villes de plus de 150.000 habitants ont été retenues, à savoir Anvers, Gand, Charleroi et Liège.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, ce n'est pas le nombre d'habitants qui a servi de critère mais le choix s'est porté sur les communes dont des quartiers figurent au programme européen *Objectif 2*: Anderlecht, Bruxelles-Ville, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Forest.

Ainsi, onze villes et communes, totalisant près d'1,6 million d'habitants, ont été sélectionnées.

Répartition des moyens

La répartition des moyens *entre les régions* a été effectuée sur la base du nombre respectif d'habitants des communes sélectionnées, ce qui a conduit à la répartition suivante: 42,9% pour la Flandre, 32,3% pour Bruxelles et 24,9% pour la Wallonie.

La répartition des moyens *au sein de chaque région* a été effectuée sur la base de plusieurs critères en fonction de la région:

- Dans la Région wallonne et la Région flamande, le nombre d'habitants de la ville ou de la commune a servi de critère, soit à l'époque l'équivalent d'un subside de 21,74 euros par habitant.
- Dans la Région de Bruxelles-Capitale, les moyens ont été répartis sur la base du nombre d'habitants de la commune vivant dans un quartier relevant d'*Objectif 2*. Dans certaines communes, plus de la moitié de la population habite dans un tel quartier alors que dans d'autres, ce pourcentage est beaucoup plus restreint. C'est la raison pour laquelle le subside par habitant a varié fortement d'une commune à l'autre: de 45,34 euros par habitant à Saint-Josse-ten-Noode à 6,69 euros par habitant à Forest.

Le ministre a déclaré au Parlement que les efforts se sont surtout concentrés sur les grandes villes et communes afin d'éviter la dispersion des moyens. Une telle approche nécessitait la sélection d'un nombre relativement restreint de villes et communes. Cependant, le ministre n'excluait pas à moyen terme une collaboration avec les villes de taille moyenne. Malines, Lokeren et La Louvière figuraient parmi les exemples cités à l'époque.

1.3.2 Extension de onze à quinze villes et communes (2001)

Pour l'année budgétaire 2001, quatre villes/communes supplémentaires ont été sélectionnées sur la base de nouveaux critères de sélection¹². Les onze villes et communes initiales ont été maintenues et n'ont pas été soumises aux nouveaux critères de sélection.

Dans la pratique, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas été incluse dans l'extension. Aucune ville ou commune n'a donc été ajoutée, alors que la commune d'Ixelles répondait à tous les critères de sélection (cf. ci-après).

Les trois critères à remplir par les villes et communes étaient les suivants :

- Compter au moins 60.000 habitants.
- Posséder un revenu moyen par habitant inférieur à la moyenne nationale.
- Avoir au moins 10% de sa population dans un quartier défavorisé¹³.

Ce dernier critère *n'a pas été évalué au niveau des communes*, mais au niveau des régions urbaines. Il ne faut pas confondre la notion de *région urbaine* avec les divisions administratives habituelles. Il s'agit d'une notion sociologique qui comprend généralement plusieurs communes qui, sur la base de critères socio-économiques, forment un tout¹⁴.

Sur la base de ces critères de sélection (cf. également le tableau 7 en annexe), les villes de Mons, La Louvière et Seraing ont été ajoutées pour la Région wallonne et la ville d'Ostende pour la Région flamande.

Au terme d'une année de transition, en 2002, une nouvelle répartition des subsides entre les régions a été établie : 39,7 % pour la Région flamande, 27,2 % pour la Région de Bruxelles-Capitale et 33,2 % pour la Région wallonne. Les critères de répartition n'ont plus été modifiés après 2002 et les données utilisées n'ont plus été actualisées. La répartition en termes de pourcentage des subsides entre les quinze villes et communes est donc restée constante depuis 2002 (cf. tableau 8 en annexe).

Le gouvernement a lié un avantage supplémentaire aux contrats de ville. Dans le cadre des conventions de premier emploi, 170 membres du personnel sont mis à la disposition des quinze communes bénéficiant d'un contrat de ville¹⁵.

¹² La Cour des comptes ne dispose que d'une seule source d'information au sujet de la méthode utilisée pour réaliser cette extension, à savoir le *Rapport d'évaluation de la politique fédérale des grandes villes 2000-2002*, soumis au Parlement en 2002. L'administration n'a pas été en mesure de produire des notes ou des documents de travail. Les arrêtés ministériels de répartition concernant les contrats de ville 2001 ne contiennent pas davantage de renseignements relatifs au mécanisme de sélection et de répartition.

¹³ Les chiffres concernant le nombre d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés proviennent d'une étude commandée par le ministre compétent pour la politique des grandes villes : *Structures sociales et quartiers en difficulté dans les grandes régions urbaines belges* (2001).

¹⁴ Ainsi, la région urbaine de Bruxelles se compose de 63 communes, la région urbaine de Hasselt-Genk de 10 communes et la région urbaine de Gand de 13 communes. Source : Institut national de statistique, *Les zones urbaines belges 1991, Études statistiques*, n° 104, 1996, 25 p.

¹⁵ Répartis comme suit : Anderlecht : 6 ; Anvers : 31 ; Bruxelles-Ville : 8 ; Charleroi : 22 ; Forest : 2 ; Gand : 26 ; La Louvière : 6 ; Liège : 14 ; Molenbeek : 8 ; Mons : 9 ; Ostende : 16 ; Saint-Gilles : 5 ; Saint-Josse : 3 ; Schaerbeek : 7 ; Seraing : 7.

1.3.3 Avis de la Cour des comptes

Non-application de nouveaux critères de sélection aux villes et communes sélectionnées initialement

Les villes et communes initialement sélectionnées ne répondaient pas toutes aux critères imposés aux nouvelles communes. Les villes d'Anvers et de Gand ne remplissaient pas le critère du revenu. Leur revenu moyen par habitant était, en effet, supérieur à la moyenne nationale. Ainsi, à titre d'exemple, le revenu moyen d'Anvers était supérieur à celui de Namur, alors que celle-ci n'avait pas été sélectionnée précisément en raison de son revenu moyen trop élevé.

Impact du critère d'un nombre minimum de 60.000 habitants, imposé dans les régions flamande et wallonne

La fixation d'un nombre minimum d'habitants découle du souci d'éviter la dispersion des moyens fédéraux consacrés à la politique des grandes villes. En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, aucun nombre minimum d'habitants n'a, cependant, été imposé, de sorte que des communes plus petites telles que Saint-Josse-ten-Noode (22.076 habitants) et Saint-Gilles (42.291 habitants) ont pu bénéficier d'un subside. Par contre, pour les autres régions, le critère des 60.000 habitants minimum a été appliqué de manière stricte. Ainsi, des communes urbanisées de la Région wallonne situées aux frontières de la ville et où la situation est plus grave que dans la ville même ont été exclues (voir exemples suivants).

- Farciennes (11.435 habitants) est une commune limitrophe de Charleroi. Par rapport à Charleroi, Farciennes avait un revenu moyen par habitant inférieur (7.085 euros contre 8.401 euros) et comptait plus du double d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés (82 % de la population contre 40 %).
- Saint-Nicolas (23.108 habitants) est adjacente à Liège et Seraing. Avec un revenu moyen de 8.309 euros par habitant et 71 % de la population vivant dans des quartiers défavorisés, la situation de cette commune était plus grave que dans ces deux villes.

Exclusion de la commune d'Ixelles lors de l'extension de 2001

Au moment de l'élargissement de la sélection, la commune d'Ixelles remplissait tous les critères imposés. Elle comptait 72.524 habitants et le revenu moyen par habitant y était inférieur à la moyenne nationale. De plus, la commune appartient à la région urbaine de Bruxelles où 19,4% de la population habite dans un quartier défavorisé. Or, Ixelles n'a pas été incluse dans la nouvelle sélection. La Cour des comptes n'a pu retrouver aucune décision officielle concernant le maintien de la répartition existante au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, mais selon l'administration, il existait un accord politique sur le fait de ne pas procéder à une extension dans cette Région. L'intégration d'Ixelles aurait nécessité une révision de la clé de répartition au sein de cette Région, étant donné qu'elle s'effectue sur la base du nombre d'habitants vivant dans des quartiers relevant d'*Objectif 2* et qu'Ixelles ne comporte pas de tels quartiers.

Évaluation au niveau des régions urbaines du pourcentage d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés

Mesurer le pourcentage d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés au niveau des *régions urbaines* semble peu pertinent à la lumière des objectifs poursuivis par la politique des grandes villes. En mesurant le pourcentage d'habitants vivant dans des quartiers à problèmes au niveau de l'ensemble de la région urbaine et non de la commune même, les communes plus pauvres situées dans des régions urbaines plus prospères se trouvent lésées.

Exemple :

- Genk appartient à la région urbaine Hasselt-Genk. Lorsque la mesure est prise au niveau de la région urbaine, les chiffres afférents à la commune de Genk sont mélangés aux chiffres relatifs à la ville d'Hasselt, plus prospère, et à huit autres communes limitrophes. Le pourcentage des habitants de Genk vivant dans des quartiers défavorisés était de 20%, mais, à la suite de l'association avec Hasselt (3%), notamment, le pourcentage de l'ensemble de la région urbaine n'atteignait plus que 6%. La région urbaine Hasselt-Genk et, donc, Genk ont été exclus de la sélection. Or, la situation à Genk était pire (20% d'habitants dans des quartiers défavorisés) que celle prévalant dans une ville sélectionnée comme Ostende (18% d'habitants dans des quartiers défavorisés). Ostende se situant dans une petite région urbaine (Ostende et deux communes limitrophes), les chiffres de la région urbaine diffèrent toutefois moins de ceux de la ville.

Répartition des moyens sur la base du nombre total d'habitants

Les contrats de ville ont été créés pour résoudre les problèmes rencontrés dans les quartiers à problèmes des grandes villes et communes, comme il ressort de l'accord de gouvernement de 1999, de l'exposé des motifs relatif à la loi du 17 juillet 2000 et de l'examen de cette loi au Parlement.

Or, en Région wallonne et en Région flamande, la répartition des moyens entre les villes/communes sélectionnées n'a pas tenu compte du pourcentage d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés. Chaque ville ou commune sélectionnée dans ces régions reçoit une somme identique par habitant (23 euros par habitant par an pour les contrats de ville actuels), indépendamment de sa situation économique et sociale. Les différences socio-économiques entre les villes/communes subventionnées sont néanmoins grandes, comme l'illustre l'exemple suivant.

- Lors de l'extension en 2001, la ville de Gand avait un revenu moyen par habitant de 11.639 euros et 18% de sa population vivait dans des quartiers défavorisés. La ville de Seraing, quant à elle, avait alors un revenu moyen de 8.788 euros par habitant et 48% de sa population vivait dans des quartiers défavorisés.

Une zone de tension se crée donc entre la volonté de venir en aide aux quartiers à problèmes et une répartition uniforme des moyens qui ne tient pas compte de la taille de ces quartiers dans les différentes communes. Il ne fait aucun doute que cette situation résulte de l'absence d'assise sociale et politique en faveur d'une répartition des subsides sans clé de répartition fixée préalablement entre les régions. Pour la répartition des moyens au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, il a par contre été opté pour une répartition différenciée, à savoir le nombre d'habitants vivant dans un quartier *Objectif 2*.

La Cour des comptes conclut que les critères n'ont pas été appliqués de manière cohérente entre les régions et lors de l'élargissement de la sélection. La relation entre les critères de sélection et de répartition, et les objectifs visés par la politique des grandes villes, fait défaut ou n'apparaît pas clairement. La Cour des comptes reconnaît qu'il faut trouver une assise politique et sociale suffisante pour la politique et que le choix de critères pertinents n'est pas simple. Il importe dès lors d'autant plus que les choix effectués soient suffisamment étayés, justifiés et présentés de manière transparente, ce qui ne s'est pas produit dans le cas de la politique des grandes villes.

1.4 Sélection des villes et communes pour les contrats de logement et répartition des subsides

1.4.1 Sélection et répartition

Sélection des villes et communes

Le choix des villes et communes a été effectué lors de deux cycles de sélection. Le premier s'est basé sur trois critères :

- Le nombre d'habitants. Dans les Régions wallonne et flamande, seules les villes comptant plus de 60.000 habitants ont été sélectionnées, à savoir onze en Flandre¹⁶ et sept en Wallonie¹⁷. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, toutes les communes ont été prises en considération, indépendamment du nombre d'habitants.
- La densité de population. La densité de population devait s'élever à plus de 600 habitants par km², ce qui a provoqué l'exclusion de Tournai de la sélection.
- Le revenu moyen par *déclaration fiscale* (exercice d'imposition 2002). Le ministre a déclaré au Parlement que c'est le *revenu moyen par habitant* qui a été utilisé comme critère. C'est ce qu'on retrouve également dans la note adressée au conseil des ministres fixant la répartition définitive. La note de politique générale du ministre, quant à elle, mentionne la notion 'revenu' sans autre précision. En réalité, ce n'est pas le revenu moyen *par habitant* qui a été utilisé, mais le revenu moyen *par déclaration fiscale*. Seules les communes dont le revenu moyen par déclaration fiscale était inférieur à la moyenne nationale ont été retenues. De cette manière, quatre villes flamandes (Bruges, Louvain, Alost et Courtrai), une ville wallonne (Namur) et sept des dix-neuf communes bruxelloises (Woluwe-Saint-Pierre, Watermael-Boitsfort, Uccle, Woluwe-Saint-Lambert, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Ixelles) n'ont pas été reprises dans la sélection.

Les conséquences de l'utilisation du revenu moyen par déclaration au lieu du revenu moyen par habitant tel qu'annoncé sont considérables. Dans la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, Namur et Ixelles ont ainsi été éliminées de la sélection, alors que le revenu moyen par habitant y était inférieur à la moyenne nationale. En Région flamande, seules les villes de Genk et d'Ostende auraient été retenues à l'issue de la première sélection si le critère utilisé avait été le revenu moyen par habitant. En raison de l'utilisation du revenu moyen par déclaration, les villes d'Anvers, de Gand, d'Hasselt, de Malines et de Sint-Niklaas ont également été sélectionnées.

¹⁶ Anvers, Malines, Genk, Hasselt, Alost, Gand, Sint-Niklaas, Louvain, Bruges, Courtrai, Ostende.

¹⁷ Charleroi, Mons, La Louvière, Tournai, Liège, Seraing, Namur.

Le second cycle de sélection s'est basé sur cinq critères (cf. tableau 9 en annexe):

- Le nombre d'habitations sans confort ou avec un confort minimal: le pourcentage devait être supérieur à la moyenne nationale.
- Le nombre d'habitations construites avant 1945 et sans confort minimal: le pourcentage devait être supérieur à la moyenne nationale.
- Le nombre d'habitations dont la superficie est inférieure à 35 m²: le pourcentage devait être supérieur à la moyenne régionale.
- Le nombre d'habitations dont l'état a été jugé mauvais par l'occupant: le pourcentage devait être supérieur à la moyenne régionale.
- Le nombre d'habitations occupées par des locataires: le pourcentage devait être supérieur à la moyenne régionale.

Les villes et les communes qui répondaient à au moins trois des cinq critères ont finalement été sélectionnées. Ainsi, dix-sept villes et communes ont été sélectionnées, composées des quinze villes et communes ayant un contrat de ville, complétées par Malines et Sint-Niklaas. Genk et Hasselt, ainsi que quatre communes bruxelloises, ont été éliminées lors du second cycle de sélection.

Répartition des moyens

Après la sélection, les moyens ont été répartis entre les villes et communes retenues (cf. tableau 10 en annexe). Il a été tenu compte du nombre d'habitants dans les villes et communes sélectionnées (au total 2 millions).

Le nombre d'habitants de chaque commune a ensuite été multiplié par un coefficient composé, pour 90%, d'un coefficient relatif à la tension sur le marché locatif et, pour 10%, d'un coefficient relatif à l'évolution de l'indice des prix sur le marché immobilier.

Exemple:

- Pour Mons, le 1^{er} et le 2^e coefficient s'élèvent respectivement à 1,14 et 0,80 et le coefficient composé à 1,10 (= 90% de 1,14 + 10% de 0,80).

Le premier coefficient, relatif à la tension du marché locatif, est calculé en comparant à la moyenne régionale le pourcentage de la population qui habite dans un logement loué au marché privé.

Exemple:

- À Bruxelles-Ville, 38,6% de la population habite dans un logement loué au marché privé. Ce pourcentage s'élève en moyenne à 39,0% dans la Région de Bruxelles-Capitale. Le coefficient calculé pour Bruxelles-Ville s'élève donc à 0,99 (= 38,6 / 39,0).

Les moyennes de la Région flamande (15,5%) et de la Région wallonne (17,3%) étant nettement plus basses que la moyenne régionale bruxelloise (39,0%), les communes flamandes et wallonnes peuvent présenter des coefficients très élevés puisque le calcul se fait sur une base régionale. Cette approche régionale a entraîné une représentation moindre de la Région de Bruxelles-Capitale dans les contrats de logement.

Exemple:

- Ostende obtient un coefficient de 1,91 calculé sur la base des 29,6% de la population occupant un logement loué au marché privé ($1,91 = 29,6 / 15,5$), Liège a un coefficient de 1,82 sur la base des 31,5% des habitants qui ont un logement privé en location ($1,82 = 31,5 / 17,3$). Pour rappel, Bruxelles-Ville n'obtient qu'un coefficient de 0,99 alors que 38,6% de ses habitants occupent des logements loués au secteur privé.

Étant donné que seules les personnes qui louent des logements privés sont prises en considération¹⁸, les villes et communes disposant d'une offre importante en matière de logements sociaux reçoivent moins de moyens. À Seraing, par exemple, le fait que l'offre de logements sociaux soit plus importante que l'offre du marché privé a joué un rôle dans l'obtention du faible coefficient de 0,93.

Le deuxième coefficient utilisé pour la répartition des moyens s'intitule «évolution de l'indice des prix sur le marché immobilier depuis dix ans au niveau régional». L'administration n'a pas été en mesure de fournir les données sources ou la description exacte de cette source à la Cour des comptes. La valeur de ce deuxième coefficient est mesurée au niveau régional et s'élève à 0,61 pour la Région de Bruxelles-Capitale, 0,74 pour la Région flamande et 0,80 pour la Région wallonne.

En multipliant le nombre d'habitants par le coefficient composé (dont la valeur varie de 0,91 pour Seraing à 1,79 pour Ostende) et ensuite par 25,58 euros, on obtient le montant total du contrat de logement 2005-2007 de la commune. La valeur du coefficient composé a, donc, une influence non négligeable sur la répartition.

Comme pour les contrats de ville, une méthode différente a été utilisée pour la répartition au sein de la Région de Bruxelles-Capitale.

La part totale accordée à la Région de Bruxelles-Capitale est calculée en additionnant les montants, obtenus selon la manière exposée ci-dessus, des sept communes sélectionnées de cette région. Ce total est ensuite réparti entre les sept communes à l'aide de la même clé de répartition que celle utilisée pour les contrats de ville, à savoir le nombre d'habitants vivant dans un quartier *Objectif 2*. C'est la raison pour laquelle les contrats de logement des communes bruxelloises s'élèvent à un pourcentage fixe (39%) de leur contrat de ville.

L'introduction des contrats de logement a entraîné une modification de la répartition des moyens consacrés à la politique des grandes villes entre les différentes régions, en faveur de la Région flamande qui reçoit 43,7% des moyens (contre 39,7% avant l'introduction des contrats de logement). La Région wallonne reçoit 31,8% (contre 33,2%) et la Région de Bruxelles-Capitale, 24,5% (contre 27,2%).

1.4.2 Avis de la Cour des comptes

Éviction injustifiée de Bruges lors de la sélection

Bruges a été écartée lors du premier cycle de sélection en raison de l'utilisation de données arrondies à la hausse pour le critère du revenu. Le revenu moyen par déclaration pour Bruges (24.662 euros) était inférieur à la moyenne nationale (24.692 euros). Cependant, dans les calculs de l'administration, le rapport entre le revenu de la commune et la moyenne nationale (99,88%) a été arrondi à la hausse, soit 100%. Bruges a, de ce fait, été éliminée. En effet, sur la base des données arrondies, Bruges ne satisfaisait pas au critère précisant que le revenu moyen par déclaration devait être inférieur à la moyenne nationale. La ville répondait aussi aux conditions prévues pour le deuxième cycle de sélection et aurait donc dû faire partie de la sélection définitive et obtenir un contrat de logement si les données avaient été utilisées correctement.

¹⁸ Contrairement au critère *nombre d'habitations occupées par des locataires* utilisé lors du second cycle de sélection lors duquel les logements sociaux étaient pris en compte.

Mécanisme de sélection complexe et insuffisamment justifié

Le mécanisme (deux cycles de sélection basés sur huit critères différents) est particulièrement complexe. Le choix de chaque critère et la détermination de la valeur minimum pour chaque critère ont toujours une influence sur la sélection définitive des communes. Selon que les pouvoirs publics optent pour une comparaison avec une moyenne régionale plutôt que nationale ou qu'ils décident par exemple, que trois plutôt que quatre des cinq critères doivent être remplis, la sélection finale varie. Le choix des critères et leur combinaison n'ont pas été étayés ni justifiés. La pertinence du choix du mécanisme de sélection n'apparaît donc pas clairement.

Mécanisme de répartition wallon et flamand ne tenant pas compte de la qualité des habitations ou du revenu moyen au sein de la commune

Lors de la sélection des villes et des communes, le revenu moyen de la commune et la qualité des habitations existantes ont été pris en compte. Une fois cette sélection effectuée, de tels critères n'ont cependant plus été utilisés pour répartir les moyens entre les villes ou communes sélectionnées dans les Régions flamande et wallonne. Seuls des chiffres relatifs aux secteurs immobilier et locatif ont servi à cet effet. Le résultat de cette approche est illustré ci-dessous en examinant les deux extrêmes.

- Ostende possède le coefficient composé le plus élevé (1,79) et Seraing le plus faible (0,91). Ainsi, Ostende reçoit une subvention de 15,27 euros par habitant par an et Seraing uniquement 7,80 euros.
- Comparons la répartition des subsides avec les critères de logement et de revenu. Seraing compte 9% d'habitations sans confort minimum (pas d'eau courante, pas de WC à l'intérieur, pas de salle de bains ou coin douche), Ostende 5,5%. Le revenu moyen par déclaration s'élevait à 22.676 euros à Ostende et à 20.870 euros à Seraing.

Une constatation similaire a été effectuée en ce qui concerne les contrats de ville. La situation concernant les contrats de logement est, toutefois, plus extrême. En effet, une commune plus riche peut recevoir par habitant près du double du montant reçu par une commune plus pauvre.

Le pourcentage d'habitants louant des habitations privées constitue peut-être un indicateur valable permettant de détecter certains problèmes sur le marché locatif. L'absence de toute explication dans les documents relatifs à la politique ne permet toutefois pas de faire la clarté sur ce point.

Faire intervenir pour 90% cet indicateur dans la répartition, sans tenir compte de l'état des logements de la ville/commune ou du revenu moyen de cette commune, ne cadre cependant pas avec l'intention¹⁹ de concentrer l'aide fédérale sur les villes/communes qui, compte tenu du revenu de leurs habitants, manquent de moyens propres pour mener une politique globale de revalorisation urbaine.

Des conclusions identiques à celles relatives aux contrats de ville peuvent être tirées: utilisation de critères de sélection qui ne sont pas toujours pertinents, absence d'harmonisation entre les critères de répartition et les critères de sélection et absence de transparence.

¹⁹ Note au conseil des ministres du 23 juin 2004, qui a décidé de la répartition.

1.5 Conclusions

La façon dont les autorités fédérales pilotent les villes et communes n'est pas toujours cohérente. Les objectifs stratégiques ne sont pas contraignants et laissent aux villes et communes une grande marge leur permettant d'obtenir des subsides fédéraux pour des projets communaux ou pour leur gestion. Le sur-mesure et l'autonomie communale sont les leitmotiv. Le pilotage des villes et communes par les autorités fédérales est « fort » dans ce sens que les autorités leur imposent des directives détaillées et uniformes concernant la méthodologie qu'elles doivent adopter lors de la sélection, la présentation et le compte rendu financier de leurs projets mais dans la pratique, ces obligations sont souvent respectées de manière purement formelle.

La réglementation est très succincte et les éléments essentiels tels que les objectifs, les critères de sélection des villes et des communes ainsi que les critères de répartition des subsides entre les villes et communes sélectionnées ne figurent pas dans la réglementation.

Le Parlement a été informé dans une mesure limitée et souvent de manière imprécise au sujet de la politique des grandes villes.

La nécessité d'une harmonisation de la politique des grandes villes au sein de l'autorité fédérale et avec les communautés et régions est reconnue, mais celle-ci n'est effectuée que de manière ponctuelle et non structurée.

La sélection des villes et communes et la répartition des moyens entre les communes ne se sont pas déroulées de manière transparente. Les critères n'ont pas toujours été pertinents. En outre, toutes les communes n'ont pas été soumises à des critères identiques. Dans quelques cas, ces derniers n'ont pas été appliqués de manière cohérente. Il en résulte que ce ne sont pas toujours les villes et les communes qui ont le plus besoin de moyens supplémentaires, au regard des objectifs de la politique des grandes villes, qui ont été sélectionnées.

Chapitre 2

Fonctionnement de la cellule Politique des grandes villes

La cellule Politique des grandes villes a été créée au 1^{er} janvier 2001 pour gérer les contrats de ville et de logement. Dans ce cadre, elle est chargée d'une double mission :

- Soutenir la politique fédérale des grandes villes tant sur le plan du contenu qu'au niveau administratif (1^{er} volet) ;
- Contribuer à une collaboration aussi large que possible entre les différents niveaux de pouvoir (fédéral, local, régional et européen) (2^e volet).

La Cour des comptes a examiné l'organisation de la cellule Politique des grandes villes à la lumière des normes suivantes :

- Existence d'une structure organisationnelle claire (description claire des tâches, mécanismes de coordination, etc.) ;
- Adéquation de l'effectif du personnel à l'ensemble des tâches ;
- Répartition claire des tâches entre la cellule stratégique et l'administration. Pour garantir la continuité et la neutralité d'une administration, il est nécessaire d'instaurer une séparation de fonctions claire. Les activités opérationnelles sont exécutées par l'administration.

Pour examiner de quelle manière la cellule Politique des grandes villes accompagne les communes, les normes suivantes ont été utilisées :

- Les instructions de la cellule Politique des grandes villes doivent être en conformité avec les objectifs et la réglementation. Elles doivent être claires et garantir la qualité des contrats et de leur exécution. Par conséquent, elles appliqueront des pratiques identifiées comme meilleures (*best practices*) pour l'élaboration et l'exécution des contrats.
- Les modifications et les interprétations des instructions doivent être communiquées clairement à toutes les villes et communes. Les instructions doivent être appliquées partout de la même façon. Les contrôles nécessaires doivent être exécutés pour assurer une exécution correcte des instructions.
- Les dossiers introduits doivent faire l'objet d'un suivi financier et administratif. Les approbations et les versements doivent être traités dans un délai raisonnable.
- L'administration doit assurer le suivi du contenu des projets et, si nécessaire, jouer un rôle d'appui.

La Cour des comptes a aussi examiné dans quelle mesure la cellule collabore avec d'autres administrations dans le domaine de la politique urbaine.

2.1 Organisation de la cellule Politique des grandes villes

2.1.1 Structure de la cellule

En mars 2007, la cellule disposait du personnel suivant : deux chefs de service (1 N / 1 F), six gestionnaires de projets pour les contrats de ville (3 N / 3 F)²⁰, deux gestionnaires de projets pour les contrats de logement (1 N / 1 F), deux membres du personnel pour les sanctions administratives (1 N / 1 F) et deux membres du secrétariat à mi-temps. Les collaborateurs chargés des sanctions administratives n'exécutent aucune tâche relative aux contrats de ville et de logement. Les membres du personnel ont un statut contractuel, à l'exception d'un seul chef de service et d'un seul gestionnaire de projet.

Des descriptions de fonction écrites existent pour les fonctions de chef de service et de gestionnaire de projets. En outre, il est dressé tous les ans pour chaque collaborateur une fiche mentionnant les compétences, les tâches, la formation, etc. dans le cadre des cercles de développement. Chaque collaborateur suit un certain nombre de thèmes et est responsable de l'accompagnement des études scientifiques, des journées d'étude, des rubriques thématiques du site internet, etc. concernant ces thèmes.

Le contrôle financier des contrats n'est pas effectué par la cellule même, mais par deux collaborateurs du service Subventions et marchés publics des services généraux du SPP. Le contrôle occupe, pour le moment, environ 0,5 équivalent temps plein (ETP) pour les deux types de contrats. En ce qui concerne les contrats de logement, les collaborateurs du service sont assistés par le gestionnaire de projet de la cellule Politique des grandes villes.

L'intégration organisationnelle de la cellule Politique des grandes villes présente deux caractéristiques atypiques :

- La cellule est gérée non par un, mais par deux fonctionnaires dirigeants. La décision de travailler avec deux chefs de service a été prise lors de la création de la cellule. La répartition des tâches entre les deux chefs de service a été consignée par écrit.
- La cellule ne fait pas partie d'une direction générale, mais relève directement du président du SPP. Cette décision a été prise sur la proposition du président, en concertation avec la cellule stratégique, dans le cadre de l'examen du plan de management du président²¹.

2.1.2 Gestion de la cellule

La mission précitée a été transposée en cinq objectifs stratégiques :

- 1) développement d'une expertise quant au contenu et à la technique des phénomènes urbains par le biais de l'étude et de la collecte et la diffusion des expériences pratiques;
- 2) développement d'un partenariat entre l'administration fédérale et les autorités et acteurs locaux, notamment par la conclusion de conventions pour le financement des programmes de ville et de logement locaux et l'accompagnement des acteurs locaux dans le cadre du développement de ces programmes;

²⁰ Un membre du personnel a été détaché auprès d'une cellule stratégique. L'effectif réel était donc de cinq gestionnaires de projet pour les contrats de ville.

²¹ Cette formule est appliquée pour trois services au sein du SPP : la cellule Politique des grandes villes, le service Politique de la pauvreté et le service Économie sociale. En outre, il existe deux directions générales (CPAS, Services généraux).

- 3) promotion de la politique urbaine transversale en assurant un suivi permanent des aspects urbains dans les divers domaines politiques fédéraux et à d'autres niveaux de pouvoir ;
- 4) développement de plate-formes d'échange des connaissances et des expériences pratiques, en particulier avec les villes et communes avec lesquelles une convention a été conclue, et de la communication, notamment par le biais d'un site internet propre ;
- 5) exécution proactive et professionnelle des obligations administratives qui sont liées à l'exécution de la mission.

Les deux volets de la mission sont reconnaissables dans les cinq objectifs stratégiques.

La mise en œuvre de ces objectifs stratégiques dans des plans opérationnels (annuels) est limitée. Les plans annuels sont concrets sur certains points (organisation d'une journée d'étude ou réalisation d'une étude scientifique sur certains thèmes), mais contiennent des informations limitées et vagues pour de nombreuses activités. En particulier en ce qui concerne l'aspect 'collaboration' – deuxième volet de la mission – les plans restent très vagues. Pour examiner son propre fonctionnement, la cellule dispose de quatre indicateurs (cf. tableau 4 ci-après).

Tableau 4 – Tableau de bord (*balanced score card*) de la cellule Politique des grandes villes

Indicateur	Mesure la plus récente (1)	Utilisation de cet indicateur
1. Réalisation des 32 contrats de ville et de logement (= exécution des projets dans les délais prévus)	Orange (septembre 2006)	Cet indicateur sera bientôt utilisé pour la première fois. Actuellement (mars 2007), chaque contrat est en cours d'évaluation. Ces données seront synthétisées pour pouvoir tirer des conclusions plus générales.
2. Satisfaction quant aux journées d'études	Orange (septembre 2006)	Cet indicateur et surtout les informations plus qualitatives qui sont aussi demandées lors des journées d'études, sont examinés lors des réunions du staff, pour en tirer des enseignements en vue des prochaines journées d'études.
3. Exécution d'actions supplémentaires (par exemple, journées d'études, examen), outre le travail ordinaire, pour chacun des objectifs	Vert (décembre 2006)	Cet indicateur a surtout un effet stimulant et rappelle aux membres du personnel de redoubler d'effort.
4. Satisfaction quant à la politique des grandes villes dans l'analyse des parties prenantes du SPP	Vert (mars 2006)	Cet indicateur est surtout pertinent, parce qu'il attire l'attention sur la (nécessité d'une meilleure) communication de la cellule Politique des grandes villes à l'égard des villes et des communes.

(1) Notations : rouge = mauvais, orange = à améliorer, vert = bon

Source : SPP Intégration sociale

La validité et la fiabilité de ces indicateurs peuvent être contestées, mais il est considéré comme positif de tenter de mieux appréhender ses propres prestations. Il n'existe, cependant, aucun indicateur concernant la collaboration avec les autres services.

2.1.3 Relation entre la cellule Politique des grandes villes et la cellule stratégique

Il existe une relation très étroite, presque une symbiose, entre la cellule Politique des grandes villes et la cellule stratégique. Il n'existe pas de répartition claire des tâches entre ces deux cellules et la cellule stratégique est très largement associée au fonctionnement quotidien et opérationnel de la cellule Politique des grandes villes. C'est ce qui ressort tant des entretiens menés avec toutes les parties concernées (le personnel de la cellule, la cellule stratégique, le président du SPP) que de nombreux documents (procès-verbaux des réunions du staff, courriels, etc.). Exemples :

- Un membre de la cellule stratégique participe toujours activement à la réunion de staff de la cellule, organisée tous les quinze jours.
- De nombreux courriels échangés entre les gestionnaires de projets et les communes – qui traitent de matières opérationnelles – sont envoyés en copie à la cellule stratégique.
- Certaines communes prennent directement contact avec la cellule stratégique.
- À quelques exceptions près, aucun avis formel écrit n'a été adressé à la cellule stratégique en ce qui concerne les propositions introduites par les communes dans le cadre des contrats de ville et de logement²².

La collaboration très étroite entre la cellule stratégique et la cellule Politique des grandes villes s'est développée naturellement. Les parties concernées ont trouvé avantageuse cette manière de procéder : elle permet de travailler rapidement. Par ailleurs, le président du SPP estime logique de formaliser davantage cette relation à l'avenir, lorsque la politique des grandes villes n'en sera plus à ses balbutiements.

2.2 Pilotage, suivi et soutien de la mise en œuvre des contrats de ville et de logement

2.2.1 Qualité et application des directives

Par le biais d'une lettre d'accompagnement du ministre, le SPP a émis des directives à l'intention des villes et communes. Elles règlent le mode d'élaboration des contrats et la gestion administrative et financière de la mise en œuvre du contrat²³.

Directives financières et application

Les directives financières constituent une base raisonnablement valable pour justifier la mise en œuvre du projet et contrôler les dépenses portées en compte. De manière générale, les coordinateurs sont satisfaits de la souplesse dont le SPP fait preuve pour interpréter et appliquer les directives. Les villes et les communes signalent que la *souplesse* de la politique des grandes villes tranche fortement avec les autres flux de subventions (régions, Union européenne, contrats de sécurité).

²² Cette absence d'information a été critiquée par l'Inspection des finances (avis émis au sujet de sept conventions concernant la politique des grandes villes, du 26 avril 2005).

²³ Deux directives financières (*Directives financières des contrats de ville 2005-2007*, 21 p. et *Directives financières des contrats de logement 2005-2007*, 22 p.) et deux directives fondamentales (*Directives du programme Politique des grandes villes 2005-2007*, 27 p. et *Directives des contrats de logement 2005-2007*, 38 p.).

Quelques coordinateurs émettent des critiques à l'égard de trois aspects :

- Les modèles imposés (tels que les tableaux de bord) ne sont pas en adéquation avec la comptabilité et les procédures administratives en vigueur dans les communes.
- La différence entre frais de fonctionnement et investissements est imprécise.
- Des accords sur les conditions et la procédure suivie pour conclure des avenants font défaut.

Les collaborateurs du service Subventions et marchés publics sont également d'avis que des définitions relatives à certains aspects financiers tels que le concept d'investissement devraient être mieux expliquées aux villes et communes. Ils pensent également que le caractère subsidiable de certaines dépenses (intérêts, certains frais de démarrage, etc.) devrait être décrit plus en détail dans les directives et mieux communiqué aux villes et communes.

La Cour des comptes partage ces réflexions et souligne deux autres lacunes :

- Les directives devraient mentionner explicitement la suite que le SPP donnera à certaines constatations d'infractions. Des créances sont-elles irrecevables en cas d'inobservation de formalités? Dans quels cas les subsides sont-ils refusés? Dans la suite du présent rapport, il est démontré qu'en la matière, le SPP n'adopte pas une attitude univoque.
- Les directives ne définissent pas suffisamment la nature des frais de coordination subsidiables (cf. 3.3.2).

Plus de la moitié des coordinateurs sont moins satisfaits de la manière dont les directives sont adaptées ou interprétées officiellement :

- L'adaptation des directives est communiquée tardivement et, selon certains coordinateurs, cette communication ne devrait pas s'effectuer par courriel, mais par voie plus officielle.
- Plusieurs coordinateurs demandent davantage de précision et de formalisation. Ils trouvent gênant que la cellule Politique des grandes villes réponde oralement à des questions posées par écrit et n'envoie pas la confirmation écrite demandée. Les gestionnaires de projets au sein de la cellule Politique des grandes villes confirment que la réponse est rarement communiquée par écrit. Les autres villes et communes ne sont pas davantage informées de la décision prise.

À l'occasion du règlement du premier décompte intermédiaire, en 2006, les chefs de service de la cellule Politique des grandes villes ont, sur des points importants, adapté par courriel les directives administratives et financières. Ils ont estimé que les adaptations font partie de la gestion administrative journalière, et ce en dépit du fait qu'elles avaient des incidences financières importantes - comme l'imputation des dépenses à l'occasion du décompte final au lieu du premier décompte intermédiaire. Selon la cellule, les adaptations ont été décidées après concertation informelle avec la cellule stratégique du ministre et l'Inspection des finances.

La Cour des comptes a vérifié si les quatre éléments suivants des directives ont été respectés par les villes et les communes.

1 Respect des formalités

Sur les seize communes ayant introduit une créance intermédiaire, neuf n'étaient pas en ordre pour ce qui est des formalités (modèles divergents, pièces justificatives indisponibles, absence de mention des clés de répartition sur les factures en cas de concomitance de subsides, ...). Le SPP a ordonné à ces communes de remédier à cette lacune à l'avenir. Une ville a été contrainte d'utiliser les modèles prescrits avant qu'un rapport final soit rédigé. Le SPP s'est accommodé du refus explicite d'une autre ville de respecter une directive.

2 Conclusion de contrats avec des promoteurs tiers

Cinq communes n'avaient, à la fin de l'année 2006, pas encore conclu de contrat avec des promoteurs tiers. En guise de motivation de l'absence de conclusion de contrats, les coordinateurs signalent qu'il s'agit d'associations sans but lucratif créées par la commune ou de régies communales autonomes. Le SPP a, à chaque reprise, insisté afin qu'un contrat soit conclu à bref délai. Un contrat est nécessaire parce qu'il s'agit de relations entre deux personnes morales.

3 Prévention du double subventionnement

Selon les coordinateurs, les mesures de contrôle interne prises au sein de l'administration communale pour éviter le double subventionnement sont suffisantes. Il est souvent signalé également que la comptabilité analytique sur la base de centres de coûts prévient le double subventionnement. Quelques communes gèrent les flux de subsides de manière à ce qu'un projet ne soit financé que par un seul subside, ce qui exclut le double subventionnement. Dans une ville, aucune clé de répartition n'a été convenue à l'avance, mais les frais sont répartis sur le flux de subsides de manière à assurer une affectation maximale des budgets et une justification financière intégrale sera donnée à chaque autorité subsidiante.

4 Manière dont l'autorité locale assume la responsabilité de l'application des directives par des tiers

Les communes doivent s'engager à veiller au respect des directives par les tiers qui mettent les projets en œuvre pour les communes (par exemple, application de la loi sur les marchés publics). Trois communes seulement organisent une tutelle sur les opérations de tiers : un *contrôle de première ligne*. Les autres communes ne font pas de même parce que ces tiers sont souvent des régies communales autonomes ou des associations sans but lucratif créées par la commune. Les coordinateurs mentionnent la présence des représentants de la commune au sein des organes de gestion de ces organisations pour justifier l'absence de contrôle. Les collaborateurs du SPP encouragent l'exercice du contrôle de première ligne par les communes. Semblable contrôle a fait la preuve de son utilité dans l'une des trois communes où a été organisée une tutelle sur les tiers, y compris les régies communales autonomes.

Pour six communes, les frais réclamés ont été réduits à la suite du contrôle. Il s'agit presque toujours de frais de fonctionnement rejetés parce qu'ils ne concernent pas les projets ou sont antérieurs à 2005. Les directives disposent au chapitre *sanctions* qu'en cas de refus manifeste, l'autorité fédérale refuse le versement de nouveaux subsides. Il n'existe pas encore, au sein du SPP, d'accords sur les modalités d'intervention en cas de violation permanente des directives. En tout état de cause, l'administration devrait augmenter la pression sur les communes défaillantes, mais il n'apparaît pas clairement dans quelles conditions (par ex. en fonction de la gravité de l'infraction) et selon quelles modalités de nouvelles actions devraient être entreprises.

Directives fondamentales et application

Les directives sont généralement élaborées correctement. Sur certains points, l'élaboration est encore insuffisante ou des imprécisions subsistent (avec le risque qui en découle d'une application incohérente).

En ce qui concerne les contrats de ville, les directives ne disposent pas explicitement que les projets doivent être réalisés dans des quartiers défavorisés. Plusieurs communes et gestionnaires de projets partent du principe que tel est le cas, d'autres pas.

En matière d'attribution des logements aux groupes-cibles, des engagements écrits n'existent pas toujours dans les contrats de logement. Il n'est pas prévu de contrôle effectif. On fait confiance aux communes pour la correcte application des directives. L'autonomie communale est respectée en la matière.

De nombreux projets de logement génèrent des recettes (vente, location), susceptibles d'être réinvesties (*fonds de roulement*). Les directives en matière de logement disposent, à cet égard, que tout revenu qui en découle doit être réinvesti dans la politique que la commune mène en matière de logement. Le problème ne se pose pas encore en ce moment, étant donné que les projets ne génèrent pas encore de revenus et qu'il n'existe, donc, pas encore de fonds de roulement. Mais aucune disposition n'a encore été prise actuellement pour suivre cette question à l'avenir. Certaines communes y prêtent toutefois attention. Ici aussi, la confiance constitue un facteur important et on compte sur le contrôle démocratique au niveau local et sur le suivi des projets au sein des groupes de pilotage (cf. 3.4.1 ci-après).

Il n'apparaît pas toujours clairement quelles sont les modifications des contrats à formaliser ou non dans un avenant.

En outre, plusieurs exemples illustrent l'application incohérente de directives (claires ou moins claires).

- La norme de l'affectation de 40% des moyens aux dépenses d'investissement (contrats de ville) n'a pas été appliquée de manière cohérente par l'ensemble des communes. Selon la cellule, des efforts sérieux ont été consentis même dans les cas où la norme de 40% n'a pas été atteinte. L'augmentation des investissements aurait, dans de nombreux cas, débouché sur des licenciements, ce que l'on voulait éviter. Certaines communes ont fait valoir au cours des visites que l'on ne peut pas continuellement investir: dès lors qu'un investissement a été réalisé, des moyens sont nécessaires pour faire fonctionner une infrastructure.
- La plupart des contrats concernent des projets clairement définis et localisables. Plusieurs communes ont été autorisées, dans une large mesure, à travailler dans le cadre de programmes et à indiquer ultérieurement les localisations spécifiques des projets. Ces communes disposent ainsi d'une liberté d'action considérable que n'ont pas reçue les autres communes.

2.2.2 Gestion financière et administrative des contrats

Suivi défectueux des dossiers

La cellule Politique des grandes villes n'utilise pas encore de système de suivi des dossiers lui permettant d'obtenir un relevé des opérations administratives et financières successives (approbation du conseil des ministres, réception des créances,...) par contrat ou par ville. Elle ne dispose donc pas d'une vue d'ensemble globale, que ce soit de manière électronique ou sur papier, du déroulement administratif et financier des contrats. La cellule tient, de manière informelle et dispersée, plusieurs étapes de la procédure à jour sur des tableurs. L'audit montre que la gestion présente quelques lacunes et négligences (imperfections matérielles dans les contrats, suivi non systématique de l'état des crédits budgétaires, double paiement décelé tardivement,...). Le système de gestion et de développement interne informatisé, appelé à être intégralement opérationnel en 2007, permettra la mise au point de la gestion des dossiers.

Approbation tardive des contrats

Les contrats de ville n'ont pratiquement tous été signés qu'au cours du deuxième trimestre de 2005, mais trois quarts des contrats de logement ne l'ont été qu'au cours du quatrième trimestre de 2005. Les contrats produisent leurs effets rétroactivement au 1^{er} janvier 2005 et les dépenses des communes sont acceptées depuis cette même date. Il n'existe donc pas de problèmes juridiques, mais la mise en œuvre des contrats par les communes est effectivement ralentie, de sorte que, surtout en ce qui concerne les projets d'investissement, le délai d'exécution (engagement dans la comptabilité communale pour la fin de 2007) sera compromis.

De nombreuses causes sont à l'origine de l'approbation tardive des contrats, dont la plupart échappent à la responsabilité du SPP :

- Les contrats de logement étaient nouveaux pour le SPP comme pour les communes et ont exigé un délai supplémentaire de mise en œuvre. C'est ainsi que la préparation du contrat a exigé un certain temps (diagnostics, analyses SWOT,...).
- Certaines communes éprouvent encore des difficultés à l'égard de l'approche planifiée ou un accord politique fait défaut au sujet de l'utilisation des moyens.
- Les procédures auxquelles est soumise l'autorité fédérale exigent beaucoup de temps (approbation du budget, règlement formel de la répartition du budget pour la politique des grandes villes, procédure lourde d'approbation des contrats).

Paiement tardif des avances

Les contrats disposent qu'une avance sera versée aussi rapidement que possible après la signature d'un contrat par les parties, et ce sur la base d'une créance établie par l'autorité locale concernée. L'administration n'est pas liée par des délais de paiement.

Les avances relatives aux contrats de logement n'ont été versées qu'en janvier 2006 et celles concernant les contrats de ville au cours du troisième trimestre de 2005 et en janvier 2006. Les conseils communaux ont approuvé les contrats en moyenne 32 jours après la décision du conseil des ministres. Des procédures internes aux villes et le délai nécessaire pour faire signer les contrats, après décision du conseil des ministres, par six ministres ont engendré un retard supplémentaire en matière d'envoi des créances au SPP. En ce qui concerne les contrats de logement, le long délai d'exécution est dû en partie à l'instruction donnée par la cellule Politique des grandes villes de n'introduire la créance que lorsque le SPP avait une certitude suffisante en matière de crédits budgétaires disponibles. Le SPP n'avait, en effet, pas une connaissance suffisante de l'ampleur des créances qui seraient encore introduites en 2005 pour la génération antérieure de contrats de ville.

Problèmes spécifiques liés au contrôle financier

Les contrôles financiers sont exécutés par le service Subventions et marchés publics, qui dépendent des services généraux du SPP. Selon les rapports de celui-ci, le contrôle a pour objectif de vérifier l'exactitude et la régularité des dépenses. Les contrôles opérés dans les villes et communes sont annuels. Dans ses grandes lignes, la procédure se présente comme suit :

- Il est procédé à un examen de l'état des dépenses introduit par la commune.
- Un contrôle sur place est effectué dans la commune.
- Un rapport provisoire est établi et transmis, pour commentaire, à la commune.
- Le rapport provisoire, amendé en fonction de la réplique et de la justification complémentaire de la commune, est soumis à la cellule Politique des grandes villes.
- Un rapport définitif est remis à la commune. Celui-ci définit la méthodologie utilisée, formule les principales constatations effectuées et les recommandations éventuelles et reprend la somme des dépenses acceptées. Ce rapport est, conjointement avec une créance de la commune, soumis au président du SPP à l'occasion du versement des subsides.

Les problèmes suivants ont été relevés :

- Les rapports de contrôle définitifs du service Subventions et marchés publics sont co-rédigés et contresignés par un coordinateur de la cellule Politique des grandes villes, ce qui réduit à néant la séparation des fonctions.
- Il n'existe aucune concertation structurée entre le service Subventions et marchés publics et la cellule Politique des grandes villes. Les problèmes sont résolus à mesure qu'ils se présentent, sur la base de cas individuels et des demandes de certaines communes. La cellule Politique des grandes villes ou les collaborateurs de la cellule stratégique prennent régulièrement des mesures ou interprètent la réglementation et les directives sans faire intervenir le service Subventions et marchés publics, ce qui fait parfois naître confusion et malentendus auprès des communes.
- Au sein du service, il n'existe aucune ligne directrice quant à la manière dont les directives à l'intention des communes doivent être interprétées. En conséquence, l'approche de contrôle n'est pas uniforme. Ainsi, une comparaison des rapports fait apparaître qu'en ce qui concerne les collaborateurs, l'un formule bien plus de recommandations, et parfois sur une base plus large que simplement financière, que l'autre.

- Le contrôle reste, pour le moment encore largement limité au pointage des factures et des pièces justificatives. Il s'agit souvent de montants futiles, pour lesquels le contrôle présente peu d'intérêt. Étant donné le manque de structure dans l'approche du suivi des contrats, il n'est pas possible de savoir comment contrôler certains points importants des directives ou certaines dispositions contractuelles (par exemple, l'organisation et l'affectation des fonds de roulement dans les communes, le contenu des contrats passés entre les communes et les locataires ou les acheteurs des logements subventionnés).

À la suite, notamment, de l'audit, le service Subventions et marchés publics et la cellule Politique des grandes villes ont élaboré une procédure concernant le contrôle exécuté par le service précité²⁴. Des dispositions importantes à cet égard portent sur une meilleure répartition des tâches et une meilleure communication entre les deux services, la mise au point d'un manuel de contrôle comportant une méthodologie commune et, le cas échéant, une intervention plus stricte.

2.2.3 Accompagnement des contrats

Les gestionnaires de projets de la cellule Politique des grandes villes ont joué un rôle d'appui important dans l'élaboration des contrats. C'est ainsi qu'en matière de contrats de logement, des réunions d'information ont été tenues dans chaque commune, des ateliers de travail ont été organisés,... Sur la base du dossier d'introduction des communes, les gestionnaires de projets ont rédigé un projet de contrat.

Les gestionnaires de projets de la cellule Politique des grandes villes suivent la mise en œuvre des contrats selon l'une des manières suivantes :

- tableaux de bord : les communes doivent établir deux fois par an un tableau de bord au sujet de l'état d'avancement des projets²⁵ ;
- présence aux réunions des groupes de pilotage (à l'exception de deux communes, pour lesquelles les gestionnaires de projets ne sont pas invités) ;
- contacts téléphoniques, souvent causés par des problèmes administratifs (par exemple, acceptation d'une facture).

Le pilotage des communes par la cellule peut être défini le mieux comme étant un pilotage *doux*. On s'efforce de convaincre la commune, mais c'est à celle-ci qu'appartient la décision finale.

La quasi-majorité des communes considèrent la collaboration avec la cellule Politique des grandes villes comme positive. Elles apprécient l'attitude de soutien plus que de contrôle de la cellule. Pratiquement aucune d'elles ne considère toutefois la cellule comme étant un centre d'expertise pouvant être contacté pour obtenir des informations fondamentales sur la problématique des grandes villes. C'est ce qui ressort également d'entretiens avec les gestionnaires de projets de la cellule Politique des grandes villes. À ce jour, par exemple, les communes posent rarement des questions au sujet du type de projets qui "fonctionnent" ou "ne fonctionnent pas" en vue de résoudre certains problèmes sociaux. La cellule

²⁴ *Politique des grandes villes – contrôle exécuté par le service Subventions et marchés publics*, 30 mars 2007.

²⁵ Ces tableaux de bord fournissent des informations au sujet de l'état d'avancement des projets. Par projet, il est attribué une note de 0 à 2 (0 = échec complet, non démarré, 1 = retard notable, non-réalisation de certains projets partiels, 2 = réalisation selon l'échéancier).

est plutôt perçue comme un service fournissant un appui aux niveaux administratif et logistique, qui facilite l'insertion des plans communaux dans les déclarations relatives à la fédérale politique des grandes villes (par exemple, à l'occasion de la rédaction des contrats et des avenants). Les communes les plus petites apprécient, toutefois, le soutien méthodologique. À propos des contrats de logement, celles qui n'avaient pas encore l'expérience du fonctionnement par projet dans ce secteur apprécient l'appui permanent de la cellule.

Deux consultants ont été désignés par le ministre pour soutenir les villes et les communes dans le développement de projets de logement. Certaines communes les impliquent parfois dans des tâches plus générales (par exemple, établir un diagnostic), tandis que d'autres abordent surtout des questions spécifiques lors des jours de consultation. Les villes et communes sont, généralement, très satisfaites du travail accompli par l'un des deux consultants. La plupart de celles qui ont reçu le soutien de l'autre consultant déplorent – à deux exceptions près – le manque d'expertise de ce consultant en matière de logement.

Les communes n'éprouvent évidemment pas toutes le besoin d'un pilotage ou d'un appui. Beaucoup d'entre elles réussissent à obtenir un consensus politique sur les projets et disposent de personnel qualifié pour les mettre en œuvre. Et lorsque tel n'est pas le cas, les possibilités de la cellule sont d'ailleurs aussi limitées: les expertises qui font défaut ne peuvent être compensées que de manière limitée par la cellule et, en cas de conflits politiques irrésolus, les possibilités d'intervention sont également limitées.

Outre l'appui individuel, la cellule Politique des grandes villes offre aussi un soutien plus collectif en accumulant et en disséminant des connaissances en matière de problématique urbaine.

Pour renforcer les connaissances récoltées au sujet des phénomènes urbains, il est commandé annuellement plusieurs enquêtes censées être utiles aux communes. Par exemple, un manuel en matière d'évaluation, une étude relative aux commissions paritaire de location, une étude consacrée à la santé, l'atlas des quartiers en difficulté,... Tandis que certaines études font l'objet d'une décision au niveau politique, d'autres enquêtes sont proposées par la cellule Politique des grandes villes. En 2001, il a été réalisé une enquête visant à s'enquérir de manière systématique sur les desiderata des communes en la matière. Cette démarche n'a, depuis lors, plus été réitérée, mais la cellule estime avoir un aperçu suffisant des besoins des communes en matière d'information par des contacts fréquents qu'elles entretiennent avec celles-ci.

Plusieurs instruments sont mis en œuvre pour diffuser l'expertise :

- Journées d'étude, ateliers de travail,... C'est ainsi que des rencontres sont organisées entre les coordinateurs pour discuter, notamment, des « accents transversaux », des contrats de logement,... Un festival de la ville a été organisé. En 2007, la cellule envisage d'organiser des visites dans certaines villes pour s'échanger les connaissances autour d'un thème précis.
- Le site web (www.politiquedesgrandesvilles.be) joue également un rôle important dans la transmission de l'expertise.
- Une revue a également vu le jour en mars 2007 (*Vue sur Ville – Zicht op Stad*).

Des visites que la Cour des comptes a rendues aux communes, il ressort que les journées d'études organisées par la cellule sont généralement appréciées et qu'elles offrent l'occasion de rencontrer les autres coordinateurs.

2.3 Collaboration avec d'autres services

Outre le niveau politique (cf. 1.2), un rôle est également dévolu à la cellule en matière de coordination. La cellule Politique des grandes villes considère que l'une de ses tâches essentielles consiste à *contribuer à une collaboration aussi large que possible entre les différents niveaux politiques (fédéral, local, régional et Européen)*²⁶. La cellule veut promouvoir la collaboration entre les différents services fédéraux (au sein du SPP et autres) au sujet des cinq objectifs prioritaires du programme pluriannuel, défendre les intérêts urbains au niveau européen et collaborer avec les administrations régionales en matière de politique urbaine.

L'importance de la collaboration est, certes, soulignée à plusieurs reprises, mais sans donner lieu à des réalisations concrètes.

Au niveau fédéral, la concertation concerne surtout le service chargé des contrats de prévention et de sécurité. Une collaboration réglée formellement n'existe pas, mais des contacts existent. C'est ainsi que – au niveau des gestionnaires de projets – les contrats ont été comparés, notamment pour déterminer la catégorie de projets la plus susceptible d'être subventionnée par le biais de contrats de sécurité. Cette collaboration est surtout axée sur la prévention des chevauchements (délimitation des compétences). On ne s'efforce pas de mettre au point une vision et une approche communes.

Il n'existe quasiment pas de mise en concordance et de coordination avec les régions et les communautés, à l'exception de quelques interventions *ad hoc* occasionnelles en matière de contrats. Au niveau administratif, il n'existe pas davantage de structure permanente permettant la concertation avec les régions. De même, la gestion de l'expertise en matière de politique urbaine ne fait l'objet d'aucune vision commune. Une certaine concordance existe, toutefois, sur quelques points. C'est ainsi qu'en matière d'études portant sur le logement, les décisions sont prises au sein de la conférence interministérielle Politique des grandes villes et logement. Il est surtout pris contact avec les services régionaux compétents en matière de politique urbaine en raison de la nécessité d'une concertation en vue de représenter la Belgique dans le cadre de la politique urbaine européenne. Le fait est que la cellule Politique des grandes villes fait office d'interlocuteur belge du réseau européen d'échange de connaissances sur les politiques urbaines (*European Urban Knowledge Network*).

Cette coordination défectueuse a pour conséquence de faire supporter en grande partie par les communes la responsabilité de l'approche globale de la problématique des grandes villes²⁷.

Au terme de l'audit, des entretiens exploratoires ont eu lieu avec les trois associations de villes et de communes, qui, à terme, pourraient conduire à la création d'une plate-forme (par exemple, un conseil supérieur de la politique urbaine), au sein de laquelle les différents acteurs, en ce compris les régions et les communes mêmes, pourraient se concerter.

²⁶ Deuxième volet de la mission.

²⁷ Dans le cadre d'une procédure récente (*Politique des grandes villes – contrôle effectué par le service Subventions et marchés publics*, 30 mars 2007, p. 3, les villes et communes sont censées pouvoir présenter un dossier unique comportant les rapports de contrôle des services de contrôle compétents d'autres niveaux politiques. Ici encore, la responsabilité de la coordination est mise à la charge de la commune.

2.4 Conclusions

Au sein de la cellule Politique des grandes villes, les tâches et les responsabilités sont fixées. Les prestations sont suivies au moyen d'indicateurs, à l'exception des tâches relatives à la collaboration et à la connexion avec d'autres services et niveaux politiques.

La cellule fonctionne en symbiose avec la cellule stratégique du ministre. Une bonne coopération entre la cellule stratégique et l'administration est, en soi, positive, mais, dans la pratique, l'administration fonctionne trop largement comme un organe exécutif de la cellule stratégique, qui a également le dernier mot en ce qui concerne les affaires opérationnelles.

Les directives données aux villes et communes offrent un fondement solide pour l'élaboration et l'exécution des contrats, mais, sur certains points importants, elles présentent des lacunes ou des imprécisions (frais d'investissement, frais de coordination, localisation des projets, effets des infractions,...). Les interprétations et les adaptations des directives n'ont pas été suffisamment communiquées, tant sur le plan interne qu'externe, ce qui a favorisé l'émergence de nombreux malentendus, voire une incohérence dans les applications. Le respect des directives fait l'objet d'une certaine réticence susceptible de déboucher sur une application incohérente des directives. Certaines formalités figurant dans les directives ne rencontrent aucune adhésion dans les villes et communes. De ce fait, et en raison de l'absence de directives explicites en matière de sanctions ou de recevabilité de documents, de nombreuses infractions sont commises en ce qui concerne les formalités.

La gestion administrative des contrats pourrait être fortement améliorée. Un système de suivi des dossiers fait défaut et l'application des procédures est lente. À court terme, la poursuite du processus d'informatisation du SPP devrait remédier à de nombreux problèmes administratifs. Les procédures lourdes ressortissent principalement à la responsabilité du niveau politique.

La cellule Politique des grandes villes et le service Subventions et marchés publics surveillent l'application des directives par les villes et communes. Il est procédé annuellement à un contrôle, au sujet duquel il est fait rapport. L'efficacité des contrôles est entravée par l'absence de répartition des tâches et par une communication défectueuse entre la cellule Politique des grandes villes et le service Subventions et marchés publics. Les récents accords conclus entre les deux services et consignés dans une note pourraient pallier cette lacune. Les contrôles se limitent encore trop souvent au pointage des factures et des quittances. La justification proprement dite de certains frais imputés à la politique des grandes villes et d'importants éléments des directives ne sont pas, ou guère, contrôlés.

L'accompagnement assuré par la cellule est jugé essentiellement positif par les villes et communes. C'est surtout l'appui apporté par la cellule aux niveaux administratif et logistique qui est apprécié, tandis que l'appui méthodologique est également prisé par les communes plus petites. Le pilotage s'effectue sur la base d'un consensus.

La qualité de l'appui fourni varie fortement entre les deux agences de consultants engagées par contrat.

La collaboration avec les autres services fédéraux revêt plutôt un caractère *ponctuel* et est axée principalement sur la prévention des chevauchements. Il n'existe aucune connexion ni coordination avec les régions. La responsabilité de la coordination est largement mise à la charge des communes.

Chapitre 3

Qualité et exécution des contrats

La Cour des comptes a examiné les contrats en fonction des normes qui suivent.

- Le choix d'un projet doit être étayé au moyen d'un exposé des problèmes et de leurs causes (un *diagnostic*), basé sur des données tant chiffrées que qualitatives (par exemple, entretiens avec des témoins privilégiés). Parce qu'un diagnostic permet de poser des priorités, il est important de décrire la politique déjà menée à l'égard de ces problèmes, de prêter attention aux plans de politique et de développement communaux globaux et de tenir compte des autres fonds ou flux de subsides dont la commune dispose.
- Les contrats doivent être conformes à la réglementation et définir les droits et obligations réciproques.
- Les subsides peuvent uniquement être affectés à l'objectif pour lequel ils sont octroyés. Le coût de la coordination ressortit aux frais généraux et réduit la marge budgétaire disponible pour la réalisation des objectifs stratégiques; elle doit donc être réduite au maximum. Les projets doivent s'intégrer dans les objectifs de la politique des grandes villes et être basés sur des hypothèses réalistes.
- La mise en œuvre et les résultats des contrats doivent être évalués, tant en cours qu'à la fin de la période contractuelle, respectivement pour pouvoir y apporter, le cas échéant, les corrections nécessaires et pour en tirer des enseignements en vue d'un programme suivant.

3.1 Conception des contrats

Une étude des diagnostics a révélé que ceux-ci n'avaient, souvent, pas pu servir de fondement aux propositions formulées²⁸, et ce, notamment, pour les motifs suivants:

- Environ deux tiers des diagnostics ne comportaient que des informations pour la commune et aucune relative au quartier. Pour les projets liés à un quartier, il est difficile d'imaginer comment pouvoir choisir de réaliser un projet dans le quartier X ou Y en l'absence d'informations relatives au quartier.
- Quelque 90% des diagnostics ne comprenaient guère d'informations explicatives. Il est difficile de proposer des mesures adéquates sans connaître les causes de la problématique.
- Les diagnostics étaient parfois excessivement succincts (certains comprenaient moins de dix pages).
- Ils ne comportaient pas d'informations au sujet de la politique communale menée.
- Le calendrier ne permettait pas d'exploiter les diagnostics. Tel était surtout le cas en matière de contrats de logement.

²⁸ Il s'agit du diagnostic formel introduit auprès de la cellule Politique des grandes villes. Il n'est pas exclu que certaines communes disposent, en leur sein, de davantage d'informations de meilleure qualité. En outre, dans différentes communes, le lien entre les accords administratifs et les projets étaient évidents (mais ce point n'a pu être vérifié pour toutes les communes, certaines d'entre elles recourant encore à des accords administratifs secrets).

Ces conclusions ont été confirmées lors des visites menées dans les communes. De nombreux coordinateurs ont expliqué que le diagnostic ne jouait souvent pas de rôle significatif dans le choix des projets. Le plus souvent, il existe déjà dans la commune des idées ou des plans que l'on s'efforce d'intégrer dans les différents flux financiers régionaux, fédéraux et européens. Au sujet des contrats de logement, certaines communes ont également précisé que le délai dans lequel le contrat devait être élaboré ne permettait pas d'utiliser effectivement le diagnostic: en l'occurrence, il a fallu nécessairement se baser sur des projets pour lesquels il existait déjà un concept.

Cela ne veut pas dire que les diagnostics ont toujours été établis pour la forme. Dans plusieurs communes, selon les gestionnaires de projets, les diagnostics ont contribué à lancer un débat et à susciter une adhésion accrue pour les projets.

Certaines communes ont eu le sentiment que ce diagnostic n'était plus nécessaire, étant donné qu'elles l'avaient déjà réalisé dans un contexte différent (accord administratif, étude des besoins en logement, plan structurel communal ou plan de développement, contrat de quartier, etc.).

En outre, il ne faut pas non plus perdre de vue que – en ce qui concerne les contrats de ville – la marge de manœuvre pour choisir de nouveaux projets était, pour certaines communes, étroite, du fait que la majorité des projets de la période antérieure étaient tout simplement poursuivis. Dans le cas de la poursuite d'anciens projets, un nouveau diagnostic ne pouvait pas vraiment jouer de rôle²⁹.

3.2 Qualité juridique des contrats

Les dispositions administratives et organisationnelles figurent dans un contrat-type. Les contrats sont conformes à la réglementation (sommaire). Il manque des clauses pour définir comment régler les cas où des litiges surgiraient entre les parties.

La qualification juridique des contrats en termes d'obligations de résultats ou d'obligations de moyens n'est pas fixée de façon irréfragable. Les contrats prévoient l'obligation de rendre compte au sujet des prestations fournies et des résultats obtenus, et ce au moyen d'indicateurs. Le solde du subside est versé après l'*acceptation* du rapport final et du décompte final par l'administration. La relation entre la réalisation éventuelle en fonction des indicateurs et la liquidation du subside n'est, toutefois, pas établie. Des fonctionnaires du SPP ont déclaré que le subside n'est pas conditionné par des indicateurs. L'évaluation des résultats ou des effets sert principalement à prendre des mesures correctives, en concertation et si nécessaire. Le subside est acquis lorsque les communes prouvent avoir exposé des dépenses dans le cadre des projets, et ce à concurrence du subside maximal accordé. Il s'agit, donc, d'une obligation de moyens.

²⁹ Il ressort, toutefois, d'un rapport d'évaluation commandé par la cellule Politique des grandes villes que, par le passé également, le diagnostic n'a joué qu'un rôle réduit dans le choix des projets pour les contrats de ville (Rapport définitif *Évaluation du programme Politique des grandes villes, commandité par l'État belge, représenté par la ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances*, Universiteit Gent, Université de Liège, *Mens en Ruimte*, Bruxelles, mai 2004, 63 p., p. 13-14 et p. 27-28).

3.3 Contenu des projets

3.3.1 Vérification des projets en fonction des objectifs stratégiques

La plupart des projets s'inscrivent dans le cadre des objectifs (formulés dans les grandes lignes) de la politique fédérale des grandes villes. On notera au passage que certains ont aussi bien ou davantage leur place dans les contrats de sécurité (par exemple, les projets se rapportant à la criminalité) où plutôt aux compétences des communautés ou des régions (par exemple, les projets de prévention de l'école buissonnière).

Pour une minorité d'entre eux, l'adéquation à l'objectif pose problème.

En ce qui concerne un certain nombre de projets, il est sérieusement permis de douter qu'ils doivent effectivement être financés à la charge des fonds de la Politique des grandes villes. Il s'agit, en l'espèce, d'activités pouvant s'avérer certes utiles et nécessaires, mais qui relèvent du fonctionnement normal d'une commune (cf. aussi le point 3.3.2). Il s'agit notamment des activités suivantes :

- Rénovation de bâtiments à destination du personnel de la ville ou de la commune ;
- Paiement des salaires de personnel occupé quasi intégralement dans des services communaux classiques (par exemple, huissiers et réceptionnistes auprès de la maison communale) et de manière purement occasionnelle dans le cadre de la politique des grandes villes ;
- Services sociaux de la police ;
- Fonctionnement du service de la voirie ;
- Distribution de repas chauds aux personnes âgées.

En l'occurrence, les ressources de la Politique des grandes villes ne sont pas affectées à une véritable politique urbaine. Plusieurs communes ne s'en cachent pas et font référence à leur situation financière. Ce problème n'est pas nouveau³⁰, la cellule Politique des grandes villes reconnaît d'ailleurs son existence. La cellule s'efforce de conférer une plus-value à ces projets au départ des objectifs transversaux de la Politique des grandes villes (par exemple, insertion professionnelle, durabilité, etc.) et, d'autre part, elle tente également d'apporter une correction en convainquant les communes qu'à terme, elles devraient assurer ces projets avec leurs moyens propres.

Les données disponibles tirées des contrats de logement laissent supposer que les plus grands bénéficiaires des projets de logement ne sont pas les plus bas salaires défavorisés sur le plan du logement. Alors que des critères tels que le pourcentage d'habitations dénuées du confort minimal ont été utilisés (cf. 1.4), force est de constater – sur la base d'une analyse des logements supplémentaires ou améliorés qui sont prévus et des groupes-cibles de ces logements – que les projets ne sont axés que modérément sur les titulaires de faibles revenus :

- 1.048 des logements supplémentaires ou améliorés sont destinés aux titulaires de revenus faibles, c'est-à-dire 41 % des logements et 23 % du budget ;
- 144 logements sont destinés aux titulaires de revenus moyens, c'est-à-dire 6 % des logements et 23 % du budget ;

³⁰ Voir par exemple, *Évaluations internes des 15 contrats grandes villes, Avis de la cellule politique des Grandes Villes*, document interne, septembre 2003, 36 p., p. 3.

- 1.330 logements sont destinés aux titulaires de revenus faibles ou moyens (aucun choix n'a encore été opéré dans les contrats), c'est-à-dire 52 % des logements et 50 % du budget ;
- Pour 31 des logements, le groupe-cible n'a pas été défini, c'est-à-dire 1 % des logements et 4 % du budget.

La création d'une *mixité sociale* est un objectif que l'on retrouve dans de nombreuses communes. De même, il figure dans les directives pour les contrats de ville et les contrats de logement comme situation à favoriser. La notion de mixité sociale s'avère être un concept très vague. Sa signification au niveau communal est diverse : il peut s'agir d'un mélange de différentes catégories salariales, nationalités, générations, propriétaires/locataires, etc. Le plus souvent, toutefois, il est question d'attirer des classes moyennes dans des quartiers défavorisés pour y créer une mixité sociale (il est rarement préconisé de promouvoir la mixité sociale dans des quartiers plus aisés). En l'occurrence, les motifs sont le renforcement de la *cohésion sociale*, l'amélioration des revenus des communes, etc. Même en souscrivant à l'idée que la création d'une mixité sociale est susceptible d'apporter une solution à des problèmes sociaux³¹, il faut – dans le cadre d'une politique axée sur les défavorisés – prendre sérieusement en considération les effets négatifs de la *gentrification* : des augmentations de prix peuvent conduire à l'éviction hors de ces quartiers des titulaires de revenus faibles³².

3.3.2 Coût de la coordination des projets

La réglementation relative à la politique fédérale des grandes villes ne fait pas état de frais de coordination. Les directives financières pour les contrats de ville sont muettes sur ce point. Les directives pour les contrats de logement disposent que les coûts salariaux de la personne directement engagée en tant que coordinateur du contrat de logement peuvent être pris en considération pour le temps que cette personne consacre au projet. Les deux directives mentionnent que seuls les frais qui ont un lien réel avec les initiatives décrites dans la convention sont pris en considération. La description des frais de personnel subsidiés mentionne chaque fois que le taux d'emploi lié à la politique des grandes villes doit figurer expressément dans les relevés des dépenses. Les contrats ne comportent aucune disposition relative à la nature des frais subsidiés, et, partant, ils sont muets au sujet des frais de coordination. Le coût de la coordination budgétisé dans les contrats n'est guère justifié. Les communes ont budgétisé dans les contrats près de 10 millions d'euros à titre de frais de coordination, surtout des frais de personnel (5 % du subside total).

³¹ Différentes études, par exemple BOLT, G., TORRANCE, M.I. (2005), *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*, Utrecht, *Netherlands Graduate School of Housing and Urban Research (NETHUR)*, 97 p., ont fait apparaître que la *mixité du logement* ne se traduit pas par une *mixité sociale* et par une amélioration des quartiers défavorisés.

³² L'attention a également été attirée sur cet aspect lors de l'examen du nouvel atlas des quartiers en difficulté (2006) à la Chambre des représentants (*Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges. Rapport fait au nom de la commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la société*. 28 mars 2007, Chambre, DOC 51-3037/001).

Tableau 5 – Coût de la coordination en fonction de la nature des frais (euros)

Frais de personnel (1)	6.834.819	67 %
Frais de fonctionnement	2.457.053	26,5%
Frais d'investissement	597.253	6,5%
Total	9.889.124	100%

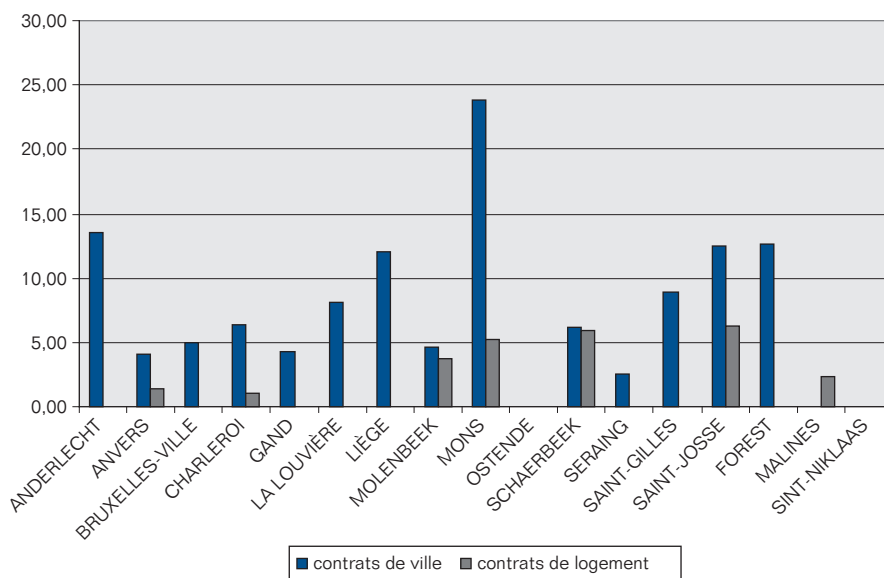
(1) Dans trois contrats de logement, aucune distinction n'est opérée entre les frais de personnel et de fonctionnement. Ces trois budgets sont affectés intégralement aux frais de personnel.

En ce qui concerne les contrats de ville, des frais de coordination ont été budgétisés à hauteur de 9.028.300 euros dans quatorze des quinze contrats (7,02% du subside total). Pour ce qui est des contrats de logement, des frais de coordination ont été budgétisés à hauteur de 860.824 euros dans sept des dix-sept contrats de logement (1,24% du subside). Les frais de coordination sont, donc, très inférieurs dans les contrats de logement par rapport à ceux figurant dans les contrats de ville. Cet écart est dû au caractère plus strict de la directive.

Les frais de coordination varient fortement d'une commune à l'autre. En matière de contrats de ville, Ostende ne porte aucun frais en compte et Mons en impute 23,90%. Dans les sept communes qui imputent des frais de coordination pour les contrats de logement, le pourcentage varie de 1,39% (Anvers) à 6,28% (Saint-Josse). Le graphique 3 précise la part exprimée en pourcentage du coût de coordination par commune.

Pour 2005, le remboursement des frais de personnel relatifs aux 52 ETP (66 membres du personnel: 62 agents contractuels et 4 agents statutaires) a été réclamé sous la forme de frais de coordination à la charge de la politique des grandes villes.

Graphique 3 – Pourcentage du subside budgétisé à titre de frais de coordination



Il n'existe pas toujours de lien entre, d'une part, l'ampleur et la nature des projets et, d'autre part, les frais réclamés. À cet égard, ces budgets s'écartent trop par rapport à la variation dans l'ampleur des contrats.

Cette situation découle, tantôt, de facteurs admissibles et, tantôt, de l'usage impropre du subside.

Facteurs admissibles

La capacité et l'organisation administratives des communes, ainsi que la conception de l'affectation des moyens, déterminent dans une large mesure l'ampleur des frais de coordination.

Le coût de la coordination est proportionnellement élevé dans les communes à faible capacité administrative. Les coordinateurs doivent exercer, dans ces communes, des fonctions qui dépassent le cadre de la coordination au sens strict. Parfois ils mettent eux-mêmes, en partie, les projets en œuvre. L'absence de personnel communal classique de qualité est alors, par la force des choses, répercutée sur la politique fédérale des grandes villes.

Les communes où la coordination des projets est totalement intégrée dans les services communaux classiques imputent moins de frais de coordination que les communes où la coordination est confiée à un service spécifique ou à une organisation autonome.

La cause principale des divergences en matière de frais de coordination réside dans la conception de l'affectation des subsides. Certaines administrations ont choisi de ne pas réclamer le coût de la coordination à l'autorité fédérale, sinon en partie seulement. Ces communes s'efforcent d'affecter à des projets une quotité aussi importante que possible du subside. Dans cinq communes, il n'est pas porté en compte de frais de fonctionnement. Dans trois autres communes, les frais de fonctionnement s'élèvent à quelques milliers d'euros par an, soit un montant manifestement inférieur au coût de fonctionnement réel³³. D'autres communes requièrent de l'autorité fédérale le remboursement de tous les frais, en ce compris les frais généraux. Parfois, le lien avec la politique urbaine est clair, dans d'autres cas, il ne l'est pas. Dans une commune, l'ensemble des frais de fonctionnement des services urbains liés à la mise en œuvre du contrat de ville ont été mis à la charge de la coordination. Il s'agit d'une dérogation au contrat-type accepté pour cette commune par le SPP.

Usage impropre des coûts de la coordination

Quelques communes réclament au pouvoir fédéral le remboursement de frais non directement liés à la coordination des contrats. Une partie des coûts classiques des services urbains ou des régies communales est imputée à la Politique des grandes villes. Il s'agit, par exemple, de l'emploi classique ou de la rénovation ou de l'extension du patrimoine communal.

Quatre communes ont porté en compte des frais de rénovation, d'achat ou de construction de biens immeubles destinés aux services communaux. L'objectif de ces investissements dépasse, bien évidemment, celui du logement d'un ou plusieurs coordinateurs de la Politique des grandes villes.

Sur papier, les frais de personnel sont justifiés à suffisance. Pourtant, il a été constaté dans plusieurs communes que les frais sont, à des degrés divers, dénués de lien avec les contrats³⁴. Les pratiques les plus fréquentes sont les suivantes :

³³ Il ressort d'une étude (Dexia, *Finances locales*, 2005, 44 p., p. 15) qu'en ce qui concerne les communes belges de plus de 50.000 habitants, le rapport entre les frais de fonctionnement et les frais de personnel est de près de 1 à 4. Ce rapport est beaucoup plus élevé dans le cas des frais de coordination des contrats de ville, qui est d'environ 2 à 5.

³⁴ Cette constatation est tirée des entretiens, de la description de fonction figurant dans les contrats de personnel, des organigrammes et des rapports annuels des régies communales autonomes.

- Le coût du personnel est imputé à la politique des grandes villes à un taux excédant le temps réellement consacré à cette politique.
- Des frais de personnel exposés pour du personnel n'intervenant raisonnablement pas, sinon à peine, dans la coordination sont imputés au subside.

Dans quelques cas, la rémunération d'un fonctionnaire dirigeant/directeur d'un service urbain ou d'une régie communale autonome ou d'une association sans but lucratif liée à la commune est subsidiée parce que cette personne intervient officiellement en qualité de coordinateur. Ces directeurs perçoivent un salaire considérablement plus élevé que celui des coordinateurs spécifiquement engagés dans le cadre de la politique des grandes villes et, partant, le coût de la coordination s'en trouve augmenté.

3.3.3 Calendrier irréaliste

Il ressort tant des tableaux de bord que des données financières que la mise en œuvre des contrats, en particulier les contrats de logement, ne se déroule pas aisément.

Les communes ont, en 2006, justifié pour les contrats de ville des dépenses pour un montant de 30.439.098 euros (23,7% du subside). Pour les contrats de logement, il a été justifié un montant de 7.607.907 euros (10,9% du subside). Au total, les contrats ont été exécutés à concurrence de 19,2%³⁵.

Tableau 6 – Relevé financier de la mise en œuvre des contrats – première tranche intermédiaire (en euros)

Nature des contrats	Subside	Dépenses justifiées	Pourcentage de mise en œuvre
Contrats de ville	128.652.000	30.439.098	23,7
Contrats de logement	69.675.000	7.607.907	10,9
Total	198.327.000	38.047.005	19,2

En dépit du fait que les dépenses pouvaient être portées en compte jusqu'au mois de mai 2006 et, dans le cas de certains investissements, jusqu'en septembre 2006, de nombreuses communes ont limité les frais de fonctionnement et de personnel à l'exercice 2005. Cette démarche s'explique par des raisons comptables et par le fait que le SPP n'a communiqué la prolongation des délais qu'à la fin du mois de septembre 2006. En 2006, cinq communes n'avaient pas encore justifié de dépenses en matière de contrats de logement en raison de la lenteur de la mise en œuvre du contrat.

Différents interlocuteurs au sein des communes sont d'avis que le calendrier fixé pour les projets d'infrastructure laisse une marge très étroite et est, parfois, irréaliste. Il n'est réalisable que dans le cadre de projets simples, tels que des achats, ou de projets qui, au moment d'être choisis, étaient déjà suffisamment mis au point. Il est d'ores et déjà évident que plusieurs communes n'auront pas encore conclu de contrats d'entreprise pour la fin de l'année 2007. Certaines communes sont déjà contraintes d'affecter, pour l'instant, les moyens destinés aux projets de logement à des achats de logements ou à la viabilisation de sols en vue d'un achat, d'expropriations et d'une démolition.

³⁵ Le 28 septembre 2006, les coordinateurs ont été autorisés de ne déduire les avances des dépenses réelles qu'au moment du décompte final. La mesure adoucit les effets du paiement tardif des tranches intermédiaires. La décision explique pourquoi les subsides liquidés excèdent (30,4%, cf. tableau 4 figurant au point 0.1.3) les dépenses justifiées par les communes.

L'un des objectifs des contrats de logement, à savoir la création de logements supplémentaires pour certains groupes-cibles, est compromis sur plusieurs points. Le calendrier rend incertain la réalisation de certains projets de logement. Il en va ainsi, surtout, de communes qui ont sélectionné plusieurs projets ou des projets complexes ou qui entendent élaborer des montages alliant le secteur public et le secteur privé. En outre, l'attribution des logements aux groupes-cibles visés est incertaine. C'est ainsi que différentes communes n'ont pas encore fixé de critères de sélection concrets pour l'attribution d'habitations d'achat et les prix de vente n'ont pas davantage déjà été fixés. Il a été précisé plus haut qu'en ce qui concerne la moitié des habitations prévues, le groupe-cible n'était pas encore délimité. La hauteur du prix de vente contribue à la détermination du groupe-cible et au retour des moyens aux fonds de roulement (grâce auxquels de nouveaux projets similaires peuvent être financés). Les fonds de roulement ne sont toujours pas réglés formellement. Le SPP n'a développé aucune stratégie de contrôle visant à suivre l'exécution des contrats sur ces différents points après que les subsides ont été liquidés.

3.4 Évaluation des contrats

3.4.1 Groupes de pilotage

Les directives prescrivent que les villes et les communes doivent créer des groupes de pilotage pour les contrats de ville et de logement. Le groupe de pilotage est censé constituer le principal forum de discussion pour l'évaluation des contrats passés et la réalisation de nouveaux choix. Il devrait se composer de représentants politiques et administratifs de la ville ou de la commune, de divers acteurs locaux et d'un représentant de la cellule Politique des grandes villes.

Pour le moment, il n'est pas répondu de manière satisfaisante aux attentes suivantes :

- Dans plusieurs communes, aucun groupe de pilotage n'a été créé ou ne s'est jamais réuni.
- Près de la moitié des groupes de pilotage, tant pour les contrats de ville que pour les contrats de logement, sont composés uniquement des exécutants des projets (services communaux et partenaires privés éventuels). Les intéressés (par exemple, les représentants du groupe-cible) n'y figurent pas. En pareil cas, les groupes de pilotage peuvent difficilement constituer un instrument permettant d'augmenter l'adhésion aux projets au sein de la commune et revêtent alors plutôt le caractère d'un groupe de travail administratif.
- Près de la moitié des groupes de pilotage, tant pour les contrats de ville que pour les contrats de logement, ne remplissent aucune fonction réelle, mais les communes ne les ont instaurés que pour la forme, en vue d'être en règle avec les directives.

Il existe, toutefois, aussi de bons exemples :

- Dans une commune, un seul groupe de pilotage a été créé pour les contrats de ville et les contrats de logement. Lors de sa constitution, le choix de sa composition ne s'est pas limité aux services communaux, mais a également inclus les parties intéressées et les autorités accordant le subside. Le groupe de pilotage offre une valeur ajoutée réelle en présentant des suggestions concrètes, en assurant une meilleure communication entre les services concernés, etc.

- Dans une autre commune, le groupe de pilotage 'logement' a été intégré à une structure de participation existante, en l'occurrence un conseil du logement, dont font partie toutes les composantes de la commune concernées par le logement.

3.4.2 Évaluation intermédiaire par le biais des tableaux de bord

En plus d'assister aux réunions des groupes de pilotage, la cellule dispose de tableaux de bord pour suivre les contrats (cf. 2.2.3).

3.4.3 Évaluation finale des contrats

Pour chaque objectif opérationnel, les contrats de ville prévoient un ou plusieurs indicateurs. Ces informations ne doivent être disponibles qu'à la fin de la période trisannuelle (fin 2007). Il est, dès lors, impossible en ce moment d'émettre un jugement sur ces indicateurs. Sur la base des données disponibles, il est d'ores et déjà permis de signaler un certain nombre de restrictions qui hypothéqueront cette évaluation finale³⁶:

- Les indicateurs *préconisés* dans les contrats ne seront pas toujours appliqués, ainsi qu'il est ressorti des visites aux communes (en particulier, les mesures de satisfaction).
- Plusieurs indicateurs sont à peine définis; ainsi, par exemple, les indicateurs tels que les *rapports d'activités* n'ont, en soi, pas d'utilité.
- La plupart des indicateurs concernent des activités ou des prestations (par exemple, le nombre de nouveaux venus inscrits à des cours, le nombre de médiations, le nombre de drogués accompagnés, les nombres d'utilisateurs, le nombre de procès-verbaux, etc.). Semblables indicateurs sont aisément mesurables, mais sans grande information au sujet des effets sociaux des projets. Dans un nombre limité de cas, il existe aussi des indicateurs d'effets sociaux (par exemple, le nombre de personnes ayant trouvé un emploi, le nombre de logements réalisés, les chiffres de la criminalité, le nombre de nouveaux commerces, etc.). Il n'existe pas d'indicateurs concernant les effets secondaires (par exemple, l'éviction des habitants d'origine dans un quartier).
- Pour ce qui est des objectifs transversaux (par exemple, la promotion de l'insertion socioprofessionnelle par le biais de clauses d'emploi social, utilisation de matériaux durables et écologiques), aucun indicateur n'a été intégré dans les contrats.

Étant donné que la cellule Politique des grandes villes n'a pas favorisé l'agrégation des indicateurs au niveau national, il ne sera pas possible de statuer sur la réalisation des cinq objectifs fédéraux.

³⁶ L'absence d'indicateurs dans les contrats ne signifie pas qu'ils sont indisponibles au niveau des communes. Certaines communes disposent d'informations plus fouillées.

Un rapport d'évaluation a été commandé pour la génération antérieure des contrats de ville³⁷. À défaut d'indicateurs élaborés, ce rapport a été basé surtout sur une analyse du contenu des contrats de ville et des entretiens avec des témoins privilégiés (bourgmestre, coordinateurs). Il en a résulté des informations intéressantes concernant la manière dont les contrats de ville sont mis en œuvre (par exemple, mode de sélection des projets, relation avec la cellule Politique des grandes villes, etc.). L'évaluation ne comportait pas d'information au sujet de l'efficacité ou d'effets secondaires (par exemple, effets de gentrification, effets de substitution³⁸, etc.) de la politique des grandes villes. Eu égard au fait que peu d'indicateurs d'effet sont disponibles, il y a lieu de s'attendre à ce que l'évaluation finale ne pourra, cette fois encore, apporter que peu d'éléments sur la réalisation des objectifs annoncés et sur les effets secondaires éventuels de la politique des grandes villes.

3.5 Facteurs considérés par les communes comme déterminants pour le succès des projets

Au cours des visites aux communes, les entretiens avec les responsables de projets ont permis d'évoquer de manière plus approfondie les facteurs qu'ils jugent importants pour la réussite des projets. Des réponses sont ressortis quatre (groupes de) facteurs jugés très importants pour la réussite des projets :

1) Consensus et soutien politiques

- bonne coopération au sein du collège des bourgmestre et échevins, absence de conflits politiques irrésolus ;
- objectifs clairs et cohérents et vision soutenue à long terme de l'avenir de la commune ;
- bonne collaboration avec le CPAS ;
- relation rapprochée entre les gestionnaires de projets et le niveau politique (par exemple, placement direct sous l'autorité du bourgmestre).

2) Coordination professionnelle du projet

- vérifier que les coordinateurs de projets soient dotés des compétences nécessaires et restent en place suffisamment longtemps pour ne pas réduire à néant l'expertise acquise ;
- appliquer un mode de travail axé sur les résultats, des techniques de gestion de projet et le bon suivi des projets (au niveau financier et du contenu) ;
- procéder de manière transversale et lutter contre le cloisonnement, tendre à une bonne entente avec les acteurs internes et externes ;
- collaborer avec des partenaires innovateurs.

3) Efficacité des services communaux

- possibilité de recours à des services communaux fonctionnant bien (par exemple, un bon service d'urbanisme, soutien juridique, travail de quartier urbain ; etc.).

³⁷ Rapport définitif *Évaluation du programme Politique des grandes villes, commandité par l'État belge, représenté par la ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances*, Universiteit Gent, Université de Liège, Mens en Ruimte, Bruxelles, mai 2004, 63 p.

³⁸ Par exemple, le recours aux moyens propres est remplacé par le subside, de sorte que celui-ci ne génère pas d'activité supplémentaire.

4) Compréhension du groupe-cible et adhésion de celui-ci

- connaissance du groupe-cible (besoins, diagnostic);
- programmation répondant aux besoins du groupe-cible;
- participation des habitants.

3.6 Conclusions

Divers instruments de gestion introduits par la cellule Politique des grandes villes en vue d'étayer et d'évaluer les projets ne répondent, actuellement, pas suffisamment aux attentes :

- Le choix des projets ne repose que dans une mesure limitée sur les diagnostics à établir au moment de la demande de subsides.
- Les groupes de pilotage sont souvent des groupes de travail administratifs, dans lesquels les parties intéressées ne sont pas représentées. De plus, ils ont souvent un rôle formel.
- Les indicateurs disponibles étant axés surtout sur les activités ou les prestations, l'évaluation *ex post*, à la fin de 2007, pourra, peut-être, fournir des informations intéressantes au sujet de la mise en œuvre des projets, mais bien moins au sujet des effets sociaux ou des effets secondaires de la politique suivie. En outre, ces informations ne pourront pas être agrégées au niveau national.

Les contrats sont conformes à la réglementation. Ils ne stipulent, toutefois, pas toujours clairement si les engagements sont des engagements de moyens ou de résultats.

En ne restreignant pas les frais de coordination et en acceptant qu'une partie des moyens servent à financer le fonctionnement classique d'une commune, une occasion est manquée de mener avec ces moyens une véritable politique des grandes villes.

Le calendrier des projets d'infrastructure est très serré et souvent irréaliste. De nombreuses villes ne pourront pas exécuter le contrat de logement en temps voulu.

La réalisation de l'objectif des contrats de logement est également hypothéquée par le fait que maints projets ne seront complètement réalisés qu'à l'expiration du contrat passé avec le pouvoir fédéral et qu'il n'existe, pour l'heure, aucune stratégie permettant de suivre de plus près l'achèvement des projets et l'attribution des logements aux groupes-cibles.

Les entretiens avec les coordinateurs ont révélé les facteurs de réussite suivants pour une mise en œuvre efficiente du contrat :

- consensus et soutien politiques;
- coordination professionnelle du projet;
- efficacité des services communaux;
- compréhension du groupe-cible et adhésion de celui-ci.

Chapitre 4

Recommandations

1. Le gouvernement et le ministre compétent en matière de politique urbaine doivent, en concertation avec le Parlement, opérer un choix motivé en ce qui concerne le mode de pilotage de la politique fédérale des grandes villes. Ce pilotage peut continuer à être effectué sous la forme de subsides contractuels relevant d'un cadre stratégique fédéral spécifique ou le choix peut se porter sur des transferts financiers à l'intention des villes (droits de tirage ou financement par enveloppes), qui pourraient utiliser ces moyens en toute autonomie pour mener une politique urbaine locale propre. Une fois le choix effectué, le pilotage au niveau fédéral doit être appliqué de manière cohérente.
2. Si la politique fédérale des grandes villes est poursuivie sous la forme de subsides contractuels, la Cour des comptes recommande les améliorations suivantes.
 - Nécessité de formuler des objectifs stratégiques fédéraux vérifiables, dont la réalisation serait évaluée.
 - Séparation plus stricte de fonctions entre l'administration et la cellule stratégique, cette dernière ne pouvant pas intervenir dans les activités opérationnelles.
 - Besoin d'améliorer les directives financières et fondamentales, en concertation avec les communes, et, ensuite, d'en maintenir l'application de manière cohérente.
 - Possibilité d'accroître l'efficacité en simplifiant un certain nombre de procédures :
 - Délégation au ministre compétent du pouvoir de signer les contrats et les avenants, de manière à raccourcir le délai d'exécution.
 - Réduction des charges pour les communes en étayant, si possible, le choix des projets par des plans d'administration locaux.
 - Réduction du coût de la justification pour la commune et du coût du contrôle par l'administration fédérale en « forfaitarisant » les frais de fonctionnement, lorsque c'est possible.
 - Obligation d'amélioration de la qualité et de l'exploitation de diagnostics dans le choix du projet. À cet effet, il pourrait être fait appel aux systèmes communaux de planification propres, comme recommandé ci-dessus.
 - Amélioration indispensable de la composition du fonctionnement des groupes de pilotage. En l'occurrence également, lorsque c'est possible, un rapprochement pourrait être opéré avec des organes de concertation locaux.
 - Recours à des indicateurs plus pertinents, permettant de connaître l'efficacité et les effets secondaires de la politique menée.
 - Allongement de la période contractuelle à cinq ans pour les projets de logement.
 - Approche structurelle de la collaboration avec les autres services fédéraux et avec les régions.
 - Meilleure information du Parlement au sujet de la mise en œuvre et des résultats de la politique suivie.

3. Quel que soit le modèle de gestion choisi par l'autorité fédérale, la Cour des comptes insiste sur la nécessité de régler les points suivants :
- Compléter la réglementation en y incluant les objectifs stratégiques, les critères de sélection et le mécanisme de répartition des ressources budgétaires mises à disposition de la politique des grandes villes.
 - Assurer une plus grande transparence de la sélection des villes et communes et de la répartition des moyens, et recourir à des critères fondés.

Chapitre 5

Réponse du ministre

Le 30 octobre 2007, la Cour des comptes a reçu une réaction écrite de la part du ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances, signée par son directeur de cabinet (annexe 2).

Vu l'actualité politique, le ministre ne souhaite pas s'exprimer sur le fond des recommandations formulées par la Cour des comptes. Lorsque le prochain gouvernement sera entré en fonction, la Cour transmettra son rapport, pour information, au nouveau ministre chargé de la politique des grandes villes.

Dans sa lettre, le ministre s'attarde surtout sur les points concernant la mise en place de la politique des grandes villes (chapitre 1 du rapport) et les décisions prises dans le cadre de la politique au cours de cette phase. Il y formule également certaines considérations à propos de la délimitation de l'audit. Selon lui, l'audit mettrait en question l'opportunité de la politique. De même, l'audit, qui traite de *l'efficience* de la politique *fédérale* des grandes villes, se pencherait à tort sur des aspects de *légalité* et sur une *harmonisation* entre le pouvoir fédéral et les régions.

Le rapport ne met pourtant nulle part en question l'opportunité d'une politique fédérale des grandes villes. L'audit aborde en effet l'efficience de la politique fédérale des grandes villes et son rapport consacre l'attention nécessaire aux conditions à réunir pour disposer d'une politique fédérale efficiente, à savoir, une utilisation légale des subsides, une justification correcte de la politique menée et une bonne concertation entre le pouvoir fédéral et les régions.

Le ministre réfute l'absence de transparence lors de la sélection des villes et des communes et signale que la répartition a eu lieu dans le cadre de débats politiques au sein du comité interministériel et du conseil des ministres. Chaque contrat et même chaque amendement a fait l'objet d'une concertation au sein de ces organes : la politique fédérale des grandes villes compterait parmi les domaines de politique les mieux encadrés politiquement.

Le sens que la Cour des comptes donne à la notion de transparence dépasse l'acte de concertation *au sein du gouvernement* : la politique doit également être transparente à l'égard du *Parlement* et à l'égard du *public cible* de cette politique. C'est pour cela qu'une intégration des critères de sélection et de répartition dans la législation est indiquée.

Dans sa réponse, le ministre fait remarquer que l'on peut discuter de la valeur intrinsèque des critères utilisés et qu'il en existe en effet d'autres. Le ministre affirme que les critères de sélection ont été appliqués de manière cohérente, mais qu'il a également été tenu compte de la *réalité empirique* des villes.

Ces éléments de la lettre confirment les constatations du rapport selon lesquelles d'autres critères que les critères fixés par le gouvernement ont également été utilisés. Cela étaye le point de vue de la Cour qui soutient que de telles décisions en matière de politique ne peuvent se prendre exclusivement au sein du gouvernement mais nécessitent l'implication du Parlement et des représentants du public cible que sont les associations des villes et des communes.

Annexe 1 Informations détaillées sur la sélection des communes et la répartition des moyens

Tableau 7 – Extension des contrats de ville en 2001, commentaire de la sélection des communes à la lumière de leur situation socio-économique

Le tableau mentionne les communes dont le pourcentage d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés est supérieur à 15%. Les communes sont classées en fonction de ce critère, par ordre décroissant. La colonne de droite indique pourquoi la commune a ou non été sélectionnée.

Ville ou commune	Appartient à la région urbaine de	% d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés de la ville ou commune	Critères de sélection utilisés lors de l'extension			Contrat de ville?	Commentaire (RBC = Région de Bruxelles-Capitale, 1 ^{er} groupe = communes sélectionnées lors de la création des contrats de ville en 2000)
			Nombre total d'habitants de la ville ou de la commune	% d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés au niveau de la région urbaine	Revenu moyen par habitant par rapport à la moyenne nationale		
Saint-Josse-ten-Noode	Bruxelles	94,7 %	22.076	19,4 %	49 %	Oui	1 ^{er} groupe (<60.000 possible dans la RBC)
Farciennes	Charleroi	82,3 %	11.435	27,9 %	66 %	Non	< 60.000 habitants
Saint-Gilles	Bruxelles	80,9 %	42.291	19,4 %	67 %	Oui	1 ^{er} groupe (<60.000 possible dans la RBC)
Saint-Nicolas	Liège	70,8 %	23.108	27,0 %	78 %	Non	< 60.000 habitants
Schaerbeek	Bruxelles	61,0 %	104.748	19,4 %	76 %	Oui	1 ^{er} groupe
Molenbeek-Saint-Jean	Bruxelles	60,9 %	70.075	19,4 %	72 %	Oui	1 ^{er} groupe
Bruxelles	Bruxelles	54,9 %	134.243	19,4 %	78 %	Oui	1 ^{er} groupe
Colfontaine	Mons	51,7 %	20.629	21,1 %	73 %	Non	< 60.000 habitants
Koekelberg	Bruxelles	51,6 %	16.014	19,4 %	90 %	Non	1 ^{er} groupe (<60.000 possible dans la RBC)
Seraing	Liège	48,2 %	60.800	27,0 %	82 %	Oui	Sélectionnée
Liège	Liège	47,1 %	187.538	27,0 %	90 %	Oui	1 ^{er} groupe
Quaregnon	Mons	43,3 %	19.275	21,1 %	75 %	Non	< 60.000 habitants
Charleroi	Charleroi	40,0 %	202.020	27,9 %	79 %	Oui	1 ^{er} groupe

Ville ou commune	Appartient à la région urbaine de	% d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés de la ville ou commune	Critères de sélection utilisés lors de l'extension			Contrat de ville?	Commentaire (RBC = Région de Bruxelles-Capitale, 1 ^{er} groupe = communes sélectionnées lors de la création des contrats de ville en 2000)
			Nombre total d'habitants de la ville ou de la commune	% d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés au niveau de la région urbaine	Revenu moyen par habitant par rapport à la moyenne nationale		
Anderlecht	Bruxelles	39,8%	87.401	19,4%	81%	Oui	1 ^{er} groupe
Herstal	Liège	34,2%	36.296	27,0%	89%	Non	< 60.000 habitants
Verviers	Verviers	33,6%	53.065	22,6%	85%	Non	< 60.000 habitants
Ixelles	Bruxelles	32,3%	72.524	19,4%	92%	Non	RBC : sélection et répartition inchangées (satisfaisait à tous les critères de la nouvelle sélection des villes et communes)
Châtelet	Charleroi	32,0%	35.542	27,0%	76%	Non	< 60.000 habitants
Forest	Bruxelles	31,2%	45.465	19,4%	95%	Oui	1 ^{er} groupe (<60.000 possible dans la RBC)
Anvers	Anvers	25,4%	447.632	12,7%	103%	Oui	1 ^{er} groupe (n'aurait pas satisfait aux critères de la nouvelle sélection des villes et communes : revenus trop élevés)
Mons	Mons	25,0%	91.187	21,1%	88%	Oui	Sélectionnée
La Louvière	La Louvière	23,9%	76.859	18,0%	81%	Oui	Sélectionnée
Ans	Liège	21,7%	27.642	27,0%	98%	Non	< 60.000 habitants
Dison	Verviers	21,4%	13.865	22,6%	76%	Non	< 60.000 habitants
Genk	Hasselt-Genk	20,1%	62.654	6,2%	93%	Non	Pas sélectionnée : quartiers défavorisés au niveau de la région urbaine (6,2%), au niveau de la ville (20,1%)
Chapelle-lez-Herlaimont	La Louvière	20,0%	13.977	18,0%	78%	Non	< 60.000 habitants
Beyne-Heusay	Liège	18,6%	11.641	27,0%	89%	Non	< 60.000 habitants

Ville ou commune	Appartient à la région urbaine de	% d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés de la ville ou commune	Critères de sélection utilisés lors de l'extension			Contrat de ville?	Commentaire (RBC = Région de Bruxelles-Capitale, 1 ^{er} groupe = communes sélectionnées lors de la création des contrats de ville en 2000)
			Nombre total d'habitants de la ville ou de la commune	% d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés au niveau de la région urbaine	Revenu moyen par habitant par rapport à la moyenne nationale		
Gand	Gand	18,5 %	224.074	10,6 %	109 %	Oui	1 ^{er} groupe (n'aurait pas satisfait aux critères de la nouvelle sélection des villes : revenus trop élevés)
Ostende	Ostende	17,9 %	67.304	13,5 %	99 %	Oui	Sélectionnée
Fémalle	Liège	16,2 %	25.936	27,0 %	91 %	Non	< 60.000 habitants
Etterbeek	Bruxelles	15,4 %	39.162	19,4 %	90 %	Non	RBC : sélection et répartition inchangées
Frameries	Mons	15,4 %	20.807	21,1 %	80 %	Non	< 60.000 habitants
Namur	Namur	15,3 %	104.994	12,2 %	101 %	Non	Revenus supérieurs à la moyenne nationale

Nombre d'habitants : situation en 1999, INS. Nombre d'habitants dans les quartiers défavorisés : Structures sociales et quartiers en difficultés dans les grandes régions urbaines belges, 2001.
Revenus : revenus moyens par habitant pour l'exercice d'imposition 2000, revenu de 1999, INS.

Tableau 8 – Répartition actuelle des moyens pour les contrats de ville à la lumière de leur situation socio-économique (en euros)

Le tableau indique la répartition des moyens destinés aux contrats de ville 2005-2007, à la lumière du pourcentage d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés et du revenu moyen par habitant. Les villes sont classées par ordre décroissant sur la base du critère du pourcentage d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés. Les villes et communes sélectionnées sont en grisé.

Ville ou commune	Appartient à la région urbaine de	% d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés	Nombre total d'habitants de la ville ou de la commune	Revenu moyen par habitant par rapport à la moyenne nationale	Subsides octroyés dans le cadre du contrat de ville 2005-2007	Subsides par an et par habitant	Subsides par an et par habitant vivant dans un quartier défavorisé
Saint-Josse-ten-Noode	Bruxelles	94,7 %	22.076	48,7 %	3.177.793	48	51
Farciennes	Charleroi	82,3 %	11.435	66,4 %	0	0	0
Saint-Gilles	Bruxelles	80,9 %	42.291	66,9 %	3.584.044	28	35
Saint-Nicolas	Liège	70,8 %	23.108	77,9 %	0	0	0
Schaerbeek	Bruxelles	61,0 %	104.748	76,1 %	6.434.737	20	34
Molenbeek-Saint-Jean	Bruxelles	60,9 %	70.075	72,0 %	8.490.622	40	66
Bruxelles	Bruxelles	54,9 %	134.243	77,9 %	8.019.332	20	36
Colfontaine	Mons	51,7 %	20.629	72,8 %	0	0	0
Koekelberg	Bruxelles	51,6 %	16.014	89,9 %	0	0	0
Seraing	Liège	48,2 %	60.800	82,4 %	4.196.718	23	48
Liège	Liège	47,1 %	187.538	89,8 %	12.945.914	23	49
Quaregnon	Mons	43,3 %	19.275	74,9 %	0	0	0
Charleroi	Charleroi	40,0 %	202.020	78,7 %	13.945.619	23	58
Anderlecht	Bruxelles	39,8 %	87.401	81,3 %	4.277.469	16	41
Herstal	Liège	34,2 %	36.296	89,1 %	0	0	0
Verviers	Verviers	33,6 %	53.065	84,9 %	0	0	0
Ixelles	Bruxelles	32,3 %	72.524	92,2 %	0	0	0
Châtelet	Charleroi	32,0 %	35.542	76,4 %	0	0	0

Ville ou commune	Appartient à la région urbaine de	% d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés	Nombre total d'habitants de la ville ou de la commune	Revenu moyen par habitant par rapport à la moyenne nationale	Subsidés octroyés dans le cadre du contrat de ville 2005-2007	Subsidés par an et par habitant	Subsidés par an et par habitant vivant dans un quartier défavorisé
Forest	Bruxelles	31,2%	45.465	94,8%	966.254	7	23
Anvers	Anvers	25,4%	447.632	103,3%	30.900.440	23	90
Mons	Mons	25,0%	91.187	88,3%	6.294.183	23	92
La Louvière	La Louvière	23,9%	76.859	81,1%	5.305.192	23	96
Ans	Liège	21,7%	27.642	98,4%	0	0	0
Dison	Verviers	21,4%	13.865	75,5%	0	0	0
Genk	Hasselt-Genk	20,1%	62.654	92,9%	0	0	0
Chapelle-lez-Herlaimont	La Louvière	20,0%	13.977	78,5%	0	0	0
Beyne-Heusay	Liège	18,6%	11.641	89,2%	0	0	0
Gand	Gand	18,5%	224.074	109,1%	15.468.027	23	124
Ostende	Ostende	17,9%	67.304	98,8%	4.645.657	23	129
Fiémalle	Liège	16,2%	25.936	90,7%	0	0	0
Etterbeek	Bruxelles	15,4%	39.162	89,6%	0	0	0
Frameries	Mons	15,4%	20.807	79,6%	0	0	0
Namur	Namur	15,3%	104.994	100,7%	0	0	0

Nombre d'habitants : situation en 1999, INS. Nombre d'habitants vivant dans des quartiers défavorisés: Structures sociales et quartiers en difficultés dans les grandes régions urbaines belges, 2001. Revenus : revenus moyens par habitant pour l'exercice d'imposition 2000, revenus de 1999, INS. Il s'agit des données utilisées lors de l'extension en 2001. Depuis lors, la répartition entre les villes a été gelée : les données relatives au nombre d'habitants et au revenu moyen n'ont plus été actualisées lors du calcul des contrats de ville ultérieurs.

Tableau 9 – Critères afférents au logement utilisés lors du second cycle de sélection pour les contrats de logement

Critère 1 : Pourcentage d'habitations dont le confort pourrait être amélioré³⁹: il doit être supérieur à la moyenne nationale;

Critère 2 : Pourcentage d'habitations construites avant 1945 et sans confort minimal: il doit être supérieur à la moyenne nationale;

Critère 3 : Pourcentage d'habitations dont la superficie est inférieure à 35 m²: il doit être supérieur à la moyenne régionale;

Critère 4 : Pourcentage d'habitations dont l'état général est jugé mauvais par l'occupant: il doit être supérieur à la moyenne régionale;

Critère 5 : Pourcentage d'habitations occupées par des locataires: il doit être supérieur à la moyenne régionale.

Les villes et communes mentionnées en italique n'ont pas été sélectionnées. Les chiffres indiqués en grisé ne satisfaisaient pas à la norme.

	Critère 1	Critère 2	Critère 3	Critère 4	Critère 5
Région bruxelloise	25,8%	22,4%	14,0%	6,8%	58,5%
Anderlecht	34,3%	33,3%	14,9%	7,0%	58,1%
Bruxelles	26,8%	25,1%	17,8%	7,9%	67,0%
Etterbeek	25,0%	19,2%	15,1%	6,3%	65,1%
<i>Evere</i>	21,4%	23,3%	9,6%	4,9%	54,5%
Forest	29,4%	23,0%	12,4%	7,5%	58,6%
<i>Ganshoren</i>	16,9%	21,1%	9,9%	5,8%	52,6%
<i>Jette</i>	21,9%	20,9%	11,3%	5,5%	50,9%
<i>Koekelberg</i>	28,5%	24,4%	13,9%	6,9%	56,7%
Molenbeek-Saint-Jean	32,0%	36,0%	16,2%	7,4%	61,7%
Saint-Gilles	41,8%	24,9%	21,0%	9,0%	72,9%
Saint-Josse-ten-Noode	39,1%	27,3%	23,5%	9,4%	67,2%
Schaerbeek	35,1%	23,5%	15,4%	8,3%	59,3%
Région flamande	29,9%	22,4%	8,0%	3,8%	27,3%
Anvers	26,2%	11,2%	11,8%	5,6%	46,6%
Malines	32,9%	15,0%	10,0%	5,4%	35,1%
<i>Genk</i>	27,2%	12,0%	7,9%	4,8%	31,6%
<i>Hasselt</i>	19,0%	17,6%	7,6%	3,8%	30,1%
Gand	37,4%	18,6%	12,5%	5,8%	46,8%
Sint-Niklaas	36,9%	26,5%	9,6%	3,9%	34,1%
Ostende	36,3%	24,7%	12,3%	5,1%	46,1%
<i>Bruges</i>	34,3%	inconnu	8,9%	4,2%	34,3%
Région wallonne	35,1%	22,3%	8,4%	5,3%	31,9%
Charleroi	41,7%	23,6%	13,4%	6,6%	41,7%
Mons	38,3%	22,5%	13,2%	5,7%	39,0%
La Louvière	42,6%	21,5%	9,8%	5,3%	35,3%
Liège	33,0%	22,9%	14,5%	7,0%	50,7%
Seraing	41,0%	23,0%	10,8%	5,4%	43,1%
Belgique	31,2%	22,2%	8,8%	4,6%	31,9%

³⁹ Il existe 4 catégories d'habitations: sans confort/confort minimal/confort moyen et confort élevé. Le confort minimal signifie que les habitations disposent au moins de l'eau courante, d'un W-C dans l'habitation et d'une salle de bains ou d'une douche. La notion de confort améliorable englobe les catégories 'sans confort' et 'confort minimal'.

Tableau 10 – Mécanisme de répartition des contrats de logement

	Nombre total d'habitants (2003)	Coefficient 'tension sur le marché locatif' (A)	Coefficient 'évolution des prix de l'immobilier' (B)	Coefficient fusionné (90% de A, 10% de B)	Subside par contrat de logement (euros)	Subside annuel par habitant (euros)
Région bruxelloise	530.353	1,05	0,61	1,01	13.653.962	8,58
Anderlecht	91.759	0,96	0,61	0,92	1.665.784	6,05
Bruxelles	139.501	0,99	0,61	0,95	3.126.757	7,47
Forest	47.313	1,14	0,61	1,08	382.311	2,69
Molenbeek-Saint-Jean	76.177	1,04	0,61	1,00	3.317.912	14,52
Saint-Gilles	43.395	1,35	0,61	1,28	1.406.358	10,80
Saint-Josse-ten-Noode	23.070	1,06	0,61	1,01	1.242.510	17,95
Schaerbeek	109.138	1,05	0,61	1,01	2.512.330	7,67
Région flamande	893.703	1,65	0,74	1,56	35.597.811	13,28
Anvers	452.474	1,72	0,74	1,62	18.787.686	13,84
Malines	76.485	1,15	0,74	1,11	2.164.566	9,43
Gand	228.016	1,67	0,74	1,58	9.203.523	13,45
Sint-Niklaas	68.663	1,39	0,74	1,32	2.323.271	11,28
Ostende	68.065	1,91	0,74	1,79	3.118.765	15,27
Région wallonne	612.960	1,36	0,80	1,30	20.423.227	11,11
Charleroi	200.460	1,31	0,80	1,26	6.469.573	10,76
Mons	91.078	1,14	0,80	1,10	2.573.697	9,42
La Louvière	76.592	0,97	0,80	0,95	1.861.585	8,10
Liège	184.303	1,82	0,80	1,72	8.101.774	14,65
Seraing	60.527	0,93	0,80	0,91	1.416.598	7,80
Total général	2.037.016	1,41	0,72	1,34	69.675.000	11,40

Tableau 11 – Relevé des critères utilisés lors de la sélection des villes/communes et de la répartition des moyens entre elles avec mention de leur source

Critère	Source
<i>Contrats de ville</i>	
Nombre d'habitants	INS, population par commune au 1 ^{er} janvier 1999
Nombre d'habitants vivant dans des quartiers relevant d'Objectif 2	Proposition du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 août 1999, portant un total de 146.147 habitants, répartis dans 88 quartiers statistiques, adoptée par la Commission européenne le 22 décembre 1999
Revenus moyens par habitant	INS, revenus fiscaux – année d'imposition 2000, revenus 1999
Pourcentage de la population vivant dans des quartiers défavorisés (au niveau de la région urbaine)	« Structures sociales et quartiers en difficultés dans les grandes régions urbaines belges », 2001
<i>Contrats de logement</i>	
Nombre d'habitants	INS, population par commune au 1 ^{er} janvier 2003
Densité de la population	INS, superficie et densité de la population
Revenu moyen par déclaration	INS, revenus fiscaux – année d'imposition 2002, revenus 2001
Habitations dont le confort pourrait être amélioré	INS, enquête socio-économique générale 2001, tableau 0044A, addition des chiffres des catégories 'confort minimal' et 'sans confort minimal'
Habitations construites avant 1945 et sans confort minimal	INS, enquête socio-économique générale 2001, chiffres transmis par le SPP, la Cour ne dispose pas des données sources
Habitations dont la superficie est inférieure à 35 m ²	INS, enquête socio-économique générale 2001, tableau 0048A
Habitations dont l'état général est jugé mauvais par l'occupant	INS, enquête socio-économique générale 2001, tableau 0042A1
Habitations occupées par des locataires	INS, enquête socio-économique générale 2001, tableau 0041A, addition des quatre catégories de locataires (propriétaire = particulier, propriétaire = société de logements sociaux, propriétaire = autre organisme public, propriétaire = société privée) et de la catégorie 'loge gratuitement'
Pourcentage des habitants qui louent leur logement sur le marché privé, par rapport à la moyenne régionale	INS, enquête socio-économique générale 2001, tableau 0041B, addition de deux catégories de locataires (propriétaire = particulier, propriétaire = société privée)
Évolution de l'indice des prix sur le marché immobilier	Source inconnue, le SPP n'a pas été en mesure de soumettre à la Cour les données sources.

Annexe 2

Lettre du ministre (traduction)

Le ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale,
de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances

Cour des comptes
À l'attention de
M. le Premier Président et
de M. le Greffier en chef
Rue de la Régence 2
1000 – Bruxelles

Bruxelles, le 30 octobre 2007

Objet: Audit de la politique fédérale des grandes villes (les contrats de ville et les contrats de logement)

Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Greffier en chef,

Nous accusons bonne réception de votre lettre accompagnée du projet de rapport relatif à "La politique fédérale des grandes villes – examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007".

Par la présente, nous entendons répondre à votre invitation à réagir aux conclusions et aux recommandations formulées à la suite de l'audit. Nous tenons ici à signaler d'emblée que nous apprécions l'invitation au dialogue qui a été faite au cours des différentes phases de l'établissement du projet de rapport.

Ce projet de rapport se compose de trois grandes parties: la mise en œuvre de la politique des grandes villes, le fonctionnement de la cellule Politique des grandes villes et les qualités des contrats et de leur mise en œuvre. En ce qui concerne les considérations qui suivent, nous entendons nous limiter aux observations concentrées autour de la responsabilité politique en matière de politique des grandes villes. Pour ce qui est du suivi administratif, nous renvoyons à la lettre du président du SPP Intégration sociale, rédigée en réaction à l'avant-projet de rapport, qui est parvenue à la Cour des comptes le 2 août.

Tout au long de son déroulement en différentes phases, l'audit s'est transformé en une large analyse a posteriori de la politique fédérale des grandes villes. Le résultat est un projet de rapport qui donne un aperçu des nombreux aspects qu'implique la mise en œuvre des choix politiques. Il n'est toutefois pas simple de présenter pour toutes les composantes, une analyse, conclusions comprises, qui soit aussi fouillée que correcte, et ce pour de multiples raisons.

Il y a tout d'abord le contexte historique. La page de titre du projet de rapport fait référence à un "examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007", mais le rapport va plus loin et analyse également la structure historique de la politique fédérale des grandes villes, en ce compris la sélection des villes et des communes. Cette matière est, naturellement, liée indissociablement aux contrats en cours, mais une reconstruction a posteriori de l'élaboration de la politique a ses limites.

En deuxième lieu, il y a le contexte politique. La politique fédérale des grandes villes est basée sur une interaction active entre les lignes décisionnelles politiques et administratives. Il s'agit, en l'occurrence, d'un choix et, dans les conditions actuelles de développement de la gestion, d'un choix à justifier. Il en découle, toutefois, qu'il n'est pas toujours possible de tirer unilatéralement des conclusions.

En troisième lieu intervient aussi le contexte temporel. L'analyse des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007 occupe une place prépondérante dans le projet de rapport et constitue l'objectif de l'audit. Bien entendu, cette période est toujours en cours. Une évaluation de l'efficacité du programme, et a fortiori de ses produits, pendant la durée de la période même impose ses limites, sans parler des produits pour lesquels les effets et les résultats ne pourront être mesurés que beaucoup plus tard et, le plus souvent, indirectement.

Il doit être bien clair qu'il ne faut pas y voir une évaluation de la qualité de l'audit, mais il est évident que ces facteurs relativisent la portée de l'analyse et invitent à faire preuve de prudence dans l'interprétation des conclusions.

Nous tenons encore à illustrer notre propos par quelques remarques, à notre avis fondamentales, sur le contenu.

Le projet de rapport lui-même indique: "L'audit porte sur l'efficacité de la politique des grandes villes. Il ne visait donc pas un examen plus approfondi des aspects de légalité, tels que la problématique de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés et régions en matière de politique des grandes villes" (p. 10); or, dans l'analyse et les conclusions récapitulatives, transparait la justification d'une politique fédérale des grandes villes. À cet égard, l'accent est surtout mis, en termes critiques, sur l'opportunité, le fondement juridique et la sélection des villes et des communes.

L'opportunité d'une politique fédérale des grandes villes ne saurait, selon nous, être matière à discussion. La pression exercée sur les villes est énorme. Elles constituent des lieux de créativité et d'innovation, mais aussi une concentration de problèmes liés à la vie en communauté. L'actualité des derniers jours et semaines illustrent, une fois de plus, la nécessité d'une intervention intégrée, dans le cadre de laquelle chaque niveau de pouvoir assume sa responsabilité.

C'est sur cette base que se fondait la mise au point d'une politique fédérale des grandes villes, qui, durant deux législatures, s'est traduite par conséquent en accords de gouvernement. À cet égard, il a bien été tenu compte des différentes parties prenantes: la conférence interministérielle sur la politique urbaine a été créée en vue de la concertation intergouvernementale et le programme a été directement élaboré avec les parties concernées au premier chef (les villes et communes).

Naturellement, cet ensemble de démarches se déroule au sein de la structure complexe de l'État belge, dans laquelle plusieurs niveaux de pouvoir se partagent souvent les compétences. Mais, en l'occurrence, il s'agit là davantage d'un défi que d'une justification de l'immobilisme politique. Ainsi que l'a montré la pratique de la concertation dans la conférence interministérielle, la concertation ad hoc en matière de financement des projets repris dans le volet fédéral de la politique des grandes villes, etc. D'ailleurs, la formulation, dans le projet de rapport, d'observations au sujet de la relation entre les entités fédérées est incompatible avec la mission que l'audit s'est lui-même assignée (cf. ci-dessus).

En ce qui concerne le fondement juridique, il est évalué comme étant très sommaire et assorti d'une large marge de manœuvre dans le chef du ministre. Tout d'abord, les limites des dispositions juridiques ne constituent pas, en soi, une évaluation de la qualité et, en second lieu, la politique fédérale des grandes villes est, précisément, un exemple d'un cadre strict qui requiert une adhésion politique maximale.

Il est exact que la loi et les arrêtés royaux ébauchent un cadre qui confère une grande responsabilité aux parties prenantes, et ce délibérément, parce qu'il convient à une gestion politique moderne, qui crée des cadres généraux et les remplit par le dialogue en vue d'assurer une efficacité et une efficacie maximales.

Nous estimons devoir nous inscrire en faux contre l'affirmation selon laquelle la collaboration au niveau fédéral reste limitée (p. 2) pour ce qui est du niveau politique. Dans ce cadre, le rôle du comité interministériel est déterminant. Tout contrat, tout avenant à une convention est examiné au sein de cet organe de concertation avant d'être évoqué devant le conseil des ministres ! Au niveau opérationnel, la collaboration peut, sans doute, ne pas être aussi fouillée, mais, politiquement, la politique fédérale des grandes villes est l'un des domaines de politique les plus encadrés.

Le Parlement est également associé: il y a, bien sûr, la loi même et la procédure habituelle dans laquelle le Parlement joue son rôle (budget, déclaration de politique générale, etc.).

Cette participation est également cruciale en ce qui concerne la sélection des villes et des communes. En l'occurrence, on peut discuter sur la valeur intrinsèque des critères, et il y en a, bien entendu, d'autres, mais il est parfaitement faux de faire observer que "la sélection des villes et communes et la répartition des moyens entre les communes ne se sont pas déroulées de manière transparente" (p. 2). La sélection de tous les critères et la répartition des moyens, tant en matière de contrats de logement que de ville, s'effectuent toujours dans le cadre de la concertation politique au sein du comité interministériel et du conseil des ministres !

Les critères ont, bel et bien, été appliqués de manière cohérente, en tenant compte de la réalité empirique des villes. Il est difficile d'exclure Anvers et Gand de la sélection sur la base d'un seul critère. L'absence de Bruges dans la sélection tient également à la réalité, à savoir que les quartiers défavorisés font défaut dans cette ville. L'application cohérente de critères acceptés au niveau politique est toujours restée le fil conducteur.

Pour ce qui est des recommandations énumérées dans le projet de rapport, elles me semblent toutes susceptibles de servir de base à un affinement du système, mais, dans la situation politique actuelle, il ne me paraît pas opportun de me prononcer davantage sur ce point.

Nous espérons que vous voudrez bien tenir compte des remarques précitées pour la rédaction du rapport final.

Veillez agréer, Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée.

Christian Dupont
Au nom du ministre :
(contresigné) Eric Mercenier, directeur de cabinet

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2007/1128/17
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be