

Notes de Recherche

.....
Politique de la ville

Analyse du rapport de la cour des comptes
sur la politique fédérale des grandes villes

Jacques Teller, Thomas Chevau

CFDT

Conférence Permanente
du Développement Territorial
Région wallonne
Numéro 6 • Juillet 2008



Crédit Photo : Ostende, (c) Dominique Costermans.

Analyse du rapport de la cour des comptes sur la politique fédérale des grandes villes

J. Teller, T. Cheveu¹

A la demande du gouvernement fédéral, la Cour des Comptes a réalisé un audit afin d'évaluer l'efficacité de la Politique Fédérale des Grandes Villes (PFGV) menée sur la période 2005-2007, en vue des prochaines générations de contrats de ville et de contrats de logement qui pourrait voir le jour en 2008. Le rapport ², déposé, en décembre 2007, examine et critique la mise en œuvre, le fonctionnement et l'exécution de la PFGV. Les recommandations y sont nombreuses et fondées tant au niveau du volet sélection des villes que des volets gestion et exécution des projets. Le rapport fait la part belle aux nombreuses failles de notre PFGV et permet une comparaison entre les villes et régions. Dans une pure logique d'information, il paraît nécessaire de recadrer en quelques lignes la position qu'occupent les villes wallonnes et la Wallonie au sein du rapport. Cette note est basée sur la seule lecture du rapport, aucune analyse complémentaire en termes d'impact de critères n'a été réalisée.

1. La Politique Fédérale des Grandes Villes : rappel

La politique fédérale des grandes villes ambitionne d'améliorer les conditions de vie et de logement dans les villes et communes comportant des quartiers défavorisés. L'autorité fédérale a conclu à cet effet des contrats de ville et des contrats de logement (depuis 2005) avec 17 villes et communes du pays. Les contrats de ville ont permis aux villes et communes de financer divers projets, tels que des maisons de quartier, l'aménagement de rues et de places, des gardiens de parc ou des cours de langues pour les primo-arrivants. Les contrats de logement servent à acheter ou à rénover des habitations (vente ou location) destinées à des titulaires de revenus faibles ou moyens.

Les contrats actuellement en cours sont trisannuels (2005-2007) et ont la forme de conventions passées entre le pouvoir fédéral (SPF Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie sociale) et un certain nombre de villes et communes sélectionnées.

2. Eligibilité et critères de sélection des villes retenues dans le dispositif

Tant pour les contrats de logement que pour les contrats de ville, la Cour des Comptes retiendra que la sélection des villes et la répartition des moyens n'ont pas été effectuées de manière transparente. 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. Chaque type de contrat a fait l'objet de deux phases de sélection : en 2000, lors du lancement de la PFGV (phase 1) et en 2001 lors de l'extension du programme à d'autres communes (phase 2). Bien que les critères utilisés étaient différents dans la deuxième phase, la sélection des villes de la première phase n'a pas été remise en question.

¹ Jacques Teller (ingénieur architecte) et Thomas Cheveu (géographe) sont chercheurs CPDT auprès du Laboratoire d'études en Planification Urbaine et Rurale de l'Université de Liège.

² Le rapport complet de 68 pages est disponible sur le site de la Cour des comptes : <http://courdescomptes.be/>

Critères de sélection

CONTRATS DE VILLE	
Phase 1	Phase 2
<ul style="list-style-type: none"> • Villes de plus de 150 000 habitants • Communes à quartiers sous programme objectif 2 (Région de Bruxelles-Capitale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Au moins 60 000 habitants • Revenu moyen inférieur à la moyenne nationale • 10 % de la population dans un quartier défavorisé
CONTRATS DE LOGEMENT	
Phase 1	Phase 2
<ul style="list-style-type: none"> • Au moins 60 000 habitants • Densité population > 600 hab/Km² • Revenu moyen par déclaration fiscale inférieur à la moyenne nationale 	Remplir trois des critères suivants (> moyenne nationale) : <ul style="list-style-type: none"> • nombre d'habitations sans confort ou avec un confort minimal ; • nombre d'habitations construites avant 1945 et sans confort minimal ; • nombre d'habitations dont la superficie est inférieure à 35 m² ; • nombre d'habitations dont l'état a été jugé mauvais par l'occupant ; • nombre d'habitations occupées par des locataires.

Les critères retenus, variant avec la phase de sélection, n'ont pas été appliqués avec cohérence. Le rapport épingle toute une série de choix discutables qui sont loin de favoriser les villes wallonnes. Beaucoup de villes wallonnes n'ont ainsi pas pu tirer profit des moyens de la PFGV, d'autres auraient pu bénéficier de davantage de moyens.

Dans le cas des contrats de ville, le manque de pertinence des critères retenus ont amené, par exemple, la sélection des villes d'Anvers et de Gand qui ne remplissaient pas le critère « revenus », mais l'éviction des communes de Farciennes et Saint-Nicolas qui ne remplissaient pas le critère « habitants »...

Dans le cas des contrats de logement, l'utilisation du revenu moyen par déclaration fiscale au lieu du revenu moyen par habitant a amené l'élimination des communes de Namur et Ixelles, alors que le revenu moyen par habitant y était inférieur à la moyenne nationale. En

Flandre, seules les villes de Genk et d'Ostende auraient été retenues si le critère avait été le revenu moyen par habitant. Le choix du revenu moyen par déclaration fiscale est méthodologiquement critiquable étant donné que ce critère ne tient pas compte de la taille moyenne des ménages dans les communes considérées. Les communes dans lesquelles la taille des ménages est plus importante se voient ainsi pénalisées par l'adoption de ce critère.

3. Critères de répartition des subsides

En Flandre et en Wallonie, la répartition des subsides des contrats de ville s'est effectuée sur base du nombre total d'habitants de la ville (21,74 euros par an et par habitant). A Bruxelles, les moyens ont été répartis selon le nombre d'habitant de la commune vivant dans un quartier relevant de l'Objectif 2³. Ceci a permis une répartition plus équitable des flux de subsides entre communes de la Région Bruxelloise.

³ Pour rappel, les fonds structurels européens sont les instruments financiers de la politique régionale de l'Union européenne. L'Objectif 2 s'inscrit dans cette politique régionale et territorialise l'aide au rattrapage des zones connaissant des difficultés structurelles : il peut s'agir de zones rurales ou de zones urbaines en désindustrialisation. Cet objectif accompagne le développement économique des régions subissant des mutations industrielles par l'aide aux entreprises, la promotion d'un environnement attractif, l'adaptation du capital humain, les technologies de l'information et de la communication et la requalification des espaces urbains.

En ce qui concerne les contrats de logement, c'est un indice basé sur le nombre d'habitant de la commune 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, qui détermine

les moyens à alloués aux villes et communes sélectionnées. Etant donné que le premier coefficient repose sur le pourcentage de population habitant un logement loué au marché privé, les communes qui disposent d'un parc locatif social important ont été lésées. C'est notamment le cas de Seraing.

Répartition des subsides en euros

	Contrats de ville	Contrats de logement	Total	Total %
Région flamande				
Anvers	30.900.440	19.797.696	49.698.126	25,05
Gand	15.468.027	9.209.523	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	1.881.585	7.186.777	3,81
Liège	12.945.914	8.101.774	21.047.688	10,81
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	5,82
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

Source : Cour des Comptes

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 :

Comme le préconise la Cour des Comptes, une attribution basée sur le pourcentage de la population vivant dans des quartiers défavorisés aurait été plus juste et aurait permis d'équilibrer les moyens selon les difficul-

tés effectivement rencontrées dans les communes. Le choix du nombre total d'habitant a clairement bénéficié aux villes flamandes (plus peuplées en moyenne). Par exemple, Gand capte quatre fois plus de subsides du Fédéral que Seraing alors que le revenu moyen gantois est de 11.639 euros et que la population habitant dans un quartier défavorisé y est de 18 % contre 8.788 euros et 48 % pour Seraing.

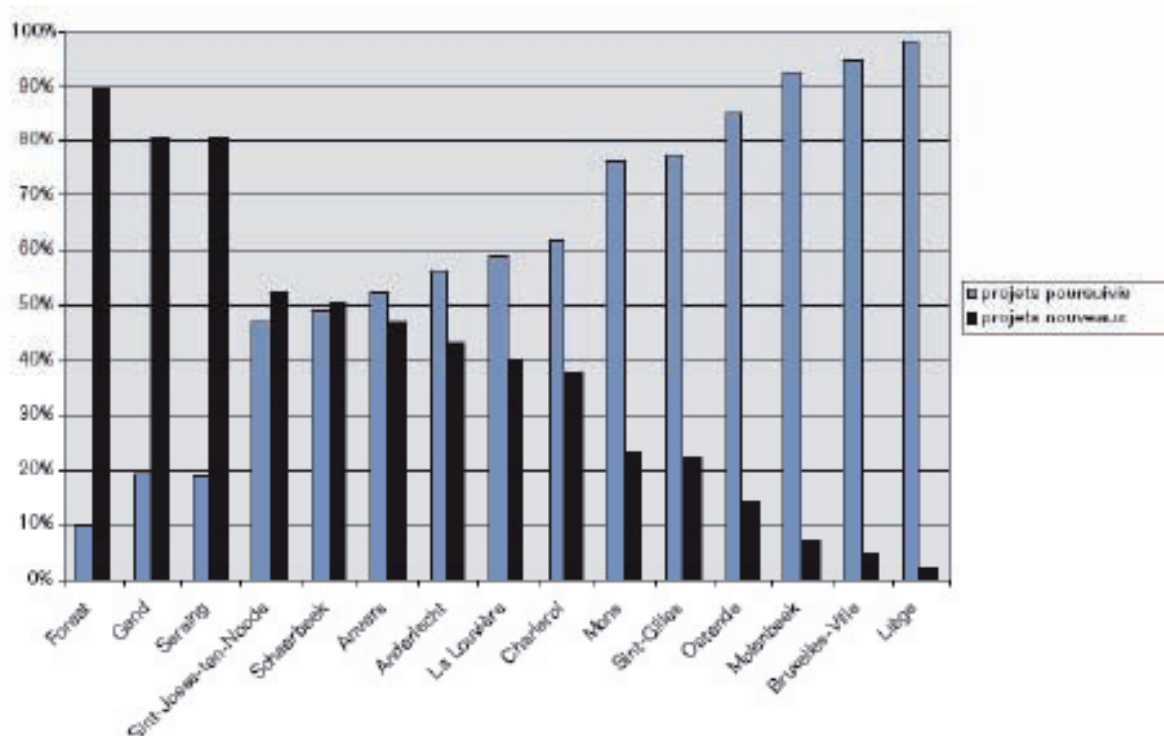
Au niveau des contrats de logement, le mécanisme de répartition wallon et flamand ne tient pas compte de la qualité des habitations ou du revenu moyen au sein de la commune. Par exemple, Ostende possède l'indice composé le plus élevé (1,79) et Seraing le plus faible (0,91). Ainsi, Ostende reçoit une subvention de 15,27 euros par habitant par an et Seraing uniquement 7,80 euros alors que Seraing compte 9 % d'habitations sans confort minimum et Ostende 5,5 %.

Utilisation des flux de subsides par les communes

Le rapport montre également que les moyens mis en œuvre par la PFGV ne sont pas systématiquement utilisés à bon escient. Bon nombre de villes et communes puisent dans cette enveloppe fédérale pour

financer toute une série de projets, utiles pour la collectivité, mais qui relèvent du fonctionnement normal d'une commune. Les villes wallonnes n'échappent pas à cette règle. Les sommes du Fédéral servent ainsi à la rénovation du patrimoine communal, aux salaires du personnel attaché aux services communaux classiques, au fonctionnement du service voirie... Plusieurs communes wallonnes ne s'en cachent pas et mettent en avant leur situation financière. Il en résulte une moindre capacité financière des villes wallonnes pour mener à bien leurs projets urbains. La Cour des Comptes observe d'ailleurs que seuls 30 % des moyens sont affectés à de nouveaux projets en Wallonie, contre 50 % en Flandre. C'est certainement l'importance des moyens du Fédéral au nord du pays et l'existence d'un financement flamand propre (Stedendfonds⁴) qui explique ce différentiel Nord - Sud.

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



Source : Cour des Comptes

⁴ Ce fond permet à la politique de la ville flamande d'allouer les moyens fédéraux non plus uniquement à la gestion administrative de projet et à l'embauche du personnel communal, mais bien aux projets en eux-mêmes

Développement futurs

Si les clés de répartition entre villes devaient être revues suite au rapport de la Cour des Comptes, il nous semblerait utile de réaliser une étude d'impact plus approfondie afin de guider les mandataires. Ne fut-ce qu'en termes de répartition des flux de subsides à l'intérieur de la RW (en adoptant par exemple le même schéma qu'en Région Bruxelloise). Cette discussion pourrait être étendue aux clés de répartition des subsides de

rénovation et de revitalisation urbaine octroyés par la RW. On sait par exemple que les plafonds annuels de revitalisation urbaine sont actuellement indépendants de la taille des communes ainsi que de la situation du logement et du niveau de pauvreté rencontré dans celles-ci. L'adoption d'une ligne de conduite en matière de répartition des flux de subsides, quelle que soit leur provenance, constituerait un pas important en vue de la mise en place d'une politique de la ville en Région Wallonne.