

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.