



Quelle place pour la prospective dans la politique des quartiers sensibles en Wallonie et à Bruxelles ?

par Michaël Van Cutsem et Gervaise Ropars

Intitulé du chantier

Rédaction d'un article pour l'ouvrage " Prospective 2030" de la DIACT

Initiative et ancrage du chantier

Adil Jazouli, Responsable de la Mission Prospective et Stratégie
Délégation Interministérielle à la Ville

Durée du chantier

Jusqu'au 30 juin 2007

Structure porteuse du chantier

Délégation Interministérielle à la Ville

Auteur du document

Michael Van Cutsem, Directeur du pôle prospective
Gervaise Ropars, Chargée de recherche, pôle prospective

Date du document

30 juin 2007

Cadre d'analyse

Cet article propose une lecture des politiques publiques menées à l'égard des quartiers sensibles en Wallonie et à Bruxelles à travers le filtre de l'analyse prospective. Nous évoquerons également l'expérience du quartier du Molinay à Seraing qui montre qu'un territoire en difficulté peut aussi être acteur de son futur dans une démarche ascendante et volontariste.

Selon les travaux de la plateforme d'intelligence territoriale wallonne (1) qui met en réseau les acteurs de la prospective territoriale en Wallonie, plusieurs éléments contribuent à caractériser une démarche de prospective territoriale. Nous en avons retenu cinq :

- **la réalisation d'un diagnostic prospectif** . L'analyse collective et transversale du territoire apporte une connaissance fine de sa situation et particulièrement des évolutions des variables dans la durée. Le diagnostic prospectif fait apparaître en évoquant les tendances internes et externes d'évolution, les bifurcations, les ruptures, opportunités, risques potentiels ou signaux faibles, tous les possibles, positifs et négatifs, qui peuvent advenir et impacter le territoire ;

- **la prise en compte des enjeux de long terme**. Ces enjeux sont des problématiques qui portent un potentiel de changement au-delà des phénomènes conjoncturels et de court terme et qu'il est nécessaire de prendre en compte pour déterminer la stratégie du territoire ;

- **la définition d'une vision, comme synthèse d'un objet à atteindre**. C'est une image, partagée et décrite en termes précis, d'un futur désiré. La vision est faite de finalités et d'objectifs optimaux qui peuvent indiquer la direction à long terme et qui doivent guider la stratégie collective des décideurs politiques, des parties prenantes et des citoyens ;

- **la transversalité et le caractère systémique de l'approche adoptée**. Une lecture multidimensionnelle des problématiques touchant le territoire permet d'avoir une image globale et complète des enjeux qui le concernent, image nécessaire pour établir une réponse adaptée à ses besoins ;

- **la participation des habitants et des acteurs du territoire** au projet de développement qui les concerne. Dans une logique d'intelligence collective, l'appropriation par les parties prenantes se réalise tout au long du cheminement. La participation est particulièrement importante dans une logique d'appropriation et d'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie.

A partir de cette grille de lecture, nous allons nous pencher sur trois types d'interventions publiques à destination des quartiers en difficultés(2) et mesurer en quoi ces outils intègrent ces aspects fondamentaux d'une démarche de prospective territoriale. Nous avons sélectionné, parmi une série d'instruments publics qui s'appliquent aux quartiers en difficulté, ceux dont la dimension territoriale est la plus clairement affirmée. La vision que nous apportons est donc forcément partielle. Singulièrement, elle néglige les politiques mises en œuvre dans le secteur très spécifique du logement social.

Afin de situer le contexte, il est également important de rappeler que l'histoire urbaine en Belgique est différente de l'évolution française : les territoires en difficultés sont situés au cœur des villes davantage que dans les banlieues. La Belgique a connu, après la Seconde guerre mondiale, un mouvement important de péri-urbanisation,

(1) www.intelliterwal.net

(2) En Belgique cette sémantique est davantage utilisée que celle des territoires sensibles.

prolongeant une tendance déjà perceptible au XIXe siècle, et concernant les classes aisées et moyennes, ce qui a provoqué un appauvrissement des bases fiscales des communes centres. Le logement social a été relativement peu développé, et souvent sous une forme de cités jardins. Les grands ensembles de logements sociaux sont relativement peu fréquents. Les populations les plus fragiles se concentrent dans les parties centrales des grandes villes, occupant des logements locatifs dans le secteur privé. On les trouve aussi dans les anciens coron d'habitat ouvrier construits par les entreprises industrielles et minières. Parallèlement, depuis une vingtaine d'années, on assiste aussi à une tendance à la gentrification de certains quartiers (réinvestis par une population de jeunes, isolés, bien formés) qui participe à la revitalisation de ces espaces mais contribue aussi à des effets d'éviction des populations plus pauvres (3).

I – L'intervention publique dans les quartiers en difficultés

Dans le paysage institutionnel belge, les compétences sont attribuées à des niveaux de pouvoir précis: Etat fédéral et entités fédérées (régions et communautés). Ce sont les régions qui disposent des principaux attributs dans le champ des questions urbaines: aménagement du territoire, logement, urbanisme, environnement et développement économique. Les matières personnalisables, culturelles et d'enseignement sont de la compétence des communautés et ne sont pas sans incidence sur certaines problématiques de quartiers en difficultés, telles que les processus d'intégration socioculturelle ou l'alphabétisation (4). Nous évoquons ici en priorité les politiques urbaines wallonnes et bruxelloises qui intègrent la problématique des quartiers sensibles en milieu urbain.

L'Etat fédéral, que nous analysons également, dispose de compétences moins étendues mais néanmoins importantes dans le cadre d'une politique des grandes villes: fiscalité, sécurité, emploi.

Illustration n°1 : Carte administrative de la Belgique

A – En Région wallonne

La Wallonie comptait en 2006 près de 3,4 millions d'habitants soit 32% de la population belge. La densité de population y est plus haute que la moyenne européenne (202,8 hab/km² contre 117,5 hab/km² en moyenne pour UE 25 en 2006) et l'urbanisation se localise principalement le long du sillon Haine – Sambre – Meuse – Vesdre et au nord de la Région (5). Un peu moins de la moitié de la population wallonne réside en milieu urbain.

La Région wallonne s'est dotée de plusieurs outils pour aborder les enjeux urbains. Nous analysons ici les fondements de la politique de rénovation urbaine wallonne qui ont été posés en 1973 dans le cadre de plusieurs opérations pilotes. Ils ont peu évolué depuis, essentiellement centrés sur des opérations particulières de rénovation et de revitalisation urbaine, sans discrimination territoriale ou socio-économique.

Conçue et élaborée par la commune, l'opération de rénovation urbaine (6) est *une action d'aménagement globale et concertée, qui vise à restructurer, assainir ou*

(3) Analyse dynamique des quartiers en difficultés dans les régions urbaines belges, Politique des Grandes Villes, ULB, KUL, ICEDD, 2007, page 7-8.

(4) Le paysage institutionnel belge est abordé in extenso par Jacques Brassine dans La Belgique fédérale, CRISP, dossier n°40, avril 1994.

(5) Rapport analytique sur l'état de l'environnement wallon 2006-2007, MRW-DGRNE, Namur, p 11 et p 124.

(6) La procédure relative à la rénovation urbaine se fonde sur l'article 173 du Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ci-après dénommé CWATUP, ainsi que sur les dispositions de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine tel que modifié ultérieurement.

réhabiliter un périmètre urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres. Dans la pratique, ces opérations ont été menées de manière très dispersée, avec peu de moyens et sans véritable ligne directrice. La question des centres urbains, où se concentrent une série de problèmes majeurs mais qui sont aussi des vecteurs de croissance et d'emploi, n'a investi que très récemment les discours politiques et s'est encore très peu traduite dans les actes.

En 1994, la Région wallonne a toutefois mené une démarche d'identification des espaces présentant des problèmes spécifiques, ceux-ci ont été répertoriés comme Zones d'Initiatives Privilégiées (ZIP). Leur recensement a été réalisé à partir de critères multi-thématiques (pression foncière, aménagement du territoire, qualité des logements, taille des ménages, niveau de revenu des habitants, nombre de chômeurs, etc.). Le périmètre des ZIP, constitué par regroupement de secteurs statistiques, a ensuite été adapté puis validé par les communes afin de prendre en compte les réalités de terrain. Leur périmètre n'a pas été actualisé depuis 1994.

Les ZIP constituent donc, aujourd'hui encore, le cadre d'intervention principal pour les opérations à destination des quartiers en difficultés en Wallonie. Elles ont pour objectif d'intensifier les opérations de revitalisation des noyaux d'habitation et de lutter contre les exclusions.

Quatre types de ZIP ont été créés (7). Seules trois d'entre elles concernent les quartiers en difficultés : les ZIP de type 1 concernent les communes à forte pression foncière (8), ce qui constitue un indice de la dispersion de l'outil sur des objectifs non exclusivement liés à des problématiques urbaines, les zones à forte pression foncière étant davantage localisées en banlieues et ciblées par les populations à revenus moyens ou élevés. Les ZIP de type 2 constituent des zones de requalification des noyaux d'habitat, à savoir des quartiers dont la dégradation progressive entraîne la désertion des lieux par la population. Les ZIP de type 3 et 4 concernent les quartiers et cités sociales où le profil de la population cumulé à des problèmes socio-économiques et à une faible qualité de l'habitat génère des problèmes sociaux.

L'intervention publique dans les quartiers en difficultés apparaît plutôt sectorisée : les interventions pour les ZIP 2 et 3 sont de la compétence de la Division de l'urbanisme opérationnel du Ministère de la Région wallonne. Les ZIP 4 sont prises en charge par les institutions compétentes en matière de logement social.

Depuis 1995, et notamment sous l'impulsion des fonds structurels européens, un programme régional intitulé "*Quartiers d'initiatives*" est spécifiquement consacré aux ZIP de type 3. Fortement orienté sur l'intégration sociale, il se concentre sur des espaces restreints (quartiers) au sein d'une zone. Lancé au milieu des années 90 et actualisé en 2005, ce programme est géré par des régies de quartier de rénovation urbaine (9), sur le modèle des régies de quartier développées dans le secteur du logement social. Les missions de ces dernières sont d'assurer une préformation de personnes habitant le quartier, d'encourager la participation des habitants aux opérations de rénovation urbaine, d'informer, et d'accompagner les porteurs de projets issus du quartier. L'équipe d'encadrement est composée d'un compagnon et d'un médiateur social. La création d'une régie de quartier et l'activation du programme ZIP-quartier d'initiative est initiée par la commune et agréée par le Gouvernement wallon.

(7) Article 174 du CWATUP.

(8) Sont qualifiées de zones de type 1, les communes où en 1991 les prix de vente moyens des terrains étaient supérieurs de plus de 50 % à la moyenne régionale.

(9) Régie de quartier : le service ou l'association situé dans un quartier d'initiatives interne à une zone d'initiative privilégiée de type 3 telle que visée par l'article 1er, 3° de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 1994 fixant les critères relatifs à la détermination des zones d'initiative privilégiée - Arrêté du 11 mai 1995 du Gouvernement wallon portant création des régies de quartier de rénovation urbaine abrogé par l'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux organismes de logement à finalité sociale du 23 septembre 2004.

Le périmètre d'une opération de rénovation urbaine peut être classé en ZIP et concerner un programme "Quartier d'initiatives". Les opérations de rénovation urbaine bénéficient alors d'un soutien plus substantiel. L'intervention peut être davantage aidée (taux de subvention majorée) avec un dossier plus transversal (concernant davantage les aspects humains). Dans les faits, la plupart des opérations de rénovation urbaine sont lancées en dehors des ZIP activées par le programme *Quartier d'initiatives*.

Le dossier de rénovation urbaine ou projet de quartier est établi par les autorités communales. Il comprend un diagnostic historique du quartier, physique (urbanistique), socio-économique et un volet consacré à la mobilité. Il est complété par des données subjectives prenant en compte les souhaits des habitants et usagers du quartier (10). A la suite de ce diagnostic, un schéma directeur est formalisé indiquant notamment les projets à réaliser. Ce projet est ensuite validé par le pouvoir régional.

En moyenne, deux années sont nécessaires à l'établissement du projet de quartier (constitution du dossier et reconnaissance par les autorités wallonnes) et une douzaine d'années pour qu'une grande partie des actions du projet soient mises en œuvre. Il n'y a pas de limite dans le temps pour la réalisation des actions, souvent liées à l'obtention de financements auprès des autorités régionales, voire parfois à des cofinancements fédéraux ou européens (par exemple dans le cadre des programmes Objectifs 1, 2 ou URBAN).

En matière de participation des habitants, *le conseil communal élabore le dossier de rénovation urbaine avec la commission communale ou, à défaut, avec la commission locale de rénovation urbaine et des représentants des habitants du quartier où s'inscrit le périmètre de rénovation (11)*. Les modalités de participation sont variables d'une commune à l'autre car chacune détermine son propre règlement d'ordre intérieur et la liste des participants.

Malgré une visée multi-thématique, les actions sont fortement centrées sur l'aménagement urbain et le cadre de vie (propreté, sécurité, espaces de jeux et de rencontres, espaces vert, etc.). Un volet économique et fonctionnel doit être intégré mais il se limite à « une proposition de stratégie pour pallier le manque d'activités et d'équipements » détecté par le diagnostic.

Les principaux outils d'intervention dans les quartiers en difficultés proposés par la Région apparaissent donc peu prospectifs. Sur base des critères proposés par le cadre d'analyse, l'analyse suivante peut être faite :

Réalisation d'un diagnostic prospectif	Les territoires sensibles ont été recensés en 1994 sur base de critères variés. L'observation de leurs évolutions n'a cependant pas été mise en place et l'analyse des tendances futures n'est pas pratiquée.
Prise en compte du long terme	Elle semble absente des cadres proposés. La politique a peu évolué en 30 ans et s'est voulue réactive par rapport aux enjeux du développement urbain et des territoires sensibles.
Définition d'une vision comme synthèse d'un objet à atteindre	Les documents programmatiques régionaux (Contrat d'Avenir) ne proposent pas de vision du développement urbain en Wallonie. Il en est de même pour le Schéma de développement de l'espace régional (publié en 1999 il aborde peu la question des "zones urbaines fortement dégradées" et essentiellement sous un angle urbanistique).
Transversalité et caractère systémique de l'approche adoptée	Les outils d'intervention sont verticaux, gérés de manière segmentée et non inter-reliés.

(10) Arrêté du Gouvernement wallon du 23 mai 1995 portant sur la rénovation urbaine.

(11) Article 173 du CWATUP.

Participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne	Cette dimension est partiellement rencontrée à travers le travail des régies de quartier. La dynamique participative semble cependant limitée à la phase de mise en œuvre des opérations. Il y a peu d'investissement citoyen et associatif dans la construction des projets de quartiers.
--	--

B – En Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale est une entité institutionnelle récente (créée en 1989) qui comptait au 1er janvier 2006 près de 1,018 millions d'habitants. Région quasi exclusivement urbaine, elle est composée de 19 communes qui s'étendent sur un petit territoire de 162 km².

Les images connues de Bruxelles sont celles de capitale administrative de l'Europe, de centre culturel majeur et de centre européen d'affaires. Présentée comme une métropole post-fordiste¹², la Région bruxelloise connaît de fait un contexte socio-économique paradoxal. Elle contribue pour près de 20% de la valeur ajoutée du pays tout en connaissant un taux de chômage largement supérieur aux moyennes nationale et européenne. Bruxelles c'est aussi le deuxième P.I.B. régional européen, juste derrière Londres (13), mais un revenu moyen des ménages plus faible que celui des deux autres régions belges (14). La réalité de terrain est donc fortement contrastée. La désindustrialisation de Bruxelles s'est accompagnée d'une dynamique de paupérisation de la population doublée d'une dégradation urbanistique d'une partie de la ville. Malgré les investissements importants dans la réhabilitation des quartiers, l'ampleur des problèmes reste préoccupante : exclusion sociale, sous emploi, faible qualification des habitants, proportion importante (60%) (15) de ménages d'isolés, niveau d'insécurité plus élevé et plus généralement détérioration de la qualité de la vie dans les communes de la première couronne.

Dès sa création, la Région de Bruxelles-Capitale s'est dotée d'un cadre d'intervention et d'outils spécifiques pour aborder les enjeux des quartiers en difficultés et plus généralement pour lutter contre les inégalités territoriales.

Le Plan Régional de Développement (16), élaboré en 1995 et actualisé en 2002, constitue le plan d'orientation de la Région bruxelloise. Il porte une certaine vision du développement urbain qui vise notamment à *"assurer à la région une population diversifiée tant en renforçant l'intégration sociale des populations fragilisées, qu'en stabilisant les habitants dans les quartiers anciens et qu'en encourageant le retour à la ville, au travers de politiques axées sur le développement durable et l'amélioration de la qualité de la vie"*.

Ce plan a défini une zone réglementaire de concentration des moyens publics en matière de rénovation urbaine, l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR). Cette zone de discrimination territoriale, rassemble près d'un tiers de la population et concentre les difficultés susmentionnées. L'EDRLR est le périmètre de référence au sein duquel plusieurs outils ont été mis en place notamment dans le but de générer, dans cette zone, une discrimination positive et d'y intensifier la rénovation. Il s'agit notamment d'aides auprès de communes (travaux subsidiés et

12 « Les politiques urbaines - Quelles perspectives pour les Bruxellois ? », ...Bis, CBCS, Juin 2007, n°158, p.6.

(13) Statistique en bref, thème 1, Produit intérieur brut régional dans l'Union européenne, 16/03/2004.

(14) Le revenu des ménages de la Région bruxelloise est plus faible que le revenu national : respectivement 30 991 euros et 35 165 euros en 2004. il est aussi inférieur à celui des Régions flamande et wallonne (Revenu moyen par ménage en euros – Enquête sur le budget des ménages 2004, Source: SPF Économie - Direction générale Statistique et Information économique).

(15) Population et ménages, Ménages et noyaux familiaux au 1er janvier 2004, INS, Source de base : Registre national.

(16) Premier défi du projet de ville, Plan Régional de Développement (www.prd.irisnet.be).

dotation générale), des contrats de quartiers commerçants (17), de la construction de logements, des interventions des Fonds Structurels (Urban, Objectif 2) mais aussi de mécanismes de majoration de différentes primes à la rénovation et d'avantages fiscaux.

Illustration n°2 : L'EDRLR

L'expérience des *contrats de quartier* est particulièrement intéressante à analyser au travers de la grille d'analyse prospective. Les contrats de quartier émergent à un programme de rénovation urbaine multithématique qui se fonde sur la participation des habitants. Créé en 1993, cet outil a permis d'injecter entre 1994 et 2006 près de 415 millions d'euros dans 40 quartiers. Quatre quartiers s'investissent annuellement dans un contrat. Ils sont sélectionnés par le gouvernement régional en fonction de critères urbanistiques (état des immeubles et des espaces publics) et sociaux régulièrement actualisés. Le contrat se met en place en deux temps : une année préparatoire et quatre années de mise en oeuvre.

L'année préparatoire sert à réaliser un diagnostic associant la communes, les acteurs et les habitants du quartier qui s'organisent en une Commission Locale du Développement Intégré (CLDI). Sur cette base, un projet de programme d'action est établi et est soumis pour avis à tous les acteurs et habitants du quartier. Après avoir suivi les procédures de publicité, le Conseil communal se prononce et le transmet au gouvernement régional qui l'approuve ou l'amende et décide en dernier ressort. Le rôle de la Région est notamment de veiller à ce que les enjeux extérieurs au quartier soient également pris en compte (projets structurant d'intérêt régional, initiatives d'autres communes, etc....).

Le rôle de la participation est particulièrement important à travers la CLDI dans la phase de préparation et de mise en oeuvre. Mise en place au début de chaque contrat, la commission se réunit au moins trois fois durant la phase préparatoire et huit fois par an durant la mise en oeuvre du programme. Elle comprend des représentants des habitants du quartiers (au moins huit personnes), des représentants institutionnels (communes, Centres publics d'Action sociale (18), Région, administration) et des acteurs du quartier (Mission locale pour l'emploi, monde associatif). Les représentants des habitants sont désignés par l'assemblée générale du quartier qui rassemble tout les habitants du quartier invités par circulaire toutes boîtes. L'assemblée constitue un lieu d'information, d'interpellation et de discussion.

Dans une optique prospective, une autre caractéristique intéressante des contrats de quartier est leur transversalité. En effet, trois thèmes y sont systématiquement abordés : le logement, l'espace public mais aussi la revitalisation socio-économique. L'objectif en matière de logement est double : accroître le parc locatif social de qualité pour répondre aux besoins des ménages aux revenus insuffisants et encourager l'investissement privé dans le quartier via des mécanismes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Les opérations liées à la création et au réaménagement des espaces publics concernent notamment la réfection ou la création de voiries et de trottoirs, le réaménagement de places, de carrefours, d'abords d'écoles, l'amélioration de l'éclairage public, la verdurisation d'intérieurs d'îlots, etc. La revitalisation socio-économique du quartier vise à la fois la création ou le renforcement d'équipements de proximité mis à la disposition du public et le soutien aux initiatives locales (formation professionnelle, développement de la cohésion intergénérationnelle, soutien à l'entrepreneuriat local).

Pour améliorer son action en direction des quartiers en difficultés, la Région a initié en 2006 le développement d'un outil de suivi (le *monitoring* des quartiers) s'inscrivant

(17) Atrium, l'agence de coordination des contrats de quartier commerçants a initié en 2007 une démarche combinée de prospective et de marketing urbain qu'il sera intéressant d'analyser dans quelques mois.

(18) Centre Public d'Action sociale, équivalent du Centre Communal d'Action sociale en France.

dans l'idée que " toute politique de la ville doit se baser sur un diagnostic précis de son territoire afin de développer des mesures appropriées et efficaces." (19). Cette observation des territoires infra-communaux poursuit deux objectifs. D'abord, elle constituera un outil intégré de connaissance grâce à la mesure transversale de l'évolution des quartiers bruxellois, à travers plusieurs grilles de lecture thématiques : logement, immobilier, cadre de vie, accessibilité, économie, etc. Ce monitoring a aussi pour but d'être un outil d'aide à la décision pour de l'élaboration des politiques visant à lutter contre les disparités urbaines et leur évaluation. Il permettra notamment de vérifier la pertinence des contours de l'EDRLR.

L'intervention urbaine de la Région Bruxelles Capitale privilégie donc une approche par quartier, transversale et participative rencontrant certains critères d'une démarche prospective :

Réalisation d'un diagnostic prospectif	L'analyse du territoire est un élément important des contrats de quartier (diagnostic). Le lancement d'un monitoring est récent mais pourrait permettre un meilleur suivi des évolutions si son usage est régulier.
Prise en compte du long terme	La question du long terme est peu prise en compte dans les contrats de quartier. Les enjeux sont centrés sur la situation actuelle.
Définition d'une vision, comme synthèse d'un objet à atteindre	La définition d'une vision n'est pas un objectif des contrats de quartier qui, après le diagnostic, définissent rapidement un programme d'actions
Transversalité et caractère systémique de l'approche adoptée	Les contrats de quartier se veulent transversaux traitant du logement, du cadre de vie et de l'économie mais certains domaines sont peu abordés (ex : environnement).
Participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne	La participation des habitants est un élément essentiel des contrats de quartier à travers les CLDI en amont et en aval du processus.

C- L'approche fédérale : la politique des grandes villes.

Le pouvoir fédéral belge s'est penché plus récemment sur les enjeux spécifiques des villes et des quartiers en difficultés qu'elles abritent. En 1999, un Commissariat du Gouvernement fédéral chargé de la politique des grandes villes est institué, devenu ministère ensuite (2000-2003). Une première en Belgique. Parallèlement, le Service Politique des Grandes Villes a été créé au sein de l'Administration fédérale en janvier 2001 afin d'assurer la mise en œuvre d'une « Politique fédérale des Grandes Villes ». Ce Service fait partie du Service public de Programmation (SPP) Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale.

Dix-sept villes belges sont concernées par cette intervention publique. Il s'agit des cinq centres urbains comptant au moins 150.000 habitants (Anvers, Gand, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège) et des villes de plus de 60.000 habitants dont au moins 10 % vivent dans des quartiers défavorisés et dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale (Mons, La Louvière, Seraing en Wallonie).

Illustration n°3 : Carte « Grandes villes : Indice synthétique du niveau de précarisation » page 29 – A scanner ou reprendre du PDF

La politique fédérale des grandes villes s'appuie sur trois leviers : les contrats de ville, les contrats logements et les mesures stratégiques. Elle participe aussi à une meilleure connaissance des phénomènes urbains. Si les premiers instruments sont relativement

(19) « L'observation urbaine en France, rapport de voyage d'études », Cahier du SRDU n°3, janvier 2007, p.10.

traditionnels (contractualisation), les travaux d'expertise peuvent faire émerger des questions de long terme.

Les contrats, pluriannuels depuis 2005, sont rédigés par les villes elles-mêmes en fonction d'un cadre négocié avec le pouvoir fédéral et sur base d'une analyse de terrain, d'un diagnostic et d'une définition des besoins. Entre 2005 et 2007, près de 1,98 millions d'euros devraient être consacrés aux contrats de ville et de logement (20).

Les *contrats de ville* ont pour objectif de contribuer au développement intégré des quartiers, à une économie locale florissante et à des emplois de proximité durables, à une forte cohésion sociale, à une ville saine dans un environnement sain, à une meilleure offre en logements. Par ailleurs, des priorités transversales doivent aussi être intégrées : intégration socioprofessionnelle, égalité des genres, diversité et inter-culturalité, participation des habitants, développement durable. Sur base de leurs besoins, les villes se définissent des objectifs stratégiques qui doivent ensuite se traduire en objectifs opérationnels concrets. A titre d'exemple intéressant, l'exercice prospectif *Charleroi 2020* a pu être initié dans ce cadre précis et porte actuellement certains fruits au niveau des quartiers en difficulté.

Les *contrats de logement*, fortement similaires aux contrats de ville, se concentrent sur la problématique de l'habitat avec les objectifs suivants : augmenter l'offre locative de qualité, adaptée aux besoins actuels et futurs des habitants, favoriser l'accès à la propriété pour les ménages disposant de faibles ou moyens revenus, renforcer la politique communale de lutte contre l'insalubrité et les « marchands de sommeil », etc. Au-delà des outils d'intervention traditionnels pour le logement, ces contrats permettent aux communes de disposer d'un levier supplémentaire pour cibler des groupes prioritaires et pour développer des projets innovants et pilotes.

Le troisième volet de la politique des grandes villes concerne l'intégration au niveau des politiques fédérales des besoins spécifiques des villes (*mesures stratégiques urbaines*). Par exemple, en 2003, le niveau fédéral a soutenu des programmes de rénovation urbaine dans des quartiers considérés comme zones pour une politique positive des grandes villes (identifiés par une étude spécifique) via plusieurs mesures fiscales. Un autre exemple : les incivilités (abandon de déchets, affichage sauvage, déjections canines, graffitis, etc.) qui favorisent un sentiment d'insécurité, n'étaient pas particulièrement prise en compte par le pouvoir judiciaire faute de moyens et de temps. En 1999, une loi fédérale a permis aux communes de disposer de plus d'autonomie dans ce domaine en leur attribuant la capacité directe de constater, de poursuivre et de sanctionner certaines infractions.

Le service de la politique des grandes villes a aussi pour mission de développer les expertises sur les phénomènes urbains. C'est dans ce cadre, qu'il a produit en 2007, le deuxième *atlas des quartiers en difficultés* qui établit le portrait statistique des quartiers les plus défavorisés des 17 régions urbaines retenues en proposant une typologie détaillée. Plusieurs études sur le processus de participation citoyenne ont été financées entre 2001 et 2003 et notamment une *étude de faisabilité sur la mise en place de processus participatifs* dans six villes.

La politique fédérale des grandes villes se veut essentiellement supplétive aux outils régionaux. Elle permet notamment aux villes de disposer de fonds supplémentaires pour lancer des projets pilotes.

Réalisation d'un diagnostic prospectif et observation des évolutions du territoire	Les quartiers en difficultés ont été répertoriés et analysés dans un atlas. Le suivi des données n'est pour l'instant pas organisé
Prise en compte du long terme	La question du long terme est peu prise en compte.

(20) Subvention contrats de ville et logement 2005-2007, www.politiquedesgrandesvilles.be

Définition d'une vision, comme synthèse d'un objet à atteindre	Les compétences d'aménagement du territoire étant confiées aux régions, l'intervention du pouvoir fédéral est complémentaire à celles des villes et des régions et donc très ciblée.
Transversalité et caractère systémique de l'approche adoptée	L'approche systémique est souhaitée par l'intervention fédérale, notamment au sein des contrats de ville dont la finalité est un développement intégré des quartiers.
Participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne	La participation des habitants a fait l'objet de plusieurs études, mais elle dépend de l'initiative des villes pour des actions concrètes.

II – Le quartier comme acteur de son futur : la démarche Molinay 2017

En Wallonie, les territoires ont acquis depuis quelques années une expérience intéressante et variée en matière de prospective territoriale. Des démarches prospectives ont été menées dans des espaces ruraux (Luxembourg 2010, Pays de Herve au Futur, Prospect 15) et dans des territoires plus urbains (Liège 2020, Charleroi 2020). Ils présentent le plus souvent une dimension supra-communale et laissent peu de place aux spécificités des quartiers, espaces infra-communaux.

La démarche de réflexion lancée par le Centre d'Action laïque (CAL) de la province de Liège sur le quartier du Molinay à Seraing est en ce sens particulièrement intéressante car elle constitue un premier exemple de démarche prospective menée à l'échelon infra-communal. Présente depuis 1997 dans ce territoire en difficulté, cette association a proposé aux habitants et aux usagers du quartier de définir, à travers une démarche prospective, un projet de développement intégré et partagé. Cette démarche est donc marquée par un caractère ascendant (*bottom-up*), largement participatif, qui induit des enjeux importants en matière d'appropriation et d'opérationnalité.

Seraing, commune de 60 000 habitants située en bord de Meuse à quelques kilomètres au sud-ouest de Liège fait partie d'une zone marquée depuis le début du XIXe siècle par l'activité industrielle ainsi le premier fourneau au coke du continent européen a été construit à Seraing par John Cockerill. Les sites industriels, localisés au cœur de la ville, ont façonné l'histoire et la vie des habitants. Depuis les années 1970, la fermeture progressive de ces industries lourdes (21), conjuguée à d'autres évolutions économiques et sociales, ont favorisé la fragilisation de la population de la commune et notamment du quartier du Molinay. Aujourd'hui, s'il est convenu que la « sidérurgie à chaud » ferme à moyen terme, un haut fourneau est toujours en activité et le second, provisoirement à l'arrêt, devrait rouvrir prochainement pour quelques années. Les nuisances environnementales sont donc encore très présentes : fumées, poussière, cancrs industriels

Illustration n°4 : Quartier du Molinay, rue des pierres - © CAL

Lieu de tournage privilégié des Frères Dardenne (22), le quartier du Molinay, qui comptait 1737 habitants en 1999, est un territoire en difficulté, avec un urbanisme dégradé (espace public de faible qualité, façades quasi-abandonnées, voiries en mauvais état, etc.), des commerces déclinant, des habitants aux revenus plus faibles que la moyenne communale, une population comparativement plus jeune et la présence de nombreuses nationalités, fruits de vagues d'immigration régulières. À côté de ces difficultés, le quartier du Molinay dispose d'atouts, notamment une dynamique associative sur lesquels le CAL souhaite s'appuyer pour construire un projet fédérateur.

(21) Aujourd'hui propriété du groupe Mittal-Arcelor.

(22) L'Enfant (2005), Le Fils (2002), La Promesse (1996) ont notamment été tourné dans le quartier du Molinay.

L'exercice *Molinay 2017* est accompagné par l'Institut Destrée dans le cadre du projet Interreg III-B « FUTURREG » dont le principal objectif est de diffuser les pratiques de la prospective dans les régions européennes en collaboration avec six partenaires européens.

Dès le départ, l'initiative du quartier ne peut être vue comme indépendante du contexte communal et régional notamment marqué par les enjeux de la reconversion économique. La commune, soutenue par la Politique fédérale des Grandes Villes, s'est en effet engagée dans un travail de projection dans le futur, à l'annonce de la fermeture de la phase à chaud des industries Arcelor-Mittal. Un *masterplan* (23) du redéploiement urbain de la ville a été développé. Le quartier du Molinay est concerné par les options de ce plan, mais de manière marginale (élargissement et amélioration d'une voie d'accès entre le quartier et un pôle commercial, transformation en boulevard urbain d'un axe majeur de circulation longeant le quartier). Certaines associations, estimant que peu de place est laissée à leur quartier dans les projets de la ville, ont dès lors souhaité s'inscrire dans cette dynamique prospective pour compléter la page laissée blanche par le *masterplan*.

L'approche prospective a été choisie car elle donne une large place à la participation. Elle permet aussi de structurer la réflexion et les acteurs, nombreux sur le quartier, et d'aboutir à terme à un plan stratégique constitué d'actions concrètes qui pourront s'inscrire dans les projets de la commune.

La démarche prospective a commencé en mars 2007 pour une durée de neuf mois. Elle suivra plusieurs étapes durant lesquelles la participation des habitants et des usagers du quartier est largement organisée. En avril 2007, un atelier-diagnostic a réuni une quinzaine d'acteurs du quartier dans le but d'identifier les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces pertinents pour le quartier. Ce diagnostic a permis de faire émerger trois champs d'interrogation (le cadre de vie, le développement local et les services, les liens sociaux et culturels).

Ces thématiques ont ensuite été retravaillées dans trois *chantiers du futur*, centrés sur les enjeux, qui se sont tenus en juin 2007. Ces chantiers ont été organisés selon une méthodologie (24) originale favorisant la participation de tous et la production de réflexions innovantes. En moyenne, chaque chantier a réuni une vingtaine de personnes venant à la fois du secteur public (administration communale, police de quartier), du secteur privé (commerçants du quartier, etc..) et de la société civile (monde associatif présent sur le quartier). Le résultat de ces travaux fera l'objet d'un rapport présentant la situation du quartier et ses enjeux.

La participation des citoyens est prévue à l'occasion d'un évènement festif en septembre 2007. Les habitants seront alors informés de la démarche, de ses résultats et invités à donner leurs avis et réflexions à travers une méthode qui se voudra créative et non conventionnelle. L'objectif est que l'ensemble des habitants, même les plus précarisés ou ceux ne parlant pas français puissent être associés à la démarche et notamment à la construction d'une vision pour le quartier.

(23) Le masterplan de la vallée sésésienne correspond à la fois à une étude urbanistique et à une série de projets de requalification et de rénovation urbaine associant les pouvoirs publics (notamment la Région wallonne et le Service public Fédéral des Grandes Villes) et des partenaires privés (investisseurs immobiliers, Arcelor-Mittal, etc.).

(24) La technique utilisée est celle des world cafés. « *Le world café est un processus créatif qui vise à faciliter le dialogue constructif et le partage de connaissances et d'idées, en vue de créer un réseau d'échanges et d'actions. Ce processus reproduit l'ambiance d'un café dans lequel les participants débattent d'une question ou d'un sujet en petits groupes autour de tables. A intervalles réguliers, les participants changent de table. Un hôte (ou animateur) reste à la table et résume la conversation précédente aux nouveaux arrivés. Les conversations en cours sont alors 'fécondées' avec les idées issues des conversations précédentes avec les autres participants.* » Source : Méthodes participatives : guide pour l'utilisateur », Fondation Roi Baudouin, mars 2006, p 173.

L'appropriation de l'exercice par les habitants est un enjeu particulièrement important. La démarche n'est pas vue comme celle des acteurs du quartier uniquement (professionnels de l'intervention publique, acteurs économiques, etc.) mais aussi comme celle des habitants. Ainsi, les animateurs du CAL informent régulièrement de manière informelle les habitants lors de leur travail quotidien. Cette préoccupation s'illustre aussi dans le choix des lieux de réunions : cafés et restaurants du quartier, lieux de vie des habitants.

Si la démarche Molinay 2017 semble être un succès en terme d'appropriation et de participation, la question de la mise en œuvre de la stratégie et du suivi des actions qui seront élaborées reste posée. On peut s'attendre à ce que, dans la phase opérationnelle, un équilibre doive être trouvé entre les actions à mettre en œuvre par les acteurs du quartier et celles qui devront être portées par des donneurs d'ordre extérieurs au quartier comme la Ville de Seraing, la Région wallonne, Arcelor-Mittal, etc. (rénovation des voiries, et de l'éclairage public, stationnement, lutte contre la pollution provenant des usines...). L'implication de ces parties prenantes constitue un enjeu important pour la démarche. Les initiateurs en sont conscients et ont, dès le démarrage du processus, informé les autorités communales de leur initiative, qui a été plutôt bien perçue.

Conclusion

L'analyse des expériences fédérale, wallonne, et bruxelloise en matière de politique urbaine dans les territoires infracommunaux en difficultés nous permet de proposer quelques pistes d'approfondissement sur la place que peut avoir une approche prospective de ces quartiers sensibles.

Dans un premier temps, confronter à une grille de lecture prospective les principales politiques menées à l'égard des quartiers en difficultés en Wallonie et à Bruxelles, chacune avec leur propre légitimité historique et politique, a permis d'apprécier le potentiel de chaque politique à s'appuyer sur le quartier en tant qu'objet de prospective.

Le schéma qui suit fournit une image du filtre prospectif appliqué aux trois cas de politiques descendantes (*top down*) que nous avons analysées.

Illustration n°5 : Les principaux outils d'interventions publiques dans les quartiers en difficultés sont-ils prospectifs ?

Les politiques analysés sont hétérogènes dans leur prise en compte des questions multiples qui se posent à l'échelle d'un quartier. Il y a une forte dispersion des instruments mis en œuvre : les politiques sont pensées sur une base sectorielle avant d'être pensée à partir d'une logique territoriale.

La Région de Bruxelles-Capitale paraît la plus avancée dans une prise en compte du quartier et de ses dimensions comme niveau pertinent d'analyse, via le travail d'observation en cours qu'il sera très intéressant de suivre, et via des instruments pensés à partir des besoins des quartiers eux-mêmes. L'approche pourrait être enrichie par la prise en compte d'un plus grand nombre d'enjeux émergeant à d'autres matières (environnement, cohésion sociale, enseignement...).

Les outils mis en place par la Région wallonne restent en deçà des enjeux posés par les problèmes urbains auxquels elle est et sera confrontée, notamment dans une optique de lien avec les dynamiques de métropolisation en œuvre à l'échelon européen.

L'intervention fédérale est quant à elle intéressante pour appuyer des projets de villes, en permettant à ces dernières de trouver des fonds pour des projets innovants, mais les projets eux-mêmes ne sont pas innovants et l'ensemble du dispositif mis en place n'approche les quartiers qu'en terme d'observation.

Parmi les constats transversaux que l'on peut dresser par rapport à ces trois politiques, on soulignera la faiblesse de la prise en compte du futur en tant qu'objet de réflexion et donc une carence dans l'expression de la vision que chaque entité porte pour les questions urbaines en général, pour les quartiers difficiles en particulier. Ni la Wallonie ni Bruxelles n'ont (pas encore ?) connu de crises comparables aux banlieues françaises, tandis que leurs modèles de développement urbanistique sont perçus comme étant plus intégrateurs, plus mixtes qu'en France, ce qui pourrait expliquer et alimenter un certain immobilisme ou une stratégie de réactivité par rapport aux problématiques urbaines.

Dans un second temps, l'analyse d'une démarche ascendante (*bottom up*) telle que celle du *Molinay 2017* nous permet d'évoquer la question de l'échelle infra-communale : est-il pertinent qu'un « morceau » de territoire travaille à une vision de son propre avenir ? Est-il possible que celle-ci soit construite indépendamment du reste du territoire ? Comment cette vision de quartier peut-elle s'intégrer dans une vision globale du territoire auquel il appartient ?

Il nous paraît ici essentiel de retenir que la démarche prospective de quartier doit s'insérer dans un cadre « supra », communal, régional, fédéral voire européen tant d'un point de vue des politiques que des acteurs. Il nous apparaît tout aussi important, s'inscrivant dans une démarche ascendante, que les acteurs du quartier en soient la pierre angulaire. La méthodologie prospective, notamment par la prise en compte des enjeux de long terme qu'ils soient locaux ou non, répond à cette préoccupation.

Le quartier apparaît donc comme un objet intéressant pour la démarche prospective, particulièrement à travers la participation des acteurs. L'échelle du quartier permet une proximité forte favorisant la mobilisation des habitants et des usagers dans une dynamique d'intelligence collective sur le futur de leur quartier. Il nous semble aussi important de souligner l'importance de l'appropriation du projet par l'ensemble des parties prenantes, notamment en vue de la mise en œuvre des actions consolidées par la démarche. Il s'agit ici d'éviter les désillusions des participants.

Au contraire des *gated communities* qui se multiplient aux Etats-Unis et dans le monde, à savoir des quartiers s'isolant du reste du territoire sur base d'une vision fondée sur la séparation, la peur de l'autre et l'exclusion (25), il nous semble que l'enjeu pour la prospective de quartier est double : il s'agit à la fois de définir une vision construite par les habitants et les usagers du quartier qui puisse aussi s'inscrire de manière cohérente et efficace au sein des projets et des logiques des échelons supérieurs.

(25) Olivier Lamalice, Communautés privées, communautés clôturées : la dimension sécuritaire du phénomène des gated communities, Ministère de la Sécurité publique, Québec, 2007

Bibliographie

- Service public fédéral de la politique des Grandes Villes, Vue sur Ville, Revue de la Politique Fédérale des Grandes Villes, n°1 – Mars 2007
- Service public fédéral de la politique des Grandes Villes, Analyse dynamique des quartiers en difficultés dans les régions urbaines belges, ULB, KUL, ICEDD, 2007
- Olivier Lamalice, Communautés privées, communautés clôturées : la dimension sécuritaire du phénomène des *gated communities*, Ministère de la Sécurité publique, Québec, 2007
- DIV, Villes, prospective et cohésion sociale, actes du colloque du 1^{er} décembre 2006, Les éditions de la DIV, janvier 2007.
- SRDU, L'observation urbaine en France, rapport de voyage d'études, Cahier du SRDU n°3, janvier 2007.
- IWEPS, Les chiffres clefs de la Wallonie n°7, Février 2007
- Gouvernement wallon, Schéma de Développement de l'Espace Régional, 1999
- Centre d'Action Laïque de la Province de Liège, Service Actions Locales, Implantation de Seraing, Rapport intermédiaire de la recherche-action participative, Janvier 2003-Septembre 2004
- Fondation Roi Baudoin, Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur, 2006.
- Freddy Joris, La rénovation urbaine en Wallonie, Premier congrès de la Wallonie au futur, Charleroi, 1987.
- Cellule Etat de l'Environnement Wallon (2007), Rapport analytique sur l'état de l'environnement wallon 2006-2007, MRW-DGRNE, Namur, 736 p.
- Julien Damon, Quartiers sensibles et cohésion sociale, Problèmes politiques et sociaux, n°906, novembre 2004.
- Jacques Brassine, La Belgique fédérale, CRISP, dossier n°40 , avril 1994
- « Les politiques urbaines - Quelles perspectives pour les Bruxellois ? », ...Bis, CBCS, Juin 2007, n°158.

Résumé

Au-delà du fait que les territoires sensibles n'ont pas la même forme en Belgique qu'en France, les actions des acteurs publics dans les quartiers en difficultés sont rarement liées à un exercice prospectif proprement dit. Cependant, certaines caractéristiques des outils d'intervention publics dans ces territoires font échos aux travaux de prospective (observation et diagnostic, vision de long terme, transversalité, participation, etc.).

De manière générale, les exercices urbains de prospective territoriale sont en Wallonie souvent communaux, voire supra-communaux, intégrant les quartiers en difficultés dans la réflexion prospective globale du territoire. A contrario, l'exemple du quartier du Molinay à Seraing montre aussi qu'un territoire en difficulté peut aussi être acteur de son futur.

Mots clefs

Prospective territoriale, ville, quartiers, participation, Wallonie, Bruxelles,

Références internet

- Les contrats de quartier en Région bruxelloise : www.quartiers.irisnet.be
- Le Plan Régional de Développement de la Région bruxelloise : www.prd.irisnet.be
- La rénovation urbaine en Région wallonne : <http://mrw2.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/PouvPubl/Aides.asp>
- La politique des Grandes Villes : www.politiquedesgrandesvilles.be
- Plateforme d'intelligence territoriale wallonne : www.intelliterwal.net
- Le projet Interreg III-B « FUTURREG » : www.futurreg.net
- Le Centre d'Action laïque de la Province de Liège : www.calliege.be

– Masterplan de la vallée séresienne (www.eriges.be ; www.seraing.be)