

Muriel Sacco

Cureghem : de la démolition à la revitalisation

Cet article s'intéresse aux changements initiés par les nouvelles politiques publiques de revitalisation urbaine des quartiers "fragilisés" à Bruxelles. L'étude des Contrats de quartier à Cureghem permet à la fois de mieux comprendre comment le contexte préexistant façonne une innovation institutionnelle et comment une nouvelle politique publique contribue à transformer l'agir politique. Avec l'introduction des Contrats de quartier, les autorités communales d'Anderlecht sont passées d'un projet de démolition à celui d'une revitalisation de Cureghem. Cependant, ce changement a été progressif. A ses débuts, la mise en œuvre de ce dispositif à Cureghem révélait une grande inertie de la part de la commune, provenant de sa culture politico-administrative et de son manque d'implication dans ce nouveau projet. C'est avec la recomposition partielle du paysage politique local et les phénomènes d'apprentissage engendrés par le dispositif que les objectifs de cette politique régionale se sont concrétisés. Le cas de Cureghem montre ainsi le rôle des acteurs locaux dans la production d'une politique publique.

Muriel Sacco est chercheuse en science politique, membre de METICES et du CENA de l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Dans le cadre du programme "Prospective Research for Brussels" de l'IRSIB, elle réalise une thèse de doctorat intitulée "L'impact des politiques publiques et de la mobilisation des acteurs privés dans les projets de développement urbain. Etude comparée Bruxelles-Montréal". Avec Gaël Comhaire, elle est l'auteur de: "Le tournant socio-économique des Contrats de quartier", *Année Sociale*, 2007.

Contacts :

Muriel Sacco,
+32(0)494 65 21 95, msacco@ulb.ac.be

Christophe Mincke (Secrétaire de rédaction),
+32(0)2 211 78 22 / +32(0)473 21 02 65
mincke@iussl.ac.be



Introduction¹

Cureghem est régulièrement sous les feux des projecteurs : sentiment d'insécurité, détresse sociale de ses habitants, faits divers, contrôles policiers, etc. Comme dans d'autres quartiers centraux de Bruxelles, le long désinvestissement communal a conduit au déclin physique et à la montée des problèmes sociaux. À partir des années 1990, les niveaux régional, fédéral et européen se sont emparés de ces problématiques et ont réinvesti ces « quartiers sensibles » en créant de nouvelles politiques publiques : le FIPI², les Contrats de sécurité et de prévention, les Contrats de quartier ou encore la Politique Fédérale des Grandes Villes (PFGV). Octroyant un rôle important aux communes, ces « politiques communalistes » (Nagels et Rea, 2007) permettent le financement d'actions dans les quartiers les plus défavorisés, menées par les communes confrontées à des difficultés financières provenant de leur mode de financement, de la désindustrialisation, de la dégradation urbaine, de la concentration importante de populations défavorisées et de la fuite des classes moyennes en périphérie. Paradoxalement, leur introduction a suscité des résistances de la part de certaines communes.

La gestion communale des Contrats de quartier ciblant Cureghem apporte un éclairage sur ce phénomène³. L'analyse de ce cas a pour objectif d'attirer l'attention sur les difficultés liées à la légitimation de l'intervention publique dans les quartiers cen-

¹ Cet article est issu d'une recherche doctorale en cours, relative à la comparaison des nouvelles politiques de lutte contre la ségrégation socio-spatiale menées à Bruxelles et Montréal, dirigée par Andrea Rea (professeur de sociologie à l'ULB, Métices) et Serge Jaumain (professeur d'histoire à l'ULB, CENA) et financée dans le cadre du programme « Prospective research for Brussels » de l'IRSIB. Cette recherche vise à déterminer le degré de convergence et d'homogénéisation de l'action publique qu'implique la diffusion de ce type de politiques publiques. En raison de leurs spécificités, la démonstration se fonde sur plusieurs études de cas dans les deux villes, centrées sur les quartiers ciblés par ces politiques afin d'en saisir les processus d'élaboration.

² FIPI signifie Fonds d'impulsion à la politique des immigrés.

³ Pour un aperçu de la gestion des nouvelles politiques urbaines à Cureghem, il convient de se référer au mémoire présenté par Laurent Picard en 2007 en vue de l'obtention du titre d'urbaniste à l'Isuru de Bruxelles, intitulé *Outils, acteurs et projet de revitalisation urbaine : l'exemple de Cureghem en Région de Bruxelles-Capitale*.

traux et immigrés bruxellois comme nouvelle priorité politique, ainsi qu'à la mise en œuvre de nouvelles pratiques de gestion locale. Dans une perspective néo-institutionnaliste, elle permet de comprendre à la fois comment le contexte préexistant façonne cette innovation institutionnelle et comment une nouvelle politique publique contribue au changement de l'agir politique. En outre, elle souligne la centralité des sensibilités politiques du personnel local impliqué dans la production des politiques publiques. Pour ce faire, elle s'appuie sur une enquête qualitative composée d'entretiens semi-directifs avec des acteurs engagés dans la fabrique de cette politique publique, d'une recherche documentaire et d'une revue de presse.

Nous commencerons par une brève description des principales caractéristiques des Contrats de quartier. Nous nous intéresserons ensuite aux contraintes liées à l'introduction de cette nouvelle approche d'action publique à Cureghem. Enfin, nous aborderons les éléments qui expliquent la levée partielle et progressive de ces contraintes.

1. Caractéristiques des Contrats de quartier

Les Contrats de quartier succèdent aux opérations de rénovation d'îlots (1977), qui ont échoué dans la production du nombre de logements prévus, faute d'intérêt de la part des communes et en raison de la lourdeur des procédures administratives nécessaires à leur mise en œuvre (Noël, 1998). L'ordonnance organique sur la revitalisation des quartiers du 7 octobre 1993 crée ainsi un nouvel instrument d'action publique, destiné à améliorer l'efficacité des interventions. Ces contrats rompent avec les politiques sociales et de logement traditionnelles à plusieurs égards. Premièrement, ils reposent sur un **ciblage territorial**. La définition d'une géographie prioritaire permet de concentrer les ressources sur les espaces les plus fragilisés, ce qui implique une rupture avec le principe de redistribution universelle des ressources publiques caractérisant l'État-providence. De manière générale, le gouvernement régional sélectionne chaque année trois ou quatre quartiers au sein de l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR), recouvrant principalement les quartiers centraux de la première couronne bruxelloise. Cet espace a été défini à partir d'indicateurs à la fois environnementaux et sociaux : la concentration élevée d'immeubles dégradés ou inoccupés, l'inconfort des logements, la dégradation des espaces publics, la forte densité de population, le taux de chômage et de décrochage scolaire⁴.

Deuxièmement, l'**approche intégrée ou globale** de ces contrats considère les problématiques tant urbaines que sociales, ce qui initie le passage de la rénovation centrée sur le bâti à une revitalisation des quartiers attentive à la multiplicité des causes de leur déclin (Thibault, 2001). Plus concrètement, les contrats concernent la production de logements sociaux et moyens conventionnés par les pouvoirs publics ou en partenariat avec des promoteurs privés (Volets 1 à 3), la rénovation d'espaces publics (Volet 4), la construction d'équipements collectifs tels que des salles de sport, des maisons de quartier ou encore des crèches, et le financement

⁴ DELOITTE & TOUCHE, ARIES, MORITZ, B., 2001, *Bilan des Contrats de quartier 1994-1998 en Région bruxelloise. Phase B. Mise en œuvre des programmes*, Bruxelles, p. 3.

de projets visant à la revitalisation sociale et économique des quartiers tels que l'insertion socioprofessionnelle ou les aides à la rénovation légère de logements (Volet 5).

Les Contrats de quartier promeuvent une **démarche de projet**. Le projet vise à susciter une mobilisation des acteurs – tant des acteurs publics, privés et associatifs, que des habitants – du territoire concerné par les acteurs politiques pour réfléchir au futur de ce territoire en fonction de la situation existante, des ressources disponibles et des objectifs de la politique publique (Pinson, 2004). Le but est de créer une mise en réseau des différents acteurs du territoire et d'aboutir à une co-production de l'action publique qui favorise une définition moins verticale et hiérarchique du projet local, ainsi qu'une meilleure prise en compte des spécificités locales. Le partenariat proposé dépasse la figure contractuelle du Partenariat Public-Privé (PPP). Ces nouveaux modes de définition de l'action publique engendrent une diversification des savoirs et des ressources sur lesquels elle se fonde, dans la mesure où les processus et les procédures d'élaboration s'avèrent aussi importants que le contenu du projet lui-même. Les Contrats de quartier comportent plusieurs instruments visant à susciter la mobilisation locale : pour les acteurs privés, la production de logements en partenariat dans le volet 3 et les effets d'entraînement escomptés ; pour les habitants et les acteurs associatifs du quartier, les espaces de participation et de consultation (Commission locale de développement intégré et l'assemblée générale des habitants). Malgré la multiplication des acteurs engagés dans la construction du projet, l'acteur politique garde néanmoins une place centrale, étant donné qu'il a entre autres charges de mobiliser les acteurs et de déterminer les priorités.

Quatrièmement, comme le nom l'indique, les Contrats se fondent sur une **contractualisation** de la fabrique des politiques publiques. Ainsi, le contrat entre l'échelon régional et la commune porte sur la formulation et la mise en œuvre d'un programme local d'action pour une durée de 4 ans, auxquels s'ajoutent 2 ans pour la réalisation des projets immobiliers, et il fixe le montant de l'intervention régionale. L'instrument vise ainsi à améliorer le rendement de l'intervention publique, en réduisant les délais de concrétisation des projets des pouvoirs publics et en limitant les financements disponibles, ainsi qu'à responsabiliser les communes par l'exigence d'un cofinancement communal.

Enfin, la contractualisation et la démarche de projet impliquent une décentralisation qui valorise le local comme lieu le plus adéquat pour définir les solutions à apporter à la crise que vivent ces quartiers (Rea, 1999 ; Schaut, 2007). Cette valorisation du local s'accompagne de la mise en œuvre d'une culture politique et administrative spécifique, où le rôle des acteurs traditionnels de l'action publique est quelque peu marginalisé afin d'ouvrir les processus d'élaboration aux publics et aux acteurs concernés.

2. Une introduction difficile

2.1 Des performances controversées

Depuis 1997, Cureghem a bénéficié de 6 Contrats de quartier⁵. Ce dispositif a contribué à transformer l'image et l'environnement physique du quartier, notamment par l'élimination de chancres et par l'aménagement d'espaces publics, ainsi qu'à répondre à certains besoins des habitants en matière de logement ou d'équipement. Il a par ailleurs produit son lot de dysfonctionnements. C'est pourquoi, bien que le programme n'ait pas vocation à résoudre tous les problèmes d'un quartier et que ses objectifs ne soient pas toujours lisibles⁶, la transformation du quartier aurait pu être plus importante. En effet, plusieurs projets ont avorté, mis de longues années à voir le jour (Hall de sport de la rue du Chimiste, crèche place Lemmens, ...), requis des sommes bien supérieures aux estimations initiales, abouti à une sous-utilisation des infrastructures ou encore à la construction de logements mal finis. Si une partie de ces échecs doit être imputée soit au manque de maîtrise par l'administration communale des règles régissant ce nouveau programme, soit à des problèmes de vandalisme, on dénonce aussi les problèmes de gestion et de volonté politique des édiles locaux, le manque de vision à long terme quant à l'usage des équipements collectifs créés ou les conditions difficiles de la participation des habitants. Les critiques n'émanent pas seulement de l'extérieur, des habitants ou du monde associatif. Un membre du PS local constate :

À Anderlecht, je pense qu'il y a eu très clairement une mauvaise gestion. Et je le dis d'autant plus facilement qu'en 1997, on était nous-mêmes au pouvoir. Donc, il n'est plus question de majorité politique. [...] Je pense qu'après quatre Contrats de quartier, les choses n'ont pas encore évolué comme elles auraient dû le faire. Je pense que c'est une situation assez exceptionnelle à Bruxelles, où on va entamer la troisième couche sur le même périmètre. [...] Donc, il est clair que les besoins dans les quartiers centraux de Bruxelles sont tels qu'on ne peut pas se contenter d'un Contrat de quartier. Mais je pense qu'ici, c'est incroyable d'avoir le troisième Contrat de quartier et d'en être toujours à une situation qui n'est quand même pas idéale.

Dans les pages qui suivent, nous montrerons dans quelle mesure ces performances critiquées peuvent être attribuées aux différentes majorités politiques communales. Deux éléments seront mis en évidence : le manque de légitimité de l'intervention dans le quartier de Cureghem et la distance par rapport à la culture administrative et politique introduite par les Contrats de quartier.

2.2 La mise à l'agenda politique de Cureghem

⁵ Cureghem a fait l'objet de 6 Contrats de quartier Rosée (1997-2001), Goujons-Révision (1999-2003), Pecqueur-Aviation (2000-2004), Chimiste (2001-2005), Conseil (2004-2008) et Lemmens (2007-2011) et un septième, Canal-Midi, est actuellement à l'étude depuis 2009.

⁶ Nous faisons référence aux objectifs implicites de remplacement de la population résidante et de gentrification sous le couvert d'une politique visant à réduire l'exclusion sociale soulignés dans le rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre de représentants *Politique fédérale des grandes villes. Examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007* de décembre 2007, pp. 47-48. Il convient également de se référer à l'article de Mathieu Van Criekingen et Julie Charles (2007) et à l'ouvrage d'Abdelfattah Touzri (2007).

Dans un contexte d'intense politisation de l'intégration des personnes étrangères issues des vagues migratoires de l'après-guerre, les Contrats de quartier ont, à leur façon, imposé l'intervention dans les quartiers défavorisés et immigrés, l'érigeant en priorité politique de l'agenda communal. La concentration de personnes d'origine étrangère dans l'EDRLR classe ce programme dans la catégorie des politiques publiques d'intégration et de compensation sociale, dans la mesure où, initialement, elles permettaient à des publics qui n'en avaient pas les moyens d'accéder à des animations socioculturelles et sociosportives (Rea, 2006). En Région bruxelloise, certains de ces quartiers ont longtemps fait l'objet d'un désinvestissement politique qui a favorisé la spéculation immobilière, l'affaiblissement de la fonction résidentielle de la ville et leur délabrement physique (Schoonbrodt, 2007).

Situé au sud-ouest du Pentagone, Cureghem est enclavé entre la Gare du Midi, la ligne de chemin de fer, le Canal de Charleroi et les boulevards de la Petite Ceinture. Il est ainsi séparé des autres quartiers de la commune d'Anderlecht par le Canal. Depuis plusieurs décennies, Cureghem est un quartier de transit, c'est-à-dire une porte d'entrée dans la ville pour les nouveaux migrants en attente d'une amélioration de leur situation socio-économique. Composé d'une importante population ouvrière et issue de l'immigration⁷, le quartier a subi de plein fouet les effets de la désindustrialisation : hausse du chômage, développement des chancres, dégradation urbaine, problèmes de cohabitation, sentiment d'insécurité ou encore hausse du décrochage scolaire.

Isolé géographiquement et socialement, Cureghem a également été délaissé par les autorités communales. Composé principalement d'immigrants, le quartier présentait peu d'intérêt sur le plan électoral (Meert, Mistiaen et Kesteloot, 1995). Cette indifférence politique se traduisait non seulement dans le marquage symbolique communal⁸, mais aussi dans le contenu et l'aboutissement de certains projets destinés au quartier. Ainsi, la commune avait planifié la disparition d'une partie du quartier, soit pour y ériger une autoroute desservant son zoning industriel (Schoonbrodt, 2007), soit pour construire un ensemble de tours de logements et de bureaux sur le modèle du quartier Nord (Mistiaen, 1994). Ces projets de développement de la commune traduisaient le racisme institutionnel et politique⁹ des autorités communales, assimilant la population de Cureghem à une classe dangereuse et indésirable. Suite aux émeutes de 1991, Jacques Simonet, chef de l'opposition libérale, futur échevin puis bourgmestre d'Anderlecht, exprima son opposition au renforcement des politiques sociales de prévention dans ce type de quartiers, en déclarant qu'il fallait mettre fin au financement des programmes d'intégration des immigrés et consacrer cet

⁷ Des populations ouvrières et immigrées s'y sont installées en raison de la modicité des loyers des demeures laissées libres par les classes moyennes parties vivre en périphérie (Mistiaen, Meert et Kesteloot, 1995). Ces quartiers populaires et immigrés se sont maintenus et consolidés en raison de la crise économique. À Cureghem, les personnes issues de l'immigration représentent à peu près deux tiers de la population (Mistiaen, 1994).

⁸ Le panneau annonçant l'entrée dans la commune d'Anderlecht était situé juste à la sortie du quartier Cureghem, à l'entrée de la rue Wayez, autrement dit de l'autre côté du Canal.

⁹ Selon Andrea Rea (2006), le racisme institutionnel et politique regroupe le refus d'inscription des étrangers par certaines communes bruxelloises, un discours ouvertement raciste à l'égard des immigrés exprimé par tous les partis traditionnels et le refus d'octroi du droit de vote à ces derniers.

argent à promouvoir l'effort de la police (Rea, 1999). Conforté notamment par le bourgmestre socialiste, Christian D'Hoogh, qui déclara un peu plus tard : « cachez ce Cureghem que je ne saurais voir »¹⁰, J. Simonet évoquait, dans sa critique de la politique d'intégration et de cohabitation menée par P. Reniers¹¹, le retour des immigrés illégaux dans leur pays d'origine ou encore plus de sécurité et de fermeté à l'égard des étrangers¹².

Jusqu'au milieu des années 1990, le principal parti du conseil communal, le PS (Parti Socialiste) à la tête de la commune depuis plusieurs décennies, et le PRL (Parti Réformateur Libéral)¹³, principale formation politique de l'opposition communale jusqu'en 1993, convergeaient sur le principe d'intervention minimale à Cureghem, renforçant la marginalisation du quartier et de ses habitants. Bien qu'une première tentative d'intervention concertée, intégrée et ciblée spécifiquement sur le quartier ait déjà eu lieu, l'hostilité politique et administrative à toute intervention dans le quartier a affaibli cette expérience. Entre 1989 et 1994, Pierre Reniers, échevin PSC de l'urbanisme, de la rénovation urbaine et de la vie associative, expérimenta une approche intégrée de revitalisation du quartier¹⁴. Une charte de développement social fut d'ailleurs adoptée en juin 1989 par le conseil communal, à la veille de la visite de terrain à Cureghem effectuée par les membres du réseau européen « revitalisation des quartiers en crise » (Jacquier, 1991). Cependant, cette reconnaissance formelle du Développement Social des Quartiers (DSQ) s'accompagnait d'une sérieuse inertie de la machine communale dans la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme d'action, alors que la nouvelle Gare du Midi favorisait la spéculation immobilière dans le quartier. En outre, P. Reniers fut taxé d'« échevin des bougnouls » par des membres du conseil communal et des fonctionnaires, en raison de son action à Cureghem.

En 1997, avec l'octroi par la Région de Bruxelles-Capitale du premier Contrat de quartier à la commune d'Anderlecht, visant à traiter le périmètre de la Rosée dans Cureghem, on passait, de façon décisive, d'un projet de démolition à un projet de revitalisation. Ce tournant ne doit pourtant pas être surestimé. Le projet soutenu par la commune dans plusieurs Contrats de quartier ne correspondait pas encore à la philosophie des Contrats de quartier en matière de restauration de la fonction résidentielle et de réhabilitation des espaces publics dans les quartiers fragilisés, ni aux nouvelles pratiques de fabrication de la ville. D'une part, la majorité communale envisageait la revitalisation autour de la valorisation du commerce lié aux voitures, en

¹⁰ COUVREUR, D. ; VUILLE, N. ; HANNAERT, P., « Anderlecht connaît déjà son champion », in *Le Soir*, Samedi 1^{er} Octobre 1994.

¹¹ « Simonet répond à Reniers », in *Le Soir*, Vendredi 1^{er} Juillet 1994.

¹² VUILLE, N., « L'immigration, la sécurité et la propreté comme thèmes de campagne, Jacques Simonet déjà en 1^{er} échevin d'Anderlecht », in *Le Soir*, Mardi 3 novembre 1993.

¹³ En mai 2002, le PRL, le Front Démocratique des Francophones (FDF) et le Mouvement des Citoyens Catholiques se sont unis pour former le Mouvement Réformateur.

¹⁴ Le Développement Social des Quartiers (DSQ) est un programme issu du réseau européen Quartiers en crise, mis en œuvre à Cureghem en 1989. Le DSQ poursuivait des objectifs assez similaires à ceux des Contrats de quartiers en termes de développement économique et social local, d'amélioration du cadre physique et de renforcement des liens sociaux, mais avec des instruments et des ressources plus modestes. Le DSQ est d'ailleurs l'une des sources d'inspiration des Contrats de quartier.

évoquant à la fois le potentiel de ce secteur pour le développement local endogène et la pérennité de la fonction commerciale, ainsi que la fonction historique de ce secteur. Cette conception faisait fi des nuisances environnementales de ce type d'activités, de son incompatibilité avec la revalorisation résidentielle dans les quartiers centraux de Bruxelles, ainsi que des conclusions du DSQ qui prônaient l'encadrement et la réduction progressive de cette activité (Mistiaen, 1994). D'autre part, toutes les mesures du ressort communal, telles que l'entretien des équipements communaux déjà présents ou la réduction de la pression automobile dans certaines rues, n'ont pas été prises pour améliorer la qualité des espaces publics. Ensuite, certains choix d'aménagement relevaient plus d'une optique sécuritaire de la revitalisation, signe qu'ils ont été guidés par la méfiance à l'égard des résidents plus que par l'amélioration de leur cadre de vie. Enfin, la collaboration avec les habitants et les associations du quartier à la définition du programme d'action proposée par le dispositif a été souvent négligée, voire évitée, par les élites locales.

Même si le désintérêt et la méfiance de la majorité communale (PS-PRL-FDF) pour Cureghem n'allaient plus de pair avec un désinvestissement public du quartier, ils ont réduit la portée de la revitalisation. À Cureghem, l'acteur communal a constitué, selon l'expression d'Ellen Immergut (1992), un point de veto important à la revitalisation, c'est-à-dire un acteur capable de ralentir ou de bloquer les effets de ce nouveau dispositif. Les représentations des acteurs locaux relatives au quartier en ont affaibli l'impact. Comme le souligne Jacques de Maillard (2002), les systèmes d'acteurs et les dispositions cognitives antérieures ne disparaissent pas lors de l'introduction de nouvelles politiques publiques.

2.3. Résistances aux nouveaux modes d'intervention publique

Loin de seulement transformer l'environnement bâti et les espaces publics de ces quartiers, ou de proposer de nouveaux équipements et services à leurs résidents, les Contrats de quartier initiaient une rationalisation des modes d'intervention publique. Depuis l'octroi du premier Contrat de quartier à la commune d'Anderlecht, ce dispositif est géré par le Service de Rénovation Urbaine (SRU). Le service a été créé à cette occasion et ajouté à la structure administrative existante pour épargner cette tâche à des fonctionnaires déjà occupés par d'autres missions. Ce choix, *a priori* rationnel, a cependant généré des retards dans la réalisation de certains projets. L'important cloisonnement de l'administration communale a par ailleurs isolé le service, les collaborations étant bien plus difficiles à nouer entre services qu'entre personnes d'un même service. Ces logiques de résistance à la collaboration ont été mentionnées à plusieurs reprises concernant l'obtention de permis d'urbanisme, la conception, la gestion et l'entretien de logements et d'équipements produits. La coopération était d'autant moins facile que les agents du SRU, à l'exception de son chef de service, étaient des nouveaux venus dans la fonction publique locale. Le SRU a donc très peu bénéficié de l'expertise administrative et de terrain existant au sein de l'administration communale.

Le fonctionnement du SRU était d'autant plus difficile que cette nouvelle cellule *ad hoc* était faiblement dotée en personnel. À ses débuts, le service comptait en moyenne trois ou quatre personnes : la chef de service et des techniciens. Avec l'octroi de nouveaux Contrats de quartier à la commune, la rotation des coordinateurs sociaux et techniques nuisait au suivi continu des Contrats, à l'accumulation d'expertise sur les procédures, situation et besoins du quartier, ainsi qu'à la cons-



truction d'un dialogue durable entre le SRU, les représentants du monde associatif et des habitants de ce quartier.

Ces obstacles à la réalisation d'une approche intégrée et par projet proposée par les Contrats de quartier n'auraient sans doute pas été aussi importants si le Collège des bourgmestre et échevins (PS-PRL-FDF) n'avait pas été lui-même morcelé. La pratique de la majorité, encore à l'œuvre aujourd'hui, consistait à laisser chaque échevin gérer en toute autonomie les compétences qui lui étaient attribuées. L'absence de volonté et la fragmentation politiques se renforçaient réciproquement. En effet, bon nombre de résistances administratives auraient pu être surmontées si les différents échevins concernés en avaient donné l'injonction aux services placés sous leur autorité. La culture politique et administrative locale à l'œuvre s'adaptait donc assez mal aux nécessités de la nouvelle démarche proposée par les instances régionales.

3. L'émergence d'une nouvelle culture politique et administrative à Anderlecht

Avec le temps, certains dysfonctionnements ont été archivés grâce aux évolutions tant du côté politique qu'administratif. Ces transformations ne sont pas nécessairement liées aux Contrats de quartier, mais elles produisent des effets sur leur gestion et se combinent pour expliquer la légitimation progressive de l'intervention dans Cureghem et la production de nouveaux modes d'action publique. Cette nouvelle culture communale, qui coexiste cependant avec l'ancienne, a permis des améliorations dans la gestion du dispositif.

3.1 La recomposition du paysage politique local

Dans la sphère politique, l'attitude de la majorité communale a évolué à l'égard tant du quartier que des nouvelles pratiques introduites par les Contrats de quartier. La culture politique dominant encore dans les années 1990 s'affaiblit sous l'effet d'une lente recomposition du paysage politique. Ainsi, dans les partis dominants, une conversion partielle et progressive de la classe politique communale aux objectifs assignés à cette politique publique s'opère grâce à des changements survenus aux échelles locale et régionale. D'abord, en raison de ses ambitions politiques régionales et nationales, J. Simonet, bourgmestre d'Anderlecht entre 2001 et 2007, a adouci au fil du temps son discours à l'égard des immigrés (Goldman, 2000). Sans vraiment les encourager, il n'a pas bloqué les interventions prévues dans le quartier. En second lieu, l'accession d'Eric Tomas, chef de l'opposition socialiste au conseil communal d'Anderlecht entre 2001 et 2006, au poste de ministre régional en charge de la rénovation urbaine en 1999 a contribué à convertir les socialistes anderlechtois à la philosophie de la revitalisation et a affirmé l'intérêt du parti pour ce quartier en octroyant plusieurs Contrats de quartier.

Le renouvellement du personnel politique a également contribué au changement d'attitude de la classe politique locale à l'égard de Cureghem. Tout d'abord, il faut mentionner le rôle précurseur de P. Reniers (PSC), qui a entamé la revitalisation du quartier avec le DSQ. Ensuite, la montée d'Ecolo sur la scène politique locale a poursuivi cette ouverture de plus en plus grande des élites politiques locales à une

intervention ciblée sur Cureghem et à des modes d'intervention publique inspirés de la démocratie participative. Enfin, la mise à la retraite de C. D'Hoogh et la cure d'opposition du PS à Anderlecht ont forcé à un certain renouvellement, ce qui a donné plus d'espace à des élus incarnant la nouvelle génération du PS, notamment aux élus issus de l'immigration maghrébine, qui ont un discours moins stigmatisant sur le quartier et ses habitants.

Troisièmement, les modifications des critères d'acquisition de la nationalité belge pour les ressortissants de pays membres de l'Union européenne et des pays tiers à l'Union, ainsi que l'octroi aux résidents étrangers du droit de vote aux élections communales ont modifié la stratégie des partis, à l'exception des partis d'extrême droite, pour recueillir le suffrage de ce nouvel électorat (Jacobs, Martiniello et Rea, 2002 ; Boussetta, 2006). Dans la foulée de ces réformes, des territoires où se concentrent d'importantes populations issues de l'immigration tels que Cureghem sont devenus des enjeux électoraux et ont fait l'objet d'un réinvestissement politique. Si on constate un alignement des partis sur cet enjeu, cet intérêt a, dans un premier temps, été motivé par les besoins de distinction dans la compétition électorale locale.

Dans le prolongement des recompositions à l'œuvre dans la sphère politique locale, un renouvellement et une conversion du personnel administratif local ont également eu lieu. Le recrutement d'une nouvelle génération d'agents administratifs, sensibilisés à l'approche intégrée et aux enjeux des quartiers sensibles par leur expérience du travail associatif ou leur formation, a facilité la mise sur pied de coordinations et de coopérations entre les différents services communaux.

Cependant, cette recomposition n'a pas complètement éradiqué certaines croyances. En effet, les incivilités et les faits divers émaillant le quotidien du quartier demeurent l'argument de certains acteurs politiques et institutionnels pour refuser ou transformer certains projets d'aménagement, tels que l'édification d'un piétonnier, financés par cette politique publique et pour plaider en faveur de mesures plus répressives. La suspicion à l'égard de certaines franges de la population de Cureghem persiste, ce qui contribue à la stigmatisation du quartier.

Si elle n'a pas encore donné naissance à un leader capable de porter la revitalisation du quartier, la recomposition du paysage politique et administratif local a tout de même favorisé la légitimation de l'intervention publique à Cureghem et l'acceptation de nouveaux modes d'action publique. Cette recomposition, prenant la forme d'une véritable rupture générationnelle, a facilité l'adoption de certaines pratiques relevant de la logique de projet. Au-delà des appartenances idéologiques et partisans, ainsi que des structures institutionnelles, l'impact de la recomposition sur la mise en œuvre des Contrats de quartier illustre le fait que les acteurs engagés dans la fabrique de cette politique publique ne sont pas neutres. Ils l'imprègnent en effet de leurs idées, de leurs croyances et de leurs façons d'agir.

3.2 Apprentissages

Grâce au renouvellement du personnel politique et administratif de la commune d'Anderlecht, les Contrats de quartier ont également donné lieu à une série d'apprentissages, qui représentent principalement des enseignements tirés des expériences passées (Rose, 2005). Ces apprentissages ont entraîné tant des ajustements aux réalités locales de la part des acteurs régionaux que des adaptations à l'échelon local à la récurrence de ce type de dispositif.

À plusieurs reprises, le gouvernement régional a revu le fonctionnement du dispositif en précisant les procédures¹⁵ : le fonctionnement des espaces participatifs a été détaillé, le contenu et le phasage du programme de base soumis à l'approbation du Gouvernement régional ont été fixés, des instruments de soutien aux communes ont été créés. Ainsi, le Secrétariat Régional au Développement Urbain (SRDU) a été pendant un temps un outil de soutien aux communes pour l'animation des instances participatives et la détermination du volet social. Le niveau régional s'est donc adapté et a pris la mesure des contraintes existant dans certaines communes en renforçant le caractère vertical et hiérarchique du dispositif.

Du côté communal, plusieurs changements ont permis ces phénomènes d'apprentissage.

La multiplication des dispositifs de ce type a contribué à l'apprentissage et à la diffusion de l'approche intégrée à l'échelon local. D'une part, plusieurs Contrats de quartier se sont succédés. D'autre part, des dispositifs en provenance de niveaux de gouvernement différents, tels que Urban II, Objectif 2, la PFGV ou encore les Quartiers d'initiatives, ont renforcé le poids et la légitimité de l'approche intégrée, mais aussi du ciblage territorial des quartiers les plus défavorisés. Ils ont de ce fait participé à la diffusion de ces principes et de ces nouvelles pratiques au sein des entités communales.

La consolidation du SRU, par l'engagement du personnel manquant, la restructuration de son fonctionnement et la réduction de la rotation de son personnel, a favorisé des formes d'apprentissage par rapport aux expériences passées, lesquelles ont débouché sur un meilleur suivi des Contrats de quartier, sur des collaborations, sur des projets novateurs et sur la production d'une vision à plus long terme de l'usage et du financement des équipements collectifs. Ainsi, en dépit des logiques de fragmentation administrative encore en vigueur, des initiatives, telles que l'organisation d'ateliers urbains dédiés au quartier de la Rosée ou encore la mise en ligne de documents relatifs au Contrat de quartier « Lemmens » par la Maison de la Participation d'Anderlecht, démontrent que des collaborations entre les services communaux se tissent, se multiplient et dépassent des frontières sectorielles de l'administration, en s'autonomisant un peu du politique par les compétences, les connaissances et l'expérience du dispositif qu'ils développent.

La mobilisation des associations, des résidents ou encore de certains élus dans la dénonciation des échecs engendrés par la mauvaise gestion communale des Contrats de quartier a également participé à la révision des modalités de gestion du dispositif. D'un côté, elle n'est pas étrangère aux changements opérés au SRU. De

¹⁵ L'ordonnance organique sur la revitalisation des quartiers du 7 octobre 1993 a été révisée à deux reprises par l'ordonnance du 20 juillet 2000 et celle du 27 juillet 2002.

l'autre, la contestation a mené à la fragmentation des compétences liées aux Contrats de quartier entre les différents échevins concernés. Cette nouvelle répartition des compétences au sein de la majorité communale (PS, CDH et FDF) vise à tenter de réduire la sous-utilisation des financements, à améliorer la coordination entre les actions menées, à accroître la collaboration entre échevins, à produire une vision communale sur l'utilisation des Contrats de quartier, mais aussi à répartir la manne de financement entre les principaux partenaires de la majorité.

Ce dernier point montre qu'à côté de ces ruptures et évolutions, certaines inerties demeurent. En octobre 2006, en raison du nombre de voix récoltées, la négociation politique entre les composantes de la majorité communale (MR-PS-SPA-CDH) a reconduit, pour la troisième fois, l'échevine en charge des Contrats de quartier depuis 1997, alors que sa gestion des Contrats a été associée de longue date à de nombreux ralentissements¹⁶. Cette compétence ne lui a pourtant pas été retirée, bien qu'elle se limite désormais à la gestion des volets liés au logement et à la coordination du programme. En définitive, les qualités de sa gestion comptent assez peu. Or le fait que cette croyance soit partagée et qu'elle ne conduise à aucune modification palpable a deux conséquences majeures. La première est liée aux effets qu'elle produit. Sur le plan symbolique, c'est le sentiment d'abandon et d'inertie, toujours existant, exprimé par de nombreux résidents et acteurs de terrain. La seconde résulte de ce qu'on apprend à propos des articulations entre la logique partisane et l'impératif d'efficacité des interventions publiques. En dépit des nombreux discours sur la bonne gouvernance locale et les mérites de l'autonomie communale, cette confirmation politique atteste de la coexistence de deux cultures politiques plutôt que de la disparition complète de la plus ancienne des deux.

4. Conclusion

L'évolution de la gestion des Contrats de quartier à Cureghem montre plusieurs éléments intéressants pour l'analyse des politiques publiques. D'abord, une nouvelle politique publique ne change pas complètement le comportement des acteurs et des institutions engagés dans sa production. La force contraignante d'une politique publique est limitée, mais elle n'est pas nulle. À Cureghem, elle a amorcé le passage de la démolition à la revitalisation du quartier. De ce fait, pour atteindre ses objectifs et ses finalités, une politique publique doit s'appuyer sur des acteurs adhérant à ses principes et possédant des ressources pour les opérationnaliser, car ceux-ci ne sont pas neutres. À Cureghem, certains dysfonctionnements ont été surmontés grâce à la recomposition du personnel politique et administratif, et aux apprentissages collectifs. Le changement initié par les Contrats de quartier a donc été incrémental et graduel. Enfin, malgré la diversification des acteurs, les acteurs politiques locaux continuent de jouer un rôle crucial dans les politiques publiques : ils sont capables d'agir autant sur certaines priorités que sur certains aspects du fonctionnement de l'administration communale.

¹⁶ VERSTRAETEN, G., « Vanpévenage doit s'expliquer. Jacques Simonet menace de lui retirer ses compétences », in *Le Soir*, le 9 mai 2007.

Bibliographie

- BOUSSETTA H., (2006), « Représentation politique et diversité culturelle : fragile exception bruxelloise », in KHADER B., MARTINIELLO M., REA A., TIMMERMAN C., Ed., 2006, *Penser l'immigration et l'intégration autrement*, Bruxelles, Bruylant, pp. 115-123.
- DELWIT P., DESCHOUWER K., (2009), « Les institutions bruxelloises », in *Brussels Studies*, Etats généraux de Bruxelles : Note de synthèse n° 14, 10 p.
- DE MAILLARD J., (2002), « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », in *Politix*, Vol. 15, n° 60, pp. 169-191.
- GOLDMAN H., (2000), « Anderlecht, le gâchis », in *Politique*, Juillet-Août, n° 17, pp. 20-23.
- IMMERGUT E. M., (1992), « The Rules of the Game : the Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden », in STEINMO S., THELEN K., LONGSTRENGTH F. (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 57-89.
- JACOBS D., MARTINIELLO M., REA A., (2002), « Changing patterns of political participation of citizens of immigrant origin in the Brussels Capital Region: the October 2000 elections », in *Journal of international migration and integration*, Vol. 3, n° 2, pp. 201-221.
- JACQUIER C., (1991), *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, Paris, L'Harmattan, 127 p.
- MISTIAEN P., (1994), « Cureghem en crise ? Les processus de marginalisation d'un quartier bruxellois », in GOOSSENS M., VAN HECKE E., sous la dir., Van Brussel tot Siederburgen. *Liber amicorum Herman Van Der Haegen*, in *Acta Geographica Loveniensia*, n° 34, pp. 361-374.
- MISTIAEN P., MEERT H., KESTELOOT C., (1995), « Polarisation socio-spatiale et stratégies de survie dans deux quartiers bruxellois », in *Espace-Populations-Sociétés*, n° 3, pp. 277-290.
- NAGELS C., REA A., (2007), *Jeunes à perpète. Génération à problèmes ou problème de générations*, Bruxelles, Academia Bruylant, 165 p.
- NOËL F., (1998), *La ville rapiécée : les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 189 p.
- PINSON G., (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES P., LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 199-233.
- REA A., (1999), *Immigration, Etat et citoyenneté. La formation de la politique d'intégration des immigrés de la Belgique*, Bruxelles, Thèse de doctorat de la Faculté SOCO de l'Université libre de Bruxelles, 1424 p.
- REA A., (2006), « Les politiques d'immigration : des migrations ordonnées aux migrations débridées », in KHADER B., MARTINIELLO M., REA A., TIMMERMAN C., Ed., 2006, *Penser l'immigration et l'intégration autrement*, Bruxelles, Bruylant, pp. 177-207.
- ROSE R., (2005), *Learning from Comparative Public Policy. A Practical Guide*, Routledge, New York, 150 p.
- SCHAUT C., (2007), « Des politiques à l'épreuve de la ville », in *Revue Bis*, n° 158, pp. 5-11.
- SCHOONBRODT R., (2007), *Pouvoir et dire la ville*, Bruxelles, Archives d'architectures modernes, 519 p.

THIBAUT C., (2001), « Les Contrats de quartier », in Revue Bis, n° 148, pp. 17-27.

TOUZRI A., (2007), *Développement local, acteurs et action collective. Les minorités issues de l'immigration et les dispositifs de revitalisation urbaine dans la commune de Molenbeek-Saint-Jean*, Louvain-La-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 344 p.

VAN CRIEKINGEN M., CHARLES J., (2007), « Politiques urbaines, migrations et profils socio-économiques en Région de Bruxelles-Capitale », in Revue Bis, n° 158, pp. 34-38.