

De l'acupuncture urbaine pour faire projet

Les contrats de quartiers

CLARA BARRETTO

Dès le début du XX^e siècle, de nombreuses villes à travers le monde ont connu des crises de leur centre urbain historique et des quartiers proches. La dynamique de décélération de ces secteurs au profit d'un étalement urbain vers les périphéries s'est accélérée jusqu'aux années 1970 : entre fragilité du tissu économique et commercial, appauvrissement démographique et résidentiel, délaissés urbains et dégradation du bâti. À partir des années 1980, les instances publiques prennent la mesure de ce délabrement ; des programmes de revitalisation s'engagent et un renversement spatial s'opère avec un retour progressif des populations, des activités et des capitaux « en ville ».

Bruxelles offre, par le dispositif des contrats de quartiers durables, un exemple de réappropriation de ses

quartiers dévitalisés. Plus de 25 ans après le lancement de cet outil qui s'est imposé comme un instrument de l'action publique locale, il est intéressant de l'interroger sous l'angle des ambitions portées, de l'échelle de réflexion pour penser la rénovation urbaine, des moyens opérationnels mis en œuvre et, enfin, des résultats effectifs.

Les origines des contrats de quartiers durables

À l'instar de ses consœurs européennes, Bruxelles a connu la déprise de certains de ses quartiers, puis, dans les années 1970, a développé le « complexe de Manhattan » qui s'est traduit par la démolition de certains immeubles du centre historique et l'édification de *buildings*, défigurant le paysage urbain de la capitale. En arrière-plan de cette urbanisation

brutale, perdurent alors des secteurs anciens dégradés : logements insalubres, espaces publics et infrastructures abandonnés, tissus urbains et habitants laissés pour compte des plans de développement métropolitain. En 1989 naît la Région de Bruxelles-Capitale et, en 1993, un nouveau dispositif voit le jour : les contrats de quartiers. Il s'agit alors, sur une courte période¹, de mettre en place un programme de réduction des inégalités sociales et urbaines en recréant de l'attractivité là où l'exode résidentiel et économique a vidé les quartiers de ses occupants.

Un processus bottom-up

Chaque année la Région dresse, après sélection², une liste des quartiers qui bénéficieront d'un contrat de quartier durable³. Un partenariat est établi entre la Région de Bruxelles-Capitale, une commune dont le quartier est situé dans le périmètre de l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR⁴) et les habitants du secteur concerné.

1 | À l'origine, cet outil devait couvrir sur une période d'une quinzaine d'années.

2 | La sélection des quartiers s'effectue sur la base de critères tels que le niveau de dégradation du parc résidentiel, l'état des espaces publics, la situation socio-économique des habitants.

3 | À partir de 2010, les contrats de quartiers sont qualifiés de « durables », intégrant les enjeux écologiques et environnementaux.

4 | L'EDRLR est un périmètre d'intervention pour les contrats de quartiers qui couvre la majeure partie de Bruxelles-Ville, ainsi que les quartiers anciens d'Anderlecht, Molenbeek, Koekelberg, Jette, Schaerbeek, Saint-Josse, Ixelles, Etterbeek, Saint-Gilles et Forest. Les propriétaires occupants de logements dans ce périmètre bénéficient d'avantages fiscaux pour les inciter à rénover leur bien.



Limitée dans le temps (5 ans), dans l'espace (échelles d'opérations et périmètres restreints) et disposant d'une enveloppe budgétaire (15 millions d'euros), l'approche se veut « express » et se distingue des politiques de rénovation urbaine traditionnelles, souvent très longues dans leur mise en œuvre. La première année, la commune confie à un bureau d'études la réalisation d'un diagnostic urbain et l'élaboration d'un programme précis de l'ensemble des opérations qui seront réalisées, en étroite concertation avec les représentants du quartier¹. La phase d'exécution du programme est ensuite engagée, limitée à quatre ans, associant d'autres acteurs comme le CPAS (centre public d'aide sociale), les organismes d'intérêt public, les associations, les investisseurs privés. Une équipe dédiée, supervisée par le Bouwmeester Maître Architecte de la ville², en assure la mise en œuvre opérationnelle.

Le dispositif est conçu comme une forme de contrat social, l'idée étant de refaire société par le projet urbain dans un contexte de quasi rupture entre les habitants d'un quartier et leurs représentants politiques. C'est un processus « intégré » avec l'ambition d'une forte implication des habitants et des acteurs locaux dans la co-élaboration, la recherche de solutions concertées, le suivi des diverses étapes des projets³ et les bénéfices rendus par les opérations dans l'intégration des populations locales⁴.

1 | La commission de quartier est une instance représentative des habitants et de personnes issues des secteurs économiques, scolaires et associatifs, mise en place spécifiquement pour un contrat de quartier. Elle participe à l'élaboration du programme des actions et de son suivi.

2 | Le Bouwmeester Maître Architecte pilote une cellule indépendante au sein de la région Bruxelles-Capitale, chargée d'encadrer les marchés et les projets publics comme privés en vue de garantir leur qualité architecturale et paysagère. L'action du BMA est étendue, disposant de différentes missions et expertises : les concours, la recherche by design et l'évaluation.

3 | Plusieurs consultations auprès de la population sont mises en place : assemblées générales de quartier, commission de quartier, initiatives plus informelles de participation à chaque étape du processus, enquêtes publiques et commissions de concertation.

4 | Du point de vue socio-économique un objectif de déploiement de dispositifs d'insertion par le travail dans les filières du bâtiment notamment.

Enfin, une préoccupation environnementale est portée à différentes dimensions : économie des ressources et utilisation de matériaux durables, performances énergétiques estimées dès la phase de chantier, préservation de la biodiversité, création de jardins et de potagers partagés, gestion des déchets...

Des projets qui ne peuvent pas tout résoudre

Aujourd'hui, plus d'une centaine de contrats de quartiers durables ont vu le jour et sont encore programmés : interventions sur le bâti, créations de logements, constructions d'équipements de proximité, mise en œuvre d'actions socio-économiques et requalifications d'espaces publics.

Un passage en revue d'articles sur ce dispositif, entre démonstrations des effets positifs et examens de résultats, permet d'en entrevoir les limites.

Alors que les décideurs politiques entendaient ouvrir le champ de la revitalisation urbaine à l'action environnementale et sociale, des bilans⁵ soulignent que l'action sur le bâti reste largement majoritaire. Les choix de projet se porteraient vers des opérations visibles de transformation des espaces qui ne répondent pas toujours aux attentes des habitants.

Une autre faiblesse identifiée est celle du temps court des contrats qui apparaît limitant pour conduire de véritables actions sociales pérennes. L'insertion professionnelle resterait, elle, limitée au domaine de la construction...

Parmi les causes énoncées de la difficulté à mener à bien le volet social, sont citées la collaboration défaillante entre acteurs et la complexité de la mise en œuvre de dynamiques en raison de cultures de métiers et de structures radicalement différentes (acteurs socio-culturels et opérateurs immobiliers, institutionnels et habitants, politiques publiques dissonantes).

Enfin, l'outil n'a pas été véritablement évalué depuis ses débuts. Le contexte, la question de la rénovation et les

attentes des habitants ont pourtant évolué mais le dispositif perdure dans ses formes initiales. Des experts s'interrogent sur une évolution ou réforme de l'outil, indispensable pour s'adapter aux enjeux contemporains⁶.

Un modèle inspirant

Les contrats de quartiers durables offrent un exemple en matière d'implication de la puissance publique au service d'un urbanisme social, par des investissements financiers importants pour les quartiers sensibles. C'est aussi toute une structure politico-administrative, technique, associative et citoyenne qui s'est composée autour de ce dispositif.

Au-delà des interrogations sur l'outil, le contrat de quartier durable pose un cadre opérationnel agile pour répondre à plusieurs objectifs :

- des projets sensibles parce qu'inspirés par leurs habitants, et des réalisations qui reflètent les attentes réelles des usagers en prenant en compte l'évolution des modes de vie ;
- des projets efficaces, où la vitesse de transformation de la ville (petits projets mais grands moyens techniques et financiers donnés dans un temps de réalisation bref) offre de la visibilité à l'action publique, sans perdre trop d'énergie sur les sujets de cohérence à grande échelle inhibant l'action ;
- des propositions inventives car issues de partenariats rendus possibles par l'action conjointe d'acteurs publics et privés qui s'interpellent à différents niveaux.

Ainsi, la valeur durable reste un défi majeur dans les projets urbains des villes. Elle suppose la recherche de solutions concertées, sans modèle pré-conçu, de faire des choix pour l'avenir qui répondent à des besoins évolutifs. Fédérer un collectif autour du projet pour co-élaborer les conditions d'une amélioration pérenne du cadre de vie : difficile défi que celui du partage de la fabrique urbaine qu'illustrent les contrats de quartiers durables. —

5 | M. Renard, *Le contrat de quartier, l'outil anti-inegalités*, septembre 2019.

6 | - *Ibid.*

- F. Pasau, « Quel bilan pour les contrats de quartier à Bruxelles ? », RTBF La Première, avril 2018.