

Deuxième chapitre

* * *

Les dispositifs de revitalisation : Le local comme carrefour d'action de différents niveaux de pouvoir, les modes de gestion et la logique d'attractivité

L'objet de ce chapitre est de donner un aperçu global des dispositifs de revitalisation, de montrer la multiplicité des acteurs ayant rapport avec ces politiques et de comprendre les enjeux de ces dispositifs. Nous appuyant sur les outils de lecture offerts par le cadre analytique présenté ci-dessus, nous nous attacherons à appréhender la logique qui préside à l'élaboration du diagnostic de départ et à comprendre les modes de gestion et de pilotage local de ces dispositifs. On définira ensuite la logique de ce déploiement. On verra comment le diagnostic de départ qui repose sur un principe de « géographie prioritaire » afin d'agir sur une crise multidimensionnelle, sociale, économique et urbanistique, donnera lieu à des initiatives émanant d'acteurs divers impliquant différents niveaux de pouvoir. La crise, qui est loin d'être imputable aux mécanismes de régulation locale, enclenche des initiatives extraterritoriales dont les priorités sont superposables mais non identiques. Cette diversité des dispositifs déployés dans un territoire en crise offre la possibilité à l'institution locale de faire tout un travail de montage qui constitue l'essence même de l'action publique locale. Ce travail de montage et d'intégration est rendu possible par des modes de gestion et de pilotage spécifiques qui allient les démarches d'outillage associatif et institutionnel à sa capacité de mobilisation de ressources extérieures. Conjuguant un travail de revalorisation du territoire, une démarche culturelle et une démarche politique de dialogue local et un redéploiement d'une fonction redistributive locale particulière, ce projet constitue le nœud des enjeux politiques locaux. Tout en constatant la perméabilité du local aux logiques des acteurs supra-locaux et la relativité du rôle de la collectivité locale, nous constaterons que la multiplicité des dispositifs offre une capacité d'action au local en ce qui concerne les modes d'intégration et de montage de ces projets lui permettant ainsi d'établir des priorités. Ceci reste cependant imprégné par l'idéal de la mixité et la logique d'attractivité de ces dispositifs.

1. Diagnostic de départ : une géographie prioritaire et un contexte de crise

En prologue de la présente thèse, nous avons insisté sur le caractère particulier du contexte molenbeekois, la forte présence des minorités issues

de l'immigration et la manière particulière par laquelle elles marquent leur territoire. Cette stratégie d'appropriation du territoire et cette dynamique sociale sont l'essence même de la régulation autonome qui fera l'objet de notre analyse en dernier chapitre. Ainsi, on peut avancer l'idée que l'autonomie en gestation tient inévitablement à la concentration des minorités et au déploiement des stratégies spécifiques de territorialisation, de déploiement associatif et de foisonnement des initiatives dont elles sont porteuses. Saisir cette régulation autonome passe certes par l'appréhension des données sociodémographiques qui permettent d'établir des liens avec les modes de territorialisation mais elle passe aussi par la compréhension des logiques inhérentes aux dispositifs de revitalisation.

1.1. Un contexte sociodémographique particulier

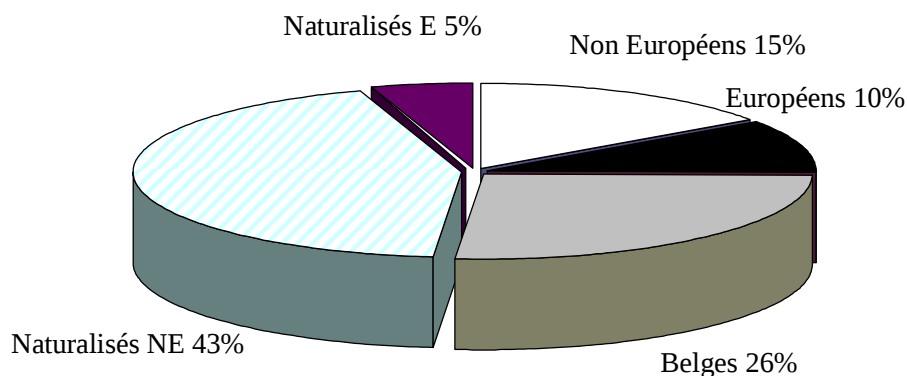
Depuis des décennies, Molenbeek est devenue la commune où les populations issues de l'immigration trouvaient refuge. Un simple aperçu des chiffres relatifs aux nationalités qui s'y trouvent permet de constater la forte diversité de la population molenbeekoise. Les principales nationalités que l'on peut retrouver à Molenbeek se répartissaient, selon les chiffres de 2004, de la façon suivante:¹⁷⁵

Nationalité	Nombre	%
Belges	57 643	73,8
Marocains	8 248	10,6
Italiens	2 109	2,7
Français	2 046	2,6
Espagnols	1 211	1,6
Congolais	977	1,3
Turcs	788	1,0
Portugais	540	0,7
Grecs	466	0,6
Polonais	255	0,3
Néerlandais	241	0,3
Autres	3 563	4,6
Total	78 087	100 %

¹⁷⁵ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2006/1, *Commune de Molenbeek-Saint-Jean : Statistiques sanitaires et sociales*. (Source INS et Registre de la population)

Mais, le nombre de résidents molenbeekoïses de nationalité étrangère devient plus important si l'on considère le nombre d'habitants inscrits sur le « registre d'attente ».¹⁷⁶ Au 1^{er} janvier 2004, la commune de Molenbeek comptait 2.693 personnes inscrites dans le registre d'attente,¹⁷⁷ ce qui illustre son attractivité notamment pour les primo-arrivants. Quant à une répartition qui tente de prendre en considération les origines des habitants, elle fait apparaître le taux significatif d'une population issue de l'immigration. En effet, Molenbeek compte 15% d'habitants de nationalité étrangère non-européenne qui s'ajoutent aux 43% d'habitants d'origine non-européenne.¹⁷⁸

La population molenbeekoïse en 2005



Une part importante de la population vit avec des revenus de remplacement

Densément peuplé par des couches sociales défavorisées et issues de l'immigration, le Molenbeek historique a enregistré en 2005 un taux de chômage important qui s'élève à 30,4% regroupant les demandeurs d'emploi

¹⁷⁶ Il s'agit des demandeurs d'asile dont la situation n'a pas encore été régularisée.

¹⁷⁷ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2006/1, Op, Cit.

¹⁷⁸ HERTOGEN J, "52% van kiesgerechtigden in Brussel van vreemde afkomst", www.npdata.be (écran du 4/05/2007).

inoccupés [DEI] et les chômeurs complets indemnisés [CCI].¹⁷⁹ La commune se positionne ainsi comme la deuxième commune bruxelloise la plus durement touchée par le chômage après la commune la plus pauvre de Saint-Josse-Ten-Noode. Ce taux est d'autant plus significatif si l'on sait qu'il ne reflète pas les disparités entre le haut et le bas de Molenbeek. Parmi les demandeurs d'emploi, plusieurs sont des jeunes dont la faible qualification et l'absence de diplômes ne permettent pas un accès aisé au travail. Les taux élevés de chômage entraînent naturellement des baisses de revenus des habitants et augmentent le nombre de personnes vivant avec des revenus de transferts sociaux. Le nombre d'allocataires sociaux parmi la population active (18-64 ans) s'élevait au 1^{er} janvier 2004 à 10 976 personnes, soit 23,8% de cette population alors que cette proportion ne dépasse pas 15,8% au niveau de la Région. Si on y ajoute les personnes âgées de plus de 64 ans, on totalisera un nombre de 12 599 allocataires sur une population totale qui dépasse les 79.000 habitants. Quant au revenu moyen par déclaration (revenu 2002 déclaré en 2003) il est de 19 849€ alors qu'il s'élève à 23 776€ au niveau de la Région de Bruxelles et le revenu médian est de 15 658€.¹⁸⁰ Dans les secteurs statistiques du bas de Molenbeek qui correspondent aux quartiers historiques, le revenu médian ne dépasse les 15 000€ dans aucun secteur. Le faible niveau de revenu et les taux élevés de chômage sont accompagnés d'un taux important de natalité, l'un des plus importants de Belgique. A cela s'ajoute la crise aiguë du logement que connaît toute la région bruxelloise de façon générale. Le tableau suivant brosse une image claire de l'étendue de la précarité et de l'importance du nombre de personnes qui vivent avec des revenus de remplacement (chômage, revenu minimum d'insertion, etc.).

¹⁷⁹ ORBEM, *Rapport Statistique 2005*,

<http://www.ORBEM.be/Statistiques/pdf/Rapportstatistique2005.pdf>

¹⁸⁰ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, *Statistiques sanitaires et sociales*, Edition 2006/1

Nombre de personnes vivant avec un revenu minimum ou de remplacement au 1^{er} janvier 2004¹⁸¹

Nombre de bénéficiaires au 1/01/2004	Molenbeek-Saint-Jean		Région de Bruxelles	
	Nombre	%	Nombre	%
Jeunes (18-25 ans)	7 654	100%	89 537	100 %
CPAS : Revenu d'Insertion Sociale ou équivalent	894	11,7	6 118	6,8
Chômeurs complets indemnisés	1 211	15,8	9 447	10,6
Allocation pour handicapé	55	0,7	477	0,5
Nombre de jeunes bénéficiaires d'une allocation	2 160	28,2	16 042	17,9
Population active (18-64 ans)	46 163	100%	628 573	100 %
CPAS : Revenu d'Insertion Sociale ou équivalent	3 792	8,2	25 201	4,0
Chômeur complet indemnisé	6 280	13,6	63 016	10,0
Allocation pour handicapé	904	2,0	10 845	1,7
Nombre de personnes de la population active bénéficiaires d'une allocation	10 976	23,8	99 062	15,8
Personnes âgées (≥ 65 ans)	11 088	100%	156 415	100 %
GRAPA ¹⁸²	1 045	9,4	11 857	7,6
Allocation pour handicapés de + de 65 ans	578	5,2	6 637	4,2
Nombre de personnes âgées bénéficiaires d'une allocation	1 623	14,6	18 494	11,8

Source : Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale sur base d'informations du SPF Intégration sociale, ORBEM, SPF Sécurité sociale et Office National des Pensions.

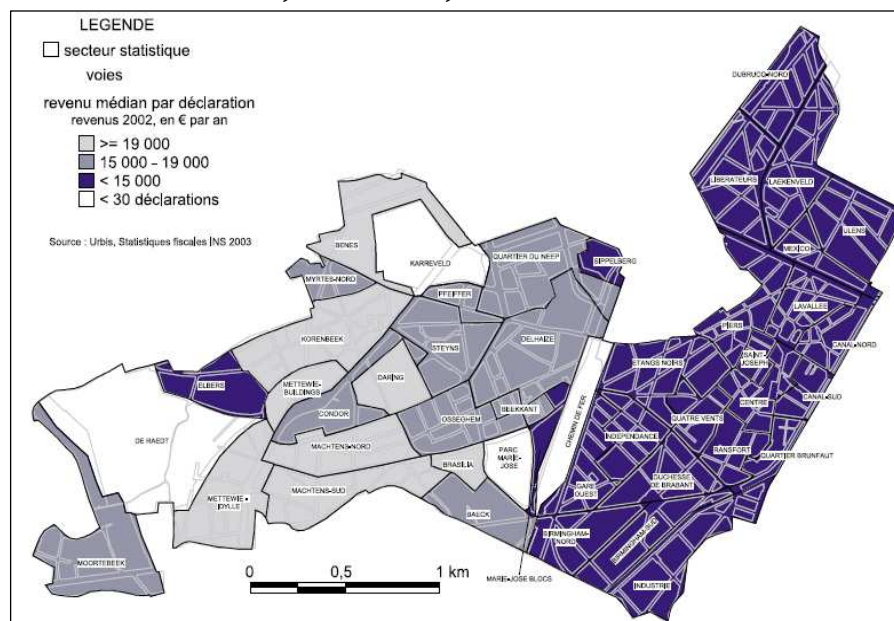
A Molenbeek, les difficultés socioéconomiques viennent donc s'ajouter à une double fracture : sociale et urbanistique. La première fracture est liée à l'existence d'îlots de précarité dans les quartiers historiques de la commune qui contrastent avec des quartiers résidentiels dans le nouveau Molenbeek

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² GRAPA : Garantie de Revenus Aux Personnes Agées + personnes âgées avec revenu minimum garanti

socialement plus aisé. Cette fracture assez visible a conduit à désigner le haut et le bas de Molenbeek comme deux entités distinctes qui marquent un découpage urbanistique et physique révélateur d'une dualisation sociale et économique significative. La deuxième fracture, urbanistique, est liée à l'absence d'axes de communication fonctionnels qui articulent les différents quartiers de la commune. Le canal Bruxelles-Charleroi marque irrémédiablement la frontière entre une zone anciennement industrielle et la ville de Bruxelles. La ligne de démarcation entre le haut et le bas de Molenbeek se situe au niveau de la « Gare de l'Ouest » qui opère un coupure matérialisée par la ligne de chemins de fer.¹⁸³ La voie ferroviaire qui traverse le territoire de la commune et la « ligne 28 » séparent les quartiers historiques dégradés des quartiers résidentiels plus aisés. Ainsi, un ancien tissu urbain dégradé reste isolé du reste de la ville et des quartiers plus récents en l'absence d'axes de communication fonctionnels. La distribution des revenus entre le haut et le bas de Molenbeek rend particulièrement visible les fractures sociales et urbanistiques entre le haut et le bas de la commune.

Carte de distribution de revenu médian par secteur statistique à Molenbeek Saint-Jean, revenu 2002, déclaration 2003.¹⁸⁴



¹⁸³ Cette zone prioritaire pour le Plan Régional de Développement, dite Zone Levier, est actuellement l'objet d'un projet urbanistique pour lequel un schéma directeur est en cours d'élaboration.

¹⁸⁴ Source : Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, op. cit.

Les décennies d'abandon de quartiers historiques bruxellois ont marqué durablement ces espaces urbains voués au déclin. Les minorités issues de l'immigration et les couches les plus vulnérables se retrouvent reléguées dans des quartiers qui se dégradent. Ne comptant plus d'entreprises pourvoyeuses d'emploi, ces quartiers sont désertés par les classes moyennes qui se déplacent vers la périphérie de la ville créant un phénomène grandissant de sub-urbanisation. La situation s'est amorcée au courant des années soixante-dix quand les travailleurs immigrés, encouragés par les coûts abordables et par le départ des familles qui ont eu les moyens de déménager vers la périphérie, ont pu s'installer dans les zones d'habitat populaire et notamment dans ces quartiers historiques.¹⁸⁵ Avec l'érosion rapide des sources d'emploi, la paupérisation s'est accentuée à Bruxelles et dans ses quartiers historiques où on assiste à la formation d'un croissant pauvre qui englobe des communes de la première couronne. Les quartiers du centre de Molenbeek notamment apparaîtront comme des quartiers délaissés par les entreprises et désertés par la population à revenu moyen favorisant ainsi la concentration de la classe ouvrière majoritairement issue de l'immigration. Des friches et des chancres prendront place à côté des îlots de pauvreté. Le processus de déclin qu'a connu la commune de Molenbeek lui a valu d'être qualifiée « Manchester belge ». Néanmoins, certains abords des quartiers seront investis par des bâtiments et des bureaux modernes dessinant ainsi un schéma de fragmentation sociale et urbanistique où l'activité administrative est le pivot de la vie. Cette fracture sera désormais visible entre le haut de la commune, conçu dans un esprit de modernité, et le bas, devenu un espace de relégation.

Le bas de Molenbeek est constitué essentiellement de trois entités urbanistiques différentes : le centre historique, le quartier maritime et le quartier Heyvaert. Le centre historique de la commune qui se situe autour de la Maison communale et s'étend le long de la chaussée de Gand, une artère principale qui relie le centre-ville à la périphérie, est animé par la présence de nombreuses activités de commerce de détail et de quelques activités de service. Le nombre croissant d'activités commerciales qui se développent dans les quartiers historiques en harmonie avec la fonction résidentielle entraîne une importante animation et une intense activité dans ces quartiers. Ces quartiers s'étendent à l'ouest du boulevard Léopold II, l'un des axes routiers importants de la capitale, et se situent entre le site de la Gare de l'Ouest et le Canal de Bruxelles-Charleroi. Outre les intenses activités commerciales et le fort déploiement associatif dans le centre historique, un important patrimoine culturel et industriel y est situé. A proximité de la

¹⁸⁵ KESTELOOT, Christian, 1990, L'écologie sociale et la répartition territoriale des étrangers, in BASTENIER, A, DASSETTO, F, (eds), *Immigrations et nouveaux pluralismes, Une confrontation des sociétés*, Louvain-La-Neuve, De Boeck Université, 1990, pp. 157-178

prestigieuse Maison communale se trouve notamment l'église Saint-Jean-Baptiste, considérée comme l'une des plus belles de Bruxelles. Néanmoins, les travaux du métro bruxellois effectués pendant les années soixante-dix ont laissé des traces visibles durant des années. Quelques projets urbanistiques ont peu à peu amélioré les choses.

Le quartier Maritime quant à lui, qui est situé au Nord-Est de la commune à proximité du site Tour et Taxis et qui connaît un fort déploiement de la fonction résidentielle ainsi que quelques activités tertiaires, paraît être un lieu de contradiction entre l'attractivité résidentielle et la fragilité socioéconomique de certains habitants du sud du quartier. De morphologie différente, urbanistiquement séparé des quartiers historiques de la commune et convoité par les acteurs économiques, ce quartier connaît une plus grande mixité sociale.

Le troisième lieu-repère du bas du Molenbeek est le quartier Heyvaert qui se situe au Sud-Est de la commune, en difficulté visible de reconversion après le départ des entreprises qui y ont laissé une importante réserve foncière. Peu peuplé et urbanistiquement plus dégradé, il constitue un lieu stratégiquement important pour le redéploiement de la fonction résidentielle dans une ville en crise de logement. Les années d'abandon de ce quartier ont laissé apparaître des activités illégales de commerce d'automobiles hors d'usage et une concentration d'une population précarisée ou en séjour précaire.

1.2. Une « géographie prioritaire »

Loin d'ambitionner de faire le bilan des difficultés particulières rencontrées par les molenbeekois dans ce chapitre, il convient de citer les difficultés énumérées d'une façon générale par le Plan Communal de Développement (PCD) de Molenbeek élaboré en 2004. Il pointe certaines difficultés en citant particulièrement :

- la paupérisation croissante qui ne s'arrête plus aux limites du Molenbeek historique
- le départ de la classe moyenne
- l'accroissement du nombre de ménages isolés
- un faible bassin d'emploi et l'importance des taux de chômage
- l'écart entre les qualifications des résidents et les emplois offerts
- la diminution des revenus des résidents
- l'importance des problèmes de sécurité et de la délinquance
- la pression sur l'environnement et la multiplication des nuisances
- la dégradation de l'espace public
- la difficile mixité fonctionnelle entre activités économiques et habitat

- l'existence des îlots et d'anciens bâtiments industriels difficilement reconvertibles

Les dimensions sociales, économiques et urbanistiques de la crise s'avèrent interchangeable. La précarisation, la dégradation de l'état du bâti et de l'espace public sont certes interreliées et représentent différentes facettes d'un contexte problématique. C'est ainsi que l'action publique engagée pour corriger cette situation ne peut pas négliger les aspects multidimensionnels de celle-ci où les questions sociales s'imprègnent par une dimension spatiale. Une abondante littérature a souligné la conversion de problèmes sociaux en problèmes spatiaux dans différentes politiques où un passage est opéré d'une question sociale à une question spatiale.¹⁸⁶ La revitalisation urbaine, telle qu'elle est présentée par les textes fondateurs constitue alors une matière qui conjugue différents aspects et agit sur différentes dimensions. Mais, il aura fallu attendre les années quatre-vingt-dix pour qu'une politique de « développement urbain » commence à s'esquisser et qu'un débat sur la question commence à surgir.

La politique urbaine d'aujourd'hui n'est pas sans lien avec le besoin avéré d'entreprendre une action visant à contrer l'incapacité du système à gérer – pour ne pas dire résoudre- les inégalités et les difficultés sociales, un système qui a favorisé l'émergence des îlots d'exclusion et de désaffiliation.¹⁸⁷ La logique de l'action sociale qui reposait naguère sur un principe d'universalité qui a imprimé l'idéal égalitaire et d'équité dans la période d'après-guerre a glissé vers une approche différenciée et ciblée. C'est cette nouvelle approche qui débouchait sur l'élaboration d'une démarche basée sur une « gestion différenciée des individus et des territoires ».¹⁸⁸ Le mode de régulation collective et universelle est remplacé par un mode de traitement individualisant le social et privilégiant une approche ciblée des territoires. Les actions différenciées se traduisent alors par la « territorialisation » de la question sociale dont la gestion s'effectue en fonction des échelles territoriales. Ainsi, dans une logique qui entremêle le social et le spatial, nous avons assisté à l'apparition d'une « géographie prioritaire »¹⁸⁹ qui identifie des territoires « d'action positive ». Cela s'est traduit par la mise en place de programmes d'action dans des quartiers considérés comme prioritaires. On passe dès lors à un choix de différenciation et à un principe de

¹⁸⁶ DAVEZIES L, 2004, De la question sociale à la question spatiale, *Lien social et politique*, RIAC, n°52, pp. 47-53

¹⁸⁷ CASTEL R, 1995, *Métamorphoses de la question sociale : Une chronique de salariat*, Fayard, Paris,

¹⁸⁸ HAMZAOU M, 2002, op, cit.

¹⁸⁹ ESTEBE Ph, 2004, *L'usage des quartiers, action publique et géographie dans la politique de la ville*, L'Harmattan

« discrimination positive ». Dans ce cadre, on peut placer l'émergence des contrats de quartiers et d'autres dispositifs du genre.

Dans cette logique de territorialisation de l'action publique et de gestion différenciée qui associe difficultés sociales et urbanistiques, le Plan Régional de Développement (PRD) élaboré par le gouvernement régional bruxellois qui trace les priorités d'action et la stratégie de développement et de revitalisation, définit des zones d'action prioritaires. Ainsi, « la territorialité des interventions prioritaires » veut concentrer certaines politiques dans des zones « prioritaires » dans le cadre d'un « projet de ville ». Ceci est fait dans une optique d'action sur les inégalités spatiales et de promotion de la mixité. Parmi ces zones, on cite notamment :

- L'Espace de Développement Renforcé du Logement et de Rénovation (EDRLR) : Cet espace concerne « les quartiers où une action renforcée du secteur public doit être menée ». La définition de cette zone repose essentiellement sur l'état du bâti. Le PRD reconnaît explicitement le principe de discrimination positive à appliquer : « Comme dans le passé, des instruments sont mis en place dans cette zone, de manière renforcée, afin d'y créer une discrimination positive, ce qui permettra d'y intensifier la rénovation. Il s'agit principalement des instruments suivants :
 - ✓ réalisation de contrats de quartier ;
 - ✓ majoration des primes à la rénovation et des primes à l'embellissement des façades ;
 - ✓ majoration de l'abattement des droits d'enregistrement ;
 - ✓ subsides aux communes (travaux subsidiés et dotation générale aux communes). »
- Les zones de Programmes de revitalisation : ce sont les zones concernées par les contrats de quartier. Ces périmètres de contrats sont définis annuellement au sein de la zone EDRLR « sur base de critères qui rendront compte de manière équilibrée de la réalité sociale, de l'état du bâti et de la qualité des espaces publics... ». Dans ce périmètre, les instruments de rénovation urbaine, tels que les primes de rénovation de façades, appliqués dans la zone EDRLR y sont majorés. La zone éligible aux contrats de quartier située au sein des zones EDRLR est définie en fonction des critères suivants¹⁹⁰ dont la pondération montre clairement l'attention particulière portée aux questions du logement et de l'état du bâti.

¹⁹⁰ Source : Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL)

Critère	Mode de calcul	Pondération
Chômage global	Demandeurs d'emploi 20-60 ans	1
Jeunes chômeurs	DEI ¹⁹¹ moins de 25 ans / total DEI	1
Chômeurs longue durée	DEI de plus d'un an / total DEI	1
Revenus	Imposable net par déclaration	1
Logements mal équipés	Logement sans petit confort / total logement – log. à données incomplètes	2
Population étrangère	Étrangers NE / population totale	1
Ouvriers	Ouvriers / total main-d'œuvre	1
Ayant droit à revenu minimum	Allocataires et équivalents + candidats réfugiés + revenu garanti pensionnés	1
Qualité intérieure d'îlots	Îlots bonne qualité – îlots peu verdurisés / total îlots	2
Immeubles vides	Immeubles vides / total immeubles – données incomplètes	2
Qualité des façades	Points qualité des façades / total nombre bâtiments	2
Criminalité	Actes / km2	1
Diplômes primaire et secondaire inférieur	Population diplôme primaire / secondaire inférieur / (population totale – données incomplètes)	1
Sans diplômes	Sans diplômes / (population totale – données incomplètes)	1
Étudiants (secondaire technique ou professionnel)	Étudiants secondaire technique ou professionnel / total étudiants du secondaire	1
Niveau enseignement inconnu	Population enseignement inconnu / population totale	1
Espace vert par habitant	Espace vert / habitants	2
Superficie logement	Superficie logement / habitants	2

- Les zones leviers : Ces zones présentent un intérêt important pour la région ou nécessitent l'intervention de plusieurs acteurs pour gérer une situation jugée problématique et qui est conçue comme outil de renforcement de l'attractivité résidentielle. Un schéma directeur, outil de planification et d'aménagement du territoire, peut être élaboré pour définir les modalités d'aménagement de ces zones nécessitant une intervention qui dépasse les

¹⁹¹ DEI : Demandeur d'Emploi Inoccupé

compétences d'une commune. C'est ainsi que deux sites d'intérêt régional (ZIR) fixés par le Plan Régional d'Aménagement du Sol (PRAS) concernent particulièrement la commune de Molenbeek ; le premier est le site de Tour et Taxis, un site abritant un important patrimoine industriel et portuaire situé à proximité de son territoire, et le deuxième est celui de la gare de l'Ouest, vaste site traversé par des voies ferrées sur lequel une gare, carrefour des transports urbains et périurbains (RER), ainsi que plusieurs logements et bureaux seront implantés.

En dépit des zones d'action définies par le PRD, d'autres zones peuvent être identifiées. Chacune de ces zones correspond à un programme spécifique, et en conséquence à un niveau de pouvoir subsidiant :

- a) Zone objectif 2, définie par une série de 16 variables représentant la situation socioéconomique relevant du niveau de formation, des revenus et de la qualité du logement ainsi que du taux de population étrangère pour rencontrer les conditions fixées par les directives européennes.¹⁹²
- b) Zone éligible pour la Politique des Grandes Villes. Sa définition repose sur des indicateurs de revenus, de taux de chômage, d'allocataires sociaux, de population étrangère, de logement et de professions.¹⁹³ Dans le cas de Molenbeek, les zones de « géographie prioritaire » de la politique de la ville couvrent en grande partie les mêmes quartiers que la zone des contrats de quartier et de l'EDRLR. Ces territoires d'actions prioritaires ont été définis par une étude universitaire qui repose sur le choix d'indicateurs synthétiques de précarité et d'intensité des difficultés des quartiers. La stratégie adoptée est de recueillir des données agrégées afin de cartographier les lieux où se concentrent les problèmes sociaux et les effets spatiaux cumulatifs. Cette étude a été actualisée en fin 2006 et a abouti à l'établissement d'un document publié par le service fédéral Politique des Grandes Villes intitulé « *Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges* ».

La multiplicité de ces découpages territoriaux relevant d'une géographie prioritaire d'implémentation des politiques de revitalisation prête à penser qu'une orientation vers la transversalité est rendue possible par la manière dont la problématique urbaine est abordée. Le dispositif de contrats de quartiers (CdQ) notamment paraît en rupture avec les visions sectorielles et permet de s'orienter graduellement vers des conceptions plus transversales et intersectorielles où les aspects économiques sont conjugués aux aspects

¹⁹² Région de Bruxelles-Capitale, 2002, *Objectif 2 des fonds structurels européens ; document unique de programmation*

¹⁹³ KESTELOOT CH. et DE TURCK A, (sd) *Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*, Politique des Grandes Villes, Belgique

sociaux et urbanistiques. Ainsi, la création au début des années quatre-vingt-dix d'une coordination intersectorielle qui consiste dans la mise en place par le Gouvernement bruxellois de la Délégation Régionale Interministérielle aux Solidarités Urbaines (DRISU) -avant de devenir le Secrétariat Régional au Développement Urbain (SRDU)- traduit ce souhait de privilégier une approche transversale. Après sa création, cette plate-forme de coordination et de réflexion a fait les propositions suivantes dans le but de mieux coordonner les actions et les interventions en la matière :

1. « L'implication des acteurs du développement dans le processus d'intervention dans les quartiers, reposant sur une participation active des populations concernées ;
2. La recomposition des politiques sectorielles, au plus proche des réalités de vie afin de susciter une approche globale des problèmes locaux de développement ;
3. La programmation pluriannuelle des moyens investis dans les initiatives ;
4. L'élaboration d'une coordination stratégique de l'offre sociale à Bruxelles ;
5. Et enfin, un développement économique qui permet l'émergence d'une économie urbaine, solidaire des enjeux de la ville ».¹⁹⁴

Ces propositions font apparaître les nouvelles orientations que l'on va rencontrer de plus en plus et qui seront visibles dans la conduite de ces dispositifs. La participation citoyenne est devenue une condition principale dans le pilotage et l'élaboration des projets de revitalisation et est dictée par les textes organiques.¹⁹⁵ Mais, en dépit des processus décisionnels et des aspects participatifs que nous expliquerons plus loin, les recommandations de la DRISU invitent à embrasser une approche globale par la recomposition des politiques sectorielles dans une perspective de développement local en se rapprochant des réalités locales.

En insistant sur la programmation pluriannuelle, une dimension temporelle est donnée. La recommandation relative à la coordination stratégique découle du principe d'organisation et de création institutionnelle comme prérogative d'une dynamique du développement. La coordination de l'offre sociale, comme cela a été recommandé, évoque le caractère social de l'action entreprise qui vient s'agréger aux volets « briques » comme l'appelle les professionnels de la revitalisation. L'appellation de « Délégation aux solidarités urbaines » est significative en soi puisqu'elle révèle qu'une

¹⁹⁴ DRISU, Initiatives locales et développement social de la ville, in *Les Cahiers de la DRISU*, p. 55, cité par HAMZAOUÏ M, *op. cit.*

¹⁹⁵ Notamment l'Ordonnance de 1993 relative aux CdQ.

dimension sociale et solidaire semble être privilégiée. En recommandant la relance d'un « développement économique », une conception de la ville comme lieu d'activité et de production et comme espace d'accumulation est véhiculée. Ainsi, dans cette première approche, on place le problème social au coeur de la préoccupation urbaine.

Dans ce contexte, on a assisté à l'émergence de programmes ciblés, souvent contractualisés, qui impliquent différents niveaux de pouvoir fédéral, régional et communal, tels que les Quartiers d'Initiatives, les Contrats de Quartier, les Contrats de Prévention et de Sécurité, etc. Cette nouvelle forme de gestion territorialisée et différenciée des problèmes urbains traduit un passage à une politique de contractualisation et de gestion par délégation. Ces programmes obéissent au principe de discrimination spatiale positive qui stipule qu'à situation inégalitaire, traitement inégalitaire.¹⁹⁶

Les premières actions développées par la Région étaient axées principalement sur la rénovation urbaine et prioritairement sur le logement. Ensuite, c'est en incluant le patrimoine immobilier privé et l'aménagement de l'espace public que les contrats de quartiers prendront de l'envergure. De plus, l'accentuation des difficultés de l'insertion professionnelle des jeunes notamment a amené à porter attention aux programmes d'insertion socioprofessionnelle et de cohésion sociale dans le cadre de ces contrats. Ces actions seront intensifiées suite aux événements de contestation et de violence qui se sont produits dans le quartier de Cureghem en 1997 et qui ont conduit également à la mise en place d'un programme d'actions urgentes baptisé « Quartier d'Initiatives ». En effet, pour pouvoir agir rapidement en réponse aux besoins les plus urgents, la Région a lancé ce plan complémentaire qui se limite à une période de deux ans et vise à endiguer les tensions. Ce programme a par la suite été fusionné avec les contrats de quartier. A partir de 1999, les différentes actions et programmes ont été intégrés dans une mission ministérielle régionale de « revitalisation des quartiers » avec une orientation qui essaie d'allier volets économiques et sociaux.

2. La multiplicité des dispositifs de revitalisation : défi d'intégration, opportunités et réalité locale.

Les dispositifs de revitalisation conjuguent des domaines d'intervention très divers. Les questions de logement et d'espace public ainsi que de « cohésion sociale » -avec toute l'ambiguïté qui est associée à ce concept- y apparaissent comme des questions prioritaires. Les services de proximité, les équipements

¹⁹⁶ HAMZAOUI, *op. cit*

collectifs, la formation socioprofessionnelle et le soutien à la création d'activités économiques sont également, à des degrés divers, des domaines d'intervention. Quant au soutien aux noyaux commerciaux, il a été singularisé par un dispositif de « contrats de noyaux commerciaux » pour implémenter des associations d'animation et de dynamisation commerciale et économique dans les quartiers commerçants bruxellois. Un contrat concerne les quartiers historiques du centre de Molenbeek.

La multiplicité des niveaux de pouvoir, européen, fédéral et régional, qui portent et financent ces dispositifs fait de leur addition sur un territoire donné un enjeu principal à la fois pour les pouvoirs subsidiaires et les collectivités locales. Pour les pouvoirs subsidiaires, l'effet de subsidiarité ainsi que l'effet cumulatif des projets sont souvent recherchés. Par ailleurs, la manière par laquelle différentes matières sont transcendées par des initiatives émanant de divers centres de pouvoir offre des opportunités de taille à la collectivité pour agir sur les problématiques rencontrées tout en cherchant à mettre en relation ces initiatives et en les inscrivant dans un projet qui rencontre les demandes et la réalité locale.

Force est de constater que parler revitalisation implique deux enseignements. Le premier est relatif aux dispositifs qui ne se limitent pas aux CdQ tel qu'il est indiqué dans l'ordonnance de revitalisation de quartiers, mais aussi à toutes les initiatives communautaires et fédérales qui sont en lien étroit avec des matières de revitalisation. La juxtaposition de projets et le montage des outils financiers offerts par ces initiatives pour la mise en place de projets locaux s'apparente à une opportunité qui s'offre à la collectivité locale. Mais il faut constater que l'ensemble des projets renvoie aux politiques régionales et limite le rôle local à cet égard. Le deuxième enseignement, quant à lui, renvoie à l'importance d'appréhender le poids de certaines politiques qui ne relèvent pas forcément des matières régies par l'ordonnance de revitalisation, mais qui y sont intrinsèquement liées : celles du logement, de la rénovation et du développement urbain et les politiques de cohésion sociale notamment. Les matières de cohésion sociale et d'insertion socioprofessionnelle impliquent des interventions d'autres acteurs et d'autres institutions très divers. Pour cette raison, il faut être attentif aux implications de ces politiques en ce qui concerne la revitalisation et ne pas isoler la revitalisation des projets et du contexte qui y sont étroitement liés.

2.1. Le dispositif régional : les contrats de quartier

L'article trois de l'ordonnance du 7 octobre 1993 précise que « la revitalisation d'un quartier a pour objectif de le restructurer, en tout ou en partie, de manière à restaurer ses fonctions urbaines, économiques et sociales

dans le respect de ses caractéristiques architecturales et culturelles propres. La revitalisation visée à l'alinéa précédent est réalisée au moyen d'une ou de plusieurs opérations qui consistent à maintenir ou à accroître et à améliorer l'habitat, les infrastructures de proximité, les implantations mixtes et les espaces publics, et pour lesquelles des subventions peuvent être accordées aux communes, aux centres publics d'aide sociale, aux organismes d'intérêt public ou aux associations sans but lucratif. »

Les CdQ, dont le budget par contrat avoisine –généralement- le million d'euros, se définissent de plus en plus comme le vecteur de la revitalisation des quartiers défavorisés. Malgré les nombreux dispositifs connexes et chevauchants, les contrats de quartier deviennent l'instrument principal de revitalisation. La capacité des communes à les conjuguer aux autres dispositifs devient un enjeu principal. La manière par laquelle une commune établit des passerelles et des complémentarités avec les programmes européens et la politique de la ville ainsi que l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région s'avère capitale dans la gestion de ces dispositifs. Les CdQ portent, en effet, sur les cinq volets suivants :

1. Le développement du parc locatif public pour renforcer le secteur du logement social par la construction ou la reconstruction.
2. L'intervention publique pour mettre à la disposition d'investisseurs un patrimoine immobilier accessible à des ménages à revenu moyen pour favoriser la mixité sociale.
3. Un mécanisme de développement du partenariat public-privé par la prise en emphytéose d'une partie (75 % maximum) des logements réalisés par un investisseur privé et sa mise à un usage de logement social dans le but d'encourager l'investissement privé en la matière.
4. L'organisation d'opérations d'embellissement et d'entretien de l'espace public et des voiries.
5. La revitalisation sociale par la création d'infrastructures de proximité et de lieux de sociabilité. Une deuxième partie de ce volet porte sur le soutien aux initiatives socioéconomiques telles que la formation socioprofessionnelle et la cohésion sociale.

Ainsi, le CdQ combine les questions de logement, d'aménagement d'espaces réservés aux projets résidentiels et aux activités économiques, d'espace public, d'équipements socioculturels collectifs et des initiatives sociales. Mais si le contrat de quartier est un instrument important de revitalisation et que ses résultats deviennent plus visibles, il semble qu'il y a des difficultés d'apporter des réponses à toutes les attentes. Les solutions apportées par les contrats ne sont, semble-t-il, que partielles. Les problématiques vécues par les populations dépassent les limites de quartier et les matières d'intervention

restreinte de ces dispositifs. De plus, le problème de la pérennité des projets se pose vu le manque d'instruments de suivi.¹⁹⁷

2.2. La Société de Développement Régional de Bruxelles SDRB

LA SDRB, (Société de Développement pour la Région de Bruxelles), est chargée de la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine dans la région bruxelloise. Cet organisme para-régional a parmi ses missions de « freiner l'exode urbain » et d'« affirmer l'attractivité résidentielle de la Région », outre la mission d'expansion économique. Elle a un rôle d'acteur régional principal en matière de rénovation. Fondée en 1974 pour travailler sur des questions relatives à l'expansion économique, la SDRB se voit attribuer en 1988 des missions de rénovation urbaine. Son objectif à cet égard est de produire des logements destinés aux ménages à revenu moyen fixé en 1991 à 37 185€ indexé. (Il avoisine actuellement les 50 000€). Jusqu'à la fin de 2005, la SDRB a conclu 2290 actes de vente sur toute la région¹⁹⁸ et a créé sur le territoire de la commune de Molenbeek 394 nouvelles unités résidentielles.¹⁹⁹

2.3. Le dispositif fédéral : Politique des Grandes Villes (PGV)

Ce n'est qu'en 1999 que la politique des grandes villes est devenue une mission ministérielle fédérale qui focalise sur les quartiers en difficulté dans les grandes villes. La décision de créer ce service spécialisé en PGV au sein du service public fédéral de Programmation (SPP) Intégration Sociale semblait s'inscrire dans le cadre de la montée de la préoccupation sécuritaire

¹⁹⁷ Outre ces contrats, on trouve d'autres dispositifs connexes qui ne sont pas spécifiquement des dispositifs de revitalisation :

1. Le contrat communal de cohésion sociale, en application du décret de la Commission Communautaire Française (COCOF) du 30/04/2004 relatif à la cohésion sociale.
2. L'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région « *BELIRIS* ». Celui-ci intervient à concurrence de 12,5 millions € dans le budget régional des contrats de quartier qui s'élève à environ 40 millions d'euros.
3. Le contrat de sécurité et de prévention qui permet des financements régionaux et fédéraux pour développer des projets de prévention et de sécurité. Ces contrats contiennent trois volets : un volet social, un volet de prévention et un volet d'action de police.

¹⁹⁸ ZIMMER P, 2006, Les politiques urbaines : quelles perspectives pour les bruxellois ? *BIS*, n° 21- septembre, Conseil Bruxellois de Coordination Sociopolitique (CBCS)

¹⁹⁹ Molenbeek-Saint-Jean, 14/09/2005, La politique communale du logement à Molenbeek-Saint-Jean, Conférence de presse

dans le débat politique. C'est l'accord de gouvernement –pour la législature 1999-2003- qui a marqué le lancement d'une politique de la ville ayant comme ambition de construire «une ville viable» et qui procéda à la nomination d'un commissaire en charge avant d'en faire une mission ministérielle. L'accord promet que «les prochaines années, un effort maximal sera consenti pour assurer une plus grande convivialité dans ces quartiers. Cet objectif requiert une politique globale et intégrée avec le concours des habitants, notamment sur les plans de la sécurité, de la mobilité, du logement, du renforcement du tissu économique et social et de l'encouragement aux investissements nouveaux».

C'est le gouvernement fédéral qui finance des contrats de ville dans le cadre de sa politique des grandes villes. Des conventions sont établies entre l'Etat fédéral et les villes et les communes désignées par l'Arrêté Royal du 12 août 2000 et modifié par l'Arrêté du 26 septembre 2001. En effet, les communes sont les gestionnaires de leurs propres projets qu'ils identifient eux-mêmes dans le cadre de ce qui est désormais appelé «contrat de ville». Ces contrats ne nécessitent pas un concours financier communal comme c'est le cas pour les fonds structurels européens et les CdQ. Les financements offerts par le gouvernement fédéral dans le cadre de la PGV visent donc à améliorer la qualité de l'environnement urbain, à améliorer la sécurité et à favoriser le développement économique dans une perspective de cohésion sociale. Ainsi, des conventions régies par les principes de subsidiarité-contractualisation sont établies entre le gouvernement et les entités locales.²⁰⁰

L'accord du gouvernement fédéral de 2003, dans son chapitre «Des quartiers viables dans des grandes villes viables», outre sa recommandation de renforcer les contrats avec les grandes villes (en passant de 11 à 15 collectivités locales), détermine les priorités de la législature : sécurité, lutte contre la pauvreté et l'exclusion et logement. En effet, en matière de sécurité et de «diminution des incivilités», l'accord couple la lutte contre l'insécurité et la sécurité de l'existence. Il met également la lutte contre les incivilités dans ses priorités en mettant en cohérence les contrats de ville et de sécurité. Quant à la question de l'exclusion et de la pauvreté, il prévoit la recherche de solutions structurelles pour venir en aide aux sans-abri et une discrimination positive en faveur des demandeurs d'emploi dans les grandes villes. Par ailleurs, il prévoit de coordonner les politiques en matière de logement, une fiscalité adaptée pour équilibrer les droits et les devoirs des locataires et des propriétaires et pour promouvoir la rénovation de logements existants et le

²⁰⁰ Politique des Grandes Villes, juillet 2002, *Rapport d'évaluation de la Politique fédérale des Grandes Villes 2000-2002*,

redéploiement économique dans les quartiers. Ainsi, les projets de grandes villes se catégorisent en trois objectifs :

- « Améliorer la vie quotidienne dans les quartiers et offrir une perspective à tous les habitants
 - Lutte contre les processus d'exclusion.
 - Développement et adaptation des services publics.
 - Restauration du sentiment de sécurité.
 - Information sur les droits et les devoirs du citoyen.
 - Valorisation du potentiel (multi)culturel en vue de favoriser la cohésion sociale (intégration dans et par la culture, ...).
 - Prise en compte des aspects spécifiques relatifs à la santé et à l'accès aux soins.
 - Citoyenneté et qualité de la vie en collectivité.
- Réhabiliter le cadre de vie urbain dans les quartiers en difficulté
 - Amélioration de l'offre d'équipements publics et de services de proximité (antennes locales de services publics, centres sociaux, équipements de proximité).
 - Soutien, au niveau local, d'une offre minimum en termes de pôles commerciaux.
 - Amélioration au niveau urbanistique et architectural des zones dégradées (études, lutte contre les chancres et l'inoccupation des bâtiments...).
 - Adaptation de l'espace public afin de le rendre plus sûr dans les lieux les plus à risques des quartiers en difficulté.
 - Réduction des nuisances et des effets de coupure ainsi qu'amélioration de la sécurité dans les zones dégradées.
 - Activités favorisant une relance socio-économique.
- Ancrage du quartier dans l'agglomération ou la communauté urbaine
 - La dynamique du développement économique au niveau de l'agglomération ou de la communauté urbaine.
 - Amélioration des échanges entre les quartiers et l'agglomération (études visant à sortir les quartiers de leur isolement par le biais des transports en commun, en prévoyant de meilleures correspondances et par le rétablissement des flux de l'agglomération vers les quartiers...).
 - Amélioration de l'image des quartiers par rapport à la zone urbaine plus large ».²⁰¹

²⁰¹ Rapport d'évaluation de la Politique fédérale des Grandes Villes 2000-2002, juillet 2002

En 2005, une série d'objectifs opérationnels et stratégiques ont été définis pour orienter les contrats de ville et viser des objectifs communs clairs. Signe d'une politique qui était encore à la recherche de son objet, un Conseil des ministres tenu à Ostende en mars 2004 a entériné la décision de privilégier l'axe du logement dans la PGV. Ce Conseil des Ministres a approuvé le plan visant à affecter des montants supplémentaires pour les contrats de ville en faveur du logement afin de financer quatre mesures :

- Augmenter une offre locative de qualité,
- Favoriser l'accès à la propriété,
- Renforcer la politique communale de lutte contre l'insalubrité et l'abandon de logements
- Développer des actions visant à réinsérer des personnes en difficulté.

Le champ d'intervention des politiques de grandes villes reste très large et permet de conduire des projets divers qui portent sur des thématiques aussi diverses. Les textes légaux de la PGV ne définissent pas étroitement sa portée, laissant ainsi la place aux négociations politiques (entre membres de la majorité gouvernante) ainsi qu'aux débats autour des budgets pour redéfinir les priorités. Quant aux espaces concernés par cette politique, après avoir été limités aux zones concernées par l'intervention des fonds structurels européens dans le cadre de l'objectif 2 et *Urban*, le territoire d'intervention a été élargi pour passer de 11 à 15 collectivités locales. Les quartiers défavorisés éligibles ont été définis par une étude universitaire qui a privilégié une stratégie basée sur différentes données composites en cartographiant les lieux de concentration des problèmes sociaux.²⁰² Pour la convention triennale de « contrat de ville » (2005-2007), Molenbeek bénéficiera d'une dotation de 8 490 622€.²⁰³

2.4. Les interventions des fonds structurels européens

Bien avant le lancement de la stratégie de Lisbonne, stratégie essentiellement à vocation sociale, l'UE lançait des initiatives communautaires qui visaient à réduire les inégalités entre les régions et les populations dans les pays de l'Union notamment là où les revenus ne dépassaient pas 75% de la moyenne communautaire. Les fonds structurels (notamment le FEDER [Fond Européen de Développement Régional], le FSE [Fond Social Européen]...) interviennent pour financer une série de projets qui rentrent dans les objectifs adoptés par l'Union. Ces aides financières ciblent trois objectifs principaux

²⁰² KESTELOOT Ch. and al, *Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*, Politique des grandes villes (s.d)

²⁰³ A cela s'ajoute au titre du Plan Logement une dotation triennale de 3 317 912€

pour la période de programmation 2000-2006. L'objectif 2 est « *la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle* ». Comme le stipule le règlement de la Communauté (CE1260/1999), ce soutien vise les zones qui connaissent des problèmes d'adaptation aux différentes mutations et les zones, rurales ou urbaines, en déclin ou en difficulté et densément peuplées. L'objectif 2 se déploie également dans les zones confrontées aux problèmes de diversification économique comme, par exemple, les zones qui connaissent des crises du secteur de la pêche. Parmi les critères d'éligibilité on trouve les taux de chômage de longue durée supérieurs à la moyenne communautaire, le niveau élevé de pauvreté ou encore des taux de criminalité et de délinquance élevés. Etant l'interlocuteur des institutions européennes pour la définition du programme proposé dans ce cadre, la Région s'est fixé pour objectif de « favoriser le développement socioéconomique de la zone en encourageant les initiatives et les projets qui s'appuient et s'intègrent dans un partenariat local et qui respectent la mixité fonctionnelle de la ville de manière à maximiser les retombées positives et durables sur les populations de la zone en terme économique, social, environnemental et de qualité de vie ».²⁰⁴ Les priorités adoptées par le gouvernement bruxellois, en s'inscrivant dans l'esprit de cet objectif, visent, à :

Axe 1 : Revitalisation économique :

- .1 Aide au développement et à la création d'activités économiques
- .2 Ingénierie financière
- .3 Soutien aux initiatives de développement local et des services de proximité
- .4 Aide à l'utilisation des technologies d'information et de communication pour la formation, la participation et l'adéquation au marché du travail.

Axe 2 : Cadre pour un développement urbain durable

- 2.1 Réhabilitation de zones urbaines dégradées : interventions créatives et participatives sur les espaces publics.
- 2.2 Réhabilitation de zones urbaines dégradées : création d'équipements collectifs de proximité.

Axe 3 : Assistance technique et action de communication ».²⁰⁵

²⁰⁴ Région de Bruxelles-Capitale, *Objectif 2 des fonds structurels européens, Document unique de programmation*,

²⁰⁵ DENY E, et ROUSSEAU S, 2004, *Objectif 2 en Région de Bruxelles-Capitale. Les Fonds structurels européens investissent la ville*, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale - DES, éditions IRIS, n° 40

Force est de constater que les priorités fixées pour ces initiatives laissent la possibilité d'intégrer celles-ci dans le cadre de la politique régionale de revitalisation. Il est important de souligner le lien qui semble évident entre les priorités soumises à la Commission européenne et approuvées par le gouvernement bruxellois en août 1999 et les volets des contrats de quartier. Rappelons qu'en cette même année nous avons assisté à la création d'une mission ministérielle régionale de revitalisation de quartiers, ce qui porte à croire qu'il y avait une volonté à l'échelle régionale de créer des passerelles entre initiatives communautaires et dispositifs régionaux de revitalisation. Du côté européen, le principe d'intégration a été requis. Cela expliquera ensuite les complémentarités entre contrats de quartier à Molenbeek et actions conduites avec le concours de l'UE. Cette convergence semble avoir rendu possible la stratégie de montage financier des projets de revitalisation menés à Molenbeek. Le rôle de l'UE en la matière semble être déterminant à cet égard. Des grands principes régissent les actions de l'Union en la matière. Ils sont les suivants :

1. Partenariat à une échelle la plus large possible en impliquant les niveaux de pouvoir et les associations.
2. Additionalité : ce qui implique le maintien des dépenses structurelles publiques engagées précédemment pour ces objectifs.
3. Subsidiarité : ce qui implique la participation du niveau local de pouvoir.
4. Intégration, à la fois horizontale (secteurs) et verticale (différents niveaux d'administration).
5. Durabilité environnementale
6. Efficacité du marché : tendre vers « une viabilité économique ».²⁰⁶

Les contrats de quartier, instruments principaux de revitalisation, bénéficient de l'apport financier de l'Union Européenne (UE) qui cofinance, par le biais de ses fonds structurels et à concurrence de 50% des projets développés dans le cadre du programme URBAN qui vient d'achever le deuxième train de projets (2000-2006)²⁰⁷ et de l'Objectif 2. Ces initiatives des fonds structurels (FSE et FEDER) visent la dynamisation économique des zones en déclin ou en difficulté. Elles ont pour objectif le développement de l'entrepreneuriat local et la création des structures de soutien aux entreprises à l'instar de l'expérience des « guichets de l'économie locale » et des micro-crédits. Les actions entreprises avec le soutien des fonds structurels européens, si elles ne sont pas intégrées dans les contrats de quartier, complètent les dispositifs de revitalisation. Quant aux micro-crédits,

²⁰⁶ Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale 2004, op. cit.

²⁰⁷ Il n'y a pas de projets menés à Molenbeek dans le cadre de la génération Urban II (2000-2006).

l'attribution de ces financements est confiée à la Société régionale d'Investissement de Bruxelles (SIB). Ils sont financés en partie par l'Union européenne dans le cadre du programme Objectif 2. C'est en 2000 que la Région a créé deux fonds de micro-finance qui mettent en œuvre deux titres : le premier est destiné aux personnes physiques qui désirent lancer leur propre activité économique, le second est un fonds « d'amorçage » qui s'adresse aux très petites entreprises.

Dans le cadre de l'objectif 2, Molenbeek a pu bénéficier du concours financier de l'UE pour mettre en place certains projets. Les principaux projets sont la création d'un centre d'entreprises, d'un guichet d'économie locale, la rénovation d'un ancien site manufacturier « AJJA » pour abriter certaines associations para-communales ainsi que la création d'équipements collectifs d'accueil de la petite enfance, de sport et de culture. Les projets subsidiés sont classés dans les mesures 1-1 (Aide au développement et à la création d'activités économiques), 1-3 (Soutien aux initiatives de développement local et aux services de proximité) et 2-2 (Réhabilitation de zones urbaines dégradées : création d'équipement collectifs de proximité).

Par ailleurs, Molenbeek a pu bénéficier du soutien du programme européen URBAN lors de sa première expérience-pilote menée dans la Région de Bruxelles-Capitale (1996-1999). Cette expérience-pilote visait, sur le plan régional, à répondre aux problèmes économiques, sociaux et environnementaux des quartiers en déclin. Elle a été animée par la volonté de relancer une dynamique de création d'entreprises et de limiter l'ampleur de la crise économique dans ces quartiers. L'intervention sur Molenbeek a ciblé le quartier Saint-Jean-Baptiste qui faisait à ce moment-là l'objet d'un contrat de quartier spécifique et se situe dans la zone prioritaire désignée par le PRD (Plan Régional du Développement). Il implique à la fois des financements du FSE (Fonds Social Européen) et le FEDER (Fond Européen de Développement Régional). De façon générale, par cette initiative communautaire reconduite pour la période 2000-2006, l'Union Européenne visait entre autres objectifs à « promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies particulièrement innovantes en faveur d'une régénération économique et sociale des petites et moyennes villes ou des quartiers en crise dans les grandes agglomérations ».

La Région s'est fixé comme objectifs pour la première génération de projets Urban de « maintenir et développer l'activité économique dans les quartiers afin de contrer leur désindustrialisation tout en restaurant la mixité de leurs fonctions socioéconomiques ». Elle voulait également « créer de nouvelles opportunités d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle pour les jeunes en difficulté en accordant une attention particulière aux problèmes de

toxicomanie ».²⁰⁸ L'initiative Urban a apporté son concours financier au projet de centre d'entreprises de Molenbeek dans le quartier Saint-Jean-Baptiste. En outre, il a permis de financer la création de certaines associations d'insertion socioprofessionnelle et de lutter contre la toxicomanie.

3. Le mode de gestion, élément de singularité du cas molenbeekois : création institutionnelle, recherche de transversalité et mobilisation des ressources.

La revitalisation, dans le cas de la commune de Molenbeek devient un véritable enjeu communal. L'approche locale de la revitalisation témoigne d'un modèle singulier que l'on peut appréhender principalement au regard de la situation dans d'autres communes bruxelloises. L'importance des mannes financières qu'elle draine à la commune nécessite une expertise particulière pour maîtriser les enjeux et conjuguer les logiques des pouvoirs subsidants et les implications souhaitées par leurs concours financiers. Cela démontre comment la situation vulnérable d'une collectivité locale amène celle-ci à négocier des compromis, à conjuguer des logiques diverses et à inventer des stratégies qui répondent aux particularités du contexte local. Même si la collectivité locale reste perméable aux logiques des différents pouvoirs et acteurs extraterritoriaux, sa capacité d'action réside dans la manière dont la traduction de ces orientations va s'effectuer.

Tout comme la territorialisation et le partenariat, la contractualisation est une « nouvel instrument de l'action publique. Elle implique un engagement basé sur la réciprocité entre centre et périphérie qui repose sur « la négociation ». Il permet néanmoins au pouvoir de garder le contrôle et le rôle de pilote.²⁰⁹ La contractualisation des dispositifs, notamment avec les appellations « contrat de quartier », « contrat de ville » etc., illustre ce rapport contractuel entre pouvoirs subsidants et subsidiés et la nature de l'engagement pris par les contractants. Cette forme de contractualisation des partenariats et d'implication des pouvoirs locaux dans la gestion de projets s'assimile à une forme de délégation des responsabilités en dotant les pouvoirs locaux des moyens nécessaires. Si cette délégation par contractualisation renvoie à une forme d'externalisation des responsabilités tout en les encadrant par des règles formelles, elle constitue une forme de gestion décentralisée et un exercice déconcentré du pouvoir. Dans une démarche participative

²⁰⁸ Région de Bruxelles-Capitale, *Objectif 2 des fonds structurels européens, Document unique de programmation*,

²⁰⁹ BERRIVIN R, MUSSELIN CH, 1996, « les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : le cas de l'équipement de l'enseignement supérieur », *sociologie du travail*, n°4

susceptible d'intégrer les demandes et d'associer les populations locales, la contractualisation, comme mode de gestion, permet de placer les choix et les stratégies locales dans le cadre des orientations négociées avec le pouvoir subsidiant. La contractualisation pourrait s'inscrire dans tout un processus de redéfinition du rôle de l'Etat comme conséquence de l'évolution du social vers une approche du « social local ». Ainsi, l'Etat, en perte de vitesse au gré d'un processus de transformation qui consiste en la décentralisation, transfère ses compétences tantôt au supranational tantôt à des organismes régionaux et locaux. C'est en effet la mondialisation qui rend la stratégie territoriale un vecteur de développement économique et social.²¹⁰ La contractualisation permet à l'état de déléguer des missions au local, de jouer un rôle de moteur et d'animateur²¹¹ et de remplir un rôle de contrôle et de supervision. Voici ce qui explique la logique privilégiée de contractualisation mettant de plus en plus sur le devant de la scène la commune comme gestionnaire potentiel de ces dispositifs.

3.1. Une structure de gestion appropriée

Mais la gestion et le pilotage d'un dispositif qui commence à prendre de l'envergure et qui a une importance majeure dans le projet communal nécessite un outillage institutionnel qui permet de gérer au mieux les opportunités et les contraintes. La commune s'est dotée depuis 2001 d'un service des projets subsidiés qui travaille en lien étroit avec le cabinet du Bourgmestre qui a la revitalisation dans ses attributions. Ce service, dont la création est financée essentiellement par une enveloppe budgétaire des politiques de grandes villes, occupait en 2005, 29 personnes qui coordonnent les différents dispositifs de revitalisation. Une partie de ces emplois est financée par des subsides relatifs aux CdQ (coordinateurs sociaux de CdQ, architectes). Un grand intérêt semble être porté à cette cellule et à la gestion des dispositifs de revitalisation. Celui-ci se traduit par le fait d'avoir doté cette cellule de ressources humaines et matérielles importantes. L'importance du travail de ce service réside dans le pilotage des projets mis en œuvre en négociant avec le pouvoir subsidiant et dans l'important volume budgétaire qu'il gère constituant une part très importante dans les finances communales. Il élabore les cahiers de charge et assure le respect des procédures réglementaires. Différents profils et collaborateurs sont rattachés à ce service. Des gestionnaires administratifs et financiers, les coordinateurs sociaux des contrats de quartier, les architectes, les assistants administratifs travaillent sur les différents projets. Sa création semble s'inscrire dans la volonté de

²¹⁰ LECAMP G, 1996, « Les facteurs croisés de la compétitivité des villes », in *Economie et Humanisme*, n°338, Lyon, p. 29

²¹¹ DONZELOT J, et ESTÈBE Ph, 1994, *L'Etat animateur, Essai sur la politique de la ville*, Editions Esprit, Paris

répondre au besoin de coordonner des domaines et des compétences variés qu'implique la revitalisation et de permettre d'organiser une action coordonnée et un suivi collectif des dossiers en cours.

La création de la cellule de projets subsidiés qui s'est transformée par la suite en un service, était dictée par la nécessité de concilier et de coordonner le travail des différents services et professionnels qui interviennent dans la gestion des projets de revitalisation. Il semble qu'au départ les différents services éprouvaient des difficultés à travailler ensemble et à gérer le temps imparti. L'ancienne responsable du service expliquait la nécessité de sa création :

« ...Les services n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble. Il y avait à la fois les responsabilités mais les compétences n'étaient pas les mêmes. Un simple projet implique la responsabilité de plusieurs services et échelons etc. : la propriété communale, le service du contentieux, nous et les architectes... Il faut multiplier ça par le nombre de réunions. Donc il y avait beaucoup de perte de temps... On ne pouvait pas avoir recours à l'autorité tout le temps, c'est-à-dire au bourgmestre »²¹².

Le fait de créer un service qui sert d'intermédiaire et d'interlocuteur unique pour les partenaires et les bailleurs est une facilité qui bénéficie aux partenaires qui ont un canal de communication qui est en mesure d'assurer le suivi et la gestion optimale des partenariats. Ce service assure l'interface avec les administrations fédérales et régionales impliquées en la matière. Pour la commune, la concentration des professionnels concernés d'une manière ou d'une autre par les programmes de revitalisation permet de concentrer les efforts et d'avoir plus d'efficacité dans la gestion, facilite la communication administrative et réduit le nombre de canaux de communication et de concertation en maîtrisant le processus d'échange d'information et de prise de décision.

D'autres structures sont créées par la commune afin de gérer des secteurs particuliers ou d'épauler son action en différentes matières. La création de la Maison de l'emploi avec le concours notamment des fonds structurels européens découle de cette démarche institutionnelle visant à créer des structures particulières aux compétences sectorielles spécifiques. Elle découle d'une logique de gestion qui imprègne l'action communale. Dans ce sens, la commune a développé des structures para-communales sous la forme juridique d'Association Sans But Lucratif (ASBL) telle que la LES, association de lutte contre l'exclusion qui a les matières d'accompagnement

²¹² Entretien avec l'ancienne responsable du service, E. H, mars 2005

social, de prévention et de médiation comme compétences, ou l'AMIS, association d'insertion socioprofessionnelle, ou encore le *Pavé Molenbeekois* etc....C'est un mode de gestion qui marque la manière par laquelle les dispositifs locaux et les différentes matières sont gérées. On assiste à une multiplication des outils communaux et para-communaux qui nous renvoient à un mode de fonctionnement qui s'assimile de plus en plus à une arène ou à un appareil composite de gestion certes centré autour du bourgmestre mais qui est composé de différents organes. Ces outils de gestion aux statuts hybrides s'inscrivent dans une logique de rationalité instrumentale.

3.2. De la transversalité comme instrument

Outre la volonté politique comme condition du développement local, Pierre Teisserenc souligne l'importance de la pluridisciplinarité économique, sociale et culturelle, pour appréhender le territoire dans sa globalité. Cette pluridisciplinarité, est-elle l'objectif assigné aux différentes démarches d'outillage administratif que la commune a entreprises depuis quelques années et qui se conjuguent à une « volonté politique » induite par la forte implication des élus, notamment du bourgmestre ? En effet, la transversalité est la plus-value vantée par la commune pour mettre en valeur les efforts déployés. Le service de projets subsidiés est une structure indispensable pour assurer cette transversalité entre les différents projets et la complémentarité entre les différents dispositifs. Une employée communale en charge de la PGV au sein de ce service, épingle les avantages en disant que :

*« Au sein d'autres communes, la politique des grandes villes est parfois isolée. Ici nous travaillons ensemble. Nous avons un chef de service coordinateur général et nous faisons partie de la même équipe. Nous avons des réunions, nous parlons et on cordonne les projets. Je pense que si nous obtenons des résultats, c'est parce que nous travaillons comme cela. ...Nous travaillons tous ensemble. Ce travail transversal nous permet de décroisonner... On commence à injecter des subsides dans le bâtiment AJJA, c'est un projet qui est en cours, rénové grâce aux différentes sortes de subsides. La LES²¹³ notamment a toute une série de services qui vont être installés là...et pour que les gens puissent bénéficier aussi d'une régie d'hygiène et de sécurité de l'habitat. Vous voyez, à Molenbeek, il y a une réflexion globale, tous les opérateurs se concertent ».*²¹⁴

²¹³ LES (Lutte contre l'Exclusion Sociale) est une ASBL communale qui met en œuvre sa politique en matière de prévention.

²¹⁴ Entretien avec Mme. L. coordinatrice communale de la Politique des Grandes Villes, décembre 2004

La définition large des matières d'intervention de la PGV et la possibilité d'avoir plusieurs interprétations de ses objectifs offre des marges plus grandes de liberté d'action et de négociation des contrats de la ville. Ainsi, les subsides des contrats de ville sont de plus en plus consacrés à pallier les carences d'autres dispositifs qui se veulent des financements structurels. La possibilité d'agir sur les zones d'action positive, des larges périmètres territoriaux contrairement aux périmètres des contrats de quartier, permet de créer des complémentarités et des passerelles entre différents projets, comme l'affirme la fonctionnaire en charge de la PGV :

«Elle permet de compléter et de prendre en charge ce qui n'est pas pris par d'autres subsides. C'est pour ça que nous agissons dans différents domaines : au niveau des projets, au niveau socio-professionnel, en cohésion sociale, en terme d'emploi, en terme de revitalisation et de rénovation de bâtiments... ».

La transversalité ne se réduit pas à la mise en commun des ressources humaines et matérielles dans une structure de coordination qui regroupe les intervenants en matière de revitalisation, les architectes et les intervenants sociaux, ce qui permet de nourrir les échanges entre élus et professionnels, mais aussi des projets qui vont de la création des infrastructures à la viabilisation des sites en passant par l'action sociale et culturelle. La transversalité est donc une méthodologie qui permet d'associer différentes sources de financement et des programmes divers dans un projet-phare. Cette transversalité sert, semble-t-il, d'argument de taille pour mobiliser les ressources externes de financement car elle permet aux partenaires de s'assurer de la visibilité des réalisations. La multiplication des ressources financières est d'autant plus probable à la lumière du principe d'additionnalité privilégié par les fonds structurels européens ou du principe de complémentarité que privilégie la Région de Bruxelles. L'outil institutionnel dont s'est dotée la commune, c'est-à-dire le service de projets subsidiés, est un outil qui embrasse la transversalité comme méthodologie permettant d'agir sur des problèmes multidimensionnels. La transversalité peut donc expliquer la capacité à mobiliser les ressources financières. La commune est passée maître dans l'art de la recherche de subsides et dans le montage financier et institutionnel de projets. Nombreux sont les projets qui impliquent simultanément plusieurs lignes de financement et différents organismes d'intérêts régionaux.

Cette transversalité semble donc se traduire par un principe de mise en commun des ressources financières pour les injecter dans des projets d'une importance particulière dans la commune. C'est le cas du projet de

rénovation de l'ancien bâtiment de la manufacture de tabac AJJA.²¹⁵ Le coût de réaménagement du bâtiment est estimé à 5 577 142€. Ce budget a été dégagé avec le concours de la Région par le biais de sa Direction des Monuments et Sites, du contrat de quartier Fonderie-Pierron et de l'Etat fédéral par le biais de la PGV ainsi que par le concours de l'UE dans le cadre de l'objectif 2. Il apparaît donc que le montage financier des projets est dicté surtout par la nécessité du travail de recherche de fonds auquel la commune doit se livrer. Cela semble être indispensable pour une collectivité locale dépourvue de moyens financiers.

L'initiative de la commune, lancée depuis 2001 pour créer une Maison des cultures et de la cohésion sociale, fournit également un exemple de cette dynamique de recherche et de mobilisation extérieures afin de financer ce projet. Au cœur du quartier historique et dans un vaste bâtiment classé, la commune a mis sur pied avec le concours financier de la PGV, de l'objectif 2, du contrat de quartier et de la Direction régionale des Monuments et Sites son projet de réhabiliter l'académie de dessin et d'y créer un musée communal à côté de la Maison des cultures et de la cohésion sociale.

3.3. Mobilisation des ressources

La capacité des élus, et notamment du bourgmestre, à chercher des fonds, à mobiliser les ressources extérieures et à multiplier les financements pour financer les projets locaux est un élément important à souligner. Cette dynamique de recherche de financement devient une source de grandeur et d'efficacité au regard de certains habitants. Même si cette capacité à nouer des contacts et à convaincre les partenaires ainsi que les pouvoirs subsidiaires ne fait pas de doutes, il convient de situer cette dynamique dans son contexte institutionnel où différentes ressources sont dégagées en faveur des quartiers en difficulté et visent particulièrement ces zones défavorisées.²¹⁶ Mais, les explications qui peuvent être fournies ne doivent pas marginaliser une réalité importante, que la commune de Molenbeek bénéficie déjà de 8 contrats de quartier. La « géographie prioritaire » peut-elle, et elle seule, tout expliquer ? Nos informations prêtent à penser que le capital social et politique dont jouit

²¹⁵ Cet espace abritera les services de l'association para-communale : la *LES*. Il abritera notamment la régie des travaux urgents, le centre de formation pour l'association para-communale d'insertion socioprofessionnelle « *Le Pavé Molenbeekois* » ainsi qu'un restaurant social et trois logements de transit pour les cas d'urgence.

²¹⁶ Il convient néanmoins de souligner que la commune bruxelloise la plus pauvre Saint-Josse-Ten-Noode, gouvernée par une majorité politique menée par la même formation politique que Molenbeek ne bénéficie pas des mêmes moyens.

le bourgmestre de la commune à un poids important dans la mobilisation des ressources et la création et le maintien d'une telle dynamique.

La multifonctionnalité de certains projets de rénovation et d'aménagement apparaît également comme un argument important dans la recherche de financement. En effet, les projets qui impliquent plusieurs sources de financement sont plutôt de nature à accueillir et à abriter des services ou des structures à finalités diverses. Outre le cas de la rénovation du bâtiment AJJA, la rénovation du bâtiment industriel l'Oréal situé dans le périmètre du contrat de quartier Maritime en est un projet illustrateur. Pour ce projet, la commune a mobilisé des organismes para-régionaux tels que l'Office Régional de l'Emploi (ORBEM) et la Société de Développement de la Région de Bruxelles (SDRB) qui vont installer certains de leurs services dans ce bâtiment à côté de la structure communautaire qui s'y trouvera aussi. Cette transversalité apparaît en quelque sorte comme une mise en commun des divers services pour se donner les moyens de mobiliser et d'impliquer des organismes et des partenaires publics, pour renforcer la capacité d'argumentation et multiplier les fonctionnalités, pour conjurer les situations d'échec éventuelles ou dans le but de concentrer les efforts de différents services aussi vastes que l'emploi, le soutien aux entreprises, l'insertion sociale et professionnelle. Cette transversalité semble être essentiellement un mode de gestion et de pilotage de projets. Il est évident que la multiplication de niveaux de pouvoir et de ressources financières nécessite un travail plus important en terme de négociation et d'établissement des conventions.

La transversalité telle que nous l'avons décrite, semble être parée d'une rationalité instrumentale, de façon à s'assurer de la réunion des conditions d'obtention de ressources financières. Par ce biais, les projets se confèrent une plus grande légitimité en engageant des partenariats avec les organismes para-régionaux ou avec différents niveaux de pouvoir. Elle est instrumentale car elle renvoie plus au montage des subsides qu'aux solutions mises en oeuvre. C'est un argument qui sert essentiellement à pallier les carences des moyens consacrés aux infrastructures et qui ne sont pas suivis de moyens adéquats pour en assurer le fonctionnement et la pérennisation. En effet, il apparaît de plus en plus évident que les lignes de financement dégagées qui se désignent comme des dépenses structurelles, notamment les concours financiers européens et les CdQ orientés vers la création d'infrastructures, ne prévoient pas les modalités par lesquelles la gestion et la pérennisation de ces projets peuvent être assurées. La question se pose également à propos des projets promus dans le cadre des CdQ et qui sont mis à mal après l'érosion des ressources à l'issue des quatre ans du contrat. Si tous les dispositifs privilégient les dépenses structurelles et la création d'infrastructures par des moyens financiers temporels, la commune doit dégager des fonds de

fonctionnement. Les infrastructures, une fois créées, nécessitent des dépenses de gestion et de maintien en état que la collectivité locale n'a pas la possibilité de supporter.

Néanmoins, ce désir de transversalité semble se limiter aux modes de gestion communale des projets de revitalisation et aux méthodologies de pilotage des dispositifs. Quant aux réponses apportées par ces projets aux demandes de la population et aux carences constatées, la transversalité paraît beaucoup moins évidente. La faible transversalité avec laquelle les solutions ont été conçues est un facteur critique assez important que l'on peut souligner.

4. Une politique communale à la croisée des différents niveaux de pouvoir.

Une certaine difficulté de coordination entre différents niveaux politiques et administratifs peut être soulevée. Ce manque de coordination est souvent déploré par mes interlocuteurs. L'administration communale est confrontée notamment aux problèmes de lourdeur des procédures administratives d'acquisition, de gestion de marchés publics, d'appels d'offres, de respect des règles d'urbanisme et des dispositions légales régionales. Souvent, les travaux de réalisation et de mise en œuvre ne commencent qu'à l'issue de quatre ans de CdQ. Mais les projets ne peuvent être réalisés que si la procédure a été clôturée à l'issue de cette période. La loi, en effet, prévoit deux ans supplémentaires uniquement pour achever les travaux des CdQ. La lenteur de l'appareil administratif régional notamment pèse lourdement sur le cheminement des projets et explique en partie le retard pris dans la réalisation. Certaines administrations qui délivrent des permis spécifiques tardent à traiter les dossiers ; les différentes administrations cumulent les retards alors que la population peine à croire à la concrétisation des promesses. Une chargée de mission au sein de la SRDU épingle ce problème en disant :

« Autre grand problème : le permis d'urbanisme délivré par l'administration régionale. Vous avez un dossier de base approuvé en commission de concertation, on se concerte avec le service en question qui va délivrer le permis. ...Au bout du parcours il émet un avis négatif. Il faut prolonger donc un délai de tutelle. Pourtant, il sait qu'il y a des délais courts pour les CdQ. ...On peut tomber sur un dossier qui n'est pas finalisé avant la fin des quatre ans. Si le bon de commande n'est pas parti à la date anniversaire, c'est raté. Et ça arrive...Oui, il y a du tort au niveau de la commune, mais il y a un vrai problème au niveau de la Région. D'un côté il y a un discours vis-à-vis des communes qui dit : voilà, vous devez faire tout dans les délais, d'un autre

*côté vous avez le service qui délivre les permis qui ne s'en embarrasse pas. C'est dans le même couloir que la direction... ».*²¹⁷

Un autre niveau auquel apparaît le problème de coordination est le niveau des politiques sectorielles de l'emploi et de la formation socioprofessionnelle. Les CdQ interviennent en la matière, certes, mais les informations que nous avons recueillies ne permettent pas d'identifier une stratégie de concertation et de mise en relation avec les politiques régionales ou communautaires connexes.

Les enjeux politiques sont déterminants et cruciaux dans la définition des choix de la commune. Renvoyant essentiellement aux accords politiques fédéraux, la PGV pose le problème des priorités à donner : aux investissements ou bien au fonctionnement et à l'emploi. L'accord de gouvernement conclu après les élections de 2004 a fait apparaître un sujet de divergence entre partenaires de la majorité politique. Il s'agit du mode d'allocation des ressources financières relatives à la PGV. En compromis entre les défenseurs de l'augmentation des dépenses d'infrastructure et ceux qui préconisent la réduction de celles de fonctionnement, il a été conclu que 40% du budget devrait être alloué aux investissements et que le budget de fonctionnement devait être réduit. Mais la formulation laisse une grande ambiguïté qui rend ce mécanisme incitatif mais pas contraignant. Cette ambiguïté conforte la position de la commune qui préfère financer le fonctionnement de ses projets par l'apport de la PGV. Aujourd'hui le nombre de contrats de travail financés partiellement ou entièrement par la PGV avoisine les 80 contrats.

A Molenbeek, l'administration communale a choisi de privilégier la création d'emplois par le biais des contrats subsidiés pour agir non seulement sur certaines problématiques urbaines telles que la propreté, mais aussi pour renforcer son dispositif de prévention en augmentant notamment le nombre de gardiens de parcs et des agents communaux. En outre, tout un service d'accueil des primo-arrivants a été mis en place par les moyens offerts par la PGV. Le Service d'Aide aux Molenbeekois Primo-Arrivants (SAMP) est développé grâce à une enveloppe budgétaire pluriannuelle qui couvre essentiellement un certain nombre d'emplois de travailleurs sociaux qui assurent le fonctionnement de ce service.

La commune, qui commence à cumuler les expériences en la matière, amenée à gérer ces dispositifs et une situation socioéconomique critique, se forge graduellement une ligne de conduite. Encouragée par les dispositions

²¹⁷ Entretien avec C. D. chargée de mission au sein du SRDU, février 2005

légales en matière de participation citoyenne, par son expérience et par un besoin indéniable de ressources extérieures, elle concentre son action sur la maîtrise des outils de revitalisation. Plusieurs éléments démontrent que les élus portent un intérêt particulier à la revitalisation et en ont fait un cheval de bataille. Il n'est pas anodin de dire que le retour en terme d'image et de visibilité de l'action politique font de la revitalisation un élément crucial de la politique communale. Les habitants peuvent voir les projets se réaliser et mesurer l'utilité et les fruits des actions de ces élus, notamment du bourgmestre, ce leader politique d'envergure. Plusieurs sources voient dans la revitalisation le fruit de l'action de ce leader et le résultat de son investissement personnel jusqu'à l'idolâtrer en reconnaissant « *l'efficacité de son action* ». « *C'est grâce au Bourgmestre* » nous signale le manager du contrat de quartier commerçant (anciennement nommé le noyau commercial).²¹⁸ « *C'est un homme d'Etat* », dit-il, qui est perçu comme leader capable de mobiliser des ressources et de récolter des fonds.

Dans une étude sur les programmes de cohésion sociale dans les communes bruxelloises, l'équipe dirigée par Andréa Rea²¹⁹ a conclu de son enquête visant à faire l'état des lieux de ces programmes que Molenbeek est l'une des quelques communes qui ont fait de la politique de la cohésion une véritable politique communale grâce à un investissement intensif du Bourgmestre. Il est vrai qu'il y a une réelle complémentarité et un enchevêtrement entre les politiques de revitalisation et de cohésion sociale. Une partie de ces programmes est financée par les dispositifs de revitalisation comme c'est le cas pour la PGV ou pour les contrats de quartier. Rappelons que dans le cadre de la revitalisation, les perspectives de prévention, d'action sociale et de création d'infrastructures de proximité sont des questions essentielles. Mais, si cette forte implication peut s'expliquer par le lien qui existe entre ces matières, l'investissement de la commune reste néanmoins significatif. Cet investissement est corroboré par les informations que nous avons pu recueillir. La quasi-totalité des réunions des CLDI (Commission Locale de Développement Intégré) est présidée par le Bourgmestre. Il en est de même pour les assemblées générales de quartier. Pendant la période d'observation allant de janvier à avril 2005, le Bourgmestre ne s'est abstenu qu'une seule fois d'être présent à une telle réunion.

²¹⁸ Interview avec R. A, le manager du quartier commerçant en novembre 2004

²¹⁹ REA A, 2003 (sous la dir.), *Etat des lieux des programmes Intégration-Cohabitation, Insertion Sociale et Eté-Jeunes*, Centre Bruxellois d'Action Interculturelle, Bruxelles

5. L'ambition participative

La dynamique des CdQ que l'on considère comme la pierre angulaire des dispositifs de revitalisation est imprégnée par une approche participative structurée par un cadre législatif plus ou moins élaboré. En effet, le processus décisionnel inhérent aux CdQ implique la nécessité d'associer les habitants à la gestion des contrats par l'intermédiaire des CLDI désignées lors des assemblées générales de quartier comme instances consultatives. Toutefois, les positions arrêtées par les CLDI doivent être validées par le Collège des Bourgmestre et Echevins et par le Conseil communal.

Les CLDI sont des espaces de concertation et de consultation qui sont instituées pour accompagner la mise en place des CdQ en vertu de l'ordonnance organique des CdQ de 1993 modifiée en 2000 et en 2002. L'esprit de la dite réglementation qui régit cette matière est d'alimenter un processus participatif et d'associer les habitants à la dynamique de revitalisation. Mais cette structure participative, comme démarche de création institutionnelle, est-elle à même de dépasser la divergence des logiques d'actions comme le suppose Pierre Teisserenc ? Permet-elle réellement la formation du consensus et la négociation des compromis tout en étant substantiellement inclusive? Nous tendons à penser que les CLDI peuvent être des espaces de compromis qui ne gommement pas les oppositions, des compromis que, comme AROCENA,²²⁰ nous estimons fragiles car ils ne permettent pas de construire une co-régulation incluant tous les acteurs et les groupes sociaux locaux. Ces espaces n'ont pas pu offrir des possibilités de confrontation et de négociation comme nous l'expliquerons plus loin.

La question de la participation des habitants à l'élaboration des projets de revitalisation, notamment des CdQ, paraît aujourd'hui, à travers les textes organiques des CdQ et par l'importance qu'elle acquiert en pratique, comme un élément essentiel. Des obligations en terme d'outils, tels que la consultation publique et les assemblées de quartier, en terme de calendrier (le nombre de réunions à tenir et l'échéancier suggéré par l'ordonnance) et en terme de structures consultatives telles que les CLDI (s) et les assemblées générales ont été précisées. Les CLDI créées en vertu de l'ordonnance organique des CdQ sont des lieux de concertation, de consultation et de participation ouverts aux représentants d'habitants, aux acteurs économiques, aux associatifs et aux élus. La mise en place de ces structures a connu dans un premier temps des difficultés qui s'expliquaient par l'absence d'un cadre organisationnel clair. La modification de la réglementation apportée par

²²⁰ AROCENA J, 1986, *Le développement par l'initiative locale, le cas français*, l'Harmattan

l'ordonnance de 2000 a clarifié la composition et le fonctionnement des CLDI.²²¹ La nouvelle ordonnance modifiant la loi de 1993 a créé également « l'Assemblée générale de quartier » afin d'élargir le cercle de concertation avec la population. Cette assemblée doit désigner les représentants des habitants dans la CLDI.²²²

En réalité, nos observations ne peuvent pas confirmer la participation effective de tous les organes sensés y être représentés (communautés française et flamande, réseau Habitat, Région...). Contrairement aux structures locales qui y sont généralement présentes et actives, les représentants régionaux et communautaires semblent y être peu présents. Par ailleurs, une pratique d'élargissement de la participation des habitants se fait jour à Molenbeek. En effet, outre les 8 représentants des habitants, des suppléants sont désignés ce qui peut, selon la dynamique participative propre à chaque quartier et l'implication des habitants, élever le nombre de représentants des habitants à 16 membres. Cela ne donne pas droit de vote à la fois au titulaire du siège et à son suppléant.²²³

Le législateur a prévu également un autre outil de participation qui consiste en l'enquête publique mais qui s'applique en général à toutes les procédures urbanistiques. En effet, le projet de quartier doit être soumis à l'enquête publique avant de passer à l'approbation par un comité de concertation qui réunit les institutions concernées par la revitalisation et l'urbanisme dont

²²¹ Il s'agit de l'ordonnance du 20 juillet 2000 qui est aussi complétée par l'ordonnance du 27 juin 2002

²²² Une CLDI est composée par :

- 8 représentants des habitants
- 3 délégués de la Commune
- 1 délégué de la mission locale (organisme de promotion de l'emploi)
- 2 représentants du réseau « Habitat »
- 2 représentants du monde associatif, scolaire ou économique du quartier
- 1 délégué du Centre Public d'Aide Sociale (CPAS)
- 2 délégués de la Région de Bruxelles-Capitale
- 1 représentant de la Commission Communautaire Française
- 1 représentant de la Commission Communautaire Flamande
- 1 représentant par opérateur impliqué dans la mise en œuvre du projet

²²³ Néanmoins, la manière par laquelle la désignation des membres, représentants des habitants ou du monde associatif, s'organise porte à la prudence. En effet, lors de nos observations dans les assemblées générales ou les réunions des CLDI, c'est le Bourgmestre lui-même qui désigne les membres. Cette pratique, aussi transparente que le bourgmestre la veut, alimente les critiques des détracteurs et ce, malgré un discours affiché de vouloir équilibrer les représentations par quartier. Le mode de désignation des représentations reste de toute façon une question épineuse et le mode pratiqué actuellement est fortement mis en question.

l'Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement (IBGE) et la SDRB, et ce, avant de passer à l'approbation du Conseil Communal. Il n'est définitivement validé qu'après l'accord final de la Région de Bruxelles. Le processus décisionnel relatif à un contrat de quartier suit donc un cheminement qui n'est pas sans lenteur :

- 1- Une décision prise par la Région de Bruxelles-Capitale qui lance des contrats en faveur d'un certain nombre de quartiers choisis en fonction de besoins avérés notamment en matière de logement et en fonction des indicateurs socioéconomiques cités plus haut.
- 2- Le lancement d'une concertation avec l'autorité communale pour définir les priorités et les projets à entreprendre.
- 3- La convocation d'une assemblée générale²²⁴ qui met en place une CLDI et qui examine l'étude de base qui établit les priorités et le projet de programme décrivant les opérations à mener. L'élaboration du programme est limitée à un délai maximum de neuf mois.
- 4- L'organisation d'une enquête publique (par l'intermédiaire d'un affichage public) qui soumet, pendant 15 jours, le projet de programme à la consultation publique.
- 5- Le projet de programme est soumis à l'approbation de la commission de concertation composée de la Commune, la Région de Bruxelles, l'IBGE et la SDRB.
- 6- L'approbation par le Conseil communal.
- 7- L'approbation finale par la Région.

Par ailleurs, la question de la composition et de la représentativité des CLDI reste problématique. Des questions se posent à propos de la manière par laquelle se compose la CLDI, de ses compétences et des procédures de prise de décision. La participation, sans cesse mise en évidence par les pouvoirs politiques comme préalable aux décisions en matières urbaines notamment, se trouve mise en question dans la mesure où ses structures n'ont pas un pouvoir décisionnel.

Pourtant, la participation semble être de plus en plus la panacée pour la nouvelle action publique. Promue par les différents discours politiques, propulsée par une tendance qui vantait les mérites des approches participatives et de la codécision, elle est l'une des facettes de la métamorphose de la régulation politique en général. La tendance à privilégier la gestion participative des espaces publics repose notamment sur les conclusions tirées de l'échec des modes d'urbanisation et de l'habitat des années soixante et soixante-dix qui correspondaient à une autre approche de

²²⁴ Celle-ci doit se réunir au moins trois fois pendant l'élaboration du programme

la planification et de l'aménagement du territoire. L'expérience bruxelloise, avec le réaménagement des « Marolles » notamment, ce quartier populaire situé au cœur de Bruxelles, a bouleversé les pratiques en la matière. En effet, des rapports de pouvoir et des actions collectives se sont amorcés dès la fin des années soixante, notamment avec la reconstruction des « Marolles » en 1969. La « reconstruction de Bruxelles » s'est donc engagée sur un fond de contestation de certains architectes et urbanistes qui ont contesté une politique de construction d'une ville obéissant à une logique capitaliste. Ils défendaient l'idée que la ville ne se construit pas selon des formes, des volumes et des compositions mais selon une réalité politique et économique.²²⁵ Ce mouvement a permis l'introduction de certaines pratiques participatives. La participation constituant désormais un principe de base dans la conduite de certains dispositifs de revitalisation mais rien n'est formalisé comme processus participatif dans le cadre de la Politique des Grandes Villes (PGV). Quant aux programmes des fonds structurels européens, la participation des pouvoirs et des acteurs locaux est recommandée sans pour autant en préciser la modalité. Elle constitue notamment l'épine dorsale d'un programme européen baptisé URBACT, connexe à *Urban*, visant la promotion des réseaux d'échange et la culture participative dans une démarche de mise en réseaux des acteurs de renouveau urbain des villes européennes.

6. Bruxelles entre paupérisation et souci d'accroître l'attractivité résidentielle

Devant le défi de « ramener la classe moyenne » afin de contrer la problématique de paupérisation de Bruxelles, le déploiement des stratégies de revalorisation du territoire et d'attractivité résidentielle apparaît comme un enjeu important pour la Région. Plusieurs éléments plaident pour cette hypothèse. Le constat de paupérisation de la Région bruxelloise s'est confirmé depuis plusieurs années malgré un mouvement de retour qui commence à s'amorcer.²²⁶ A Bruxelles, le revenu moyen par habitant est inférieur à la moyenne nationale et il est sensiblement plus faible à Molenbeek. Mais cette réalité est relativisée si l'on prend en compte la grande disparité de revenus entre différents quartiers en sachant que Bruxelles abrite plusieurs milliers de fonctionnaires européens et

²²⁵ NOEL F, 1998, *La ville rapiécée, Les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles*, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 73

²²⁶ Selon DEBOOSERE P et WILLAERT D de la VUB, in, *l'Atlas de la santé et du social de Bruxelles-Capitale*, (p. 43) : « Près d'un cinquième de la population bruxelloise âgée d'au moins cinq ans ne résidait pas dans la capitale au cours des cinq années qui ont précédé le recensement de 2001 » (10% à l'étranger et 7% dans une autre région)

d'organismes internationaux (fiscalement non imposables). Le revenu médian, quant à lui, moins sensible aux effets de disparité s'élevait en 2002 à 17 588€.

Revenu moyen et médian en euros et par an, par déclaration d'impôts (revenus 2002, déclaration 2003) :

	Revenu moyen par déclaration	Revenu médian par déclaration
Belgique	24 621€	18 914€
Région de Bruxelles	23 776€	17 588€
Commune de Molenbeek S-J.	19 849€	15 658€

Source : Statistiques fiscales, INS, in, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale : Statistiques sanitaires et sociales, Commune de Molenbeek-Saint-Jean, édition 2006/1

La préoccupation de la paupérisation de Bruxelles est incontestablement visible dans le document unique de programmation que la Région a soumis à la Commission européenne pour appuyer sa demande d'intervention des fonds structurels dans le cadre de l'objectif 2. Dans le même ordre d'idées, l'inquiétude quant à la diminution des revenus à Bruxelles figure comme deuxième constat parmi les constats introductifs au PRD. Celui-ci s'inquiète de l'« érosion du revenu moyen engendrant une diminution de la capacité contributive ». On trouve dans le tableau suivant quelques informations reprises dans les annexes du PRD qui illustrent cette diminution.²²⁷

Revenu imposable moyen par habitant selon le PRD (Belgique 100%)²²⁸

	1971	1980	1990	1996	1997	1998
Molenbeek	109%	94%	82%	76,4%	74,9%	74,0%
Région de Bruxelles	139%	114%	101%	92,4%	91,6%	91,3%
Flandre	96%	100%	103%	105,2%	105,3%	105,5%
Wallonie	94%	95%	94%	93%	92,9%	92,7%

²²⁷ Supplément au Moniteur belge du 15 octobre 2002, Web : <http://www.prd.irisnet.be/Fr/B1pdf/B1pag07.pdf>

²²⁸ Source : Ministère des Affaires économiques, calculs propres au PRD

Le constat d'appauvrissement est particulièrement remarqué dans la commune de Molenbeek qui passe entre 1971 à 1998 d'un indice de 109% à 74%. Ce constat de diminution de revenus, tout en ne reflétant pas la réalité puisqu'il est basé sur les bilans de revenus imposables dans lesquels certaines informations manquent, traduit le déplacement des ménages à revenu moyen. Les revenus sont, en effet, calculés sur base des déclarations fiscales qui ne touchent que les revenus imposables. En conséquence, les revenus de transfert social ou ceux qui sont en-dessous du seuil imposable n'y figurent pas, tout comme les revenus non imposables tels que ceux des fonctionnaires européens et internationaux.

La situation bruxelloise est encore plus complexe à déchiffrer si on considère que plus de la moitié des personnes travaillant à Bruxelles viennent de l'extérieur de la Région. (38% de Flandre et 17% de Wallonie) ce qui prive la région d'importants revenus fiscaux. En effet, l'emploi à Bruxelles n'est occupé qu'à 45% par des bruxellois. On estime le nombre de navetteurs qui rentrent dans Bruxelles chaque jour pour rejoindre leurs postes de travail à 320 000. Ce nombre important de navetteurs nécessite des dépenses importantes en infrastructures, dépenses qui sont supportées par la Région pour des milliers de navetteurs qui ne lui profitent pas fiscalement. L'importante production de la valeur ajoutée dans la région de Bruxelles, c'est-à-dire la valeur qui est produite à l'intérieur de la région, ne correspond pas aux revenus attribués aux habitants. Ainsi, les navetteurs augmentent la valeur ajoutée et accroissent le bilan macroéconomique. Cela occulte la réalité de la paupérisation des habitants des quartiers historiques.

Depuis le début des années quatre-vingt, l'écart entre la production de la richesse et le revenu s'accroît. La population bruxelloise s'appauvrit de plus en plus par rapport à la population moyenne belge.²²⁹ La part de revenus nets imposables des bruxellois est passée de 11,6% du revenu total de la Belgique en 1980 à 8,6% en 1996. Voilà pourquoi une diminution du revenu moyen par habitant est constatée entre 1980 et 1996. Cela s'explique notamment par l'exode des classes moyennes et l'installation d'une population à faible revenu. En conséquence, le système institutionnel belge conduit la Région de Bruxelles à une très sensible diminution de sa part dans la production de l'Impôt sur les Personnes Physiques (IPP). La part régionale bruxelloise dans la production de l'IPP passe de 17,3% en 1976 à 8,7% en 2005 alors que les parts flamandes et wallonnes passent respectivement de 52,8% à 63,2 et de 29,9% à 28,2%.²³⁰ Cette part dans la production de l'IPP s'avère dès lors

²²⁹ DENY E, et ROUSSEAU S, 2004, *Objectif 2 en Région de Bruxelles-Capitale. Les Fonds structurels européens investissent la ville*, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale - DES, éditions IRIS, n° 40

²³⁰ ZIMMER P, septembre 2006, *BIS+*, n°21, op, cit.

désavantageuse pour une région qui est appelée de plus en plus à des fonctions redistributives, le financement des régions se faisant au prorata de leur participation à la production de cette IPP. La répartition des revenus a des conséquences non négligeables sur la quote-part attribuée à Bruxelles dans le cadre du financement des régions. Mais la crainte essentielle qui préoccupe les politiques est de voir le secteur tertiaire dominer la vie économique bruxelloise. C'est dans ce sens que l'on peut lire dans le PRD : « A défaut d'y porter l'attention requise, l'on peut craindre un phénomène de développement urbain à l'américaine. Le centre de Bruxelles serait alors voué à n'accueillir que les grands ensembles administratifs et une population fragilisée, tandis que la périphérie accueillerait les entreprises les plus dynamiques et une population aisée et active ».

Ainsi, privilégiant une logique d'attractivité résidentielle, entre autres orientations relatives à l'expansion économique de la Région, le PRD fixe comme première priorité pour la Région de « Renforcer l'attractivité résidentielle et favoriser l'équilibre social en améliorant la qualité de l'environnement urbain, au travers d'une politique intégrée et ambitieuse notamment en matière de rénovation urbaine, d'espaces publics, d'équipements collectifs, de propreté et de patrimoine ».

« Cinq éléments retiennent l'attention en matière d'attractivité résidentielle :

1. l'habitat, c'est-à-dire la sphère privée qui englobe le logement et son environnement immédiat;
2. l'espace public, au sens large, qui intègre l'ensemble des espaces de la ville qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une appropriation ou d'une utilisation privée ;
3. la fonction économique et les emplois procurés ;
4. la qualité de l'offre en matière d'enseignement et de culture ;
5. l'accès à un nombre suffisant de services publics et privés, notamment les commerces de proximité, les petits équipements sociaux et culturels.

La Région se doit d'offrir à ses habitants un tissu résidentiel de qualité. Un effort important doit être réalisé pour que la ville attire par ses atouts, qui doivent avoir quelque chose d'original. Cet objectif passe nécessairement par une politique intégrée et ambitieuse entre autres en matière :

1. de rénovation urbaine;
2. d'espaces publics;
3. de propreté et de sécurité;
4. d'équipements collectifs;
5. de valorisation du patrimoine. »

7. Logement et attractivité résidentielle : l'équilibre précaire

Pour inverser la tendance qui a favorisé le déplacement de la « classe moyenne » et la concentration d'une population précarisée, une double stratégie qui vise à renforcer l'attractivité de la commune est déployée. Elle vise à attirer une nouvelle population dans les quartiers tout en cherchant à maintenir la population locale sur place. En effet, parmi les objectifs sectoriels tracés par le PCD²³¹ en matière de logement, il a été recommandé comme premier objectif d'« accompagner *l'augmentation de la population* en accroissant le parc de logement et *l'attractivité* de la commune ». Les démarches proposées se révèlent paradoxales par rapport au diagnostic posé. D'une part, la population augmente d'une façon qui nécessite l'augmentation du parc de logement. D'autre part, le PCD recommande d'accroître l'attractivité de la commune alors que la densité est très importante et que les probabilités de gentrification sur une population socioéconomiquement faible ne sont pas négligeables. Le PCD souligne l'hypothèse d'attractivité suggérée par la proximité de ces quartiers résidentiels du centre-ville qui peuvent se révéler attractifs pour la classe moyenne. Accompagner cette évolution par des projets de « micro-mixité sociale » dans les quartiers fragiles est jugé souhaitable. Pour ce faire, la qualité architecturale, la qualité de l'espace public, la sécurité et la propreté sont les conditions de réussite de cette mixité. Le PCD, tout en insistant sur l'idée de maintenir le logement accessible à la population locale dans les quartiers défavorisés par la multiplication des interventions en matière de logement social et le développement de l'emploi, opte pour le développement des éléments d'attractivité résidentielle par l'attraction culturelle, le travail sur l'image et la cohésion sociale.

7.1 Tentatives de régulation sociale du marché du logement

Introduire des mécanismes régulateurs locaux qui permettent d'atténuer les effets de la déstabilisation de la population locale et de la fixer sur le territoire est une perspective qui semble être visée par la commune. Elle cherche notamment à faciliter l'accès au conseil à la rénovation, aux primes à la rénovation et l'accessibilité des informations sur le logement.

La stabilisation de la population locale et l'augmentation du parc locatif social sont donc des piliers de cette politique de régulation. Il s'agit ici de créer des mécanismes d'équilibrage en matière de logement pour tenter de contrer les effets pervers de l'embellissement et de la mixité. Afin

²³¹ Plan Communal de Développement

d'introduire un mécanisme d'ajustement qui pourrait prévenir des effets de *gentrification* et d'éviter de pousser la population locale à se déplacer sous la pression immobilière, le renforcement du logement social ou assimilé est une mesure corrective. Ceci dit, pour que l'effet escompté se produise, il faut que ces mécanismes de régulation soient à la mesure de la pression qui pourrait être produite. Sur le plan théorique, l'offre de régulation en matière de logement consiste à augmenter le nombre de logements sociaux accessibles aux ménages nécessiteux. Il reste à savoir si, en réalité, il y a un effort conséquent qui est déployé. Or, depuis 1994, c'est-à-dire l'année de lancement du premier contrat, les 7 premiers CdQ n'ont capitalisé que 124 logements (déjà réalisés, prévus ou en cours de réalisation) à attribuer selon les critères du logement social. Notons ici que le Plan logement de la Région mobilise des moyens supplémentaires qui vont permettre notamment de créer 58 logements sociaux supplémentaires.²³² Mais la demande semble dépasser largement l'offre locative sociale publique, ce qui en fait un sujet de dénonciation et d'insatisfaction de certains habitants.

La commune semble donc rencontrer des difficultés à trouver l'équilibre nécessaire entre attractivité résidentielle et satisfaction de la demande de logements sociaux. L'augmentation du parc locatif social et les projets de support y afférents, notamment en matière d'information tel le « guichet info logement », constituent l'une des matières d'action des dispositifs de revitalisation. La question du logement figure parmi les plus épineux problèmes que le pouvoir public communal et la Région de Bruxelles doivent gérer. Ainsi, les programmes de revitalisation tendent à augmenter les parcs de logements sociaux et assimilés. Un autre mécanisme consiste en la régulation sociale du marché par la création d'une Agence Immobilière Sociale (AIS) dont le modèle se répand ces dernières années dans la Région de Bruxelles. Ces agences prennent en gestion des logements publics ou privés afin de les mettre sur le marché locatif à des conditions sociales tout en garantissant aux propriétaires un loyer régulier. Elles veillent aussi à la qualité du logement. Sous la forme juridique d'association sans but lucratif, la AIS Molenbeekoise créée en 2004, offre ses services de gestion locative et de mise en état des logements.

Les autres aspects de la stabilisation et de l'accompagnement de la population locale portent sur les structures d'accueil extrascolaire et le développement des infrastructures de proximité, culturelles ou sportives. L'amélioration du cadre de vie est un élément essentiel qui implique

²³² Signalons que durant les cinq dernières années, de 2000 à 2005, le secteur privé a créé 2 221 logements contre 235 logements créés par le secteur public comme l'annonce la commune (en date du 14/09/2005)

l'embellissement de l'environnement physique, de l'espace public et la propreté. Le PCD, dans sa section sur les politiques à mettre en œuvre en matière de « politique de population et de logement (section 2.1), cite comme première option de base « une commune pour ses habitants en veillant, en priorité, à ce que les interventions correspondent aux demandes, aux besoins des habitants vivant effectivement dans les différents quartiers de la commune ». Cette option, pour qu'elle soit à même d'accompagner la population locale, doit se matérialiser intensément et parallèlement aux autres options de déploiement des politiques ciblées et de développement de la mixité sociale.

D'autres types d'action peuvent cibler à la fois l'attractivité résidentielle et le maintien de la population locale. A cet égard, il conviendra d'expliquer, dans un chapitre ultérieur, les différents outils « de contrôle » déployés pour requalifier l'espace urbain et « rétablir l'habitabilité » à travers différentes actions de dissuasion, de répression et de prévention mises sur pied pour soutenir l'attractivité résidentielle. La convivialité que l'on veut créer passe par la multiplication des fêtes de quartier et des activités festives qui visent à animer ces quartiers même si leur capacité à mobiliser les populations locales reste discutable. A cela s'ajoute le travail de verdurisation encouragé notamment par l'association « Molenbeek formation ». L'amélioration de la mobilité, quant à elle, faisait l'objet de la concertation autour du plan communal (PCM) récemment adopté. Ainsi on peut affirmer que les projets communaux de requalification de l'espace urbain semblent s'articuler sur les axes suivants :

- Lutter contre l'insécurité par des dispositifs répressifs, dissuasifs et préventifs.
- Privilégier l'action culturelle et créer un climat de convivialité à travers des projets festifs et d'embellissement.
- Régénérer l'espace physique tel que l'espace public et les façades.
- Améliorer la mobilité et l'accessibilité de la commune notamment par le réaménagement des voiries.

7.2 L'attractivité résidentielle pour favoriser la mixité sociale

Le deuxième pilier de cette politique résidentielle repose sur une stratégie qui vise à ramener une population d'une catégorie socioéconomique moyenne aux quartiers historiques. Attirer une nouvelle population à revenu moyen pour une plus grande mixité sociale et instaurer ainsi une sorte d'équilibre socioéconomique est une orientation qui s'intensifie. Cette option se déploie en agissant d'une part sur l'offre de logements destinés à être vendus pour

une certaine catégorie de revenus et, d'autre part, sur l'environnement des quartiers dans le sens large. Ainsi, même si ces opérations sont menées par la SDRB, le concours du CdQ Heyvaert à Molenbeek a permis d'aménager un grand lot, *le terrain de l'écluse*, à la porte de Ninove pour en mettre une partie à la disposition de la SDRB qui va y construire plus d'une centaine de logements conventionnés destinés aux ménages à revenu moyen. Cela met en évidence le soutien que la commune apporte à cette politique même si la SDRB est un opérateur régional.

La lecture croisée des politiques régionales et des projets communaux met en évidence la recherche à améliorer l'attractivité notamment par la multiplication de l'offre de logement conventionné, c'est-à-dire accessible aux ménages dont le revenu ne dépasse pas environ 50.000€ indexés annuellement. Par le biais des logements dits conventionnés développés par la SDRB, l'offre est en croissance importante.²³³ Des lots de logements conventionnés ont été créés ou sont projetés.²³⁴ Ainsi, l'offre en logement conventionné, par construction ou rénovation, est d'environ 394 nouvelles unités²³⁵ sur le territoire communal, un nombre significativement élevé par rapport aux 124 logements sociaux en cours ou déjà réalisés. Cela contraste également avec une très intense activité du secteur privé qui a créé 2 221 logements entre 2000 et 2005. Par ailleurs, les volets des CdQ spécifiques au Partenariat Public Privé (PPP) visent la mise en emphytéose de logements ou la viabilisation de terrains afin d'encourager l'investissement privé à la création de logements conventionnés. Un projet de viabilisation d'un terrain qui est prévu dans le quartier Heyvaert, en est un exemple. Néanmoins, le PPP ne semble pas avoir rencontré le succès escompté.

²³³ Voir la publication officielle de la SDRB, *Rénovation urbaine*, Bruxelles 2002.

²³⁴ Ainsi, le projet « Rive gauche » a été implanté sur une parcelle jouxtant le canal et à proximité des quartiers historiques et a offert un nombre de 51 appartements conventionnés. Une deuxième tranche a permis la réalisation de 20 appartements et bureaux. 32 maisons unifamiliales viennent s'ajouter à cette offre de logements conventionnés. Le projet « Cheval Noir » a permis quant à lui la réalisation de 12 unités qui s'ajoutent à 3 autres appartements à la chaussée de Gand. En outre, le projet « Bouvier » a permis d'implanter 34 appartements et 2 duplex dans le quartier Maritime qui accueille un grand nombre de logements conventionnés. En effet, 54 appartements supplémentaires ont été construits dans la rue Ulens ainsi que 23 autres dans la rue Van Meyel. A cela s'ajoutent 13 logements qui seront réalisés grâce au volet PPP du CdQ par la viabilisation d'un terrain. En outre, le projet baptisé *terrain de l'écluse* à proximité du quartier Heyvaert permettra de construire une centaine de logements.

²³⁵ Molenbeek-Saint-Jean, 14/09/2005, La politique communale du logement à Molenbeek-Saint-Jean, Conférence de presse

A côté de l'action sur l'offre de logements conventionnés, des mécanismes d'abattements fiscaux pour la rénovation et l'acquisition de bâtiments dans les zones défavorisées ainsi que des primes destinées à la rénovation des façades sont d'application. Le souci d'embellissement et la préoccupation de réaménagement de l'espace physique révèlent une logique qui focalise essentiellement sur des aspects esthétiques de la régénération urbaine. Les mesures d'encouragement à la rénovation de façades, tout en sachant que les chiffres sur les logements sans petit confort sont révélateurs d'une réelle difficulté, s'inscrivent également dans cette logique d'attractivité par des actions d'embellissement. Les actions entreprises afin d'améliorer l'éclairage public, le réaménagement des voiries et des trottoirs ainsi que les travaux de verdurisation sont des éléments concordants qui consolident ce projet d'attractivité. Plusieurs projets menés dans ces quartiers ont pour objectif l'assainissement des chancres et la réaffectation de bâtiments en abandon. Par la régénération physique de l'espace, un impact psychique est escompté et un retour en terme d'image est visé.

L'idéal de la mixité sociale s'avère donc un enjeu majeur de ces dispositifs. Au travers de mécanismes d'attractivité de ménages à revenus moyens, l'objectif est d'agir sur le schéma global des quartiers en faisant face à la paupérisation grandissante par une mesure permettant de modifier l'image et la cartographie sociale. Mais la mixité n'est pas uniquement sociale, elle est aussi fonctionnelle. La lutte contre la mono-fonctionnalité et la promotion de la multifonctionnalité des quartiers est l'un des objectifs affichés. Ainsi, dans certains quartiers ayant un caractère monofonctionnel se déploient des efforts et des projets visant à accroître la fonction résidentielle ; c'est notamment le cas dans le quartier Heyvaert. Toute une politique cherche à redonner à ce quartier une fonction résidentielle et vise délibérément le changement de sa morphologie pour réduire les activités liées aux commerces de voitures d'occasion exportées vers des pays en voie de développement, en Europe de l'Est ou en Afrique.

8. Le travail sur l'image, la mémoire et la culture

Outre les actions déployées par le pouvoir public pour renforcer l'attractivité, toute une stratégie de communication, de réhabilitation de la mémoire et de travail sur l'image que dégage la commune est mise en oeuvre. Ainsi, la réaction est très vive dès qu'il s'agit de l'image de Molenbeek dans les médias qui s'intéressent souvent à cette commune par des démarches d'investigation ou de « sensationnalisme » médiatique lié aux phénomènes de la délinquance ou de l'islamisme radical. Les responsables locaux, élus et associatifs, se mobilisent pour dénoncer l'image de leur commune véhiculée

par les médias en fustigeant la stigmatisation et « *la négation du grand travail qui se fait dans ces quartiers* ». ²³⁶

Le travail sur l'image et la communication cherche à donner à la commune une image positive. Ce travail se fait, en étant attentif à l'image véhiculée par les médias, par le développement de ses propres outils communicationnels et par l'omniprésence de son Bourgmestre sur différents canaux de communication. Ce travail sur l'image semble transformer les difficultés en opportunités en mobilisant les capacités locales et la force d'indignation et de refus de la stigmatisation. Une stratégie d'interpellation des ressources locales apparaît à travers ces mobilisations.



Une manifestation organisée le 29.04.2005 à Molenbeek: “Molenbeek appelle au respect” contre l'image véhiculée par certains médias. **Source :** Indymedia ²³⁷

La communication s'opère sur différents plans et par différents moyens et suggère l'hypothèse d'un usage démonstratif des projets de revitalisation. Elle mobilise des outils divers allant d'un site Internet au périodique communal d'information « Molenbeek info » en passant par différents outils qui se déploient occasionnellement. Les outils qui nous intéressent ici sont ceux qui sont liés à la revitalisation. A cet égard, différents dépliants

²³⁶ Ce sont les termes de dénonciation qu'employaient les responsables associatifs de la LES notamment sur la radio *Al Manar* le 19 octobre 2006 (émission Info citoyenne 17h00) après la diffusion d'un documentaire sur la télévision publique belge RTBF parlant de l'islamisme radical à Molenbeek. Par ailleurs, une mobilisation générale a eu lieu suite à la diffusion en mars 2005 sur la chaîne flamande VRT d'un reportage présentant Molenbeek comme zone de non-droit.

²³⁷ <http://www.indymedia.be/fr/node/2990>

d'information concernant les contrats de quartier, les services de proximité ainsi que l'action sociale et préventive sont produits. Offrant une bonne lisibilité et couvrant l'essentiel des projets de revitalisation en cours, ces outils poursuivent un double objectif. Le premier consiste à en informer la population à des fins de mobilisation et de promotion de la participation citoyenne. Le deuxième consiste à convaincre et à donner une plus grande visibilité de l'action des élus, ce qui inscrit cette action dans un registre politique de mobilisation de l'électorat. L'usage démonstratif renvoie également à l'instrumentalisation faite de ces projets lors de la campagne électorale. Ainsi, dans le bilan fourni par la section locale du Parti socialiste en marge de la campagne, une partie entière intitulée « *Un cadre de vie embelli et sécurisant pour tous* » a été consacrée à cet aspect. En prologue, on peut y lire:

« *En matière d'investissements, le point le plus remarquable est de donner priorité aux investissements subsidiés : plan triennal de réaménagement des voiries, éclairage public, contrats de quartiers,... Pas moins de 7 contrats de quartier ont soit été finalisés, ont soit vu le jour au cours de cette législature, sans compter la Maison de la Culture et de la Cohésion Sociale dans le cadre du Contrat de ville, la création de la bibliothèque néerlandophone, la rénovation de la bibliothèque francophone, la rénovation lourde de l'église Saint-Jean-Baptiste, l'aménagement et la rénovation de toutes nos écoles...* ».²³⁸

L'interpellation des identités ne repose pas uniquement sur une démarche politique qui cultive une identité territoriale molenbeekoise mais elle repose essentiellement sur un travail sur la culture et la communication interculturelle dans le projet local. La culture paraît comme un outil dans une stratégie d'interpellation : interpellier la culture comme patrimoine, à la fois matériel ou immatériel, dans sa diversité et sa richesse, et la mobiliser comme ressource. Mais la culture permet de cristalliser et de faire surgir les différences. Ainsi le travail culturel reflète l'ambivalence culturelle, le brassage que certaines associations comme le « *Smoners* » et « *Dialogue* » essaient de cristalliser en organisant des activités théâtrales et musicales interculturelles. Bien que la mise en scène des différences paraît être un risque, elle permet de dépasser les différences, de les assimiler sans gommer les particularités : c'est « une fonction de régulation de la diversité sociale ».²³⁹ Ces associations ont été créées et soutenues dans le cadre des CdQ et ont vocation à développer une action culturelle. La première qui a développé des activités musicales et des rencontres d'artistes d'origines

²³⁸ Parti Socialiste, Section locale de Molenbeek, 2006, *Ça bouge à Molenbeek*, p.3

²³⁹ TEISSERENC, op cit, pp. 187-188

diverses,²⁴⁰ la deuxième qui a développé des activités théâtrales, sont, en grande partie, des initiatives de personnes issues de l'immigration qui reçoivent un soutien vital des CdQ.

Dans cette stratégie d'interpellation, le développement des outils de mobilisation vient épauler les projets de revitalisation. Il s'agit d'un travail qui vise à promouvoir les outils de communication avec la population notamment, de mobilisation de la mémoire locale et de l'histoire industrielle et sociale de la commune ainsi qu'un travail portant sur l'animation culturelle en tenant compte de la diversité. Nous assistons à l'émergence de projets culturels et à un investissement de plus en plus visible en la matière. Le lien peut par ailleurs être établi avec les prescriptions du PRD qui privilégie aussi l'axe culturel dans le projet de développement de la Région bruxelloise. Certes, certaines régions en France, rapporte Pierre Teisserenc, ont fait du pari culturel un vecteur de développement et certaines approches de développement territorial mettent l'accent sur le culturel et l'événementiel dans le redéploiement des territoires. A Molenbeek, l'action culturelle semble prendre toute sa place dans la recherche d'attractivité et la construction de l'image. Une telle orientation semble se dessiner pour mettre en valeur le patrimoine culturel et pour redynamiser la création et l'expression culturelle comme outil de revitalisation. Ainsi, la Maison des cultures et de la cohésion sociale, qui a été créée notamment avec le concours des PGV et objectif 2, développe des activités à caractère culturel en s'inscrivant dans le cadre des événements culturels régionaux, en offrant des espaces de rencontre entre public et créateurs culturels et en développant des activités qui se veulent proches des habitants et imprégnées par la diversité.²⁴¹ Selon cette approche de proximité culturelle, des projets de création de mosaïques destinées à embellir les quartiers en rénovation sont développés en associant des enfants des périmètres des CdQ afin de placer ces réalisations dans des espaces publics, souhaitant par cette action permettre aux jeunes de s'approprier leurs quartiers.

L'action culturelle qui semble retrouver une place importante sur la scène locale se manifeste aussi à travers une série d'expositions et d'activités qui tentent d'explorer l'histoire sociale de la commune, notamment l'histoire de l'immigration, pour retravailler la mémoire collective et constituer un nouveau regard sur cette histoire à laquelle Molenbeek est étroitement liée. En outre, un projet en cours consiste en la création d'un Musée de l'Histoire de Molenbeek. Il sera situé au sein d'une ancienne académie de dessin, un

²⁴⁰ Entretien avec M. Z, un des promoteurs de l'association « *Dialogue* », janvier 2005.

²⁴¹ A titre d'exemple : l'exposition « Visages, Paysages, Images » composée de créations d'enfants molenbeekois.

bâtiment classé en cours de restauration et qui abrite également la Maison des cultures et de la cohésion sociale.²⁴² Ce travail sur l'histoire, la culture et la mémoire se complète par une action associative menée depuis plusieurs années par la « Fonderie », cette association qui s'intéresse à l'histoire industrielle et sociale de la commune et aux transformations qu'elle a connues au cours de ces derniers siècles. Un « musée bruxellois de l'industrie et du travail » a donc été créé au cœur des quartiers historiques et des publications paraissent régulièrement pour mettre en évidence ce travail sur la mémoire collective. Des visites guidées du patrimoine historique et industriel de la commune et des quartiers avoisinants sont organisées régulièrement. Par ailleurs, les projets de restauration des monuments et sites situés sur le territoire communal se sont accélérés ces dernières années. Ainsi, l'ancienne académie de dessin a été rénovée et l'église Saint-Jean-Baptiste a été mise en valeur. Un dépliant qui trace un parcours du patrimoine communal a également été édité par la maison de la culture.

En dehors des projets de revitalisation, le jumelage de la commune avec la ville de Oujda au Maroc représente en soi une entreprise à dimension culturelle et politique. De nombreux molenbeekois sont originaires de cette ville. Ainsi, ce jumelage, concrétisé en 2002, constitue une démarche qui vise l'établissement d'un pont entre la culture et le lieu d'origine de nombreux habitants et la commune afin de consolider le travail de rapprochement et de collaboration. Dans cette entreprise, au-delà de la dimension Nord-Sud mise en avant, c'est un objectif politique qui est atteint et qui consiste en un message de rapprochement adressé essentiellement aux habitants de la commune.

9. La création d'activités économiques

Le travail d'aménagement des infrastructures et de réaffectation des chancres et des friches industrielles afin d'y implanter des projets d'habitat ou d'agencer des espaces d'accueil de petites entreprises (centres d'entreprises) vise également à susciter une dynamique marchande et à encourager les entreprises à s'y installer en leur accordant différentes facilités. Les centres d'entreprises mis sur pied à Molenbeek ont pour objectif d'encourager la création d'activités économiques. Une attention est portée à la proportion de créateurs d'entreprises issus de quartiers défavorisés par le document d'orientation dressé par la Région bruxelloise, nombre qui sert d'indicateur de résultats. Cela a pour but d'assurer le suivi des projets subsidiés dans le cadre de l'initiative communautaire, objectif 2.

²⁴² Entretien avec l'historien S. S. en charge de la mise en place du musée communal, novembre 2006

Il semble donc que l'attractivité économique n'est pas négligée mais conçue plutôt dans une stratégie d'action qui vise, d'une part, à réhabiliter préalablement le cadre social et physique et, d'autre part, à offrir des structures d'accueil et des « couveuses » qui permettent d'accompagner l'implantation d'activités. Outre le centre d'entreprises situé au centre historique de la commune, une « couveuse » (soutien et accompagnement en phase de pré-démarrage) et un « incubateur » (locaux et services d'aide à l'installation) sont implantés avec le concours de la SDRB dans le quartier maritime. Dans une optique d'expansion économique, ils visent à soutenir les entreprises en herbe. L'administration communale a mis également sur pied un Guichet d'Economie Locale (GEL). Les deux sites du centre d'entreprises de Molenbeek accueillent une trentaine (31) d'entreprises offrant plus de 80 emplois. Quant au GEL, il a reçu environ 3 250 personnes et il a pu en accompagner 356 d'entre-elles dans leurs démarches de création d'activités et de recherche de financement. On retient qu'à côté d'un important taux de stabilité des activités créées, environ 90% de celles-ci sont créées par des allocataires sociaux ou des personnes sans revenu.²⁴³

Les centres d'entreprises paraissent donc comme une démarche qui vise à accroître la création d'entreprises dans les quartiers en difficulté sans offrir de garanties sur l'intégration de ces initiatives dans le tissu social et territorial (l'origine sociale des promoteurs, la nature des activités). L'accompagnement offert par ces centres aux entreprises en décollage se conjugue à une offre locative encourageante et à des services administratifs de soutien. Le centre d'entreprises de Molenbeek, développé avec le soutien des fonds structurels européens accueille donc quelques entreprises. L'objectif fixé par la Région est d'avoir, à l'horizon 2008, un taux de 50% de créateurs d'entreprises issus des zones fragiles sur un nombre de places créées dans les centres estimé à 90 unités pour toute la Région.²⁴⁴ Par ailleurs, des objectifs sont fixés concernant la création d'activités économiques dans les zones d'intervention de l'objectif 2 dans la Région. Ils visent à définir les indicateurs d'évaluation des actions entreprises dans le cadre du premier axe relatif à la revitalisation économique et qui implique l'action des guichets d'économie locale, des centres d'entreprises et les micro-crédits. Un nombre de 175 activités indépendantes créées est escompté pour 2008. Cela concerne l'axe premier relatif à la revitalisation économique et aux mesures d'ingénierie financière. Le deuxième axe des actions entreprises dans le cadre de l'objectif 2, relatif au « cadre pour un développement urbain durable », qui vise, pour la région de Bruxelles, à créer des places d'accueil de l'enfance, l'assainissement des

²⁴³ Entretien avec A, G, économiste au GIL, janvier 2005 ; informations croisées avec le document produit par la section locale molenbeekoise du parti socialiste au pouvoir « *Ça bouge à Molenbeek* », septembre 2006

²⁴⁴ DENY E et ROUSSEAU S, 2004, *op. cit.*

chancres et les équipements collectifs sera pour la Région évalué en fonction d'une série d'indicateurs dont certains sont relatifs à la création d'emplois ou relatifs au nombre d'entreprises démenagées dans la zone. Le nombre souhaité est de 350 à l'horizon de 2008.²⁴⁵

Par ailleurs, la formation est dès lors un facteur adjuvant au développement et à l'attractivité. Elle rentre en partie dans le volet social des CdQ, objet important des interventions des fonds structurels et des PGV. Mais, dans un environnement bruxellois privilégiant les emplois de haute qualité et à haute valeur ajoutée et devant une importante population molenbeekoise jeune et généralement peu qualifiée, l'adéquation entre emploi et formation se révèle être un grand défi. Dans certaines logiques, la formation contribue au processus productif. Elle joue un rôle d'intermédiaire entre la qualification des ressources humaines et le couple «produit-marché». Cette adéquation entre emploi et formation pèse dès lors sur la politique de revitalisation à Molenbeek. La difficulté semble renvoyer à l'équilibre fragile entre formation et revitalisation et entre «projet individuel et collectif», la combinaison que propose Paul Houée. Dans ce sens, le lien est précaire entre formation et savoir-faire local, entre environnement et population. A Molenbeek, le peu de places de formation disponibles ne semble pas rencontrer substantiellement la dynamique locale et les demandes relatives à la sécurité de l'emploi.

Certains projets sont liés à la dynamique de revitalisation tels que les travaux de pavage et de rénovation de façades par lesquels le *Pavé Molenbeekois* cherche à former aux métiers de rénovation et de pavage en se reliant au processus de revitalisation. Plusieurs associations travaillent sur la formation socioprofessionnelle dont la mission locale pour l'emploi appelée AMIS, l'Association Molenbeekoise d'Insertion Socioprofessionnelle. *Poly Bonnevie*, une coopérative d'économie sociale d'insertion tente également de donner une vocation artistique aux formations qu'elle dispense dans son centre pour lequel elle a bénéficié de soutien dans le cadre du CdQ. Outre les préformations et une offre associative variée, les principales matières de formation portent sur la restauration (*HORECA*) à travers une formation par l'emploi dans un restaurant social financé notamment par les fonds structurels européens. L'insertion professionnelle est un enjeu important pour une commune où une grande partie de demandeurs d'emploi ne sont pas détenteurs de diplômes permettant l'accès au marché du travail. Nous n'avons pas constaté qu'une démarche précise et concertée d'adéquation entre offres de formation et d'emploi est entreprise. Toutefois, des enseignements se dégagent de nos rencontres :

²⁴⁵ *Ibid.* p. 48

- Les places disponibles pour la formation en *HORECA* sont limitées, ce qui ne facilite pas l'accès à cette formation à tous les jeunes désireux de la suivre comme cela nous a été rapporté.²⁴⁶
- Les formations au travail manuel, en maçonnerie notamment, ne provoquent pas l'intérêt des jeunes demandeurs d'emploi qui doutent de leurs débouchés et de la sécurité d'emploi qu'elles offrent. Certaines formations qui sont relativement novatrices telles que la réparation de vélos (Cyclo à Heyvaert), ne sont pas valorisées et n'offrent pas de solides perspectives d'emploi.²⁴⁷

L'organisation de la formation à Molenbeek ne semble pas être en mesure de corriger l'infra-qualification et la précarité, ni par la diversité de l'offre ni par son lien avec le « bassin de l'emploi ». La question d'adéquation est une question emblématique pour la commune comme pour toute la région bruxelloise. Toutefois, il faut signaler que la formation est une compétence à la fois régionale et communale d'où découle une responsabilité partagée.

Conclusions : Un processus basé sur l'insertion de l'échelon local dans un paysage régional

On peut s'interroger sur la logique qui guide l'action publique communale en matière de revitalisation urbaine. Pour ce faire, un regard d'ensemble sur les opérations menées et sur les processus inhérents à leur élaboration permettra de saisir cette logique. Certes, la position politique et idéologique des forces motrices de ce projet détermine largement les choix définis. Néanmoins, l'insertion d'une commune dans un système de pouvoir structuré et la nature hybride et négociée des compromis qu'une collectivité locale peut conclure ébranle toute sorte de déterminisme ou d'essentialisme. Ceci amène bien entendu à relativiser la pertinence d'un modèle d'explication reposant sur une régulation tournée exclusivement vers le local. Il apparaît donc pertinent d'interroger le projet élaboré sur ce territoire tout en restant attentif à ses dimensions globales et à ses interconnexions extra-territoriales. Le projet de revitalisation tel qu'il apparaît à ce stade, n'est pas autre chose qu'une composition de principes et de compromis négociés.

Les informations que nous avons présentées expliquent l'importance de la dynamique de la revitalisation engagée à Bruxelles de façon générale et à Molenbeek en particulier comme stratégie qui vise à freiner la baisse de la quote-part de la Région dans les finances de l'Etat. Contrer la dynamique de

²⁴⁶ Entretiens avec A. habitante, septembre 2006

²⁴⁷ Entretien collectif avec trois jeunes du centre de Molenbeek : Soufiane, Ibrahim et Mohamed, novembre 2004

départ des ménages à revenu moyen contribue à améliorer sa part dans la production de l'IPP. La problématique molenbeekoise s'insère dès lors dans un cadre englobant lié à la baisse des opportunités d'ascension sociale de la population bruxelloise et à la concentration de la précarité dans les quartiers historiques. Les mesures urbanistiques qui visent à réhabiliter ces quartiers, molenbeekoises notamment, s'insèrent dans le cadre d'une politique régionale à laquelle des objectifs de « développement » sont assignés. Le contexte de crise et les solutions envisagées ont incontestablement un ancrage régional qui est d'autant plus important dans une architecture institutionnelle qui place la commune dans une entité régionale fédérée. Le caractère déterminant des orientations reprises par le PRD est un élément providentiel dans la définition des politiques de revitalisation financées en grande partie par la Région. La commune est insérée dans un contexte qui ébranle la pertinence d'une régulation purement locale. Les compétences communales sont certes relativement larges dans le contexte belge mais la conditionnalité dans l'attribution des fonds et la contractualisation des partenariats relativisent le poids d'une régulation locale. Il en ressort qu'une action communale n'est pas une action déconnectée mais qu'elle fait partie d'un système d'action organisé et hiérarchisé. C'est principalement à travers les registres d'action qu'apparaît la capacité d'orientation des bailleurs sociaux.²⁴⁸

Plusieurs principes se dégagent des projets entrepris et renvoient à divers registres d'action. Ils renvoient à une espèce de recherche permanente afin d'accroître ou à améliorer l'attractivité du territoire. Si la logique dominante tend aujourd'hui à attribuer des privilèges micro-économiques pour développer la compétitivité des territoires, la tendance à privilégier l'attractivité économique des quartiers à travers la création d'un climat propice n'est pas improbable. Mais on est ici devant une stratégie d'attractivité qui implique essentiellement le renforcement de la fonction résidentielle et qui, accessoirement, cherche à maintenir la population locale par une régulation d'équilibrage qui cherche à agir notamment sur le marché du logement.

En définitive, indépendamment des critiques que l'on peut formuler, la mise en relation des différentes matières qu'implique la revitalisation : l'embellissement, le logement, la mixité, la sécurité, l'entrepreneuriat et la formation socioprofessionnelle, permet de déduire que c'est une complexité

²⁴⁸ L'implication du pouvoir communautaire européen sur les communes peut être illustrée dans le cas molenbeekoise. En effet, la commune a dû renoncer à la création d'une unité de réparation et d'entretien qui était destinée à effectuer des travaux de réparation rapide dans les logements molenbeekoises. Les réglementations européennes ne permettent pas ce genre de travaux subsidiés car ils ne sont pas conformes aux directives sur la concurrence.

qui implique plus qu'une politique. Néanmoins, au travers de ces dispositifs, une finalité semble se dessiner qui est animée par l'ambition de créer un espace « plus accueillant pour la population, plus attractif pour les acteurs économiques ».²⁴⁹ Ce travail de valorisation du territoire, s'il interpelle les identités, implique une action culturelle et crée des outils de gestion innovants, il suggère l'hypothèse qu'il ne parvient pas à se détacher d'une logique d'invisibilisation de la dualisation sociale et spatiale. Cette hypothèse est d'autant plus probable avec des options qui privilégient une démarche d'attractivité pour ramener une population à revenu moyen aux quartiers en déclin.

Mais cette logique d'attractivité et de redéploiement des quartiers renvoie autant à des logiques supra-locales qu'à des orientations locales. C'est tout un maillage de dispositifs qui confectionne ce processus, qui repose sur une ingénierie locale, sur une capacité à mobiliser les ressources extérieures, sur une habileté à transcender les projets et à en coudre des liens transversaux. C'est là que réside l'intérêt d'une régulation locale. Le local n'apparaît pas simplement comme le réceptacle de logiques diverses et de directives exogènes. Il reste perméable aux interactions et aux processus d'échange avec son environnement et ses partenaires. En Belgique, l'Etat fédéral et la Région jouent un rôle important dans la définition des politiques publiques. « Ce sont les gouvernements, soit fédéraux, soit régionaux, qui définissent les politiques de manière forte ».²⁵⁰ L'institution locale, dans un contexte similaire, agit sur la manière par laquelle ses politiques sont composées. La mise en relation et la confection des différentes politiques, nous l'avons vu à travers les capacités de montage et de composition de ces dispositifs, constituent l'objet d'action de la collectivité locale. Celle-ci peut ainsi mettre l'accent sur des orientations privilégiées. Ceci dit, l'essence même de ces politiques qui tiennent à l'idéal de la mixité et de la modification de la cartographie sociale ainsi que de la régénération physique de l'espace semble être leur marque.

²⁴⁹ MOUREAUX Ph., *Contrat de Quartier Heyvaert*, (dépliant d'information), Molenbeek-Saint-Jean

²⁵⁰ REA A, cité par HAMZAOU, *op. cit.*, pp 109-110