

Prospect

Valoriser les quartiers dans le PRDD et le projet de ville

Cette note a été rédigée par la cellule prospective Prospect, sous la direction du Pr. Eric Corijn, et adoptée par la Commission Régionale de Développement le 19 novembre 2020



TABLE DES MATIERES

1. Introduction	3
2. L’outil de base : le monitoring des quartiers	4
3. Le quartier vu d’en bas	8
4. Le quartier comme cellule de base d’une politique territoriale : le PRDD	12
<i>a. Hiérarchiser les quartiers du local vers le métropolitain</i>	12
<i>b. Vers un diagnostic local partagé</i>	13
5. Le quartier, élément clé pour redémarrer le post-covid	16
a. La politique sanitaire.	16
b. L’habitat.	17
c. Le tissu social.	17
d. L’économie locale.	18
e. La convivialité locale :	21
f. Les transitions nécessaires :	21
g. La gouvernance locale :	21
h. Le quartier comme enjeu de société	22

1. Introduction

La Commission Régionale de Développement (CRD) constate une attitude ambiguë vis-à-vis des politiques de proximité de la part de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et ses opérateurs publics, tels que les administrations et les communes. D'une part, le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) désigne les quartiers comme une échelle de base pour le développement, la RBC travaille depuis de décennies avec des contrats de quartier et dispose d'outils de qualité comme le Monitoring des Quartiers pour mesurer la vie à cette échelle ; d'autre part, nous constatons que le PRDD et ces instruments ne sont que peu ou pas pris en compte dans les projets de modification des règlements et de nouveaux projets de planification stratégique sur lesquels la Commission doit donner son avis. Nous constatons aussi que le PRDD n'est pas encore suffisamment opérationnalisé. Nous voyons également que le monitoring des quartiers est principalement basé sur des données quantitatives et statiques, et pas assez sur des données dynamiques. En plus, dans les plans et projets, chaque opérateur a tendance à utiliser ses propres périmètres, souvent indépendants de la structure des quartiers existants. Ainsi, par exemple, la police utilise ses propres zones, de nouveaux périmètres sont créés dans les plans (PAD), les contrats de quartier couvrent leur propre territoire, les quartiers durables forment des zones à part, etc. Donc, oui, les quartiers existent dans le développement urbain de Bruxelles, mais ils sont « mis à toutes les sauces » et ne sont donc pas une échelle centrale dans la planification et la gouvernance.

Aussi bien du point de vue d'une politique efficace et transversale, que d'un service garanti, ou de l'amélioration de la qualité de vie, du soutien au développement économique local ou du renforcement de la cohésion sociale, la Commission préconise la proximité du quartier, comme première échelle, pour la politique et la qualité de vie. C'est aussi l'échelle première pour inviter les citoyens à exercer une citoyenneté active. L'impact négatif de la crise du Covid-19 et les conséquences encore plus importantes qui nous attendent du réchauffement climatique exigent une politique cohérente et le déploiement ciblé de capacités et de ressources. Dans ce sens, l'utilisation cohérente des périmètres et de la structure des 118 quartiers, tels que définis depuis les années 1990 dans le cadre de Monitoring des quartiers, devrait devenir la règle.

Afin de renforcer ce plaidoyer, la Commission a réalisé cette brochure destinée aux décideurs et opérateurs bruxellois à tous les niveaux de pouvoir, et à tous ceux qui font ou qui veulent faire de la politique de loin ou de près. Cette brochure est divisée en deux parties.

La première partie décrit les outils de planification du PRDD et du Monitoring des quartiers. Elle examine leurs origines et les intentions que sous-tendent ces instruments de planification de qualité, ainsi qu'un certain nombre de propositions sur la manière dont ces instruments peuvent être mieux investis dans le cadre de la transition sociale et écologique que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale présente dans sa déclaration politique.

Dans la deuxième partie de cette brochure, la Commission présente une série de propositions sur la manière dont le quartier peut également être pensé, au-delà de ces instruments de planification existants, comme une échelle idéale de politique et de qualité de vie pour le plan de relance post Covid-19 et pour continuer à garantir un développement urbain social et durable, alors que les effets du réchauffement climatique sont inévitables.

2. L'outil de base : le monitoring des quartiers

Commençons à reprendre les bases de l'analyse et la description des quartiers en RBC. Le Monitoring des Quartiers est un projet qui a débuté en novembre 2005, à la demande du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Charles Picqué. Le projet, avant d'aboutir au site internet, a été élaboré en plusieurs phases. Il aboutit à un outil interactif de suivi des [145 quartiers bruxellois](#). Ces quartiers, conçus comme des entités d'observation urbaine, permettent une lecture fine et aisée du territoire régional, à une échelle infra-communale. L'objectif du Monitoring est de mettre à disposition une sélection d'indicateurs caractérisant les dynamiques et les disparités territoriales au sein de la Région de Bruxelles-Capitale. Des cartes, des tableaux et des graphiques illustrent l'état des quartiers selon différents thèmes : la population, le marché du travail, le logement, ...

Le Monitoring des Quartiers permet ainsi à tout internaute de prendre connaissance rapidement et facilement de nombreuses informations statistiques sur l'un ou l'autre quartier. Il offre également la possibilité de comparer les quartiers entre eux, à l'aide d'indicateurs tels que, par exemple, l'âge moyen de la population, la part des ménages monoparentaux ou le taux de chômage des jeunes.

En ce qui concerne l'élaboration des indicateurs et le développement de l'outil, la mission, donnée à cinq équipes (Cosmopolis-VUB, Démographie-VUB, Igeat-ULB, ISEG-KULeuven et GÉDAP-UCL) était structurée comme suit:

Phase 0 : Inventaire des monitorings existants en Belgique et à l'étranger, avec comme objectif de mettre en avant les caractéristiques intéressantes pour le monitoring bruxellois.

[Phase0 inventaire monitorings.pdf](#) (NL-résumé FR)

Phase 1 : Inventaire critique des sources: analyse des diverses sources potentielles de données et de leurs possibilités d'intégration au sein du monitoring.

[Phase1 sources.pdf](#) (combinaison FR-NL)

Phase 2 : Elaboration des indicateurs: définition des questions auxquelles le monitoring doit répondre, calcul des valeurs dans la mesure de la disponibilité des données.

[Phase2 indicateurs.pdf](#) (combinaison FR-NL)

Phase 2bis: Construction d'une iconothèque, dont l'objectif est de développer les sources de suivi longitudinal des quartiers par l'iconographie.

[Phase2bis iconotheek.pdf](#) (NL-résumé FR)

Phase 3 : Délimitation des zones défavorisées, pour lesquelles, une typologie socio-économique est dressée en fonction de la combinaison des indicateurs de précarité.

[Phase3 RapportZones defavorisees 08 08 11 final.pdf](#) (FR)

[Phase3 RapportAchtergesteldeBuurten 08 08 11 final.pdf](#) (NL)

Phase 4 : Mise en forme de l'outil et mise au point d'un prototype.

Phase 5 : Procédures et recommandations pour le développement futur du monitoring, afin d'assurer sa pérennité : définition des procédures d'actualisation, formation du personnel chargé de l'actualisation et recommandations pour l'élaboration de nouveaux indicateurs.

Ces deux dernières phases sont présentées dans le rapport final, qui reprend également, de manière synthétique, les phases précédentes.

[rapport final 10.12.2008 FR.pdf](#) (FR)

[rapport final 10.12.2008 NL.pdf](#) (NL)

Vu l'importante transversalité de la mission, elle a été suivie par un comité technique, composé des représentants des différents cabinets ministériels, des responsables des différents administrations et organismes régionaux, communautaires, fédéraux et communaux concernés par l'une ou l'autre thématique abordée dans le monitoring.

Les quartiers, conçus comme des entités d'observation urbaine, doivent rencontrer donc certaines contraintes en vue de permettre une lecture optimale des informations sur l'ensemble du territoire régional : la disponibilité des données (souvent fournies à l'échelle des secteurs statistiques); le respect de la vie privée et la signification statistique des indicateurs. Mais le quartier est, avant tout, considéré comme un espace de vie, au sein duquel s'articule une part non négligeable des activités quotidiennes et auquel les habitants s'identifient. Conçu comme un lieu de polarisation (commerces, écoles, et plus généralement sentiment identitaire), il possède généralement une dénomination précise.

En tenant compte de ces différents éléments, dix **critères** ont été retenus pour la délimitation du territoire régional en quartiers¹.

1. Le quartier constitue une aire formant un espace d'un seul tenant.
2. Le quartier constitue une somme de secteurs statistiques spatialement contigus.
3. Le quartier correspond à un espace de vie que partage au quotidien les gens qui y habitent.
4. La délimitation des quartiers tient compte des centres de polarisation (noyaux commerciaux, équipements, etc.). Ainsi, on pourra constituer des quartiers plus dynamiques et multifonctionnels à l'interface de quartiers plus résidentiels.
5. Les limites des quartiers respectent, dans la mesure du possible, les anciennes limites historiques.
6. Les quartiers ont une superficie assez comparable, tout en étant généralement plus petits dans les zones de plus forte densité.
7. Les limites précises d'un quartier sont définies en prenant en compte les limites physiques (canal, voies de chemin de fer, grands axes routiers, etc.).
8. Chaque logement et chaque citoyen qui y réside appartient à un et un seul quartier.
9. Les quartiers ne peuvent constituer des unités trop petites (c'est-à-dire regroupant peu d'individus).

1

https://monitoringdesquartiers.brussels/media/attachments/cms/na/33/Wijken_Methodo.pdf

10. Le caractère assez subjectif du sentiment d'appartenance à un quartier donné peut être pris en compte.

Ces critères définis, un ensemble de découpages déjà existants (tant scientifiques que fonctionnels) ont été examinés :

- Typologie de l'habitat en Région bruxelloise,
- Typologie par structure d'âge,
- Divisions cadastrales,
- Noyaux commerciaux (Sitex),
- Quartiers de la CASBA,
- Quartiers de police,
- Divisions statistiques,
- Découpage utilisé par les agents immobiliers.

Enfin, un contact a été pris avec chacune des communes et, le cas échéant, une rencontre a été organisée, afin d'obtenir des informations sur :

- les découpages existants et utilisés au sein de la commune ;
- les « frontières » à l'intérieur de la commune (boulevard, ...) ;
- les développements potentiels ou en cours de certaines zones.

Sur base de ceux-ci, les différents découpages régionaux et communaux ont été analysés par le consortium universitaire chargé de la conception de l'outil. Un premier découpage a été soumis à l'avis des instances communales et régionales et à certains acteurs de terrain.

Le résultat est un compromis entre les différentes lectures de l'espace et les contraintes susmentionnées (par exemple de tenir compte des secteurs statistiques). 145 quartiers ont ainsi été délimités : 118 quartiers d'habitat (ou 99,7% de la population réside), 6 zones industrielles ou ferroviaires, 18 espaces verts et 3 cimetières. Les trois derniers types de quartiers ont été constitués en tenant compte de plusieurs éléments : le fait de constituer un secteur statistique complet, de se situer au croisement de plusieurs quartiers, de ne pas avoir de développement actuellement en cours et de ne pas être lié à un autre quartier voisin. Vu que l'objectif du Monitoring est une lecture réelle du

territoire régional, certains de ces quartiers (presque un tiers) sont trans-communaux, c'est-à-dire qu'ils regroupent des portions de territoire appartenant à 2, 3, voire 4 communes.

L'outil est géré par l'IBSA (<https://monitoringdesquartiers.brussels>) et existe depuis plus de dix ans. Il est surtout employé comme source d'informations par des chercheurs, comités ou observatoires. Mais on ne peut pas encore dire que les quartiers définis sont entrés entièrement dans les politiques communales ou les découpages des politiques publiques alignés sur les contrats de quartiers : chaque autorité ou institution préfère encore travailler avec ses propres découpages ou dénominations. Cela empêche une politique plus transversale envers la population et l'ancrage des quartiers dans l'imaginaire et la coproduction des acteurs sociaux.

3. Le quartier vu d'en bas

Le quartier a une pertinence pour le Bruxellois. Les 118 quartiers habités sont en premier lieu une **aire de résidence**. C'est le point de vue des habitants qui prédomine dans un quartier résidentiel. Ces habitants ont besoin de certains services et commerces de proximité. Il y a lieu de déterminer plus précisément les services de base et de proximité qui peuvent être présents dans chaque quartier de la ville, surtout si on veut évoluer vers une ville à 10 ou 15 minutes. Mais un territoire urbain n'est pas seulement constitué de ses habitants. A chaque endroit, il y a **des usagers**.

Les différentes couches ajoutées aux fonctions résidentielles insèrent chaque quartier de façon particulière dans le tissu urbain plus large et donne une place de plus en plus importante aux usagers. Ainsi, il y a d'autres fonctions de proximité, orientées vers les quartiers limitrophes dans les centres inter-quartier. Ou, il y a des niches particulières situées dans le quartier attirant un certain public cible. Ou bien encore, ces fonctions ajoutées prennent une importance communale voire même régionale et deviennent un pôle de développement urbain régional. Enfin, certains « quartiers » sont, en fait, des « centres-villes » avec des fonctions régionales, métropolitaines voir internationales. Toutes ces échelles de la fonctionnalité urbaine se situent, en dernière analyse, dans un « quartier », pour autant qu'il y ait des habitants et une certaine vie de proximité localisée. Mais il est clair que l'expérience de vie dans ces différents types de quartiers, quartier résidentiel ou centre-ville, est tout à fait différente. Les vécus des gens d'un quartier, tant habitants qu'usagers, les connotations et usages qu'il(s)/elle(s) donnent à ces

endroits, leurs rêves, narratifs et attentes, leurs atouts, ne sont pas suffisamment intégrés dans l'analyse. **Un classement des quartiers selon leur complexité et multifonctionnalité reste à faire.** Un tel classement diviserait les quartiers selon le poids relatif des habitants et des usagers entre un quartier à dominance résidentielle et un quartier à dominance centre-urbain et avec un quartier intermédiaire avec un poids certain des habitants, mais aussi des fonctions orientées vers d'autres quartiers ou visiteurs.

C'est ainsi que le monitoring et l'analyse des quartiers se base essentiellement sur la composition sociale des seuls habitants. Il manque encore un monitoring des autres pratiques sociales à certains endroits. Là où des recherches spécifiques donnent une image plus précise de la complexité des différentes fonctions superposées (voir les recherches de l'observatoire BSI-BCO du centre-ville par exemple²). On voit la difficulté, parfois, de combiner ces différents usages de la ville et du « faire ville ensemble ». **Il serait donc bien de compléter le Monitoring existant par un suivi des autres fonctions localisées dans le quartier.**

Depuis 1995, plus d'une centaine de **contrats de quartiers** ont été lancés ; de nouvelles adoptions de CQ sont initiés tous les deux ans. Ce dispositif a innové et continue à créer de la transversalité dans l'action au niveau des territoires choisis (généralement entre 2000 et 6000 habitants). Les programmes de chacun d'eux doit être réalisé dans une courte durée (6 ans maximum pur l'ensemble des dépenses), selon des types de dépenses combinant investissement ou gestion, dans des domaines étendus (foncier, construction ou rénovation de bâtiments destinés à ce multiples usages, espaces publics, mesures d'embellissement, gestion d'équipements de proximité, évènements ou fêtes, etc.). Les actions bénéficient d'un budget abondé par la région et la commune, et selon le cas, l'Europe ou d'autres acteurs.

L'objectif central est de « revitaliser » tant le cadre de vie que la vie sociétale du quartier visé. Les sous-objectifs sont, dès lors, organisés en fonction de cela. L'élaboration du programme fait le plus souvent l'objet d'une importante initiative visant à faire participer les habitants et les

² <http://bco.bsi-brussels.be>

impliquer dans l'exécution. Les habitants bénéficient également d'une large emprise sur le déroulé du programme.

A l'initiative de Bruxelles environnement, une 70^{aine} de quartiers ont intégré depuis dix ans les **projets des quartiers durables** (https://environnement.brussels/thematiques/ville-durable/mon-quartier/appel-projets-quartiers-durables/carte-et-projets-des?view_pro=1) .

L'appel à projets Quartiers Durables Citoyens se fixe des objectifs environnementaux, sociaux et économiques, en insistant sur la dimension collective des actions à l'échelle du quartier mais également à l'échelle de la Région de Bruxelles-Capitale. L'appel à projets « Quartiers Durables Citoyens » avait pour objectifs de :

- Favoriser l'émergence de quartiers durables dans le cadre des quartiers existants à Bruxelles ;
- Soutenir, accompagner et valoriser les initiatives citoyennes collectives durables à l'échelle des quartiers ;
- Permettre aux citoyens, aux organisations et aux pouvoirs publics (administrations et autorités politiques) de travailler ensemble pour se donner des perspectives communes à l'échelle d'un quartier et faire évoluer la ville vers une société durable ;
- Renforcer les capacités d'agir des individus, tout en leur offrant des opportunités de participation dans les prises de décisions relatives à la ville ;
- Contribuer à des changements de comportement ancrés et pérennes, tout en laissant la place à l'innovation (réponses locales aux enjeux environnementaux).

L'accompagnement se faisait via des coaches mais également via des rencontres, des formations, l'appui d'experts ou encore la mise à disposition d'outils et de canaux de communication. Cet accompagnement soutient la motivation des groupes d'acteurs engagés dans un projet de quartier durable, en renforçant leurs capacités de mise en œuvre collective de projets fédérateurs, avec pour finalité, l'autonomisation de ces groupes afin de permettre une pérennisation des dynamiques et des projets.

Plutôt que de travailler sur tout le territoire du quartier avec toute la population, il s'agit, ici, de projets portés par quelques habitants ou organisations. De nouveau, nous voyons que le territoire du quartier et le périmètre, dépendent du projet et de l'opérateur plutôt que d'une vision commune. Ainsi, ces projets ne contribuent pas toujours à un développement territorial

transparent où l'on essaie aussi d'informer ou de faire participer les non-participants dans une vision transversale de développement. C'est exactement là, où se trouvent des déficits : d'intégrer l'activité multiple d'acteurs différents et les interventions des autorités et administrations dans une vision de développement durable du quartier dans laquelle chaque habitant peut, sinon trouver son accord, au moins se positionner dans un projet de société.

La lecture du quartier comporte, ainsi, une analyse sociale, une connaissance du terrain pour les habitants, et une analyse socio-économique de la population. Cela produit la géographie sociale très marquée de la RBC. Il s'agit ici des activités humaines, des pratiques sociales, des structurations socio-économiques. Mais il y a aussi, l'analyse spatiale, le cadre de vie, l'infrastructure plus durable et structurante, ce qui est « habité ».

L'analyse spatiale d'un quartier peut se faire avec les éléments structurants définis par Kevin Lynch³. A part le centre, avec un square, il y a des axes, des frontières, des zones et des marquages iconiques. Cette structure est souvent le produit de l'histoire des régimes d'accumulation successifs qui ont marqué le développement de la ville : le centre historique (avec sa structure médiévale), l'expansion de la révolution industrielle avec les industries périphériques au centre et les quartiers ouvriers ou les premiers quartiers suburbains bourgeois, et puis l'expansion moderne de la ville dans une nouvelle périphérie, surtout résidentielle de l'entre-deux-guerres ou d'après la deuxième guerre mondiale. Tout cela marque la structure matérielle du quartier qui comporte aussi une typologie de l'habitat.

Cette analyse spatiale est complétée avec les données sur la population, le marché du travail, les revenus, le logement, le bâti et les équipements, la mobilité, l'environnement, la santé, l'enseignement / la petite enfance et la participation.

³ Lynch, K. (1960); The image of the city, Boston: MITPress;
https://en.wikipedia.org/wiki/The_Image_of_the_City

Comme déjà mentionné plus haut, cette façon d'organiser, de territorialiser les données donne une image trop statique du quartier. Les interactions et les interdépendances avec d'autres acteurs et territoires ne sont pas visibles. Pour faire, donc, de cette échelle du territoire, un projet urbain, il faut encore beaucoup approfondir le diagnostic. C'est là, une mission conjointe de la RBC, des communes concernées, des administrations et de la société civile. Dans ce sens, il n'y a pas encore de politique de quartiers à Bruxelles.

4. Le quartier comme cellule de base d'une politique territoriale : le PRDD

Le quartier en données et le quartier des habitants existe. Les « contrats de quartier » ont instauré une pratique d'aménagement concertée. Mais, le quartier, comme échelle du développement urbain et territorial reste à produire. Bien que dans beaucoup de documents au niveau régional, comme dans pas mal d'accords de majorité dans les communes, une politique des quartiers est préconisée, mais dans aucun des cas, une vision claire est présentée. Cela nous semble un vrai déficit dans la gouvernance et les pratiques.

Pour développer une vision sur les « projets de développements durable de quartier » ou des « schémas de quartier », quelques éléments d'analyse doivent être mis en débat. Il s'agit, en premier lieu, de mobiliser les données existantes et de les combiner avec les acteurs de terrain pour dégager une vision partagée de développement coproduit.

a. Hiérarchiser les quartiers du local vers le métropolitain

Les 118 quartiers habités ne sont pas tous de même nature. Il serait bien de les situer par rapport au PRDD et les politiques régionales dans trois catégories :

-**Le quartier résidentiel** : où la fonction résidentielle prédomine et où tout autre fonction y est soumise ;

-**Le quartier central local** : où la fonction résidentielle est combinée avec quelques autres fonctions productives, de services ou de commerces, mais avec un rayonnement assez localisé. Ces quartiers sont nommés dans le PRDD centres interquartiers ;

-**Le quartier régional ou métropolitain** : où les fonctions résidentielles et locales sont surdéterminées par des fonctions à plus grande échelle.

Cette typologie prend place dans la structure sociogéographique connue de la Ville-Région, produisant ainsi des « bassins de vie » de proximités entre quartiers résidentiels, avec leur centre local proche et leur centre-ville proche. C'est à ce niveau que les réalités communales se construisent.

Penser et développer une vision, se concentre, en premier lieu, sur la deuxième catégorie. La première catégorie a besoin d'un outil simple et générique, orienté vers plus de coproduction et de participation des habitants dans une structure avec la commune et ses administrations. La troisième catégorie est tributaire des plus grands projets et des compétences de multiples autorités supérieures. L'enjeu est, ici, surtout de sauvegarder et de donner une place aux intérêts et besoins des habitants. L'outil à développer d'abord est cette notion de développement de quartier urbain multifonctionnel.

b. Vers un diagnostic local partagé

Ni le monitoring de quartier, ni les habitants livrent suffisamment de savoirs pour en déduire un projet. Il s'agit de combiner une analyse objective scientifique avec les intérêts et consciences présents dans le quartier. Le but est qu'une **méthodologie** se mette en place pour formuler **une nouvelle approche des défis locaux des communes** en partant d'un inventaire des ressources existantes ou manquantes des quartiers et que les besoins soient formulés par les habitants, en fonction de leurs préoccupations et des problèmes quotidiens, dont ceux, exceptionnels, qui se sont révélés lors de la pandémie du Covid 19. L'expérience du confinement ayant montré le grand élan des solidarités existantes.

Une série d'organismes, tel que Citydev, les CPAS, Bruxelles-Mobilité, Bruxelles-Environnement, les groupements citoyens et associatifs, ... doivent être associés à cette réflexion et à la réalisation des propositions les plus pertinentes, coordonnées par les Communes et leurs services : des études types seraient effectuées dans les lieux d'enseignement en Urbanisme pour sensibiliser les étudiants dans les sciences concernées et apprendre à œuvrer de manière multidisciplinaire, en contact avec le terrain réel. L'objectif est de traduire en projets concrets, utiles au Quartier, les aspirations pertinentes exprimées par les habitants eux-mêmes.

La proposition vise une **nouvelle gouvernance** de nos quartiers à l'échelle communale et, dans certains cas, intercommunales, sous forme d'une nouvelle démocratie élargie et décentralisée à mettre en œuvre. C'est important que toutes les personnes concernées aient leur mot à dire. Ce plan est susceptible d'avoir un impact majeur sur leur vie (ou leur organisation, leur commerce...) et c'est donc leur droit démocratique que d'avoir leur mot à dire sur la question. Il est possible et important que la planification s'accompagne du processus de participation le plus large possible. Une telle participation ne peut qu'améliorer les plans. Les résidents locaux, les usagers et les organisations de la société civile sont des experts, par expérience, dans leur quartier ; ils savent comment fonctionnent les rues et les places, comment fonctionnent les transports publics, ce qui manque dans le quartier. Et ils connaissent leurs comportements et leurs besoins. L'expertise d'experts - aussi importante soit-elle - ne peut pas remplacer cette connaissance vécue du quartier. Il est vrai, cependant, que ce type de processus de participation, avec ses points de discussion, attire facilement un certain profil de personnes. Les personnes qui n'ont pas (plus) envie de se rencontrer parce qu'elles ne se sentent pas capables de le faire ou parce qu'elles le font trop souvent à d'autres moments, ne se présentent pas. Pour rendre **possible** une large co-création, il faut s'appuyer sur une collaboration avec les acteurs de quartier (associations, personnes ressources, cultes...) pour atteindre au maximum toute la population.

Néanmoins, nous ne devons pas tomber dans le piège de la représentativité proportionnelle. Nous devons reconnaître aux citoyens leur capacité et leur droit à s'associer mais aussi à se dissocier du processus – participation de la population locale ne peut pas être une obligation pour avoir droit aux investissements ou aux services publics. Si la nouvelle forme de gouvernance vise à être représentative, il s'agit d'une représentativité de perspectives. Ce sont les perspectives qui doivent être présentes dans le processus, pas certains profils de personnes.

Si une telle participation ouverte est le principe de base de cette nouvelle gouvernance des quartiers, des formes de délégation peuvent y être ajoutées pour faciliter la gestion du processus aux moments clés, par exemple, pour approfondir certaines analyses ou idées en petits groupes de travail, mais toujours avec un mandat et un ordre du jour clairement définis de manière collective.

Tout cela nécessite un processus : du temps, un phasage, un accompagnement / formation, une animation active, un moment de clôture.

Cette nouvelle échelle d'aménagement du territoire offrant à chacun un nouveau rapport aux autres, une insertion dans cette urbanité, entre autres, par la prise de conscience d'une véritable

Secrétariat Commission
Régionale de Développement
Gewestelijke Ontwikkelings-
Commissie Secretariaat

Rue de Namur 59
1000 Bruxelles
Naamsestraat 59
1000 Brussel

T +32 2 435 43 56
F +32 2 435 43 99
crd-goc@perspective.brussels [ici](#)
www.crd-goc.brussels [ici](#)

solidarité citoyenne ainsi que par la responsabilisation des citoyens dans l'acte de penser et de construire son quartier comme territoire de sa vie quotidienne.

Un diagnostic partagé se compose de différentes parties :

- Une analyse objective experte : une synthèse transversale sur base des sources mentionnées plus haut ;
- Une analyse des acteurs et des pratiques sociales locaux : la société civile composée de l'économie et des entreprises, de l'associatif localisé, des ressources humaines dans la population, du « commun » existant, des « meneurs » locaux
- Une analyse des acteurs et des services supra-locaux dans le quartier et leurs usagers
- Les services publics : présents dans les quartiers, partis politiques, mandataires, administrations, etc.
- Les défis en matière de besoins de base et aussi en matière de transitions nécessaires : climat, alimentation, logement, mobilité, enseignement, etc.

Un tel diagnostic doit être soumis à une concertation avec le vécu : a) du politique et des administrations et b) de l'associatif et de la population. Tout cela nécessite un processus : du temps, un phasage, un accompagnement / formation, une animation active, un moment de clôture.

Si un consensus maximalement porté peut-être obtenu, cela peut donner lieu à une politique, à un projet de développement durable du quartier pour une période de 4-5 ans. Les autorités, le secteur privé et (une partie de) la population peuvent ainsi s'inscrire dans un projet commun mis en œuvre conjointement et avec des instruments nouveaux de coproduction : un conseil de quartier, un budget participatif, un volontariat organisé, une cohésion sociale, etc.

Cette approche du projet de quartier dépasse les formes de « participation » qui se résument aux « consultations » et « appels d'offres subsidiés », en laissant le pouvoir entre les seules mains des élus et surtout des exécutifs et des administrations. Elle propose une forme de contrat social local, basé sur une transparence du diagnostic et des objectifs, et une coproduction des mises en œuvre. Ce contrat social devrait se concentrer surtout sur le développement des ressources localisées et circulaires. C'est ici que les notions d'« économie essentielle » et de « ville à 15 minutes » deviennent importantes. Le projet de quartier doit miser sur la reproduction qualitative de la vie quotidienne et

des besoins de bases. Faire l'inventaire de services et commerces de proximité, penser les circuits courts, de ce que nous avons besoins à distance de marche, l'habitat pour les enfants et les ados, etc.

5. Le quartier, élément clé pour redémarrer le post-covid

La CRD-Prospect a produit un avis sur le diagnostic et les mesures à prendre pour un exit de la crise Covid. Un nombre de ces suggestions doivent être traduites dans une mise en œuvre d'une politique de quartiers. Citons l'avis de la CRD : « L'échelle des quartiers (118 habités selon le Monitoring des quartiers) est celle de la « ville de proximité » : on trouve des données dans le diagnostic, mais partielles (cf. manque, par exemple, les qualité et capacité d'accueil des équipements sociaux et sportifs, etc.). Il y a bien une carte sur le déficit d'espaces verts publics, mais il serait utile d'en disposer d'autres sur la qualité des espaces publics, les plantations en voirie etc.⁴ Il faudrait aussi un travail sur les capacités des territoires privés à participer à l'amélioration : déminéralisation des sols, perméabilisation des sols compactés dans les jardins, naturalisation et biodiversification des espaces verts privés, production alimentaire par parcelle et recyclage de la matière organique par compostage local (...) Un inventaire des initiatives locales (associations, coopératives...) permettrait de voir le foisonnement mais aussi, parfois, le manque de soutien collectif ».

La crise Covid a mis en exergue des déficits dans le fonctionnement de la société dont certains peuvent être comblés dans une politique de quartiers :

a. La politique sanitaire⁵.

Pour vivre avec les risques sanitaires actuels et futurs, nous devons renforcer le secteur de la santé et cela, entre-autres, dans la prévention et les soins de première ligne. Pour ce faire, il serait bien

⁴ *La plupart des grandes cartes du PRDD reprennent le découpage du Monitoring, mais l'avis de la CRD en son temps n'a de facto porté que sur les textes, très peu sur les plans d'accompagnement.*

⁵ Voir: https://vwgc.be/wp-content/uploads/2019/09/BELEIDSNOTA-GEZONDHEIDSZORG_JDM_17092019.pdf

de penser cette première ligne de façon plus intégrée au niveau du quartier, avec des services sanitaires de proximité, avec des médecins, des infirmières, les pharmacies, des thérapeutes, etc. Mais en intégrant aussi des services sociaux de base et les relais avec l'associatif local. Ces services ne devraient pas seulement être payés par acte, mais aussi pour des politiques de prévention et de santé populaire. Ils devraient être au carrefour des soins plus spécialisés, mais aussi des acteurs sociétaux, des mutualités transformées en mouvements sociaux, etc.

b. L'habitat.

Une des grandes leçons du confinement est l'inégalité sociale dans la qualité de l'habitat, qui est une résultante du logement et des qualités de l'espace public et de provisions en proximité. Une priorité de projet de quartier serait d'augmenter sensiblement la qualité de l'habitat en intégrant de façon transversale la politique de logement, d'accessibilité, et l'aménagement des services et espaces publics. Produire un quartier inclusif et accessible pour tous, en combinant le marché du logement avec des politiques sociales (CPAS) et publiques et avec des initiatives de convivialité et d'entraide.

c. Le tissu social.

Le confinement a également mis en avant le décrochage supplémentaire engendré par la pandémie. Celle-ci a fragilisé davantage les déjà fragilisés. Les petits boulots, assurés au jour le jour et pas toujours dans la stricte légalité, par des personnes qui étaient *borderline* sur le plan social, ont largement été décimés depuis le début de cette période. De nombreuses personnes ont plus simplement perdu leur emploi dans ce contexte économique fragile, incertain. Or les besoins d'agir dans les quartiers subsistent voire s'amplifient. Les pouvoirs locaux sont très souvent sans possibilité de recruter pour satisfaire des besoins criants au plan de la proximité. Pourtant, des réponses existent. Le quartier est également une base opportune pour lancer des actions sur le plan social, et en particulier celui de la mise à l'emploi de personnes qui ne sont plus actives sur le plan professionnel. En France, par exemple, les « territoires zéro chômeurs » se multiplient, après une longue phase d'expérimentation. Devant ces besoins grandissants et la nécessité de donner aussi un horizon à ceux qui décrochent, des dispositifs peuvent être

lancés à court terme, bénéficiant des enseignements venant des dispositifs qui ont été naguère initiés : cadre spécial temporaire, plan Rosetta, etc.

d. L'économie locale.

Le confinement états une expérience du « local » qui nous a donné une vue sur les services « essentiels » du quartier. En faire l'inventaire et garantir leur durabilité peut donner une base pour un plan de développement économique de quartier et mesurer les ambitions possibles pour une économie plus localisée.

C'est, ici, le moment d'insister sur la notion d'**économie essentielle**, l'économie de base. L'économie de base ou économie essentielle est, à la fois, un segment spécifique de l'économie et un moyen de relier l'économie à la vie quotidienne des gens. En tant que sous-secteur de l'économie, l'économie essentielle se concentre sur les biens et services ordinaires mais nécessaires pour répondre aux besoins quotidiens. Ils sont accessibles à tous les citoyens, indépendamment de leurs revenus et sont distribués par le biais d'un ensemble de chaînes et de réseaux locaux. Il s'agit, par exemple, des services publics, des transports publics, des banques de détail, de l'alimentation, des soins, de l'éducation, du logement, etc. Il s'agit de biens et de services qui ne participent pas, ou beaucoup moins, à la concurrence internationale interurbaine et qui offrent un retour sur investissement territorial garanti. Par conséquent, l'économie essentielle joue un rôle crucial dans la résilience des villes, en particulier, face à des crises telles que la crise financière de 2008, la récente crise sanitaire de Covid-19, ainsi que la crise du réchauffement climatique latente. Tant par des calculs basés sur le Produit Intérieur Brut que sur l'emploi régional, l'économie essentielle représente 30 à 40% de l'économie régionale bruxelloise. En outre, certains de ces sous-secteurs fournissent une grande partie des emplois peu qualifiés, par exemple, dans le secteur de la construction qui produit et rénove non seulement des logements, mais aussi nos écoles, bureaux, maisons de la culture, salles communautaires, bâtiments de service public, égouts, rues, etc. Dans une ville post-industrielle comme Bruxelles, on a tendance à se concentrer principalement sur la consommation de ces biens et services essentiels. Néanmoins, il existe toujours une présence significative d'entreprises manufacturières dans la région de Bruxelles-Capitale, comme dans les secteurs de la construction et de l'agroalimentaire, et la Commission reconnaît, dans les instruments de

planification récents tels que le Plan industriel et le Programme régional d'économie circulaire (PREC), l'intention politique de soutenir pleinement ces secteurs manufacturiers.

La question que nous nous posons dans ce document est de savoir quel rôle le quartier peut jouer dans la consommation et la production de l'économie essentielle. À cet égard, nous notons que les plans de politique économique susmentionnés mettent l'accent, d'une part, sur le soutien aux entreprises (souvent plus grandes) et, d'autre part, sur la sensibilisation des citoyens bruxellois. Ces plans partent souvent d'une attitude passive de la part du citoyen et ignorent trop souvent le rôle potentiel des petites et moyennes entreprises (PME). Néanmoins, une région comme Bruxelles-Capitale peut aussi inviter et mobiliser les forces actives de ses citoyens et des acteurs plus petits, non commerciaux ou moins commerciaux, afin de garantir des services essentiels. Par exemple, nous constatons, à travers les procédures de l'enquête publique, que les Bruxellois souhaitent être impliqués dans la transition socio-écologique de l'économie et de l'aménagement bruxellois. En outre, la pratique montre qu'il existe de nombreuses initiatives, petites et grandes, émanant de citoyens, d'organisations à but non lucratif et de PME qui contribuent à la fourniture de biens essentiels, tant du côté de la consommation que de la production. Les recherches - par exemple, dans le secteur alimentaire - montrent que ces initiatives sont bénéfiques pour la cohésion sociale, qui a été l'un des objectifs politiques prioritaires de toutes les législatures depuis la création de la région en 1989. Ces initiatives sont souvent le résultat de coproductions avec différentes constellations de citoyens, de partenaires privés et publics.

La recherche dans le domaine du logement, par exemple, sur le modèle du Community Land Trust (CLT) montre de manière concluante qu'une autorité publique locale en tant que partenaire de coproduction augmente considérablement les chances de succès et l'échelle des projets CLT. Nous voyons également l'utilisation de formes innovantes de financement telles que le crowdfunding et toutes sortes de cofinancements, ainsi que l'expérimentation de logiques financières alternatives, comme l'utilisation de la monnaie locale bruxelloise. La Commission préconise donc la pleine mobilisation de ces forces actives dans la ville, leur intégration structurelle et leur soutien dans sa politique et sa planification. Cela signifie qu'il faut dresser la carte de ces initiatives à l'échelle du quartier, les inclure dans les instruments de

planification existants, et identifier et éliminer les obstacles juridiques qui tempèrent souvent ces initiatives ou les rendent presque impossibles.

Le modèle coopératif dans le logement suscite également l'attention. Renouant avec la dynamique qui a vu naître les coopératives de logement social, différents acteurs expérimentent des modèles de coopération qui repose sur la propriété collective de l'ensemble de l'immobilier et du foncier, et dont le coopérateur détient des parts sociales à hauteur des avantages qu'il se verra accorder (logement, équipements, etc.). A l'étranger, le modèle de Zurich suscite l'intérêt (un quart du parc de logement y est sous statuts coopératif).

C'est dans cet esprit que nous reprenons quelques suggestions déjà faites dans notre avis (http://www.crd-goc.be/wp/wp-content/uploads/20077_1995AD.pdf):

- Redémarrer l'économie de proximité en installant des contrats pour favoriser des synergies entre commerces (internet), en stimulant le pouvoir d'achat et l'accessibilité des pauvres (monnaies alternatives) et en intégrant l'économie de marché et les services sociaux
- Collaborer avec les travailleurs communautaires sur le terrain, tant associatifs que publics, pour aller à la rencontre des tous ceux et celles qui pourraient développer des initiatives de production de l'économie essentielle pour les stimuler, créer des connexions et synergies entre eux et les accompagner.
- Mettre à disposition des lieux propices à la rencontre entre les personnes et les groupes qui veulent lancer des initiatives, mais aussi à héberger des expérimentations. Ces lieux peuvent être basés sur l'expérience des centres d'entreprises mais devraient s'ouvrir aussi à des initiatives associatives, l'économie sociale et solidaire et à des associations de fait.
- Développer une nouvelle génération de contrats de noyau commercial, se basant sur l'exemple wallon de « l'association de gestion des centres-villes » (AMCV) en matière de design opérationnel.
- Les articuler, lorsque c'est possible, avec d'autres dispositifs transversaux de type « Contrats de quartier ».
- Instituer des « coopératives de quartier » et les doter, dans chaque quartier, d'un fonds pluriannuel de 100.000 euros (ainsi que proposé lors de la campagne électorale régionale).

- Déployer, à l'exemple d'Amsterdam, des Smart Work Center, de manière à réduire les besoins de se déplacer, en quadrillant le territoire d'une offre combinée à la fois multimodale et de diversité des équipements (halte-garderie, dépose de commandes, salle de réunion, etc.).

e. La convivialité locale :

Une politique de proximité doit se concentrer sur la construction d'un lien social intergénérationnel. A ce niveau, le confinement a montré deux manques connus : la nécessité de réduire les « homes » en taille et de les intégrer plus dans un tissu de vie de proximité et de penser plus une ville et un espace public à la taille des enfants. Les deux aspects doivent faire partie d'une politique sociale à la taille du quartier en intégrant plus les services par génération et en ouvrant les services professionnels et commerciaux au volontariat et l'associatif.

Aussi, les institutions éducatives, culturelles et artistiques doivent-elles, sans pour autant changer leurs missions plus larges, avoir une ouverture pour leurs missions locales dans le cadre du projet de quartier.

f. Les transitions nécessaires :

La crise covid a accentué la crise écosystémique et augmenté les urgences pour combattre la crise du climat, énergétique, des ressources etc... Un projet de quartier devrait donc attirer des contrats et des financements pour des actions d'isolation, de production d'énergies, de verdurisation, d'agriculture urbaine, etc.

g. La gouvernance locale :

Il est clair que la dynamique de quartier ne repose pas seulement sur les autorités, les services publics ou le secteur privé. Il doit être porté, et même conditionné par la volonté de citoyens et de l'associatif de prendre leurs responsabilités. Pour que cette volonté ne soit pas évaporée dans des initiatives « bottom up » qui sont marginales et non durables, il faut que ces dernières soient connectées entre elles et intégrées dans une vraie coproduction structurante. Il s'agit d'une insertion de l'énergie citoyenne dans un projet négocié avec les volontés politiques ; la voie du diagnostic et de la planification et la voie du soutien à l'économie essentielle doivent se dérouler ensemble, dans une interaction où l'une influence et renforce l'autre. Ce faisant, un

vrai partage du pouvoir peut être expérimenté et un élargissement de la démocratie représentative installé.

h. Le quartier comme enjeu de société

Mettre en discussion une politique de quartier, c'est aller à la recherche du « degré zéro » pour une revitalisation de la démocratie et de la convivialité. C'est à ce niveau que l'espace et la vie privée se connectent immédiatement à un espace collectif et public. Et, dans les conditions de la ville multiculturelle et diverse, ce lien se présente, dans la plupart des cas, comme un lien avec l'Autre. C'est cela, l'enjeu de l'urbanité, d'une convivialité respectant la différence, d'une forme de société urbaine post-communautaire et post-nationale.

Il est clair qu'il faut oser prendre le pouvoir au niveau de l'échelle de base, de l'écosystème de proximité, du bassin de vie. C'est d'abord à ce niveau que la territorialisation des défis planétaires doit et peut avoir lieu. Ces projets choisissent de raconter le projet émancipateur, un discours qui engendre et produit son sujet social actif. Pas d'essentialisme, dans lequel certaines positions sociales ou certaines organisations spécifiques ou certains courants d'idées seraient, de par leur position objective, mieux à même de porter l'émancipation ou la libération. Ce débat aussi est celui du XXI^e siècle et laisse le XX^e siècle loin derrière en tant qu'expérience intéressante mais ratée. Le peuple, l'humanité qui doit porter un monde meilleur, doivent encore être « construits ». L'urbanité pourrait bien être ce nouveau sujet historique. Dans cette reconstruction, toute idéologie et son organisation sont confrontées au bilan historique de leur passé. Et dans ce travail de bilan, la pensée critique ne pourra pas se soumettre aux loyautés organisationnelles ou historiques. Un autre monde est nécessaire. Un autre monde est aussi possible. Mais il faut alors élaborer un projet politique en rapport avec le nouveau système-monde.

Et comme nous l'avons indiqué, c'est à ce niveau que l'écosystème de base doit être défini, que les structures de mobilité et de géographie sociale structurent l'espace. C'est à ce niveau qu'un changement de métabolisme urbain doit être introduit : davantage d'économie circulaire, d'égalité sociale, de culture urbaine, cosmopolite et interculturelle. Et ensuite : davantage de démocratie participative et de politiques facilitatrices. Pour en arriver là, une refonte du champ

politique est nécessaire. L'émancipation devra se fonder sur un programme paneuropéen avec des sections locales métropolitaines. Voilà la révolution urbaine. Le travail est devant nous. Il nécessite un tournant mental. Une ville n'est pas un pays... c'est tout un monde ⁶!

Le Plan Régional de Développement durable définit le projet de ville Bruxellois multipolaire à quatre échelles. Nous voulons, avec ce document, mettre en exergue l'échelle de base, celle du quartier, et lui donner toute son importance, tant pour le développement territorial, mais aussi, à la recherche de l'adhésion et de la participation de la population que nous croyons la plus abordable dans la proximité. C'est ce débat que nous voulons ouvrir en partant de quelques constats de base développés dans ce document.

1. La Région Bruxelles-Capitale a déjà un bon et long bilan de politiques et de travail de quartier, tant de la part des autorités avec les Contrats de Quartiers et le Monitoring des Quartiers, que de la part de la société civile par le travail des Comités de Quartiers multiples.
2. Malheureusement ces instruments ne sont pas encore intégrés dans le travail territorial localisé par toutes les communes, administrations, opérateurs publics ou privés. Une vraie politique des quartiers nécessite du travail plus coordonné sur les mêmes espaces. Nous insistons sur la nécessité dans tout projet ou plan de s'en référer aux périmètres et aux données du Monitoring des Quartiers.
3. Il faut perfectionner l'instrument du Monitoring en y intégrant encore plus de données et analyses qualitatives sur les activités et pratiques sociales et culturelles et en y incluant une typologie en trois catégories : résidentiel, centre local, centre régional ou métropolitain.
4. Une approche et méthodologie générale de plan coproductif de développement durable du quartier pourrait être mise en place pour tout quartier, indépendamment du fait qu'ils font partie ou non des critères établis dans certaines politiques. Nous devons insister auprès des

⁶ E. Corijn (2019): *Une ville n'est pas un pays. Plaidoyer pour la révolution urbaine*, Bruxelles: SAMSA

communes pour qu'elles développent une telle politique et collaborent avec les communes limitrophes sur les quartiers transfrontaliers.

5. Une attention particulière doit être portée à la deuxième catégorie de quartiers, ceux qui combinent la fonction résidentielle avec des fonctions de services de proximité. C'est à ce niveau que la « ville à 15 minutes » et « l'économie essentielle » doivent être pensées. La relance post-Covid est l'occasion d'investir dans une politique sanitaire plus préventive et plus locale, dans une plateforme de services et commerces locaux de base où collaborent le marché, les communes et les services publics et dans l'activation de la population dans un modèle plus collaboratif et plus coproductif.
6. Pour mettre en place une telle politique, il pourrait être bien, au niveau régional, d'organiser une table ronde entre pouvoirs communaux, l'associatif des quartiers et les administrations.