

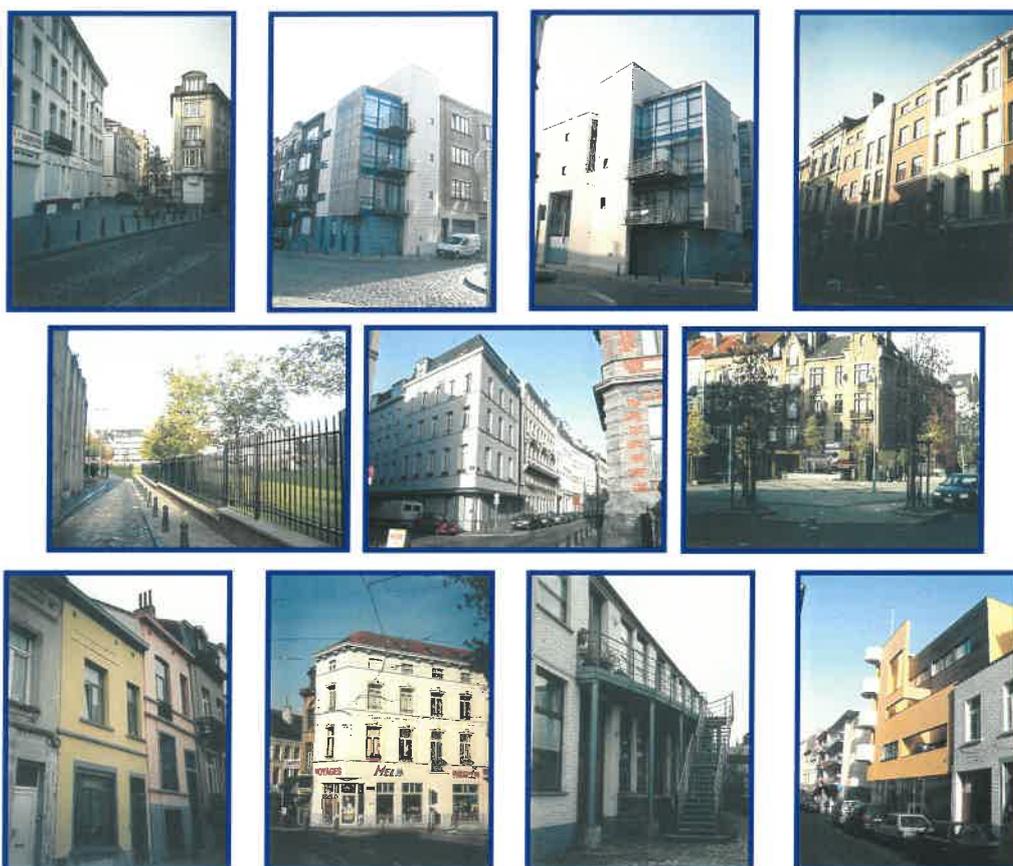


BILAN DES CONTRATS DE QUARTIER

1994 - 1998

EN RÉGION BRUXELLOISE

SYNTHESE



Etude réalisée par Deloitte & Touche et ARIES engineering & environment
en collaboration avec Benoît Moritz, architecte-urbaniste

DECEMBRE 2001

Association momentanée

**Deloitte &
Touche**

ARIES
engineering
environment

u.
urban
.brussels

CENTRE DE DOCUMENTATION
DOCUMENTATIECENTRUM



20230300

ASSOCIATION MOMENTANEE

Deloitte & Touche
Management Solutions
Résidence Vinci
Av. Gouverneur Bovesse 29
B-5100 Namur (Jambes)
BELGIUM

ARIES engineering & environment sa
Ferme du Prince
Chemin des Deux Fermes 1
B-1331 Rosières

Bilan des Contrats de Quartiers en Région bruxelloise 1994 - 1998

Synthèse

Décembre 2001

TABLE DES MATIERES

1. Etats d'exécution financiers	3
1.1. Evolution générale des programmes	3
1.2. Evolution par contrat de quartier	3
1.3. Evolution par volet	4
2. Etats d'exécution des actions	4
2.1. Logements et équipements réalisés (volets 1, 2 et 3)	4
2.2. Espaces publics (volet 4)	5
2.3. Cohésion sociale (volet 5)	6
2.3.1. Les actions menées	6
2.3.2. Les CLDI	7
3. Constats sur la mise en oeuvre	8
3.1. Coordination générale	8
1.1. Délai de réalisation	9
3.2. Difficultés n'ayant pas permis de rencontrer la totalité des objectifs	10
4. Analyse des contrats de quartier par rapport au cadre de référence	15
4.1. Le cadre de référence global	15
4.2. Le cadre de référence interne des CdQ	16
5. Bilan des programmes	17
5.1. Généralités	17
5.2. Les logements	17
5.3. Embellissement du quartier	17
5.4. Intégration / cohésion sociale	18
5.5. Mise en oeuvre	19
6. Difficultés pour l'établissement du bilan	20
7. Elaboration des programmes	20
8. Définition d'une grille d'analyse et de suivi des contrats de quartier	22
9. Conclusion	26

1. ETATS D'EXECUSION FINANCIERS

1.1. Evolution générale des programmes

- ✓ L'évolution générale varie fortement d'un Contrat à un autre et ce corollairement à la diversité des options prises et des actions menées. Ainsi, chaque Contrat possède ses spécificités et l'établissement de typologies ne paraît pas à priori pertinente.
- ✓
- ✓ Aucun Contrat de Quartier n'a pleinement " consommé " les montants financiers qui lui étaient alloués et il reste donc, à l'issue du délai de mise en œuvre, un solde non consommé de 15% du budget initial global (+/- 321 millions de FB). On constate aussi qu'il n'y a pas de déséquilibre très important entre Contrats de Quartier puisque les parts de budget dépensé oscillent entre 81% (" Saint-Jean-Baptiste ") et 96% (" Wielemans "), minimisant ainsi les variations dans la clef de répartition des budgets entre Contrats de Quartier¹.

1.2. Evolution par contrat de quartier

- ✓ Le Contrat de Quartier " Anneessens-Fontainas " a utilisé 81% des fonds qui lui étaient destinés. L'ensemble des projets de logements en volet 1 prévus au moment de la modification de programme ont été réalisés de même que les opérations relevant du volet 4. En fait, le solde de 19% de fonds non utilisés correspond à une opération portant sur l'aménagement d'une infrastructure mixte centre d'entreprises / centre sportif (volet 1) qui n'a pu se réaliser ainsi qu'à une opération de volet 3 qui a échoué.
- ✓ Le Contrat de Quartier " Anvers-Alhambra " a utilisé 82% du budget initial. La non-utilisation de 18% du budget s'explique par le fait que ce Contrat de Quartier a misé tout au long de sa mise en œuvre sur les volets 2 et 3, volets qui n'ont donné *in fine* aucun résultat.
- ✓ Le Contrat de Quartier " Wielemans " a utilisé 96% du budget qui lui était alloué soit le pourcentage le plus élevé de tous les Contrats de Quartier. Ce Contrat de Quartier a principalement misé sur des opérations relevant du volet 4 développés en synergie avec le volet 5 et relevant exclusivement d'acteurs publics. Une des deux actions relevant de volets mixtes 2/3 a abouti et le budget libéré par l'opération non réalisée a été réinjecté au dernier moment dans le volet 4.
- ✓ Le Contrat de Quartier " rue Gray " a utilisé 83,1% du budget qui lui était alloué. Ce taux de dépenses s'explique en grande partie par la stratégie établie à l'issue de la deuxième année de mise en œuvre de privilégier l'investissement sur des opérations relevant du volet 1 et réalisées sur un patrimoine communal (la part de ce volet passe de 39,4% dans le programme initial à 77% à l'issue du délai de réalisation). Le montant non consommé correspond à des opérations relevant des volets 2/3 qui n'ont pas abouti.
- ✓ Le Contrat de Quartier " Saint-Jean-Baptiste " a utilisé 81 % du budget qui lui était alloué et ce, bien que toutes les opérations relevant des volets 1 et 4 aient été réalisées. Le fait que 19% du budget n'ait pas été utilisé s'explique en partie par le fait que la Commune n'ait pas rentré de justificatifs pour les actions menées en volet 5 mais surtout par une estimation budgétaire initiale supérieures aux coûts réels de mise en œuvre.

¹ Remarquons aussi que quatre des six Contrats (" Anneessens-Fontainas ", " Anvers-Alhambra ", " rue Gray " et " Saint-Jean-Baptiste ") ont des pourcentages de dépenses variant autour de 80%.

- ✓ Le Contrat de Quartier “ Barrière-Bethéem-Saint-Gilles” a utilisé 87,9 % du budget qui lui était alloué. Ce Contrat de Quartier a connu beaucoup de modifications en termes de programmations d’opérations relevant des volets 1, 2 et 3. Le volet 4 est resté quant à lui presque inchangé. Les 12,1% de fonds non utilisés s’explique par le fait que ce Contrat de Quartier a misé tout au long de sa mise en œuvre sur les volets 2 et 3, volets qui n’ont donné *in fine* aucun résultat faute d’investisseurs privés.

1.3. Evolution par volet

- ✓ Le volet 1 n’a connu de diminution de part dans aucun Contrat de Quartier. Au contraire, il a subi des hausses variant d’un Contrat à un autre. Ainsi, dans le Contrat de Quartier “ rue Gray ”, la part du volet 1 est passé à 39,4% dans le programme de base à près de 77% à la fin de sa mise en œuvre. Ce volet a également connu une hausse importante (+19%) dans le Contrat de Quartier “ Anvers-Alhambra ” et dans une moindre mesure dans les Contrats de Quartier “ Saint-Jean-Baptiste ” et “ Barrière-Bethéem-Saint-Gilles”.
- ✓ La part du volet 2 est nulle (ou quasiment nulle) dans quatre Contrats de Quartier sur six. Seuls les Contrats de Quartier “ Anneessens-Fontainas” et “ Wielemans ” ont vu des projets se concrétiser dans ce cadre². A noter que dans ces deux Contrats de Quartier, la part des volets 2 croît légèrement en relation avec la valeur des biens à acquérir (sous-estimation initiale).
- ✓ La part du volet 3 est également nulle dans quatre Contrats de Quartier sur six. Seules deux opérations ont été réalisées : une à Saint-Gilles et une à Forest (opération mixte “ Cinzano ”-voir supra).
- ✓ La part du volet 4 croît de manière significative dans les Contrats de Quartier “ Anneessens-Fontainas ” et “ Gray ” et “ Wielemans ” où de nouvelles opérations sont ajoutées aux programmes au fur et à mesure de l’avancement de la mise en œuvre. Dans les autres Contrats, les volets 4 ne sont globalement pas étoffés par de nouveaux projets et les parts de ce volet restent globalement inchangées ou diminuent en fonction des coûts réels des travaux initialement planifiés.
- ✓ La part des volets 5 est initialement faible partout, mais croît légèrement dans tous les Contrats de Quartier (à l’exception du Contrat de Quartier sur Saint-Gilles où la part de ce volet diminue) et ce corollairement à la mise en place progressive de programmes. A noter que sur Forest, cette part connaît une croissance importante de plus de 5% entre le projet initial et le programme finalisé. Par rapport à l’enveloppe générale, la part globale de ce volet reste très faible. Par rapport, à ce constat, le Service régional de la Rénovation urbaine fait le constat suivant : “La part du volet social peut apparaître faible en regard des investissements dans les autres volets mais plus que les budgets, ce qui doit être mis en évidence, c’est la dynamique mise en œuvre par l’adoption d’une démarche intégrée qui associe les différents acteurs locaux et les habitants de quartier ”³.

2. ETATS D’EXECUTION DES ACTIONS

2.1. Logements et équipements réalisés (volets 1, 2 et 3)

Le nombre de logements produits en volet 1 est partout supérieur à celui initialement prévu. Les logements réalisés dans le cadre de volet 2/3 sont par contre nettement inférieurs. La part de

² Dans le cas du CDQ “ Wielemans ”, il s’agit de l’opération mixte “ Cinzano ” combinant volet 2 et volet 3.

³ extrait du “ Mémoire 1999 ”, Service de la Rénovation urbaine de l’A.A.T.L., Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, 1999, non publié, p.18

logements produits en volets 2 et 3 (ou 2/3 combinés) n'est par ailleurs que de 21,8% de la part totale alors que ces volets nécessitant la participation d'investisseurs privés devaient initialement produire 65% des nouveaux logements. La part de logements produits en volet 1 passe quant à elle de 35% à 78% de la part totale !

Les Contrats ayant permis de produire le plus de logements (très majoritairement en volet 1) sont ceux situés sur Bruxelles-Ville et dans une moindre mesure à Saint-Gilles.

Les CDQ se sont axés majoritairement sur la production de petits (1 chambre) voire moyens/grands logements (2/3 chambres) . De très grands logements (4 chambres et plus) ont été réalisés mais dans une proportion globale réduite. À cet égard, on remarquera que la seule opération qui a conduit à la production de très grands logements (Dam / Bodeghem) n'a pas été réalisée par une Commune mais par le CPAS.

En ce qui concerne les projets d'équipements sociaux de quartier, certains projets initialement prévus ont été abandonnés au fur et à mesure de l'avancement de la mise en œuvre⁴. Toutefois, dans trois périmètres, de nouveaux équipements sociaux de quartier ont effectivement été réalisés.

2.2. Espaces publics (volet 4)

Les opérations relevant de l'aménagement de l'espace public n'ont généralement posé aucune difficulté au niveau de leur mise en œuvre effective. Ainsi dans le cadre des Contrats, un certain nombre de places et rues ont été entièrement refaites incluant souvent la plantation d'arbres ainsi l'installation d'un nouvel éclairage. Parmi les opérations les plus emblématiques de ce volet citons la réfection globale du Parvis Saint-Jean-Baptiste, de la Place Saint-Antoine à Forest, de la Place Anneessens ainsi que traitement complet de la rue Gray⁵ (réfection des trottoirs, plantations d'arbres, nouvel éclairage et nouveaux éléments de mobilier urbain, éclairage scénographique des ponts). A noter que les deux premières places faisaient partie d'opérations d'ensemble et que leur rénovation était à chaque fois associée à la rénovation de rues adjacentes. A noter également que dans le cadre du Contrat de Quartier "Wielemans", les opérations de rénovation de trottoirs ont été réalisées par une entreprise de formation en synergie avec le volet 5 de ce Contrat.

Deux opérations de rénovation de façade ont été réalisées dans le cadre de ce volet : une portant sur la rénovation du mur de clôture d'une école molenbeekoise ("Saint-Jean-Baptiste" - opération réalisée par une entreprise de formation socioprofessionnelle financée par le programme européen Urban) et une autre portant sur la rénovation de façades d'un ensemble de logements communaux situés boulevard E. Jacmain ("Anvers-Alhambra"). Dans la commune de Saint-Gilles, des opérations de rénovation de façades sur des biens privés ont également été réalisées sous forme de "gonflement" de primes⁶. L'administration régionale a estimé que ce dispositif était éligible car les façades sont un élément constitutif du paysage urbain. La Cour des Comptes conteste par contre la légalité de ce dispositif puisque ce type de mesure n'est pas explicitement prévu dans l'Ordonnance.

Au cours de la mise en œuvre des programmes, deux projets de création de parcs publics ont été avancés : un sur Ixelles devant être réalisé en synergie avec un projet immobilier relevant d'un volet 3 et un autre sur Bruxelles-Ville à l'emplacement d'immeubles en mauvais état. Seul ce dernier a pu effectivement être réalisé. Le Contrat a permis de financer la prise en emphytéose, la

⁴ L'argument souvent avancé pour justifier l'abandon de ces projets étant l'existence d'équipements dans ou aux abords du quartier concerné.

⁵ Pour rappel, la voirie a été refaite sur fonds propre par l'AED.

⁶ "La commune aura sans doute entendu obvier à l'exclusion du bénéfice des primes régionales réglementées qui frappe les propriétaires d'immeubles affectés à usage professionnel (ce qui était le cas de la majorité sinon de la totalité des immeubles concernés)". Extrait du rapport de la Cour des Comptes "Mise en œuvre des premiers "Contrats de quartier" en région de Bruxelles-Capitale", Bruxelles, 2001, non publié, p.27

démolition/viabilisation des terrains nécessaires à la réalisation du parc ainsi que certains aménagements et l’installation d’une intervention artistique⁷.

2.3. Cohésion sociale (volet 5)

2.3.1. LES ACTIONS MENEES

Le tableau suivant propose une classification des actions menées en fonction de celles définies par l’Ordonnance.

Action	Contrat(s) de Quartier où l’action a été menée
Aide au déménagement / relogement	“ rue Gray ”, “ Anneessens-Fontainas ”
Sensibilisation au programme de revitalisation / Incitation à la rénovation	“ Anneessens-Fontainas ”, “ Anvers-Alhambra ”, “ Wielemans ”, “ Gray ”, “Parvis Saint-Jean-Baptiste ”, “ Barrière – Bethléem – Eglise Saint-Gilles ”
Animation des espaces publics	“ Anneessens-Fontainas ”, “ rue Gray ” et “ Wielemans ”
Mise à disposition d’infrastructures de proximité	“ Anneessens-Fontainas ”, “ Wielemans ”, “ rue Gray ”
Sensibilisation au patrimoine	“ Anneessens-Fontainas ”
Développer des actions de formation	“ Anneessens-Fontainas ”, “ Wielemans ”, “ Barrière – Bethléem – Eglise Saint-Gilles ”

Ce tableau permet de se rendre compte de l’ensemble des types d’actions sociales réalisées :

- ✓ Tous les Contrats ont eu recours à un coordinateur social. Deux types de formules ont été appliquées : les Communes de Molenbeek, Ixelles et Saint-Gilles ont pris l’option d’engager exclusivement une personne responsable de la coordination de l’ensemble du volet social ; par contre Bruxelles-Ville et Forest ont recouru à des associations de terrains.
- ✓ Des actions de sensibilisation aux programmes de revitalisation ont été menées dans tous les CDQ et ce sous des formes variant d’un Contrat à un autre (gazette, toute boites, expositions, permanences d’informations,...).
- ✓ L’incitation à la rénovation et à l’entretien des immeubles privés a été assurée dans certains cas par les services communaux (Ixelles et Saint-Gilles) ou ont délégué cette tâche aux associations locales du Réseau Habitat.
- ✓ Les Contrats de Quartier “ rue Gray ” et “ Anneessens-Fontainas ” ont nécessité l’utilisation de fonds à des fins d’accompagnement social au relogement nécessité par la réalisation d’opérations nécessitant le déplacement de familles. Ces opérations ont théoriquement permis de reloger ces familles soit temporairement soit définitivement. Suivant les témoignages recueillis auprès des personnes ayant suivies la mise en œuvre de ces programmes, les opérations de relogement menées dans le cadre du CDQ “ Gray ” semble avoir correctement effectuées alors qu’il semble que dans le cas du CDQ “ Anneessens-Fontainas ”, les relogements des personnes expropriées n’aient pas toujours été effectivement réalisés.

⁷ Relevons toutefois que la réalisation de cette opération n’a pas permis d’offrir une solution urbanistique définitive en termes de configuration d’îlot, l’espace se caractérisant par la présence de nombreux murs aveugles et intérieur d’îlot visibles depuis la place Fontainas.

- ✓ Les crédits CDQ ont permis d'assurer la mise en place et le fonctionnement de trois infrastructures de quartier : Maison de Quartier au parvis Saint-Antoine à Forest, l'ouverture d'une Antenne sociale au sein de l'immeuble rénové par la Régie de Quartier dans le cadre du CDQ " Anneessens-Fontainas " et enfin la création d'un guichet d'information rue Gray à Ixelles.
- ✓ Des actions d'animation d'espaces publics ont été réalisées dans le cadre de festivités (fêtes de quartier ou inaugurations d'équipement) à Ixelles, Forest et Bruxelles-Ville.
- ✓
- ✓ Des actions relevant de la formation de groupes précarisés ont été menées dans trois Contrats de Quartier : " Anneessens-Fontainas ", " Wielemans ", " Barrière – Bethléem – Eglise Saint-Gilles ". A Bruxelles-Ville, la Commune et le CPAS ont créé conjointement une association communale, une " Régie de Quartier ", chargée de la mise au travail de demandeurs d'emploi émergeant du CPAS sur des chantiers de rénovation du quartier. A Forest, la Commune a mené une expérience innovante qui a conduit à l'embauche et la formation de jeunes sur des chantiers communaux de réfection de trottoirs à réaliser dans le périmètre du Contrat. Enfin, à Saint-Gilles, le CDQ a permis d'initier deux projets financés par ailleurs. Il s'agit du projet Batiscoop⁸ cadrant dans une optique de formation à la rénovation de bâtiments et d'autre par du projet Innovasport qui est une régie de proximité chargée de la gestion de cafétérias communales.
- ✓
- ✓ Quelques actions financées dans le cadre des CDQ, ne rentrent pas dans la classification susmentionnée et cadrent donc dans les actions relevant d'une " discrimination positive " du quartier concerné. Il s'agit plus spécifiquement :
 - ✓ de la participation à la création d'une Agence Immobilière Sociale (Bruxelles-Ville);
 - ✓ du financement de l'asbl " Avanti " chargé de l'aide à la gestion du surendettement des ménages (Bruxelles-Ville)⁹;
 - ✓ de l'action de l'asbl Promosanté qui a tenu une permanence santé au sein de l'antenne sociale de la rue d'Anderlecht (Bruxelles-Ville).

2.3.2. LES CLDI

Un dernier point important à souligner dans la synthèse de ce volet social est le rôle et le fonctionnement des Commissions Locales de Développement Intégré (CLDI) dont la création est instaurée par l'Ordonnance du 7 octobre 1993. Suivant l'Ordonnance, chaque Contrat de Quartier se doit de disposer d'une CLDI dont la composition est fixée par le Conseil Communal (art.5§2 de l'Ordonnance).

Cette Commission a pour mission :

- ✓ de donner un avis sur le projet de plan quadriennal et ce avant son adoption par le Conseil Communal (art.5§2 de l'Ordonnance) ;
- ✓ d'émettre annuellement un avis sur le rapport financier et de gestion des initiatives du volet 5.

Les éléments d'appréciation disponibles auprès de l'Administration régionale et qui nous permettent d'émettre un avis sur le fonctionnement et le rôle des CLDI sont les suivants :

- ✓ date et nombre de réunions ;
- ✓ composition des CLDI¹⁰.

⁸ Cette association a aujourd'hui cessé toutes ces activités.

⁹ Cette association a également aujourd'hui cessé toutes ces activités.

¹⁰ Des données qualitatives se rapportant au contenu des réunions, à la participation des habitants, etc...existent mais ce sous forme brute et de manière très exhaustive. Il n'existe à ce jour aucun document de synthèse nous permettant d'apporter une appréciation basée sur ces éléments et il n'entre malheureusement pas dans le cadre

Les constats que nous avons réalisés sont les suivants :

- ✓ des CLDI ont été effectivement instaurées dans tous les Contrats de Quartier et ont approuvé le programme de revitalisation préalablement à l'adoption par le Conseil Communal ;
- ✓ dans tous les CDQ, l'organisation de réunions CLDI a été arrêtée au moment de la fin du délai de mise en œuvre des volets 1 à 4 c'est-à-dire en juillet 1998¹¹. À cet égard, une interprétation pointilleuse de l'Arrêté d'exécution nous amènerait à la conclusion qu'aucun CDQ n'a suivi strictement les dispositions légales relatives aux CLDI puisqu'il convient de souligner ici le fait qu'aucune réunion n'a été organisée en 1999, année de fin du délai quadriennal de mise en œuvre des volets 5¹². De plus, il convient de constater que dans certains CDQ, les réunions annuelles n'ont parfois tout simplement pas été organisées (CDQ " Saint-Jean-Baptiste ", CDQ " Barrière – St-Gilles ", etc...).
- ✓ par ailleurs, on remarque une grande disparité du nombre de réunions organisées durant le délai quadriennal de mise en œuvre des volets. Ainsi dans le cadre du Contrat " Anneessens-Fontainas ", le nombre de réunions s'élève à 28 présumant ainsi une large concertation des acteurs sociaux et économiques alors que ce nombre n'est que de 3 dans le Contrat " Saint-Jean-Baptiste ".
- ✓ seul le Contrat " Anneessens-Fontainas " a suivi la recommandation de la circulaire ministérielle qui préconisait que la CLDI se réunisse au minimum une fois tous les quatre mois.
- ✓ dans le Contrat de Quartier " rue Gray ", des réunions ont été organisées deux fois par an et ce, jusqu'à la fin du délai de mise en œuvre des volets 1 à 4.
- ✓ enfin dans les Communes de Saint-Gilles, Forest et Molenbeek-Saint-Jean, le nombre total de réunions organisées durant la période de mise en œuvre des volets 1 à 4 n'atteint pas le nombre minimum de 4 réunions annuelles.

La composition des CLDI varie d'un Contrat de Quartier à un autre tant au niveau du nombre de personnes ou organismes représentés qu'au niveau de la représentation des habitants. A cet égard, il convient de souligner le fait que dans tous les CDQ à l'exception de ceux sur Bruxelles-Ville, la composition des CLDI faisait appel à un éventail assez large d'intervenants provenant de différents horizons (habitants, fonctionnaires communaux, habitants, représentants du secteur économique, etc...). Il convient également de souligner le fait que seul le CDQ " Saint-Jean-Baptiste " a fait appel à un nombre quelque peu élevé d'habitants.

3. CONSTATS SUR LA MISE EN OEUVRE

3.1. Coordination générale

A la Ville de Bruxelles, la coordination a été entièrement gérée au sein de l'administration. Bien que dans les faits, celle-ci ait eu à gérer l'ensemble des volets, les entretiens avec les acteurs ont mis en évidence l'existence d'une compartimentation entre services, échevinats, et donc par conséquent entre volets.

de ce travail d'évaluation d'effectuer un travail de dépouillement des données existantes. Ce travail fastidieux et intéressant à différents égards restent à réaliser...

¹¹ À l'exception de quelques réunions de " fin de mise en œuvre " et ce uniquement dans les CDQ sur Bruxelles-Ville (" Anneessens-Fontainas " et " Anvers-Alhambra ").

¹² pour rappel, l'Arrêté d'exécution charge la CLDI d'un avis annuel sur le rapport financier et de gestion des initiatives prises dans le cadre du volet 5 . En se basant sur ce prescrit, il aurait fallu qu'un minimum de cinq réunions soient tenues par CDQ (une précédant l'approbation du programme de revitalisation et annuellement une réunion d'approbation du volet 5).

A Molenbeek-Saint-Jean, le Contrat de Quartier a été géré par un bureau d'étude extérieur assurant la coordination entre les volets immobiliers et le volet 4, le volet 5 étant géré de manière toute à fait indépendante par un coordinateur social travaillant pour la Commune. A Saint-Gilles, la Commune s'est chargée de la mise en œuvre de tous les volets, cependant, étant donné la "minceur" du volet social, le travail de coordination s'est principalement axé au niveau de l'articulation entre les volets 1 à 4. Les Communes de Forest et Ixelles font exception aux cas évoqués jusqu'à présent dans ces deux Communes, des coordinateurs généraux ont en effet assuré un suivi et une articulation entre tous les volets et ce avec un certain succès. A Forest, la "vision générale" du programme a permis de trouver une articulation heureuse entre les volets 1, 4 et 5 notamment par la création d'une Maison de Quartier et surtout l'opération dite "Pavage" portant sur la réfection des trottoirs par une entreprise d'insertion socioprofessionnelle. Dans le cadre du volet social, les actions de sensibilisation à la problématique du logement a également conduit à la création de l'Union des Locataires (aujourd'hui reconnue comme asbl d'insertion par le logement) qui a reçu comme première mission la gestion du parc de logements conventionnés réalisés dans le cadre de l'opération Cinzano (volets mixtes 2/3).

Le cas d'Ixelles est également intéressant : la Commune a délégué dans le centre d'information qu'elle a créé à cet effet, un coordinateur social/général travaillant en partenariat avec un bureau d'étude (Agora) ayant lui aussi reçu une mission de coordination générale. Dans les faits, le coordinateur communal a géré sur le terrain l'ensemble des volets avec Agora qui lui fournissait une assistance technique permanente.

1.1. Délai de réalisation

Pour rappel, l'Ordonnance organique de la revitalisation des quartiers définit le Contrat de Quartier comme un programme dont la période de réalisation s'étale sur quatre ans. Cette "temporalité" a été introduite afin d'éviter un étalement des réalisations tel qu'observé dans les opérations d'îlots, et donc par conséquent de renforcer la dynamique et un effet rapide de visibilité et d'entraînement. Par ailleurs, l'Ordonnance prévoit après l'échéance quadriennale une période de deux ans pendant laquelle les paiements relatifs aux opérations réalisées peuvent encore intervenir (art.8§3).

Dans son rapport sur les six premiers Contrats de Quartier, la Cour des Comptes a attiré l'attention sur deux problématiques particulières liées au délai :

- ✓ d'une part, ni l'Ordonnance organique ni son Arrêté d'Exécution ne fixent clairement le point de départ d'un programme;
- ✓ d'autre part, le délai de mise en œuvre est clairement identifié à une période de quatre ans avec une période de deux ans durant laquelle seuls des paiements peuvent encore intervenir.

Par rapport au premier point, la position qui a été prise au niveau de la Région a été d'établir le début du délai de mise œuvre des programmes à la date d'approbation du programme par le Gouvernement régional c'est-à-dire au 25 mai 1994, la date d'échéance étant alors fixée au 25 mai 1998.

Ce délai a été prolongé par une circulaire ministérielle en date du 20 février 1998 qui fixe le terme pour achever les opérations en cours relevant d'un des quatre premiers volets au 1^{er} juillet 1998. Cette même circulaire prolonge jusqu'au 25 mars 1999 le terme établi pour l'achèvement des actions sociales relevant du volet 5. En ultime recours, une note du 30 juillet 1998 a par ailleurs reporté l'échéance des quatre premiers volets au 1^{er} octobre 1998.

Ainsi, le délai "quadriennal" des quatre premiers volets a donc officiellement couvert une période de 52 mois au lieu des 48 mois initialement prévus. Le délai spécifique au volet social a quant à lui couvert une période de 58 mois.

On constate donc que la Région a considéré nécessaire d'octroyer aux Communes une certaine marge de "liberté" par rapport au délai dans la mesure où, en absence de prescription légale, elle a fixé point de départ du délai de mise en œuvre puis elle en a fixé le terme le prolongeant à deux occasions pour ce qui concerne les quatre premiers volets et à une occasion pour ce qui concerne le volet 5.

Concernant le second point, la Région a considéré que pour qu'une opération soit admissible aux subsides, il suffisait qu'un ordre de commencer les travaux aient été établis avant la date d'échéances des programmes (1 octobre 1998). Cette interprétation est contestée par la Cour des Comptes qui considère qu'elle n'est pas conforme à l'esprit de l'Ordonnance.

L'examen du calendrier des réalisations montre que sans cette interprétation "large et souple" de l'Ordonnance, beaucoup d'opérations n'auraient pas pu être subsidiées dans la mesure où les travaux n'avaient même parfois pas encore débuté à la fin du délai quadriennal d'octobre 1998.

3.2. Difficultés n'ayant pas permis de rencontrer la totalité des objectifs

D'un point de vue méthodologique, l'identification des difficultés a été menée de la manière suivante :

- ✓ Différents entretiens ont été réalisés avec les acteurs ayant participé à la mise en œuvre des Contrats de Quartier.
- ✓ Dans un deuxième temps, nous avons confronté ces difficultés identifiées par les acteurs communaux en fonction d'autres témoignages (principalement ceux des fonctionnaires régionaux) et surtout en fonction de données objectivables tels que les réalisations effectives, les plannings de réalisation des opérations, le rapport de la cour des comptes, le rapport de la DRISU, etc...

Cette méthodologie nous a amené à scinder les difficultés en trois catégories :

- ✓ il y a tout d'abord les difficultés réelles rencontrées dans la mise en œuvre mais qui n'ont pas cependant empêchées la réalisation effective des projets. Ce sont des **difficultés de parcours** qui ont dû être surmontées.
- ✓ il y a ensuite des difficultés réelles mais marginales qui n'ont été rencontrées que dans un, voir deux Contrats. Ce sont les **difficultés réelles spécifiques**.
- ✓ il y a enfin les difficultés réelles communes à tous les programmes. Ce sont les **difficultés communes**.

La liste qui suit ne prétend pas être exhaustive. Elle recouvre cependant un très grand nombre de difficultés rencontrées par les Communes.

Les **difficultés de parcours** sont les suivantes :

- ✓ **Difficultés juridiques d'exécution de travaux publics par des régies locales de services et de travaux d'intérêt collectif** : Deux opérations ont conduit à des synergies entre volets 1 et 4 et le volet 5. Il s'agit de l'opération "Régie de Quartier" sur Bruxelles-Ville et de l'opération "Pavage" sur Forest. Ces opérations ont rencontré des difficultés juridiques qui ont été surmontées en trouvant des mécanismes permettant de faire exécuter de manière privilégiée des missions de travaux publics par une entreprise ne dépendant pas de la Commune. Les régies locales étant constituées sous formes d'asbl, elles sont normalement soumises à la loi des marchés publics. Comme le souligne la DRISU, "*ces expériences pilotes ne font pas encore l'objet d'une réglementation particulière*"¹³ et il a donc fallu construire des dispositifs permettant de concrétiser des opérations. Ainsi, la solution qui a été imaginée et est aujourd'hui appliquée consiste à la prise en charge financière des fournitures et de l'encadrement technique par les

¹³ Délégation régionale interministérielle aux solidarités urbaines, "Solidarités urbaines", n°70, Bruxelles, décembre 2000, p.10

collectivités locales qui sont les maîtres d'œuvre des chantiers ; les personnes en formation sont quant à elles rétribuées via l'activation d'allocations sociales (chômage, minimex).

- ✓ Lenteur des procédures administratives pour l'acquisition de biens : Les Communes sont tenues de suivre des procédures administratives longues et il n'est pas rare que les opérations ne puissent pas se concrétiser du fait que le bien ait été vendu entre privés avant la fin de la procédure. C'est notamment le cas à Forest où l'immeuble initialement envisagé pour l'installation de la Maison de Quartier a été revendu entre privés alors que la Commune s'apprêtait à l'acquérir. C'est également le cas à Molenbeek où des transactions immobilières ont eu lieu sur des biens pour lesquelles la Commune avait manifesté son intention de procéder à leur acquisition. Cette difficulté est liée à la réglementation portant sur l'acquisition de biens par une Commune, il s'agit donc d'une difficulté qui a pu entraver des projets d'acquisition ou qui ont, en tout cas, retardé l'achat. Il ne s'agit cependant pas d'une difficulté réelle puisque les projets pour lesquels des acquisitions étaient nécessaires ont finalement quand même été menés à leur terme, parfois sur d'autres terrains ou bâtiments que ceux initialement prévus.
- ✓ Difficulté de réalisation de chantier : cette difficulté n'a été évoquée qu'à une seule reprise (Molenbeek-Saint-Jean). Le coordinateur et la Commune nous ont ainsi relaté le fait qu'il y ait eu un certain retard dans la réalisation des chantiers de réfection de l'espace public suite aux nombreuses dégradations de chantier effectuées par les jeunes du quartier. A ce sujet, il est intéressant de relever que dans le cas de l'opération " Pavage " réalisée sur Forest par des jeunes du quartier et portant également sur un important programme de rénovation d'espace public, aucun acte de vandalisme ou de dégradation volontaire n'ait été enregistré.
- ✓ Changement de majorité politique : cette difficulté a été évoquée dans la seule Commune qui ait connu un changement politique conséquent au moment des élections communales de 1994 (Bruxelles-Ville). Le changement de majorité politique s'est traduit par la remise en question d'un certain nombre d'options d'aménagement ainsi qu'une réorganisation de la gestion de la mise en œuvre des programmes. Toutefois, dans les deux Contrats en question, le nombre important de réalisations relevant directement des pouvoirs publics (Volets 1 et 4) laisse cependant présumer le fait que cette difficulté a pu être surmontée et n'aurait donc fait qu'occasionner des retards dans la mise en œuvre. A noter que les fonctionnaires régionaux nous ont fait observer qu'ils ont pu constater des ralentissements importants dans la mise en œuvre des programmes pendant les périodes précédentes et postérieures aux élections communales, que ce soit celles de 1994 ou celles de 2000.
- ✓ Intervention sur des biens dont la gestion relève d'institutions publiques autre que la Commune : Cette difficulté s'est présentée dans le cas du Contrat de Quartier " rue Gray " où il était initialement prévu de réaliser des travaux de ravalement sur un pont SNCB et un pont dont la gestion dépend de la Région. Ces opérations initialement prévues ont été retirées au moment de la modification du programme. Finalement, elles ont été réalisées par les institutions en question mais en dehors de tout financement CDQ. Cette difficulté n'a pas été à proprement dit " surmontée " dans le CDQ mais les opérations ont tout de même pu être réalisées mais dans un autre cadre.
- ✓ Multiplication des programmes de développement urbain : cette difficulté a été évoquée par une Commune qui doit gérer simultanément différents programmes " extraordinaires " (Quartier d'Initiatives, Urban, Politique des Grands Villes, Objectif II, ...) en plus des affaires courantes et ce sans augmentation du personnel administratif. Il convient d'une part d'attirer l'attention sur le fait qu'à l'exception du programme Urban (qui ne concerne que Molenbeek-Saint-Jean et Bruxelles-Ville), nombre de ces programmes sont postérieurs à la mise sur pieds des Contrats de

Quartier¹⁴ et que d'autre part, les Contrats prévoient le financement et donc la création de postes d'emplois spécifiques liées à la gestion unique de ce programme. Il se peut que des chevauchements aient eu lieu entre CDQ et Quartier d'Initiatives (cette problématique touche trois des cinq Communes), toutefois ces chevauchements sont liés au retard dans le démarrage de la mise en œuvre.

Les **difficultés réelles spécifiques** sont les suivantes :

- ✓ **Respect du montant estimé par le Receveur de l'Enregistrement** : En cas d'acquisition, les Communes sont tenues de suivre le plafond budgétaire imposé par l'estimation du Receveur de l'Enregistrement. Il est cependant arrivé que le montant demandé par les propriétaires privés soit supérieur à celui proposé par le Receveur de l'Enregistrement. De plus, les prix fixés dans le dossier de base sont calqués sur ceux officiellement en pratique sur le marché alors que ces derniers sont faussés par des pratiques frauduleuses courantes dans le domaine de l'immobilier. Les prix estimés sont donc généralement aussi inférieurs à ceux initialement estimés dans les programmes de base. De manière générale, cette difficulté a été surmontée dans de nombreux Contrats de Quartier puisque de nombreuses acquisitions ont effectivement été réalisées dans les CDQ sur Saint-Gilles, Bruxelles-Ville, Forest et Molenbeek. Dans le cadre du CDQ " Saint-Jean-Baptiste ", cette difficulté a malgré tout effectivement empêché la réalisation de la seule opération relevant du volet 2 et ce du fait que le propriétaire d'un bien à acquérir demandait un montant supérieur à celui estimé par le Receveur de l'Enregistrement.
- ✓ **Attentisme des propriétaires privés** : Sous la menace de l'expropriation, un certain nombre de propriétaires privés auraient " joué " avec le délai quadriennal pour éviter une expropriation de leur(s) bien(s). Ces propriétaires ont entamé (ou communiqué aux autorités communales qu'ils allaient entamer) des travaux de rénovation, ce qui a pu faire hésiter l'administration dans sa décision d'exproprier. Bien souvent, quand la Commune a constaté que rien ne se faisait réellement, il était trop tard pour entamer une procédure d'expropriation. Ce cas nous a été spécifiquement indiqué pour le CDQ " Anvers-Alhambra " et " Fontainas-Anneessens ". Aucun document écrit ne permet de corroborer cette hypothèse toutefois une visite dans les deux périmètres où ce type de difficulté a été identifié permet de constater qu'effectivement pour les biens dont il était question, aucune mesure d'amélioration de l'état n'a été effectivement apportée. Il s'agit donc à priori d'une difficulté réelle qui a entravé d'atteindre les objectifs initiaux, et ce plus spécialement dans le cas du CDQ " Anvers-Alhambra " où près de 60% des logements devaient être réalisés dans de nombreuses opérations relevant des volets 2 ou 3 et qui n'ont finalement pas abouties.
- ✓ **Définition du périmètre** : Cette difficulté a été évoquée dans le cas du Contrat de Quartier " Anneessens-Fontainas ", dont le périmètre couvrait un nombre important d'îlots (en tout 27 îlots). Selon le témoignage de la personne en charge du volet social de ce Contrat, le périmètre était mal défini (il a d'ailleurs été étendu pour des raisons d'opportunités immobilières) en termes de définition de quartier et s'étendait en fait sur plusieurs quartiers couvrant des problématiques sociales distinctes avec des nécessités elles aussi variables. Seuls quelques aspects des problèmes sociaux ont ainsi pu être traités. Cette difficulté, difficilement vérifiable nous a malgré tout paru pertinente à retenir puisqu'elle porte sur la définition de l'objet même du programme de revitalisation, c'est-à-dire un quartier. Si cette dimension de " quartier " n'a pas constitué un obstacle dans la mise en œuvre de projets immobiliers ou d'espaces publics, ceux-ci étant, il est vrai, indifférents à des problèmes de natures sociales, il apparaît clairement qu'il joue un rôle déterminant dans la dimension transversale des actions menées dans le cadre des Contrats de Quartier. Cette difficulté a également été évoquée mais dans une moindre mesure dans le cadre du CDQ " rue Gray " où le chemin de fer et l'avenue de la Couronne créent une coupure importante

¹⁴ Les premiers Quartiers d'Initiatives ont été initiés en 1998-2000.

entre deux entités, l'une plutôt articulée par rapport à la dynamique Flagey, l'autre plutôt articulée par rapport à la place Jourdan et ses abords.

Les **difficultés communes** sont les suivantes :

- ✓ Articulation et coordination entre différentes formes d'actions : Le Contrat de Quartier est un outil de revitalisation faisant appel à différentes formes d'actions portant sur la revitalisation immobilière, l'amélioration des espaces publics et la cohésion sociale et culturelle. Les différents volets induisent des actions spécifiques relevant de différents services communaux (Urbanisme, Travaux Publics, Propriétés communales, Affaires sociales,...) censés travailler ensemble à la mise en œuvre du programme. Dans les faits, il apparaît que le contenu du Contrat de Quartier a souvent été fragmenté entre services (voire Echevinats), ce qui a conduit à une gestion sectorielle non-intégrée du programme. Cette forme de difficulté est identifiée dans le rapport de la DRISU¹⁵ ainsi que dans le rapport de la Cour des Comptes¹⁶ ; par ailleurs elle nous a été rapportée par un nombre important d'acteurs locaux. A ce titre, elle peut donc être validée comme une difficulté réelle¹⁷. Il est clair que par rapport à des objectifs de production ou de réalisations, cette difficulté n'a pas entravé la mise en œuvre effective des programmes, met par contre en question l'objectif de transversalité énoncé dans les objectifs de l'arrêté. Dans la pratique, l'absence de coordination et de vue d'ensemble semble avoir fait parfois défaut, ce fait est particulièrement souligné dans le rapport de la Cour des Comptes. Il convient toutefois de restituer les six Contrats dans leur contexte historique : il s'agissait du premier train des Contrats et des "erreurs de démarrage" sont à cet égard chose inévitable.
- ✓ Échec des volets 2 et 3 : A l'exception "Saint-Jean-Baptiste", tous les Contrats de Quartier avaient misé sur la production d'un nombre important de logements financés par des investisseurs privés ; initialement près de 65% des logements globalement produits devaient être pris en charge par des investisseurs privés. Le manque de confiance des Communes vis-à-vis de ce type de mécanisme ne peut être évoqué que dans le cas de Molenbeek-Saint-Jean où dès le début du programme, il n'était question que de réaliser une seule opération de volet 2 par le Fonds du Logement. Le partenariat avec le secteur privé n'a pas toutefois donné les résultats escomptés et seules cinq opérations ont été menées à leur terme (trois dans le CDQ "Fontainas-Annessens" relevant du volet 2, une dans le CDQ "Bethlémy Barrière Saint Gilles" relevant du volet 3 et une dans le CDQ "Wielemans" relevant d'une combinaison de volets 2 et 3¹⁸) permettant ainsi la production d'un total de 81 logements sur les 343 logements réalisés. Dans les trois autres Contrats, aucune opération n'a abouti. Au regard des prévisions initiales, les volets 2 et 3 n'ont dans l'ensemble pas rencontré le succès escompté. Les causes de cet échec ne peuvent être exhaustivement analysées mais de premières pistes sont avancées :
 - dans le CDQ "Anvers-Alhambra" et "Annessens-Fontainas", certains propriétaires privés auraient tout simplement menti à la Ville, lui faisant croire qu'ils allaient rénover eux-mêmes leurs biens échappant ainsi à tout risque d'expropriation.

¹⁵ "La répartition des compétences (liées aux différents volets du Contrat de Quartier) entre des échevinats et des services communaux différents rend la coordination plus complexe". Délégation régionale interministérielle aux solidarités urbaines : "Rapport d'évaluation des mesures de cohésion sociale", Bruxelles, 1999, non publié, p.21

¹⁶ Extrait du rapport de la Cour des Comptes "Mise en œuvre des premiers "Contrats de quartier" en Région de Bruxelles-Capitale", Bruxelles, 2001, non publié

¹⁷ Il convient ici de rappeler le fait que pour pallier à ce problème que la Région avait préalablement présagé, des séminaires de formation à l'attention des fonctionnaires communaux en charge de la mise en œuvre des CDQ avaient été réalisés. De plus chaque CDQ comportait dans son budget un montant alloué à un poste de coordination technique générale et sociale.

¹⁸ Ce mécanisme qui cumule les deux types d'incitant n'est pas prévu par l'Ordonnance mais a été inscrit dans les programmes et accepté par la Région.

- dans le CDQ “ rue Gray”, les négociations avec l’investisseur privé “ Couronne-Invest ” n’ont pu aboutir dans les temps faute d’accord avec la Commune et probablement aussi du fait de la complexité de l’opération.
 - dans le CDQ “ Bethléem-Barrière-Saint Gilles ”, une opération de volet 2 a été entamée mais s’est soldée par un échec puisque les travaux n’ont pas été exécutés dans le délai requis.
 - dans le CDQ “ Wielemans ”, aucun investisseur privé ne s’est manifesté à la vente publique pour le bien situé “ rue de Mérode, 318-320 ”.
- ✓ En tout état de cause, l’absence d’investisseurs privés ne peut être avancé comme une explication universelle de l’échec des volets 2 et 3. Dans le Contrat de Quartier “ Anvers-Alhambra ”, les investisseurs privés étaient là, mais ont préféré jouer la carte de l’attentisme, dans l’espoir de pouvoir ultérieurement réaffecter leur bien à des activités économiquement plus rentable (hôtel, bureaux, etc...). Dans le CDQ “ rue Gray”, il semblerait que l’échec soit lié à un contexte général de méfiance entre intervenants. Enfin, il convient également de noter le fait que le démarchage auprès des populations locales a été négligé en faveur d’une recherche d’investisseurs privés externes au quartier et pouvant agir sur un nombre important de logements. Cette ligne de conduite correspondait en fait à une orientation générale voulue par le pouvoir politique alors en charge de la revitalisation des quartiers.

Enfin, il y a des difficultés qui nous ont été énoncées mais que nous n’avons pas retenu suite à un examen approfondi des données objectivables. Ces difficultés présumées mais non réelles sont les suivantes :

- ✓ Délai d’exécution trop court : bien qu’un consensus semble être apparu sur le fait que le délai ait servi à la dynamique des projets, il apparaît au travers des témoignages que ce délai serait trop court pour permettre la mise en œuvre effective de toutes les opérations programmées. D’une part, certaines négociations avec les investisseurs privés intéressés par les volets 2/3 n’ont pas pu être menées à bien, étant donné l’approche de l’échéance du délai. D’autre part, il semble que certains projets qui n’étaient pas suffisamment mûrs à l’issue du délai quadriennal n’ont pas pu être menés à bien dans le temps imparti, alors que certaines actions visant à préparer leur réalisation ont parfois été entamées (démolition et viabilisation de site avec des conséquences négatives). Le planning d’exécution des projets montre clairement que dans tous les Contrats, le délai entre l’approbation des programmes et le démarrage des procédures administratives de mise en œuvre a souvent été extrêmement long, et ce même si les biens concernés par des opérations immobilières faisaient déjà partie du patrimoine privé de la Commune. De même, pour les opérations relevant du volet 4 et pour lesquelles les Communes disposent donc d’une mainmise immédiate, le délai de mise en œuvre a été généralement assez long. Cette problématique est également relevée dans le rapport de la Cour des Comptes¹⁹. Ainsi, sur base de l’examen du planning de mise en œuvre des six premiers Contrats de Quartier, le délai quadriennal imposé par l’Ordonnance du 7 octobre 1993 ne peut être considéré comme étant trop court. A ce titre, cette difficulté pressentie ne doit pas être considérée comme une difficulté réelle.
- ✓ Spéculation immobilière sur les biens acquis : ce type de difficulté nous a été relaté à Molenbeek-Saint-Jean, Commune où la mise en œuvre d’opérations nécessitait préalablement l’acquisition de plusieurs biens. La Commune et le coordinateur technique nous ont fait part de probables achats

¹⁹ “ En effet, le bilan des opérations de volets 1 et 4 est globalement positif, même si ces projets ont été mis en œuvre avec beaucoup de retard, de sorte que les travaux débutent parfois après un laps de temps qui peut atteindre 48 mois suivant l’approbation du programme, ce qui a pour effet de vider de toute substance le principe de quadriennat des Contrats”. Extrait du rapport de la Cour des Comptes “ Mise en œuvre des premiers “ Contrats de quartier ” en région de Bruxelles-Capitale ”, Bruxelles, 2001, non publié

spéculatifs, générateurs de surcoûts. Toutefois, le rapport de la Cour des Comptes en rejette l'hypothèse c'est pourquoi nous ne la retenons pas²⁰.

4. ANALYSE DES CONTRATS DE QUARTIER PAR RAPPORT AU CADRE DE REFERENCE

4.1. Le cadre de référence global

Suite aux constats de l'exode urbaine, de la marginalisation d'une partie de plus en plus importante de la population (dualisation), de la difficulté de satisfaire la demande de logements sociaux et de la dégradation du cadre de vie, le Plan Régional de Développement (PRD) préconise :

- ✓ le renforcement de l'attractivité résidentielle,
- ✓ le renforcement de la protection du logement,
- ✓ le renforcement des caractéristiques identitaires,
- ✓ des programmes d'aménagement des espaces structurants,
- ✓ le renforcement du développement social.

La politique de la Région vise ainsi à revitaliser les quartiers les plus défavorisés par le biais d'une approche globale. En conséquence, 19 quartiers ont été définis par le PRD comme prioritaires sur base des critères suivants:

- ✓ L'état de délabrement des immeubles et des espaces publics,
- ✓ Le taux d'inoccupation des bâtiments
- ✓ Le nombre de terrains non bâtis
- ✓ L'absence d'un nombre élevé d'éléments de confort
- ✓ La forte densité de population
- ✓ Le taux de chômage élevé
- ✓ Le faible niveau de scolarisation
- ✓ La visibilité et l'effet d'entraînement que peut avoir la revitalisation des quartiers.

Seuls les trois premiers critères apparaissent dans l'ordonnance tandis que les autres ont été appliqués pour mieux tenir compte des aspects socio-économiques. Tous les contrats de quartiers font partie des 19 quartiers sélectionnés en fonction des critères définis par le PRD ; il est donc clair que les périmètres des contrats de quartier ont été choisis avec l'ensemble des critères afin de mieux tenir compte des aspects socio-économiques.

Les contrats de quartier contribuent à la mise en œuvre de la politique de logement du PRD qui comprend, pour l'essentiel, des aides publiques aux ménages de profils socio-économiques moyen et faible.

D'ici à 2005, pour satisfaire la demande des futurs locataires de profil socio-économique moyen, il faudra créer 590 logements par an et les locataires de profil socio-économique faible auront besoin de

²⁰ “ Les renseignements relatifs à l'origine de propriété contenus dans les actes de vente permettent de vérifier si la transaction effectuée dans le cadre du Contrat de Quartier a été éventuellement précédée d'un achat spéculatif, générateur de surcoût. Il semble que cette hypothèse puisse être écartée, même si à Molenbeek plusieurs biens ont changé de propriétaire après la signature du contrat (et la publicité qui en a été faite) et avant l'acquisition par la Commune ”. idem supra.

1.185 logements par an. La Région devra faire face à une augmentation de 3.450 logements par an grâce à des mécanismes tels que la construction, la récupération de logements occupés par des bureaux, la récupération des logements abandonnés. Toutefois, elle devra prendre garde que les logements bénéficient surtout aux ménages de profil socio-économique moyen et faible. Pour se faire, elle devra acheter un maximum de logement au lieu d'en construire, créer un vaste parc "conventionné" à construire ou existant. Les contrats de quartier s'intègrent parfaitement dans cette optique.

4.2. Le cadre de référence interne des CdQ

Les référentiels de chaque Contrat de Quartier mettent en parallèle les actions / les processus avec les publics cibles et surtout leurs besoins afin d'identifier les indicateurs adéquats.

Théoriquement, chaque public cible a des besoins spécifiques qui seront assouvis par des actions différentes. Les indicateurs de réalisations, de résultats et d'impacts seront donc différents en fonction des besoins exprimés par tel ou tel public cible.

Ainsi, si le public cible d'un quartier «x» est représenté par des familles ayant un grand nombre d'enfants et étant dans une situation sociale précaire, leur besoin sera de trouver des logements ayant un nombre suffisant de chambres avec un loyer très attractif. Dans ce cas, les actions à mener et donc les réalisations porteront sur l'offre de logements sociaux ayant un nombre élevé de chambres. Le résultat sera un bon pourcentage de grandes familles logées et l'impact sera un début d'intégration sociale et une diminution de la dualisation.

Si le public cible n'est pas clairement identifié, il peut y avoir une erreur sur les besoins et le contrat peut alors prévoir dans ce quartier «x» des actions pour des petites familles n'étant pas dans une situation très précaire. Les réalisations donneront des logements conventionnés ayant une ou deux chambres avec des loyers trop coûteux pour des familles se trouvant dans des situations difficiles. Le résultat sera que des petites familles plus ou moins aisées prennent ces logements et que les grandes familles quittent le quartier. Il n'y aura pas ou peu d'impact sur l'intégration sociale et ces grandes familles resteront en situation précaire.

C'est pourquoi l'identification du public cible entraîne des besoins clairs qui amènent à choisir des actions précises donnant des réalisations qui elles-mêmes déterminent des résultats et des impacts. Sans cette identification, les indicateurs de réalisations, de résultats et d'impacts sont difficiles à établir avec précision.

Or, dans les dossiers de base et lors des rencontres, nous n'avons pas eu beaucoup d'informations sur les besoins de tel ou tel public cible. Toutefois comme le montrent les exemples précédents, il est possible de déterminer les besoins en général et de les faire correspondre aux réalisations qui sont supposées satisfaire tel ou tel besoin. Cette analyse au stade actuel de notre réflexion est donc basée sur certaines hypothèses qui devraient être validées par les porteurs de projet ; ainsi, si nous observons qu'un quartier a réalisé un maximum de logement à une et deux chambres, c'est que la demande correspond à un public cible de petites familles.

5. BILAN DES PROGRAMMES

5.1. Généralités

Le bilan a été établi sur base des éléments d'observation faits sur les aspects physiques et enrichi par l'analyse des questions d'évaluation donnant des observations qui s'appuie plus sur les indicateurs et donc les impacts par rapport aux besoins en logement, intégration socio-économique et attractivité du périmètre.

Comme signalé plus haut, il n'y a pas beaucoup d'éléments mis à disposition des consultants pour prouver les impacts à partir d'indicateurs objectivement vérifiables. Toutefois, d'une manière plus générale, il est clair que les contrats de quartier ont suivi la logique d'intervention cohérente.

En conséquence, il peut être conclu que les communes ont suivi une stratégie basée essentiellement sur les critères de sélection des périmètres. Les actions ont bien été menées dans les zones où l'inconfort du logement, la dégradation du cadre de vie, l'exclusion sociale, le chômage, la densité de délits étaient les plus élevés.

5.2. Les logements

Cet aspect est assurément le plus important pour les contrats de quartier car la principale stratégie de la Région est bien d'assurer l'insertion et la revitalisation par le logement.

Les communes ont plus utilisé le volet 1 suite aux difficultés de mise en œuvre du partenariat public-privé. Ainsi, vu les disponibilités financières provenant des actions abandonnées, elles ont préféré entamer des actions pour lesquelles ils n'y avaient pas de difficultés de mise en œuvre (volet 1 et 4). Ainsi, sur le total de 595 logements initialement prévus en 1994 répartis entre 208 logements sur le volet 1 et 387 sur les volets 2 / 3, il y en a eu 344 réalisés au total en 2000 répartis entre 263 sur le volet 1 et seulement 81 sur les volets 2 / 3. Les privés n'ont donc pas participé comme prévu et les fonds alloués au partenariat public – privés ont du être réaffectés. Les 473 Mios prévus en 1994 sur les volets 2 et 3 représentaient 23% du budget initial, seulement 38% de ceux-ci ont été réalisés en 2000 (soit 8,7% du budget initial).

Ainsi, le nombre de logement total a diminué d'environ 40% sur les prévisions de départ, une partie de ceux-ci ont été financés sous le volet 1 qui a augmenté de plus de 25%. Une partie a donc été utilisée pour des logements sociaux du volet 1 et l'autre partie a été utilisée pour le financement des espaces publics. En conséquence, les modifications d'allocation des fonds ne sont pas venues en contradiction aux objectifs globaux des contrats de quartier étant donné qu'une partie a servi à faire d'autres types de logements et que l'autre a été utilisée pour les espaces publics dont leur création ou leur rénovation rentre en synergie et en complémentarité avec le volet «logement».

Comme il a été mentionné plus haut, les logements ayant un nombre réduit de chambres sont majoritaires. En l'absence de données objectives, il nous est impossible de savoir si cette offre correspondait à la demande réelle. Toutefois, il est évident que ce volet contribue aussi pour une part importante à la réalisation de la politique de la Région.

5.3. Embellissement du quartier

Le volet consistant en l'aménagement des espaces publics n'a pas posé de problèmes de mise en œuvre. Les communes ont souvent financé des actions sur ce volet en utilisant les soldes budgétaires provenant d'autres opérations abandonnées (principalement celles prévues sur les volets 2 et 3). Ce

volet s'est vu donc étoffé²¹ durant la mise en œuvre des programmes, les diminutions budgétaires ne provenant que d'une exécution à moindre frais des travaux initialement prévu.

Les impacts de ces actions sont fortement liés à la morphologie du quartier qui présente ou non des possibilités d'aménagements cohérents. La visibilité de ce genre d'actions est primordiale. Plus particulièrement dans le cas de l'embellissement des quartiers via la rénovation du patrimoine, les impacts dépendent des opportunités de sa situation géographique.

Les impacts indirects de ce genre d'actions est difficile à cerner car ils sont plus qualitatifs que quantitatifs et relèvent plus de sentiment de bien-être, d'appartenance, de qualité de vie, etc.. Un impact quantifiable pourrait être une augmentation de l'attractivité du quartier chez les investisseurs mesurée par un accroissement des demandes d'aide à la rénovation ou des investissements en général.

Toutefois, ce volet s'est plus concentré sur les espaces publics (place, parvis, éclairage, verdurisation, etc.) que sur le patrimoine à proprement parlé. Ainsi pouvons nous dire qu'il a certainement eu des impacts sur la cohésion sociale, la diminution de la délinquance, l'augmentation de la sécurité.

5.4. Intégration / cohésion sociale

Même si ce volet n'a utilisé qu'une faible partie du budget (environ 3% du budget global des contrats de quartier), son impact est d'une grande importance. En effet, il assure la pérennité des actions physiques en axant ses actions sur l'implication des habitants, la promotion de l'habitabilité du quartier et la revitalisation socio-économique. Ces actions s'inscrivent dans le temps et doivent donc être identifiées en complémentarité avec d'autres programmes existants²².

L'implication des habitants est restée faible, mais il faut tenir compte que ce genre de démarche était innovante et qu'elle ne peut avoir d'impact qu'à long terme. L'intérêt est de mettre en place un processus de concertation. Notons ici que les expositions ont été le meilleur moyen d'informer les habitants, que les animations via des événements festifs ont porté fruit et que les contributions des associations de quartier sont primordiales

La CLDI est un très bon outil d'information et de consultation. Toutefois, il faut veiller, comme s'est le cas actuellement, à ce que l'organisation de ces CLDI assure la présence d'un large éventail d'acteurs de développement concernés par la vie du quartier (les habitants, les associations, les commerçants, les artisans, les industriels, l'administration, les promoteurs immobilier, etc.). De plus, leur fréquence doit être suffisante au risque de démotiver les habitants et de leur donner un sentiment de manque de consultation et de suivi. Enfin, il est évident que l'organisation de ces CLDI doit être compatible avec la disponibilité des habitants du quartier.

A notre niveau d'analyse, il est difficile de porter un jugement sur la composition des CLDI mais relevons toutefois qu'aucun élément ne nous permet d'apprécier la représentativité effective des habitants des quartiers concernés et ce que ce soit celle des associations de terrains ou celle des habitants membres des CLDI.

²¹ Notons ici que le quartier de Annessens-Fontainas a presque doublé le volume financier de ce volet.

²² Quartiers d'Initiative, URBAN, dispositif coordonné d'insertion socioprofessionnelle, Réseau Habitat, etc.

5.5. Mise en œuvre

Les “taux de dépense” que l’on peut considérer comme élevés (voir très élevés dans certains cas) témoignent d’une certaine manière de “l’opérationnalité” du mécanisme en termes de réalisations d’opérations (principalement de volets 1 et 4)²³.

La mise en œuvre des programmes a été souvent pénible, ceci est lié au fait que ces derniers intègrent une dimension axée sur le bâti, une dimension socio-économique et d’intégration socioprofessionnelle. En conséquence, il a fallu mobiliser différents services communaux²⁴ qui n’avaient pas l’habitude de se coordonner. Un des constats importants et donc une des recommandations qui pourrait être fait pour améliorer la coordination des actions est d’utiliser les services d’une assistance technique privée externe.

Il y avait des modes de gestion différents d’une commune à l’autre rendant la tâche difficile à la Région qui avait donc des peines à identifier un interlocuteur.

Comme le dit la DRISU dans son évaluation du volet 5, aucune commune n’a pu inclure la clause sociale d’embauche par des entreprises soumissionnaires dans ses marchés en adjudication publique. Ceci provient d’un cadre légal très complexe. Toutefois, il y a une alternative avec les clauses de sous-traitances des marchés à des entreprises d’insertion²⁵.

Le partenariat public-privé n’a pas donné les résultats espérés pour différentes raisons. Parmi celles-ci on peut citer les lenteurs des procédures administratives imposées aux communes pour l’acquisition de biens qui ont fait que les communes se sont fait prendre de vitesse par des privés, l’attentisme de certains privés et que le démarchage auprès des investisseurs s’est orienté vers les plus “gros” d’entre eux et pas suffisamment vers ceux qui sont du quartier.

La problématique des délais est sûrement une conséquence de certaines difficultés de mise en œuvre. L’Ordonnance prévoyait un délai de quatre ans pour les actions, plus deux ans pendant lesquels il était possible de faire les paiements relatifs aux actions réalisées. A juste titre, le but était d’éviter de longues périodes de réalisation pouvant avoir des effets secondaires comme la démobilitation des habitants, la démotivation des privés, la diminution des effets d’entraînement, etc.. Toutefois, la Région a dû être souple sur ces directives sinon beaucoup de chantiers n’auraient pu être financés et donc exécutés étant donné que plusieurs travaux n’avaient même pas débutés avant la fin du délai quadriennal.

Une conséquence d’un retard dans le planning d’exécution est que certaines communes ont du faire face à la gestion simultanée de différents programmes de développement. Il s’agit donc d’une difficulté réelle mais qui dans le cas précis des premiers Contrats de Quartier est la conséquence d’un démarrage tardif des programmes.

Il est difficile de trancher ici pour l’instauration d’un délai plus long ou pas, d’autant plus que les effets néfastes peuvent aller à l’encontre de la « philosophie » de l’Ordonnance. Il est, à notre avis, préférable d’agir sur une meilleure coordination des actions avec une assistance externe et de bien mesurer, dès le départ, les impacts en termes de délais de certaines actions telles que les

²³ Il convient toutefois de souligner le fait que la dépense de budgets ne constitue pas une fin en soi et ne témoigne pas forcément de la réussite d’une opération ou du programme en général.

²⁴ Les différentes compétences communales étaient entre autres : les affaires sociales, l’urbanisme, la propreté publique, les travaux publics, la jeunesse, etc.

²⁵ L’opération « pavage de la commune de Forest est un exemple de cette alternative. La commune, en l’occurrence, était maître d’œuvre du chantier.

expropriations, l'utilisation des clauses sociales, les formations ou tous types de mesures sociales en générale, etc.

Globalement, on constate donc que le nombre de difficultés de parcours est plus important que le nombre des difficultés ponctuelles et communes. On constate aussi que ces difficultés ont toutes été aplanies ce qui témoignent de la nécessité de les surmonter et va dans le sens de l'imposition d'un délai de réalisation.

Les deux difficultés communes à quasiment l'ensemble²⁶ des CDQ portent sur les deux aspects innovateurs de l'Ordonnance de 1993, c'est-à-dire la combinaison d'interventions sur le bâti avec des projets afférents à l'espace public et à la cohésion sociale ainsi que le recours à des investisseurs et capitaux privés pour financer des opérations de création de logements.

6. DIFFICULTES POUR L'ETABLISSEMENT DU BILAN

Les principales difficultés rencontrées pour faire le bilan et qui ressortent des référentiels sont :

- Les dossiers de base ne suivent pas la même trame, la qualité et la quantité d'informations sont différentes de l'un à l'autre.
- Il n'y avait pas de diagnostic complet, surtout sur les populations. Il n'y avait pas de spécificités en fonction des revenus ou des origines des habitants ; il est donc difficile de dire si le problème était d'assurer la mixité de la population, d'aider une minorité qui aurait été dans une situation très précaire, etc.
- Il n'y avait pas d'objectifs ciblés par contrat de quartier, les objectifs identifiés sont ceux de l'ordonnance et sont donc trop généraux. Ainsi tous les référentiels établis pour chaque contrat de quartier reprennent toujours les mêmes objectifs alors qu'il aurait été possible de différencier les problèmes entre les quartiers et d'avoir des stratégies / objectifs différents.
- Dans les dossiers de base et dans la documentation disponible pour les consultants, il n'y avait que peu d'indicateurs de réalisation pour les actions portant sur l'intégration / cohésion sociale et sur l'embellissement des quartiers. Il était donc difficile de définir l'efficacité et l'efficacités de ces actions.
- En conséquence, il a été difficile d'identifier les impacts.

Les solutions pour remédier à ce genre de problèmes consistent à faire un diagnostic complet sur plusieurs niveaux, d'en déduire des stratégies spécifiques pour chaque contrat de quartier.

7. ELABORATION DES PROGRAMMES

Afin de pouvoir être élaborés de manière cohérente et être facilement suivis, les programmes doivent répondre à une logique d'intervention passant par l'identification des problèmes et des solutions.

Le travail de diagnostic vise à cibler la stratégie et donc les différents objectifs à atteindre, à cet effet une série d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs seront définis. Ces derniers peuvent être les indicateurs "zéro" décrivant la situation de départ, l'évolution de ces chiffres évaluera les impacts des programmes et sera la base du suivi.

Le diagnostic se fait à plusieurs niveaux, pour chacun d'entre eux il sera mentionné une série d'indicateurs possibles afin de pouvoir décrire le plus finement la situation qui prévaut dans le

²⁶ Le Collège a pris l'option de ne pas miser sur les volets 2 et 3 et de ne faire réaliser qu'une seule opération de volet 2 par le Fonds du Logement.

quartier. Certains d'entre eux sont plus intéressants que d'autres et plus facilement vérifiables ; les plus pertinents seront utilisés pour la grille d'analyse.

La 1ère étape sera de faire un diagnostic :

- sur le bâti en abordant les aspects suivants :
 - Les logements
 - Le régime / dynamisme foncier
 - le patrimoine
 - les espaces publics
- sur l'environnement social en abordant les aspects suivants :
 - profil de la population
 - Infrastructure non marchande
 - climat social
- sur l'environnement économique.

La 2ème étape sera de définir une stratégie :

Il faut donc définir le ou les publics cibles prioritaires et déterminer les solutions à leurs problèmes de logement, ensuite, il faut définir quelles sont les possibilités d'aménagements des espaces publics afin d'améliorer l'environnement des logements ; enfin en fonction des caractéristiques des populations jugées comme prioritaires, des actions sociales seront définies.

En résumé il est nécessaire de :

- Définir les besoins des différents publics cibles potentiels.
- Comparer les possibilités d'aménagements avec les besoins.
- Définir les publics cibles prioritaires et affiner leurs besoins en terme de logement et d'intégration sociale.
- Définir une répartition entre les logements sociaux ou assimilés et les logements conventionnés.
- Définir une répartition des actions à mener sous les volets 1, 2 ou 3 ; lister les expropriations..
- Définir les emplacements publics à rénover, embellir, équiper,..
- Définir les besoins en matières d'actions sociales.

Les stratégies et donc les actions avec le programme opérationnel dépendent du diagnostic et ne pourront aboutir que si les hypothèses de réussite de résultats et d'objectifs sont assouvies.

La 3ème étape sera de définir un programme opérationnel :

Pour cette partie il faut reprendre les points de l'ordonnance modifiée décrivant le «contenu du programme » amendé par le document émis par l'AATL portant sur la définition de la mission d'études relative à un programme de revitalisation d'un quartier, les dix points sont suffisamment clairs et complets pour décrire le programme.

Toutefois, il est important d'y ajouter les éléments suivants :

- Définition de la coordination globale, de l'identité et des rôles des responsables (avec un bureau privé, ...)
- Définir les actions à mener et les processus permettant à ces actions de déboucher sur des produits / réalisations.
- Définir les démarchages et les négociations à faire (avec les propriétaires par exemple,..)

Enfin, il est nécessaire ici de vérifier les hypothèses de réussite relatives aux activités.

8. DEFINITION D'UNE GRILLE D'ANALYSE ET DE SUIVI DES CONTRATS DE QUARTIER

La grille proposée ci-après est la suite logique de ce qui précède en terme de diagnostic et d'identification de la stratégie, elle en reprend les éléments essentiels. Deux analyses sont nécessaires, l'une horizontale et l'autre verticale.

La première juge la pertinence des objectifs axe par axe ou volet par volet. Chaque objectif / besoin identifié par la stratégie est comparé avec les réalisations et les indicateurs afin d'estimer à quel point ces réalisations auront un impact sur la réalisation de l'objectif ou la satisfaction des besoins.

La seconde juge la cohérence, les complémentarités et les synergies entre les volets. Chaque objectif et donc action peut contribuer à la réalisation de plusieurs volets ; par exemple : faciliter l'installation des familles favorise leur l'amélioration de leur niveau de vie et la cohésion sociale, un espace public aménagé favorise l'embellissement du quartier, le commerce local et l'intégration social par le fait qu'il devient un lieu de rencontre.

Analyse horizontale

Besoins / objectifs	Actions	Réalisations	Indicateurs «zéro» du quartier	Indicateurs moyens de référence	Impact direct	Impact indirect	Appréciation globale
Satisfaction des besoins en logements							
Logements sociaux avec un nbr « X » de chambres Logements conventionnés avec un nbr « X » de chambres	Démolition Reconstruction	Nbr et superficies des logements avec nbr de chambres possible en fonction des disponibilités	Nbr de familles sur liste d'attente Répartition des familles en fonction de la taille, âge Densité de la population	Nbr de familles sur liste d'attente Répartition des familles en fonction de la taille, âge Densité de la population	Proportion de familles demandeuses ayant trouvé un logement Taux d'occupation Taux de croissance de la population	Amélioration du niveau de vie Mixité de la population	Faible Moyenne Forte
Amélioration de l'état des logements							
Favoriser le repeuplement Diminuer la dégradation	Rénovation Démolition Assainissement	Nbr d'immeubles rénovés	Nbr d'immeubles dégradés Nbr ou superficie des terrains vagues	Nbr d'immeubles dégradés Nbr ou superficie des terrains vagues	Taux de croissance de la population Augmentation du confort des logements ²⁷	Amélioration du niveau de vie Mixité de la population	
Amélioration de l'état du patrimoine / aménagement des espaces publics							
Valoriser le quartier Améliorer le cadre de vie, la sécurité Favoriser la cohésion sociale et la convivialité	Embellir le quartier Diminuer la dégradation Créer des lieux de rencontre	Rénovation Aménagement voirie, plaine de jeux, ... Verdurisation	Nbr d'immeubles témoins d'une époque Patrimoine ou nbr d'immeubles inscrits sur une liste de sauvegarde	Nbr d'immeubles témoins d'une époque Patrimoine ou nbr d'immeubles inscrits sur une liste de sauvegarde	Ensemble architectural cohérent Diminution des accidents	Evolution du sentiment d'appartenance Diminution de la délinquance	

²⁷ nbr de chambre du logement où vivent « x » personnes, WC séparé, type de chauffage,...

Besoins / objectifs	Actions	Réalisations	Indicateurs «zéro » du quartier	Indicateurs moyens de référence	Impact direct	Impact indirect	Appréciation globale
Amélioration de l'environnement social							
Favoriser la cohésion / intégration sociale	Créer des maisons de quartiers	Infrastructures de proximité	Nbr de personnes émargeant au CPAS	Nbr de personnes émargeant au CPAS	Augmentation du nbr de manifestations socioculturelles, sportives et récréatives	Evolution du sentiment d'appartenance	
Favoriser la convivialité	Animation Formation	Nbr d'heure de formation, d'animation	Taux de chômage, de minimexés, de décrochage scolaire	Taux de chômage, de minimexés, de décrochage scolaire		Diminution de la délinquance	
Favoriser la diminution du chômage et de la délinquance	Fournir des aides et des conseils		Taux de fréquentation des espaces publics couverts	Taux de fréquentation des espaces publics couverts	Augmentation nbr d'association Diminution du chômage	Diminution de la dualisation Participation des habitants à la vie du quartier ²⁸	
Amélioration de l'environnement économique							
Favoriser la diminution du chômage	Prévoir des emplacements pour des commerces ou atelier	Commerce, ateliers Marchés	Nombre d'entreprises par secteur d'activité	Nombre d'entreprises par secteur d'activité	Diminution du chômage	Evolution du nbr de commerce et du nbr d'établissement dans le secteur de l'horeca	
Pouvoir faire ses achats sur place et moins cher	Aménager des espaces publics pour des marchés Favoriser la création d'emploi	Embauches des habitants du quartier	Taille des entreprises et des commerces ²⁹	Taille des entreprises et des commerces	Présence de marché hebdomadaire		

²⁸ ils participent aux décisions et au suivi des programmes concernant leur quartier,

²⁹ en terme d'emploi, chiffre d'affaire

Besoins / objectifs	Actions	Réalisations	Indicateurs «zéro » du quartier	Indicateurs moyens de référence	Impact direct	Impact indirect	Appréciation globale
Participation des privés							
Satisfaire les besoins de logements	Démarchage auprès des investisseurs potentiels	Aide financière Investissements			Volume des primes demandées et allouées Nbr de prise en emphytéose	Augmentation de l'offre de logements Nbr de rénovations financées par les privés Evolution du prix des ventes et des locations	
Relance de la vie économique							

Analyse verticale

Stratégie / objectifs	Actions	Logements			Espaces publics			Intégration / cohésion sociale			
		Sociaux	Emphytéose		Place public	voies	Cohabitation	Insertion socioprofessionnelle	Implication
Logements sociaux nbr élevé de chambres	Démolition et reconstruction en petite quantité vu les disponibilités	X						X	X		
Aménagement d'un espace public	Création de plaine de jeux, d'espace pour un marché Mise en place d'éclairage public				X			X			
.....											

Une croix est mise en face de chaque action lorsqu'elle contribue à l'un ou l'autre des axes ou volets

9. CONCLUSION

La première génération de Contrats de Quartier faisait partie de projets pilotes et innovateurs. Globalement, ils ont atteint leurs objectifs même s'il reste des « zones d'incertitude » sur la pertinence des actions menées. En effet, au vu des documents et des informations disponibles, il est difficile de démontrer que les stratégies ont été définies en fonction d'un public cible précis³⁰.

Ce qui a manqué le plus, ce sont :

- un diagnostic structuré et clair,
- une définition d'une stratégie propre à chaque programme,
- et une prévision des conséquences sur les délais de certains processus (expropriation,...).

Les communes ont certainement bien cherché à revitaliser et à favoriser l'intégration sociale en augmentant l'offre au logement dans les zones où l'inconfort, l'exclusion sociale, le chômage, la densité de délits étaient les plus élevés. Cependant, avec les éléments que nous possédons, il est difficile de quantifier et de qualifier les impacts.

Les observations faites montrent une plus faible participation des privés que celle initialement prévue ; elles montrent qu'il y a rarement eu des réunions tous les quatre mois, comme préconisé, et qu'il est difficile de juger de la représentativité réelle des habitants. Toutefois, il faut souligner que pour ces aspects de participation, il n'est pas opportun de vouloir juger des impacts à l'issue des programmes, c'est à dire après à peine quatre ans ; en effet, ces approches sont neuves et s'inscrivent dans le temps.

Au vu des modifications de la nouvelle ordonnance (établie en 2000) et de la définition de la mission d'étude (rédigé en 1998), il est clair qu'une grande partie des imperfections des premiers programmes sont en voie de disparaître. Ce travail s'est inspiré de ces éléments en les structurant dans une logique d'intervention et en les intégrant dans l'élaboration des programmes afin d'être utilisés comme base d'analyse et de suivi.

³⁰ A ce titre, cette ambiguïté peut être facilement levée en remplissant les cases vides des référentiels établis pour chacun d'entre eux en questionnant les porteurs de projets.