

Nouveaux modes d'action publique en faveur de la transition des quartiers urbains vers un développement durable

Christine Ruelle (1), Gregor Stangherlin (2) et Jacques Teller (3)

- (1) Ingénieur de Recherches en urbanisme et aménagement du territoire, LEMA (Local Environment Management and Analysis) – Université de Liège,
C.Ruelle@ulg.ac.be
- (2) Chef de projet ZIP/QI Nord, Ville de Liège, docteur en sociologie,
gregor.stangherlin@liege.be
- (3) Chargé de cours en urbanisme et aménagement du territoire, LEMA (Local Environment Management and Analysis) – Université de Liège,
jacques.teller@ulg.ac.be

Résumé

L'article aborde la question de l'action publique visant à promouvoir le développement durable des quartiers urbains existants. En particulier, il envisage la pertinence de développer cette action à partir d'une réorientation de la « politique des quartiers », modalité de l'action publique héritée de la fin du XXème siècle. Les structures publiques de quartier mises en place dans le cadre de cette politique pourraient en effet jouer un rôle d'accélérateurs de la transition de ces quartiers. Elles ont le potentiel pour cela, notamment grâce au réseau social qu'elles développent au sein de la population locale, sans l'engagement de laquelle les pouvoirs publics peuvent bien peu de choses. L'article envisage ensuite la pertinence d'une généralisation de cette politique à tous les quartiers urbains, selon des intensités variables et en complémentarité avec les politiques urbaines plus stratégiques, afin d'assurer un développement équilibré de nos territoires.

Introduction

Les expériences actuelles et médiatisées de « quartiers durables », quelles que soient leurs performances intrinsèques, consistent trop souvent en des opérations immobilières sur terrain vierge, localisées à l'écart de la ville constituée. Leur intérêt tient moins dans leurs qualités que dans leur « exemplarité ». D'autant que l'on constate que ces opérations de « quartiers durables » s'adressent à un public assez spécifique et s'inscrivent dans une logique de marketing urbain qui brouille le bilan que l'on peut en faire. Dans un certain nombre de cas, on constate que la question de la durabilité s'y réduit aux performances énergétiques des bâtiments, ce qui est évidemment fort réducteur.

Il importe selon nous de s'interroger sur la manière de transposer ces pratiques pionnières à l'espace habité, construit, et en particulier aux quartiers dits défavorisés. Une série de bouleversements structurels (mondialisation et désindustrialisation des villes européennes ; explosion de la mobilité et étalement urbain ; etc.) avaient déjà, durant la seconde moitié du XXème siècle, profondément modifié la situation de

nombreux quartiers urbains, qui ont vu en quelques décennies leur attractivité chuter, leur cadre bâti se dégrader et leur population changer (Wallace, 2001). Jacques Donzelot (2006) parle pour ces quartiers d'un processus de « relégation » qui, avec la « périurbanisation » et la « gentrification » à l'œuvre dans d'autres territoires, contribue à la fragmentation sociale constatée aujourd'hui dans nos villes. De ces trois processus conjoints résulte en effet une situation où l'on se retrouve de plus en plus « entre soi ». Mais cette situation est respectivement « contrainte », « protectrice » et « sélective ».

Afin de contrebalancer cette tendance à la fragmentation des territoires, la plupart des pays occidentaux ont progressivement développé, à partir des années 80, une action publique que l'on peut regrouper sous le vocable de « politique des quartiers ». Cette politique est appliquée prioritairement dans les quartiers les plus « défavorisés », dans le but d'une « remise à niveau » du milieu.

Depuis l'avènement et la diffusion de cette modalité de l'action publique, de nouvelles valeurs associées à la notion de développement durable se sont progressivement diffusées, plaçant ces quartiers urbains (et d'autres) face à un défi supplémentaire. Comment un quartier existant peut-il en effet devenir durable ? En particulier, face aux nouveaux enjeux énergétiques et climatiques, il s'agit de s'interroger sur la transition de ces quartiers : comment les quartiers urbains pourraient-ils entamer une transition vers le développement durable, alors qu'ils sont déjà plongés dans une crise sérieuse en raison d'une part de la transformation globale de la ville résultant des dynamiques résidentielles et économiques ? La question du développement durable des quartiers urbains ne se limite donc pas à la seule question énergétique, même si elle doit y occuper une place centrale.

L'objectif de cet article est donc, dans ce contexte en profonde mutation, de nous interroger sur le rôle que devraient jouer les pouvoirs publics dans les quartiers urbains existants, de manière à promouvoir leur transition vers un développement durable. En particulier, nous nous interrogerons quant à la possibilité de construire une action publique allant dans ce sens sur base d'une réorientation progressive de la « politique des quartiers ».

Pour ce faire, nous commencerons dans la section 1 par décrire rapidement et analyser cette « politique des quartiers » sur base d'une revue de la littérature. Ensuite, dans la section 2, nous discuterons de la pertinence d'une réorientation de cette politique vers les enjeux de développement durable : en quoi constitue-t-elle un atout pour soutenir la transition dans les quartiers urbains ? Nous décrirons ensuite, dans la section 3, la recherche-action que nous avons menée dans le quartier St-Léonard à Liège dans le cadre du projet Interreg SUN, et qui avait précisément pour objectif d'intégrer la question du développement durable dans la politique de rénovation de ce quartier. Nous discuterons dans la section 4 de la possibilité d'une réorientation de la politique des quartiers dans le cas précis de la Wallonie. Enfin, nous terminerons par les conclusions de notre analyse.

1. La « politique des quartiers »

Nous nous intéressons ici à une tentative de réponse apportée par les pouvoirs publics au problème de la fragmentation urbaine, et en particulier à la paupérisation de certains quartiers durant la 2^{ème} moitié du XXème siècle (les banlieues en France, des quartiers urbains plus centraux en Wallonie). Cette modalité de l'action publique se développe dès la fin des années soixante aux Etats-Unis, mais un peu plus tard en Europe, et par exemple en France, où elle est mise en place au début des années quatre-vingt, sous le vocable de « politique de la ville ». Au Canada, on parle plutôt de « revitalisation urbaine intégrée », et au Royaume-Uni, de « *urban regeneration policies* ». En Wallonie, cette politique se développe au début des années nonante, en s'inspirant largement du modèle français. Elle est aujourd'hui assumée par deux niveaux de pouvoir, le niveau fédéral pour la politique des grandes villes¹ et le niveau régional pour la politique des ZIP/QI² et de la Rénovation Urbaine.

Cette modalité de l'action publique, que nous désignons pour plus de commodité par le vocable de « politique des quartiers », se traduit par un certain nombre de grands principes que l'on peut retrouver dans la plupart des contextes urbains occidentaux, y compris dans le contexte wallon :

- Définition de zones prioritaires (approche territorialisée) : une série de quartiers sont reconnus comme prioritaires principalement sur base d'indicateurs statistiques défavorables par rapport à la moyenne régionale ou nationale, et qui concernent le profil de la population, les niveaux socioéconomiques et l'habitat ;
- Engagement d'un « pilote » : cela se traduit par l'engagement d'un coordinateur, d'un « chef de projet » ou d'un *neighbourhood manager*, interlocuteur public privilégié au niveau local et responsable du pilotage des opérations visant la remise à niveau du quartier. Le rôle de cette personne est aussi de coordonner l'action de tous les acteurs de l'opération;
- Mise en place d'une structure publique de quartier : la création au sein du quartier d'un « lieu » (« régie de quartier » ou autre dispositif apparenté) permet généralement de donner corps à la démarche, de la rendre visible et proche du public-cible ;
- Approche transversale ou « intégrée »: cette approche se concrétise généralement par la définition et la mise en œuvre d'une « vision » ou d'un « projet de quartier » visant à la fois la rénovation physique, la redynamisation économique, la réinsertion sociale et professionnelle de publics fragilisés,...
- Démarche participative : ceci se concrétise par la création d'espaces locaux de discussion (« conseils de quartier », « commissions de rénovation urbaine », *community development centers*,...). Il s'agit de permettre aux habitants et acteurs locaux de participer aux discussions sur les opérations de rénovation en cours, mais aussi de les responsabiliser vis-à-vis de leur quartier;
- Développement social et éducation permanente : les maisons de quartier et autres régies poursuivent également un objectif d'insertion socioprofessionnelle d'un public fragilisé, par l'organisation de formations pré-qualifiantes ou l'aide à la recherche d'un emploi.

¹ Compétence qui devrait être régionalisée suite à la dernière Réforme de l'Etat et à l'accord gouvernemental du 1^{er} décembre 2011, mais ne l'est toujours pas aujourd'hui.

² Zones d'Initiatives Privilégiées – Quartiers d'Initiatives

Néanmoins, si les approches que nous avons regroupées sous le vocable de « politique des quartiers » présentent certaines convergences, on peut également identifier des conceptions très différentes de l'intervention publique selon les contextes (Chevau et al, 2008). Donzelot et Mevel (2001) identifient trois types d'approches : « *place* », « *people* » ou « *community* ». Les approches américaines et canadiennes sont davantage de l'ordre du développement communautaire, d'abord appuyé par l'Etat puis poussé vers le secteur privé (Bacqué, 2003). Les fameuses *Community Development Corporations* y jouent en effet un rôle central, car le « local » se construit et se définit à partir de la *community*, comme entité sociale plutôt que comme territoire géographique (Bacqué, 2003). La *community* assure la gestion du « local », dont l'Etat s'occupe peu. Elle constitue donc un échelon local de la démocratie, assez indépendante. En France, au contraire, le quartier est défini selon un clivage essentiellement géographique (la dimension « *place* » prévaut). La politique de la ville française est une politique d'Etat, mise en œuvre par les collectivités territoriales (Bacqué, 2003). La gestion du « local » reste de la compétence des pouvoirs publics, bien que la participation des habitants y soit encouragée, mais surtout comme une manière de légitimer les décisions, qui restent du ressort de l'appareil étatique. Les approches françaises sont principalement basées sur des opérations d'amélioration du cadre de vie (accent sur le volet physique), conduites par les pouvoirs publics. Si les approches américaines et françaises constituent deux extrêmes, il existe entre les deux une large palette d'approches plus nuancées. Au Royaume-Uni par exemple, la politique des quartiers, bien que pilotée par les acteurs publics et en particulier par le gouvernement central, est plus focalisée sur le développement personnel (« *people* ») et les dynamiques citoyennes qu'en France, avec des stratégies d' « *empowerement* ». La capacité des populations à se prendre en charge est également très encouragée dans le modèle montréalais de la Revitalisation Urbaine Intégrée (Séguin et Divay, 2004).

Depuis toujours, la politique des quartiers a ses défenseurs et ses détracteurs. Etant donné les faiblesses et surtout certaines menaces associées à la politique des quartiers, des auteurs comme Sylvie Tissot (2007) par exemple se sont interrogés quant à la pertinence même d'une action publique à cette échelle du territoire. Pour d'autres auteurs au contraire, la politique des quartiers reste un outil de gestion urbaine utile au vu de ses nombreux atouts, mais qui doit rester complémentaire aux outils plus stratégiques ou à portée plus universelle, auxquels elle ne peut se substituer (Séguin et Divay, 2004 ; Hamzaoui, 2002).

Afin d'avoir une vue complète sur le débat qui entoure la politique des quartiers, nous avons dressé un « métaportrait » de cette politique sous forme de grille AFOM, dans laquelle nous avons repris ses principaux atouts, faiblesses, menaces et opportunités, tels qu'identifiés dans la littérature (voir tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 – Métaportrait de la « politique des quartiers » sous forme de grille AFOM.

ATOUTS :

- Son échelle d'action, le quartier, reste source d'identification et de mobilisation (Dorrier-Apprill et Gervais-Lambony, 2007), non pas qu'elle corresponde à une

« communauté» forcément cohésive mais parce que le quartier sert de scène à une expérience urbaine commune (Bourdin, 2007).

- Ses acteurs constituent une interface entre la Ville et le citoyen (Donzelot, 2006), permettant une meilleure prise en compte du point de vue des habitants dans la création d'un projet de territoire (Bernoux, 2005).
- Ses acteurs développent une capacité de mobilisation par les réseaux sociaux qu'ils construisent au niveau local: « *social relations and networks facilitate urban regeneration* » (Healey, 1997).
- Capacité du réseau local d'acteurs à se comporter comme des systèmes d'innovation sociale (Moulaert, 2010, p.11) : « dans un contexte de retrait de l'Etat, les associations communautaires aux Etats-Unis font preuve d'une grande inventivité » (Bacqué, 2003), « la politique de la ville : un vecteur de renouveau du management de l'action publique au niveau local » (Cauquil, 2004).
- Approche transversale et intégrée : « le quartier comme lieu d'intégration des problèmes et de pilotage par l'aval » (Bourdin, 2007) ; l'adoption d'une approche du développement social territorial permet de renforcer la transversalité de l'action publique (Bernoux, 2005).
- La politique des quartiers développe une observation permanente de l'évolution des quartiers, utile pour mieux comprendre les processus à l'œuvre (Bacqué et al, 2003).

FAIBLESSES :

- Portée et impact limités des actions menées, les quartiers urbains concernés subissant avant tout des processus et influences qui les dépassent et se jouent au niveau macroéconomique (Tissot, 2007 ; Séguin et Divay, 2004).
- Tendance à se concentrer sur les symptômes, les « manifestations les plus visibles de la pauvreté » (Séguin et Divay, 2004) et à s'intéresser trop peu aux causes des inégalités sociales et de l'exclusion (Hamzaoui, 2002 ; Oatley, 2000).
- Malgré les intentions de départ, difficultés à faire participer certains citoyens (faibles revenus, faible niveau scolaire, immigrés récents) (Bacqué, 2003).
- Difficultés à concrétiser une approche réellement intégrée : bien souvent c'est sur la rénovation physique que l'accent est mis, et pas suffisamment sur les dynamiques sociales et l'engagement de la population (Berkeley et Jarvis, 2007), encore plus rarement sur les dynamiques économiques locales.

OPPORTUNITES :

- Démarche participative qui représente un potentiel pour travailler à la coproduction de situations locales souhaitées (sentiment de sécurité, animation des lieux publics, harmonie dans les relations de voisinage, etc), qui correspondent à des biens collectifs sur lesquels les pouvoirs publics locaux ont un impact limité (Jacquier, 2003 ; Séguin et Divay, 2004).
- Potentiel pour le développement d'une forme de « citoyenneté urbaine » (*community empowerment*): « restituer aux habitants des quartiers défavorisés un pouvoir qu'ils ont visiblement perdu sur leur territoire, leur cadre de vie, par une manière de tramer entre eux et les forces du dehors les liens nécessaires pour qu'ils profitent des opportunités de la ville » (Donzelot, 2009) ; « les germes d'une nouvelle citoyenneté écologique en ville » (Emelianoff et Blanc, 2009).

- Les structures publiques de quartier pourraient susciter et soutenir la transition des quartiers urbains vers un développement durable en engageant leur population dans cette dynamique (hypothèse posée par le projet SUN, voir section 3).

MENACES :

- Stigmatisation des populations de ces quartiers, notamment via la rhétorique mobilisée : « quartiers sensibles », « quartiers difficiles », « quartiers en crise », etc. (Tissot, 2007 ; Hamzaoui, 2002).
- Revaloriser les quartiers peut avoir pour effet pervers leur gentrification dans certains contextes où la pression immobilière est plus forte (Van Crieckingen, 2009 ; Séguin et Divay, 2004) ou dans les villes où l'objectif affiché est d'attirer les classes moyennes (Rousseau, 2008).
- L'action sociale à l'échelle d'un quartier peut avoir pour effet de renforcer la concentration des publics les plus pauvres dans ce quartier, attirés par les services et le soutien proposés (Séguin et Divay, 2004).
- Risque de repli autarcique du quartier, peu favorable à sa régénération, lorsque la dynamique associative locale est peu ouverte vers l'extérieur (Healey, 1997).
- La lenteur du processus et ses maigres résultats peuvent créer une lassitude et un désengagement des habitants (Berkeley et Jarvis, 2007).
- Risque de rivalités entre l'administration locale et les associations de quartier pour le pilotage du processus de revitalisation (Séguin et Divay, 2004).
- Des luttes de pouvoir peuvent également survenir entre associations locales défendant non pas un intérêt local commun mais des intérêts parfois très différents (Atkinson, 2000).
- La politique des quartiers peut correspondre à une déresponsabilisation de l'état au profit d'une sur-responsabilisation des pouvoirs locaux (Hamzaoui, 2002)

On peut déduire du caractère très contradictoire des différentes menaces identifiées dans la littérature qu'elles diffèrent grandement d'un contexte à l'autre, et que la politique des quartiers doit donc se décliner selon des modalités adaptées à chacun de ces contextes. Comme tout outil de gestion urbaine, la politique des quartiers est indissociable du contexte et de l'usage que l'on en fait, mais aussi de la capacité réflexive de ses utilisateurs, qui est bien souvent déterminante pour éviter les effets pervers comme la gentrification ou le repli autarcique. A cet effet, un pilotage à l'échelle de la ville apparaît comme essentiel pour s'assurer que la politique des quartiers ne produit pas des effets indésirables et reste utilisée à bon escient et sur les bons quartiers. Un tel pilotage est par ailleurs indissociable d'une démarche d'évaluation régulière des actions et des quartiers sujets à la politique des quartiers.

La mise en œuvre par les acteurs locaux de la politique des quartiers a par ailleurs conduit à une forme d'appropriation et d'adaptation de l'outil en fonction des besoins locaux. Il y a eu, lors de l'implémentation de la politique des quartiers, un processus d'apprentissage collectif considérable (McDonald et al, 2009). Comme le souligne Jacquier (2003), de nouveaux modes de gouvernance sont inventés par les acteurs qui y participent. Ces nouveaux modes de gouvernance ne peuvent ni être décrétés par la volonté d'un pouvoir, ni surgir spontanément des acteurs assemblés dans la ville. Ils sont le résultat de processus dynamiques et le résultat obtenu ne peut faire abstraction des processus de leur construction.

Enfin, les pouvoirs publics à l'initiative de la politique des quartiers lui ont également imposé de nombreuses réorientations, plus ou moins importantes selon les contextes, en fonction des succès (variables) et des difficultés rencontrées. A titre d'exemple, si initialement le modèle du développement local endogène prévalait (faire des atouts du milieu local l'ingrédient de la renaissance), l'importance de cultiver l'ouverture vers d'autres territoires a rapidement été reconnue, réorientant complètement les stratégies d'action (Chevau et al, 2008). Le cas du Royaume-Uni est assez illustratif des grandes réorientations que la politique des quartiers a subies à l'initiative du Gouvernement central (Berkeley et Jarvis, 2007) :

- Le *Single Regeneration Budget* (1994) encourageait les partenariats entre agences locales ainsi que la consultation de la population, mais les interventions, à trop court terme, ne réussissaient pas à mobiliser la population : les investissements physiques étaient privilégiés aux personnes (Wallace, 2001).
- La création de la *Social Exclusion Unit* (1997) a permis de développer en 2001 une stratégie qui allait orienter les actions sur le terrain (*National Strategy for Neighbourhood Renewal*), et à laquelle a été associée un budget (*Neighbourhood Renewal Fund*). L'accent est alors mis sur la lutte contre le chômage, la lutte contre la criminalité, la santé, l'enseignement, le logement et le cadre de vie, ainsi que sur la nécessité de reconstruire le capital social (*capacity-building, community empowerment and involvement initiatives*) et la nécessité d'une collaboration entre tous les niveaux de pouvoir (Berkeley et Jarvis, 2007).
- Au début du 21^{ème} siècle toujours, cette approche holistique et intégrée est complétée sur base des principes préconisés par la fameuse *Urban Task Force* : excellence du design, vigueur économique, responsabilité environnementale, bonne gouvernance et bien-être social. L'approche « *place-making* » est alors très explicite (McDonald et al, 2009).
- En 2003 enfin, le gouvernement livre une « vision » de ce que devraient être des « communautés durables » à l'horizon 2020 (le *Sustainable Communities Plan*). Cette vision s'applique à tous les programmes en cours, et notamment à la politique des quartiers. Ce document stratégique met l'accent sur la satisfaction des besoins des générations futures et établit huit priorités: gouvernance, mobilité et connectivité, services, environnement, équité, économie, logement et cadre bâti, culture et société. L'accent mis sur la dimension environnementale dans la politique des quartiers daterait de l'introduction de ce *Sustainable Communities Plan*, tandis que dans les faits, les approches précédentes mettaient surtout l'accent sur le développement social et économique (McDonald et al, 2009). Ainsi, l'approche britannique met aujourd'hui l'accent sur la mise aux normes du milieu non seulement d'un point de vue social mais aussi d'un point de vue physique (état des logements et des équipements), en tant qu'espace de services, et d'un point de vue environnemental (qualité de l'air et des espaces verts) (Séguin et Divay, 2004).

Si aujourd'hui la «politique des quartiers» est encore poursuivie dans de nombreux pays occidentaux, force est de constater qu'elle est concurrencée depuis la fin des années nonante par l'émergence de politiques que l'on pourrait qualifier de « métropolitaines », car principalement destinées à positionner les villes sur l'échiquier mondial et notamment européen. Les villes sont en effet désormais soumises à une obligation de compétitivité (Bouinot, 2002). Dans un contexte de

décentralisation et de mondialisation de l'économie, la compétition entre villes est de plus en plus féroce pour attirer principalement des entreprises, mais aussi des habitants et de grandes infrastructures (transport, culture, commerce, etc). Ces politiques « métropolitaines » se matérialisent notamment par des stratégies de marketing urbain et par la conduite de grands projets urbains destinés à rendre la ville plus attractive et plus visible.

Cette évolution a pu avoir comme conséquence, dans certains contextes, de réduire les moyens consacrés aux quartiers, et du coup de fragiliser certains quartiers peu concernés par les grands projets de cette politique de compétitivité inter-urbaine. Certains auteurs comme Lydie Laigle (2006) questionnent donc ce type de politique et analysent les principaux enchainements cumulatifs qui conduisent à une vulnérabilité sociale et une dégradation environnementale dans certaines aires métropolitaines. Laigle et Oehler (2004 a, b) ont ainsi identifié quatre types d'inégalités écologiques entre quartiers au sein des métropoles régionales françaises: des inégalités territoriales, des inégalités dans l'accès aux facilités et aménités urbaines, des inégalités dans l'exposition aux risques et nuisances urbaines et des inégalités dans la capacité d'influence sur les politiques environnementales et urbaines³. Les inégalités écologiques peuvent désigner, selon L. Laigle et V. Oehler, un cumul de disparités d'accès à la qualité du cadre de vie et d'exposition aux nuisances et aux risques, industriels et naturels. Elles ne sont pas indépendantes des autres formes d'inégalités sociales (inégalités de revenu, d'emploi, ou de consommation).

Aujourd'hui, il apparaît donc plus que jamais essentiel de remettre l'accent sur la politique des quartiers, comme un complément indispensable à ce qu'est devenue aujourd'hui la « politique de la ville », afin de contrebalancer les processus de fragmentation à l'œuvre au sein de nos territoires urbains, et résultant de dynamiques de marché mais aussi de certaines politiques publiques. C'est d'ailleurs cette double approche ville - quartier qui est préconisée par la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable⁴, qui recommande aux villes de mener une politique de « développement urbain intégré » afin d'assurer un développement durable et équilibré de leur territoire, et qui pour cela, insiste sur l'importance d'accorder une attention particulière aux quartiers urbains défavorisés. Une action publique de proximité, selon des intensités variables en fonction des besoins des différents quartiers, serait donc de nature à favoriser un rééquilibrage des territoires infra-urbains.

2. Vers une réorientation progressive de la politique des quartiers au service du développement durable?

Les enjeux associés au développement durable obligent les pouvoirs publics à revoir leurs méthodes d'intervention. Traditionnellement, l'action des pouvoirs publics

³ Les populations les plus aisées sont par exemple davantage capables de faire entendre leur voix dans le débat public et d'obtenir des investissements publics pour leur quartier, par exemple en matière d'espaces verts.

⁴ Engagement stratégique pris en 2007 par les responsables politiques pour l'aménagement du territoire au sein des états membres européens. Disponible sur : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

consiste à mener eux-mêmes des projets destinés à améliorer la physionomie des quartiers en difficulté (construction ou rénovation de logements, aménagement d'espaces publics, etc). En termes de gestion quotidienne de la ville également, pendant très longtemps l'idée sous-jacente à l'action publique a été d'intervenir « à la place » des habitants pour résoudre des problèmes constatés sur le terrain. Face aux incivilités et problèmes de propreté dans l'espace public par exemple, il s'agissait de développer des procédures pour éliminer les nuisances.

Cette situation ne semble pourtant pas tenable à long terme, d'autant que la transition des quartiers urbains nécessite un engagement concret de la population⁵ et des acteurs locaux qui va au-delà du simple fait de donner son avis, et implique un changement progressif de comportement de leur part mais aussi la réalisation d'actions très concrètes. A titre d'exemple, une réduction de la consommation énergétique des logements privés nécessite à la fois un changement de comportement et des actions de rénovation de la part des propriétaires et des occupants. La gestion durable des espaces publics ou le respect de l'environnement nécessitent de manière similaire la « participation » de la population locale. En bref, la transition des quartiers urbains nécessite l'émergence d'une forme de « citoyenneté urbaine » (Donzelot, 2009) ou d'« investissement habitant » (Emelianoff et Blanc, 2009).

Pour les pouvoirs publics il s'agit donc aussi d'opérer une transition et de passer d'une stratégie du « faire à la place » pour évoluer vers davantage de coresponsabilité⁶. Les habitants ne sont en effet pas seulement des acteurs de nuisances mais constituent aussi une ressource utile et nécessaire à la transition des quartiers urbains.

Pour activer ces habitants, un travail de sensibilisation et de mobilisation est indispensable. La question du développement durable n'est en effet pas toujours bien comprise par le grand public. La transition des quartiers urbains nécessite donc la rencontre d'approches top-down (sensibilisation et mobilisation) et bottom-up (donner l'opportunité aux habitants d'agir par eux-mêmes et d'y trouver leur propre intérêt).

Mais, il n'est pas toujours facile d'engager la population, qui doit elle aussi revoir sa posture traditionnelle de « cliente » habituée à demander voire réclamer aux pouvoirs publics. Cependant l'échelle du quartier reste mobilisatrice (cf. tableau1), et les structures de proximité mises en place par la politique des quartiers, les réseaux sociaux qu'elles développent au niveau local ainsi que les partenariats construits avec le secteur associatif local (cf. tableau 1) constituent une opportunité unique pour les pouvoirs publics d'entrer en contact et de mobiliser la population sur le thème du développement durable. Des villes comme Genk ou Montréal l'ont bien compris et

⁵ La transition d'un territoire est un processus impliquant la communauté et visant à assurer la résilience (capacité à encaisser les crises économiques et/ou écologiques) de ce territoire face au double défi que représentent le pic pétrolier et le dérèglement climatique (Wikipédia, consulté le 27/09/12).

⁶ La notion de coresponsabilité a été introduite et promue par le Conseil de l'Europe, notamment par sa Charte de responsabilité sociale et par la promotion du concept de « territoire de coresponsabilité ».

développent leur réseau au sein des quartiers : que ce soit via les « managers de quartier » à Genk ou via les « tables de concertation » à Montréal.

La réorientation progressive des politiques de quartier vers les enjeux du développement durable est une tendance qui peut déjà s'observer dans différents contextes urbains occidentaux, du moins au niveau des intentions, car dans les faits, les résultats sont assez variables. A titre d'exemple, on peut citer la Ville de Montréal, qui a créé le dispositif « éco-quartier », par lequel elle soutient les acteurs associatifs qui réalisent sur le terrain un travail de sensibilisation et accompagnent des actions citoyennes en faveur du développement durable des quartiers urbains. Il s'agit d'un modèle intéressant pour favoriser l'implication des habitants dans l'amélioration du tri des déchets, la promotion de modes de consommation plus durables, la réduction des consommations énergétiques, l'embellissement et la végétalisation de leur quartier. On peut également citer le Royaume-Uni, avec le « *Sustainable Communities Plan* » déjà évoqué plus haut.

A Bruxelles également, la politique des quartiers a fait l'objet de réorientations vers la question du développement durable, sous l'impulsion de la Région, avec différents dispositifs œuvrant dans ce sens : les « contrats de quartiers durables »⁷, le programme « quartiers verts » ou encore le programme « quartiers durables » qui encouragent et soutiennent les initiatives collectives citoyennes en faveur de la transition des quartiers urbains.

En France par contre, la politique des « quartiers durables » semble encore exclusivement orientée vers la production de nouveaux quartiers. En Wallonie, l'évaluation du Plan fédéral pour les Grandes Villes 2005-2008 a conduit à une réorientation du dispositif à partir de 2009, vers la promotion de la « ville durable ». L'un des principaux évaluateurs de l'époque observe pourtant aujourd'hui que malgré les nouvelles orientations prises, les processus participatifs restent faibles. Nous sommes loin d'une politique urbaine concertée et de la reconnaissance d'une citoyenneté urbaine (Francq et Wagener, 2012). Ceci peut probablement s'expliquer par l'absence de lignes directrices claires et de procédures d'encadrement des acteurs de terrain. Au niveau des dispositifs dépendant de la Région wallonne, rien ne semble indiquer une intention d'intégrer les enjeux du développement durable au sein de la politiques ZIP-QI / Rénovation urbaine.

Pourtant, l'opportunité de s'appuyer sur les dispositifs de la politique des quartiers pour les utiliser comme accélérateurs de la transition des quartiers urbains est une piste à creuser, indéniablement. Mais les véritables questions portent aujourd'hui sur les manières de faire, concrètement, puisqu'on le voit dans certains dispositifs, même si les intentions sont là, sur le terrain, les acteurs tâtonnent. L'objectif du projet SUN était précisément de réfléchir à cette question.

3. L'expérience du projet SUN dans le quartier St-Léonard (Liège)

Le quartier St-Léonard à Liège est un ancien quartier industriel qui s'est développé au nord du centre-ville durant le 19^{ème} siècle. Il s'étend sur 100 ha, entre la Meuse et

⁷ Qui remplacent les anciens « contrats de quartier ».

les Coteaux de la Citadelle, et compte aujourd’hui 10.000 habitants. Durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle, il a connu une désindustrialisation massive, le départ des classes moyennes vers la périphérie, puis plusieurs vagues d’immigration. A la fin des années 90, il est identifié comme un quartier prioritaire par la Ville⁸, qui met en place, avec le soutien de la Région Wallonne, le dispositif ZIP/QI – Rénovation Urbaine. Un chef de projet est alors engagé par la Ville et un « projet de quartier » est élaboré, sur base d’une large consultation de la population. Le dispositif existe toujours aujourd’hui, car malgré des évolutions positives, le quartier St-Léonard fait encore face à de grandes difficultés, notamment la pauvreté de sa population, ou encore un déficit de qualité environnementale et d’attractivité.

Le projet Interreg IV-A SUN⁹ (*Sustainable Urban Neighbourhoods*) est venu compléter durant un peu plus de trois ans le dispositif ZIP/QI – Rénovation Urbaine. Le LEMA de l’Université de Liège et la Ville de Liège étaient partenaires et initiateurs de ce projet, dont l’objectif était de réfléchir à l’intégration des principes de développement durable dans les politiques de rénovation urbaine.

Comme déjà évoqué, la transition des quartiers urbains implique pour les pouvoirs publics locaux de reconstruire leur rôle et leurs modes d’intervention. C’est la « recherche-action » qui a été mobilisée comme méthode de travail et comme levier pour favoriser l’émergence de ces nouveaux modes d’action publique à l’échelle du quartier. Karlsen (1991) identifie la recherche-action à une nouvelle forme de création du savoir dans laquelle les relations entre théorie et pratique et entre recherche et action sont significativement étroites. Dans cette acception de la recherche-action, l’innovation est alors envisagée de manière « ascendante », sous la forme d’une construction sociale et contextualisée de l’action collective. La recherche-action est toujours liée à une action et un contexte préexistants. Sa finalité est d’une part d’adapter l’action et son contexte, et d’autre part de construire de la connaissance concernant ces transformations. Christen-Gueissaz (2006) conclut: « la recherche-action nous apparaît comme une démarche dont l’objet est co-construit par un(des) chercheur(s) et des acteurs en interaction, et comme un processus qui laisse des traces ». La recherche-action est donc une démarche qui reconnaît des vertus à l’action exploratoire, considérée comme source potentielle d’innovation.

D’un point de vue opérationnel, cette méthode présente cette particularité qu’elle suppose l’engagement concret des chercheurs au cœur de l’action collective, dans le but de chercher à en améliorer l’efficacité. Cette implication du chercheur au sein d’un groupe d’acteurs se base sur le constat que la perception n’est pas la même selon que l’on est concrètement impliqué dans l’action collective (intériorité) ou qu’on l’observe d’un point de vue extérieur. L’intégration du chercheur au sein du groupe d’acteurs repose également sur l’idée de mobilisation et de valorisation des savoirs tacites des acteurs de terrain, qui possèdent, par leur implication naturelle dans

⁸ Les indicateurs qui ont justifiés sa reconnaissance comme ZIP/QI sont : une forte proportion de personnes isolées (50%), de ménages monoparentaux (plus de 35%), de chômeurs (31%), de locataires (65 %), d’étrangers (33,7 %) mais aussi une population belge âgée et une population aux faibles revenus.

⁹ Voir www.sun-euregio.eu/ pour plus d’information.

l'action et dans son contexte, une certaine mémoire de la trajectoire qui a mené à la situation actuelle (*path dependency*).

Du point de vue du chercheur, la recherche-action oblige à construire de nouveaux rapports entre recherche et acteurs de terrain de manière à rendre la première pertinente par rapport aux enjeux identifiés (Stassart et al, 2008). La recherche-action met en question la séparation du chercheur d'avec son objet de recherche, la division du travail au sein du monde scientifique, entre ceux qui sauraient et ceux qui n'ont pas à chercher l'objectivité, entre recherche fondamentale et recherche appliquée, entre pensée et action (Caprani et Racine, 2006). Par ailleurs, la recherche-action oblige à une redéfinition permanente de l'objet et du produit de la recherche. « Le chemin se fait en marchant », comme l'écrit Eliane Christen-Gueissaz (2006). Ainsi, la recherche-action se distingue également des approches qui ont cours dans les sciences dites « dures » par son non-déterminisme. Même s'il poursuit un objectif, le chercheur ne sait pas à l'avance quels changements vont intervenir, puisque l'objet est co-construit dans l'interaction avec ses partenaires. Les chercheurs explorent, avec les acteurs, les changements de comportement raisonnablement envisageables, les trajectoires possibles vers de nouvelles pratiques, plus satisfaisantes pour l'ensemble des acteurs concernés (autant en termes de processus que de résultats produits). Stassart et al (2008) parlent de « bifurcation possible dans une direction qui ne peut pas être pré-déterminée par la recherche ». C'est là que réside la valeur ajoutée de la recherche-action : dans l'identification des composantes d'une action collective qui peut raisonnablement être entreprise dans un contexte particulier. Ce que sait en revanche le chercheur, c'est que la recherche-action va accroître la lucidité des acteurs (et la sienne propre) sur la situation, lucidité porteuse de résolution de problèmes mais aussi révélatrice de dysfonctionnements institutionnels (Christen-Gueissaz, 2006).

Par ailleurs, Kurt Lewin¹⁰ l'avait déjà mis en évidence avec ses travaux sur le changement social, la recherche-action est également envisageable comme une technique au service de la diffusion « descendante » de l'innovation, mobilisant les leviers de la dynamique des groupes. Elle permet d'influer sur le fonctionnement d'un groupe, qu'il soit constitué ou non. Par le travail réalisé sur les processus de changement, la recherche-action optimise l'autonomie (et la lucidité) des membres des organisations, des institutions et plus largement des citoyens, en bref elle permet l'apprentissage social et contribue à l' «empowerement» communautaire, dans le sens qu'elle valorise la capacité d'une communauté à analyser sa situation, à définir ses attentes ou ses problèmes et à créer les moyens de satisfaire les premières et de résoudre les seconds (Christen-Gueissaz, 2006).

La recherche-action constituait donc une méthode particulièrement adaptée à la question de l'intégration des principes de développement durable dans la politique des quartiers (la « rénovation urbaine » en Wallonie), qui nécessite, comme déjà évoqué, la rencontre et l'articulation d'approches top-down (de sensibilisation) et bottom-up (participation de la population locale).

¹⁰ Psychologue américain Kurt Lewin dont les travaux d'observation des groupes artificiels et naturels (entre 1935 et 1945) ont donné naissance à la notion de « dynamique de groupe ».

Les acteurs de terrain et les chercheurs¹¹ ont donc travaillé de concert pour imaginer et tester *in vivo* de nouveaux modes d'action publique, avec l'objectif d'inscrire le quartier St-Léonard dans une dynamique de développement durable.

Concrètement, quatre axes de travail ont été définis par les partenaires du projet SUN (et ce pour l'ensemble des quartiers participants), afin d'opérationnaliser la notion de développement durable. Ces quatre axes n'ont pas été identifiés avec la population, mais répondaient néanmoins à des besoins ou des problèmes communs aux cinq quartiers de l'Eurégio Meuse-Rhin¹² qui participaient au projet, et qui avaient été mise en évidence au travers de diagnostics participatifs réalisés au préalable, dans le cadre des dispositifs préexistants de soutien à ces quartiers. Les quatre axes identifiés correspondaient par ailleurs à des objectifs largement reconnus dans le champ du développement durable:

- ECONOMIE : dynamiser l'économie locale, favoriser le redéveloppement et l'installation d'activités économiques produisant de la valeur au niveau local et contribuant à renforcer les services à la population locale ;
- VEGETALISATION : développer les infrastructures vertes, pour leur impact sur la qualité de vie, la biodiversité et l'environnement en général, ainsi que l'image des quartiers;
- ENERGIE : sensibiliser la population aux enjeux énergétiques et stimuler la rénovation énergétique des logements privés, afin de réduire l'empreinte énergétique des quartiers;
- COHESION SOCIALE : favoriser les liens sociaux et la solidarité entre cultures, générations et origines sociales au sein des quartiers urbains.

Les partenaires du projet étaient pour autant conscients du fait que travailler sur ces quatre axes ne suffirait pas à garantir un développement durable des quartiers urbains participants. Cette approche constituait surtout un premier pas concret et nécessaire dans la mise en œuvre de la notion de développement durable. Par ailleurs, les partenaires se sont fixés comme principe dans cette démarche d'opérationnalisation, de toujours chercher à privilégier les actions permettant de travailler conjointement et de manière articulée sur ces quatre axes. Les actions à développer devaient donc, dans la mesure du possible, chercher à poursuivre conjointement plusieurs objectifs : par exemple, dans les actions de développement des infrastructures vertes, l'accent a été mis sur les démarches collectives, ce qui a permis de travailler dans le même temps sur la cohésion sociale au sein du quartier.

La définition de ces quatre axes de travail permettait en outre de mobiliser des notions facilement appropriables par la population des quartiers participants. En effet, les partenaires du projet SUN ont rapidement été confrontés au fait que la notion de « développement durable » en tant que telle ne permettait pas (ou du moins pas encore) de mobiliser les habitants et acteurs locaux. Non pas que cette question ne pouvait pas les intéresser, mais simplement parce que la plupart d'entre eux ne problématisaient pas les choses de la même manière que les porteurs du

¹¹ Les 1^{er} et 2^{ème} auteurs étaient personnellement impliqués : Gregor Stangherlin en tant que chef de projet de la rénovation urbaine à St-Léonard ; Christine Ruelle en tant que chercheuse.

¹² St-Léonard (Liège), Hodimont (Verviers), Ville Basse (Eupen), Noord West (Genk), MSP wijk (Heerlen).

projet, et surtout ne maîtrisaient pas le vocabulaire qui s'est développé autour de la question de la durabilité. Le « développement durable » du quartier a donc dû être abordé de manière indirecte, via des notions d'entrée plus mobilisatrices: la « qualité de vie » (pour les actions de végétalisation par exemple, mais aussi pour les actions en faveur du commerce de proximité), la « facture énergétique » (pour les actions de sensibilisation aux enjeux énergétiques et celles de rénovation énergétique), ou encore le « vivre ensemble » (pour le travail sur la cohésion sociale). Le projet SUN et ses actions ont cependant été l'occasion d'introduire progressivement l'idée de « développement durable » à l'échelle du quartier, ce qui devrait contribuer, sur le plus long terme, à intéresser un nombre croissant de personnes à cette question.

Concrètement, l'on peut identifier trois phases dans la recherche-action menée par les partenaires du projet : prospective, expérimentation et évaluation. Dès le démarrage du projet, les chercheurs et les acteurs de terrain ont constitué un « groupe de travail » pour réfléchir à chacune des quatre thématiques, en y associant des acteurs locaux ainsi que des citoyens. La participation à ces groupes de travail était ouverte à toute personne intéressée, de sorte que certains membres se sont ajoutés au cours du processus (tandis que d'autres s'en sont désintéressés en cours de route). C'est au sein de ces groupes qu'une démarche prospective a été menée durant l'année 2009 afin de définir de manière plus précise les actions qui allaient être mises en œuvre. Les produits de cette étape ont été un plan d'action et un budget détaillés pour chacun des axes de travail.

Ensuite, dès le début de l'année 2010, les diverses actions ont été mises en œuvre, conjointement par les acteurs et les chercheurs. Cette phase d'expérimentation *in-vivo* a nécessité des adaptations permanentes de l'action, en raison des observations et difficultés rencontrées sur le terrain. Elle s'est poursuivie jusqu'en 2012 pour certaines actions. Par ailleurs, certaines pratiques ont été testées plusieurs fois durant le projet, avec des améliorations apportées entre les différentes phases d'expérimentation.

Enfin, la fin de l'année 2011 et l'année 2012 ont été le moment d'une vaste démarche d'évaluation participative des actions menées. Cette phase d'évaluation a par ailleurs été l'occasion d'une évaluation générale du quartier St-Léonard et de son évolution. Cette évaluation s'est appuyée sur des enquêtes auprès des usagers du quartier (internet et *in situ*, par téléphone pour certaines actions), l'organisation de focus groups et d'analyses en groupe¹³. Cette phase d'évaluation a contribué à produire de nouvelles connaissances, qui sont tant de l'ordre du « savoir d'action » que de l'ordre du « savoir scientifique ».

En ce qui concerne à présent les modalités précises de l'action publique développée dans le cadre du projet SUN, elles ont bien sûr été fortement conditionnées et influencées par le fait que la réussite du projet reposait en majeure partie sur la « participation » des habitants et acteurs locaux. Les actions développées ont ainsi

¹³ Selon une libre adaptation de la méthode développée par Luc Van Campenhoudt, Jean-Michel Chaumont et Abraham Franssen : Van Campenhoudt, L., Chaumont, J-M., Franssen, A. (2005), *La méthode d'analyse en groupe*, Editions Dunod.

pris la forme d'« appels à projets »¹⁴, de « défis énergies »¹⁵, de « groupes d'achat »¹⁶ ou encore d'événements co-organisés avec les acteurs locaux¹⁷. Le projet a donc contribué à l'émergence de nouvelles stratégies d'intervention publique au niveau local ainsi qu'à la mise au point de certains dispositifs d'intervention, réutilisables dans le futur et dans d'autres contextes (appels à projets, groupes d'achat, etc). La plupart de ces modes d'intervention ont été inspirés aux partenaires du projet par des initiatives observées et étudiées dans d'autres contextes urbains (démarche de *benchmarking*), qui ont ensuite été adaptés au contexte de Saint-Léonard et à la problématique du projet SUN. Ils ne sont donc pas des inventions pures, mais constituaient néanmoins une innovation dans la manière d'agir de la Ville de Liège.

La plupart de ces actions ont rencontré un franc succès auprès de la population locale : plus de 300 personnes se sont impliquées dans la réalisation de projets collectifs de végétalisation des espaces publics, plus de 70 ménages ont participé à l'un ou l'autre des groupes d'achat de rénovation énergétique, plus de 50 artistes ont participé au week-end St-LéonART, attirant ainsi un large public qui a pu redécouvrir le quartier sous un jour plus positif. En ce qui concerne le succès du projet en termes de mobilisation de la population locale, il faut noter que la préexistence de la Maison de quartier et de son équipe, ainsi que la légitimité qu'elle avait déjà acquise au sein de la population, ont indéniablement constitué un atout majeur¹⁸.

De leur côté, les acteurs de la rénovation urbaine ont apprécié les propositions et réalisations qui ont émergé de la démarche de recherche-action du projet SUN, qui a selon eux apporté un nouveau souffle au processus de rénovation urbaine du quartier Saint-Léonard, et ce à plusieurs niveaux. Il a tout d'abord contribué au renforcement de la dynamique participative et partenariale. La méthodologie d'intervention par groupes de travail thématiques a permis de construire des partenariats constructifs entre la Ville de Liège, les associations, les habitants, les entreprises et l'Université de Liège. La conception du projet a également renforcé les échanges entre les villes, universités et organisations de la société civile de l'Eurégio Meuse-Rhin. Par ailleurs, la dimension collective de la plupart des actions développées a permis de travailler sur la cohésion sociale au sein du quartier, tout en mobilisant de manière intéressée les effets d'entraînement que peuvent générer les groupes. Ces actions ont permis de créer une dynamique citoyenne intéressante, ainsi que des espaces de sensibilisation à l'environnement et au développement durable.

¹⁴ Par exemple des appels à projets citoyens de végétalisation des espaces publics, des appels à projets de commerces de proximité, etc.

¹⁵ Des ménages se regroupent pour former une équipe et durant tout l'hiver, cherchent à réduire leurs consommations énergétiques. Ils sont suivis et reçoivent régulièrement des conseils.

¹⁶ Par exemple, les groupes d'achat accompagnés de services et travaux de rénovation énergétique.

¹⁷ Par exemple, l'apéro des commerçants, ou le week-end « St-LéonART » destiné à valoriser les artistes et acteurs culturels du quartier.

¹⁸ A titre de comparaison, à Hodimont (Verviers) où le dispositif SUN ne bénéficiait pas de cet avantage, la mobilisation de la population s'est révélée nettement plus ardue.

Il ressort également de l'évaluation que les associations du quartier ont joué un rôle important de relais et de mobilisation de la population, mettant pour certaines leurs compétences au service des habitants.

L'évaluation a également permis de mettre en évidence certains bémols, comme par exemple la difficulté de mobiliser certains publics plus fragilisés ou plus isolés : les personnes fortement précarisées ou encore les primo-arrivants. Mais cette difficulté est directement liée à un deuxième bémol identifié, qui concerne la communication réalisée autour des actions du projet. Celle-ci pourrait, de l'avis de nombreux participants, être fortement améliorée, et devrait être à la fois plus large (lui donner plus de visibilité et de légitimité en s'appuyant davantage sur les médias locaux) et plus profonde (notamment via des contacts en face à face avec les habitants ou en passant par les acteurs-clés au sein des différentes communautés culturelles), afin de toucher un plus large public. Les partenaires du projet SUN ont en effet parfois fait preuve de timidité dans leur communication, étant donné le caractère pilote et l'issue incertaine des actions initiées.

L'évaluation a enfin permis de mettre en évidence des problèmes plus structurels qui subsistent dans le quartier. A titre d'exemple, l'évaluation a permis d'objectiver le fait que la rue St-Léonard, principale artère du quartier, est un espace public très mal vécu, que l'on évite car considéré comme insécurisé et peu agréable. Un autre constat concerne la mauvaise qualité du logement dans le quartier, qui reste également un problème majeur. Ces constats sont cependant à faire remonter au niveau des autorités communales, car ces problèmes ne pourront se résoudre sans une réflexion plus stratégique à l'échelle de la ville : plan communal de mobilité pour ce qui concerne la rue St-Léonard, dont la plupart des problèmes sont liés à son trafic de transit, et politique du logement pour la deuxième problématique.

4. Quelle politique des quartiers durables en Wallonie ?

Le projet SUN, avec sa démarche de recherche-action, a permis de faire un premier pas concret pour relever l'énorme défi que constitue la transition des quartiers urbains vers le développement durable, en générant d'une part une dynamique citoyenne concrète et d'autre part en favorisant l'innovation en matière d'action publique. Mais comme tout « projet », il a une durée limitée et son impact ne peut être durable que si ses concepts et modalités d'action sont intégrés dans le contexte institutionnel et les missions courantes de la Ville, d'où l'intérêt de concevoir une politique des quartiers à l'échelle de la Ville. Mais pour capitaliser sur les résultats de cette expérience et assurer la diffusion des démarches initiées, c'est aussi toute la politique des quartiers en Wallonie qui mérite d'être (re)pensée, comme cela a été fait en Région bruxelloise, avec la redéfinition des « contrats de quartier » en « contrats de quartiers durables », et la création de dispositifs complémentaires comme les programmes « quartiers durables » et « quartiers verts ».

Le cadre institutionnel actuel de la politique des quartiers en Wallonie est constitué de quatre dispositifs parallèles – la rénovation urbaine, le plan fédéral pour les grandes villes, les plans de cohésion sociale et les contrats de sécurité – qui sont subsidiés soit par l'Etat Fédéral, soit par la Région. La première conséquence de cette situation est une faible ou difficile intégration de ces dispositifs au sein des

administrations locales. Ils ont en effet tendance à fonctionner comme des entités distinctes, plus ou moins autonomes, en tout cas très peu intégrées aux autres services ou départements de la Ville. Leur multiplication au cours des deux dernières décennies a par ailleurs conduit à une superposition et à un manque d'intégration des actions à l'échelle de la ville et des quartiers.

Par ailleurs, il n'y a pas de « pilote » à l'échelle des quartiers pour assurer la cohérence des interventions de ces différents dispositifs, excepté peut-être dans les quartiers qui bénéficient du dispositif ZIP-QI – rénovation urbaine, dans lequel un chef de projet pourrait assurer ce rôle, au détail près que celui-ci n'a pas officiellement la légitimité pour piloter les acteurs des autres dispositifs. Il y aurait donc lieu de repenser l'articulation des dispositifs, qui doit nécessairement passer par une forme de coordination, afin qu'ils puissent agir en synergie à l'échelle des quartiers urbains.

En ce qui concerne les quartiers sujets à la politique des quartiers, et en particulier dans la perspective d'une politique de soutien au développement durable des quartiers urbains, on peut se demander s'il ne serait pas pertinent d'étendre la politique des quartiers à d'autres quartiers urbains. En effet, les quartiers urbains concernés par la question du développement durable sont beaucoup plus nombreux que les quartiers actuellement reconnus comme prioritaires. Et l'expérience du projet SUN a montré que l'existence au sein d'un quartier d'une structure publique de proximité (nous entendons par là un chef de projet et une régie de quartier) permet non seulement de mobiliser la population plus facilement (la légitimité des acteurs publics de proximité se construit sur le long terme) mais aussi de mobiliser des moyens financiers extérieurs au dispositif (notamment par le montage de projets européens ou l'attraction d'investisseurs privés). On peut donc déplorer l'absence de tels dispositifs dans de nombreux quartiers urbains de Wallonie. Il existe des structures de soutien au développement local pour les communes de moins de 40.000 habitants (les Agences de Développement Local), les dispositifs ZIP-QI – Rénovation urbaine qui jouent un rôle similaire pour une douzaine de quartiers urbains (les mêmes depuis la création du dispositif en 1994), mais absolument rien pour le reste des quartiers urbains¹⁹. Cette situation pose une réelle question d'équité, et crée aussi un profond sentiment d'abandon au sein de certains quartiers urbains. N'y aurait-il donc pas un intérêt à repenser et étendre le dispositif à tous les quartiers urbains, avec un pilotage à l'échelle de la ville, qui permettrait d'ajuster l'intensité de l'action publique dans les différents quartiers de manière dynamique et en fonction des résultats observés, afin de viser le développement urbain intégré préconisé par la Charte de Leipzig ?

En ce qui concerne à présent les modes d'intervention de la politique des quartiers en Wallonie, les différents niveaux de pouvoirs fournissent très peu de lignes directrices à l'attention des acteurs de terrain. En comparaison avec le Royaume-Uni par exemple, où le gouvernement central édite régulièrement des notes d'orientation

¹⁹ Excepté dans certains cas des agents du PFGV, des plans de cohésion sociale et des contrats de sécurité, mais dont le rôle est différent et avant tout social, et qui n'ont donc pas la capacité de soutenir ces quartiers dans le sens plus large d'un développement local durable.

stratégique, en Wallonie, la démarche est très peu encadrée et évolue peu. Pour autant, les acteurs locaux en charge des différents dispositifs ne sont pas libres d'innover dans leurs modes d'intervention, car toutes les actions sont loin d'être finançables. Concrètement, pour un quartier ZIP-QI, une commune peut obtenir au niveau de la Rénovation Urbaine des subsides régionaux exclusivement pour le coût des acquisitions et des travaux relatifs aux logements, aux équipements collectifs liés aux logements et à l'aménagement d'espaces verts (à concurrence de 90%), et pour le coût des travaux relatifs à la création ou l'amélioration de bâtiments commerciaux, bureaux ou autres équipements collectifs (à concurrence de 60%). Par contre, il est très difficile pour les acteurs locaux d'obtenir des financements pour des actions différentes, qui sortiraient du cadre de financement habituel des pouvoirs régionaux et fédéraux²⁰. A titre d'exemple, si l'on revient sur l'axe « Economie » du projet SUN, aujourd'hui, les acteurs locaux ne peuvent espérer bénéficier de fonds publics que pour la création d'infrastructures d'accueil des entreprises (mini-parcs d'activités, création de bureaux ou pépinières d'entreprises). L'accent est donc mis sur les investissements « physiques » lourds. Il n'y a pas de cadre pour financer des actions plus « intangibles » comme celles qui ont été menées dans le cadre du projet SUN : travail sur l'image, la communication, la qualité des devantures commerciales, les cellules vides, la mise en réseau des acteurs économiques locaux, l'événementiel, etc. Pourtant, la question du rapport coûts - bénéfices de ces deux types d'approches mérite véritablement d'être posée. Si l'on prend l'axe « Végétalisation » du projet, à nouveau, si actuellement les acteurs locaux peuvent éventuellement trouver un financement pour l'aménagement d'un espace vert traditionnel (parc ou jardin public), il n'y a aucun cadre pour financer des actions associant la population dans le développement des infrastructures vertes et de la biodiversité dans les espaces publics existants, comme cela a été fait durant le projet SUN. A nouveau, il y aurait lieu de se poser la question de l'impact et du bon usage des fonds publics : étant donné le coût d'investissement réduit de ce type d'action et l'impact qu'elles peuvent avoir tant sur la qualité de l'environnement urbain que sur la sensibilité du public aux questions environnementales (ou encore sur la cohésion sociale), n'y aurait-il pas lieu de repenser les modes d'intervention de la politique des quartiers, ou à tout le moins d'envisager une plus grande flexibilité dans les actions finançables?

Enfin, au-delà des modes d'intervention, on peut également se poser la question des opérateurs. L'expérience du projet SUN a montré que le secteur associatif, lorsqu'il est présent dans les quartiers, peut constituer un bon relais entre les pouvoirs publics et la population. Par ailleurs, les modes d'intervention développés dans le cadre du projet SUN nécessitent aussi une certaine flexibilité, qui n'est pas toujours compatible avec le mode de fonctionnement d'une administration communale. Nous l'avons vécu avec les appels à projets de végétalisation par exemple, dans le cadre desquels des subsides devaient être versés, en plusieurs tranches, aux porteurs de projet. Cette démarche a donné lieu à des procédures administratives particulièrement longues et contraignantes pour la Ville, avec quelques effets négatifs sur la dynamique citoyenne. Le secteur associatif, dont le fonctionnement est plus flexible, pourrait donc prendre une part plus active et par exemple se voir

²⁰ Seuls les projets temporaires comme ceux des programmes Interreg ou FSE (qui sont cependant cofinancés par la Région) permettent de tester de nouvelles pratiques. Mais ces projets, par définition, sont temporaires.

confier l'organisation d'un appel à projets de végétalisation. Le rôle des pouvoirs publics locaux consisterait alors à piloter et à contrôler l'action du secteur associatif.

L'expérience de la Ville de Montréal avec son dispositif « éco-quartier »²¹ nous a fourni a posteriori une illustration des multiples intérêts de cette approche: les associations sont plus souples et flexibles pour répondre aux demandes des habitants et acteurs du quartier, elles peuvent aller chercher des financements complémentaires (y compris privés), leur action contribue à influencer positivement le comportement des citoyens et à ainsi diminuer le coût pour la Ville de la gestion de la propriété, et enfin, les acteurs associatifs peuvent aussi intervenir dans des zones problématiques en dehors de l'espace public (impasses, ruelles privées). Un autre avantage est que le financement d'une association est bien moins coûteux que la création d'un service au sein de l'administration. En fonction des quartiers, une diversité d'initiatives voit ainsi le jour, car le principe est de développer les actions en partenariat avec d'autres associations, des écoles, des commerces ou des entreprises. Les associations, financées sur base d'une convention avec la Ville, doivent être implantées de longue date dans le quartier, connaître le milieu et ses ressources.

Développer ce type de dispositif ne signifie pas que la Ville délègue sa responsabilité aux associations et citoyens. Il ne s'agit pas de sous-traitance. Le rôle de la Ville, au niveau du pilotage du programme, reste fondamental : elle définit les objectifs stratégiques et opérationnels qui serviront de référence pour le monitoring et l'évaluation des actions ; elle conçoit le cadre administratif dans lequel le financement des associations prend place, elle définit un cahier de charges pour les opérateurs, mais aussi ses propres responsabilités dans la gestion du programme ; enfin, la Ville assure le suivi administratif et technique du programme, par l'intermédiaire de fonctionnaires chargés de suivre les actions et de veiller à la cohérence des démarches. Cette approche nécessite donc de clarifier les missions et la légitimité de trois acteurs : le pouvoir politique, l'administration et la société civile.

5. Conclusion

Les enjeux de développement durable placent les quartiers urbains face à de nouveaux défis. Pourtant, de nombreux quartiers urbains en Wallonie sont plongés dans le marasme et sont sujets à un désengagement citoyen profond, la politique actuelle des quartiers en Wallonie ne concernant que quelques quartiers wallons. Face à l'urgence de la situation, il semble indispensable pour les pouvoirs publics régionaux et locaux de repenser les fondements et l'articulation des différents dispositifs qui constituent aujourd'hui la politique des quartiers wallons. Une politique des « quartiers durables » ne peut en effet s'inscrire que dans une perspective à long terme, et il semble plus que jamais nécessaire d'établir et de pérenniser des structures publiques de proximité capables de piloter des démarches de soutien à la transition au sein des quartiers urbains wallons. Par ailleurs, il semble indispensable de faire évoluer les modes d'intervention vers des pratiques davantage capables de

²¹ Voir <http://www.eco-quartiers.org>; les auteurs ont rencontré la Ville de Montréal et les acteurs associatifs de ce dispositif en octobre 2011.

mobiliser la population locale dans une dynamique de transition, et d'encourager et de soutenir les acteurs de terrain dans cette démarche.

Bibliographie

- Atkinson, R. (2000), Combating social exclusion in Europe : The new urban policy challenge, *Urban Studies* 37(5-6), pp. 1037-1055.
- Bacqué, M.-H., Divay, G., Rose, D., Séguin, A-M. et Sénéchal, G. (2003), *Survol de quelques politiques de revitalisation urbaine*, INRS - Urbanisation, Culture et Société, Bibliothèque Nationale du Québec.
- Bacqué, M.-H., Rey, H., Sintomer, Y. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Collection Recherches, Editions La Découverte, 320p.
- Bacqué, M.-H. (2003), *Représentations et politiques dans les quartiers « en difficulté »*. Une approche comparative France/Etats-Unis, Conférence INRS-UCS, le 20 juin 2003 (synthèse de Magali Dupont).
- Berkeley, N. et Jarvis, D. (2007), *Regeneration Fatigue : Tackling Persistent Problems of Local Deprivation*, Regional Studies Association Annual International Conference : The Dilemas of Integration and Competition, Prague, 27-29 mai 2007.
- Bernoux, J.-F. (2005), *Mettre en œuvre le développement social territorial. Méthodologie, outils, pratiques*, Dunod.
- Bouinot J. (2002), *La Ville Compétitive ; Les clés de la nouvelle gestion urbaine*. Paris, Economica, collection Gestion, 180 p.
- Bourdin, A. (2007), L'action publique de proximité (dans la métropole des individus), *Télescope* 13(3), pp. 48-59.
- Callon, Lascoumes et Barthes (2001), *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.
- Caprani, I., Racine, J.B. (2006). De la co-présence à l'intégration réciproque dans la communication et la construction du lien social – Quelques leçons pour la recherche-action. In : Christen-Gueissaz, E., Corajoud, G., Fontaine, M., Racine, J. (Eds.). *Recherche-action: Processus d'apprentissage et d'innovation sociale*. L'Harmattan, Paris, pp. 65-86.
- Cauquil, G. (2004), *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Dunod.
- Chevau, T., Cremasco, V., Harou, R., Mariscal, S., Teller, J. (2008), Politique de la ville – Analyse croisée de la politique de la ville en France, en Angleterre et en Flandre, *Notes de Recherches CPDT - Région Wallonne* Numéro 4, juillet 2008.
- Christen-Gueissaz, E., Corajoud, G., Fontaine, M., Racine, J. (Eds.) (2006), *Recherche-action: Processus d'apprentissage et d'innovation sociale*. L'Harmattan, Paris, pp. 65-86.
- Conan, M. (1997), *Désirs de ville*, dans Garin-Ferraz, G., Aubertel, P., et Gillio, C. (1997), "Qui fait la ville aujourd'hui?", Collection PLAN URBAIN du Ministère de l'Equipment, du Logement, des Transports et du Tourisme, La Documentation française.

- Couch, C., Fraser, C., Percy, S. (2003), *Urban regeneration in Europe*, Blackwell Publishig, Oxford, UK.
- Dolbec, A. (2003). La recherche-action. In : Gauthier, B. (Ed.). *La recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Sainte-Foy : Presses Universitaires du Québec, pp. 505-540.
- Donzelot, J. (2006), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?* La couleur des idées, Seuil, Paris, 185p.
- Donzelot, J. (2008), *Les politiques de cohésion sociale*, In: PUCA (Ed), *Villes, violence et dépendance sociale. Les politiques de cohésion en Europe*, La documentation française, pp. 7-23.
- Donzelot, J., Epstein, R. (2009), Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine, in: Donzelot, J. (Ed), *La Ville à trois vitesses*, Editions de la Villette, pp. 77-104.
- Donzelot, J. (2012), *A quoi sert la rénovation urbaine?* Paris, PUF, coll. « La ville en débat », 231 p.
- Dorier-Apprill, E. et Gervais-Lambony, P. (Dir.) (2007), *Vies Citadines*, Paris, Belin.
- Emelianoff, C. et Blanc, N. (2009), L'investissement habitant des lieux et milieux de vie : une condition du renouvellement urbain ? Etude prospective. France, Etats-Unis, Russie, Pays-Bas, Allemagne, *ESO Travaux et documents n°28*, pp. 77-79.
- Francq, B. et Wagener M. (2012), Politique de la ville et pauvreté, in : SPP IS (Ed), *Pauvreté en Belgique – Annuaire Fédéral 2012*, Acco, Leuven.
- Hamzaoui, M. (2002), *Le travail social territorialisé*, Les éditions de l'Université de Bruxelles, 189 p.
- Jacquier, C. (2003), *Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe : quelles relations mutuelles ?*, Délégation interministérielle à la ville, un dispositif de veille internationale, CERAT – Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Pôle « Villes et Solidarité□s ».
- Healey, P. (1997) Social exclusion, neighbourhood life and governance capacity. In: H. Vestergaard (ed.), *Housing in Europe*, pp. 88-110. Horsholm: Danish Building Research Institute.
- Karlsen, J. I. (1991), Action research as method: reflections from a program for developmennt methods and competence. In: Whyte, W. F (éd.). *Participatory Action Research*. Newbury Park: Sage Publications.
- Laigle L., Oehler V. (2004a), How to integrate social and environmental aspects in housing and urban policies : some experiences from France and Germany, in : Marchettini, Brebbia, Tiezzi, Wadhwa (Eds), *The Sustainable City, Urban regeneration and sustainability*, WIT PRESS, pp. 443-452.
- Laigle L., Oehler V. (2004b), *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques*, Rapport final pour le PUCA-MELT, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, Paris, 100 p. (<http://desh.cstb.fr/>)

- Laigle L. (2005), *Les inégalités écologiques de la ville : caractérisation des situations et de l'action publique*, Rapport Intermédiaire pour le PUCA – MEDD, Programme «Politiques Territoriales et Développement Durable», 122 p. (<http://desh.cstb.fr/>)
- Laigle L. (2006), Métropolisation et développement durable, *Pouvoirs Locaux* 70, III, pp. 33-40.
- McDonald, S., Malys, N. et Maliené, V. (2009), Urban Regeneration for sustainable communities : a case study, *Technological and Economic Development of Economy* 15(1), pp. 49-59.
- Moulaert, F. (2010), Social innovation and community development, concepts, theories and challenges, pp. 4-16 in : Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. and Gonzales, S. (2010), *Can Neighbourhoods save the city ?*, Regional Studies Association, Routledge, NY, 245p.
- Oatley, N. (2000), New Labour's Approach to Age-old Problems: Renewing and revitalising poor neighbourhoods-the national strategy for neighbourhood renewal, *Local Economy* 15-2, pp. 86-97.
- Roberts, P. (2000), The evolution, definition and purpose of urban regeneration, in : P. Roberts and H. Sykes (eds), *Urban Regeneration, A Handbook*, British Regeneration Association, SAGE Publications, London, pp. 9-36.
- Rousseau, M. (2008), « *Bringing politics back in* » : la gentrification comme politique de développement urbain ? Autour des « villes perdantes », *Espace et sociétés* 2008/1-2, n°132, pp. 75-90.
- Séguin, A.-M., Divay, G. (2004), La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée, *Lien social et politique* 52, pp. 67-79.
- Stassart, P.M., Mormont, M., Jamar, D., 2008. La recherche intervention pour une transition vers le développement durable. *Economie rurale* 306, pp. 8-22.
- Stebé, J-M., et Marchal, H. (2010), La ville et l'urbain : les grandes problématiques de recherche, in : Stebé, J-M., et Marchal, H. (2010), *Sociologie urbaine*, Armand Colin, pp.127-147.
- Tissot, S. (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, Collection Liber, 300 p.
- Van Crijnigen, M. (2009), Moving In/Out of Brussels' Historical Core in the Early 2000s: Migration and the Effects of Gentrification, *Urban Studies* 46(4), pp. 825-848.
- Wallace, M. (2001), A New Approach to Neighbourhood Renewal in England, *Urban Studies* 38(12), pp. 2163-2166.