

PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

L'expertise d'usage des conseils de quartiers strasbourgeois : comment les citoyens sont-ils inclus dans la mise en œuvre des projets urbains ?

Marie Heitz

doctorante au Lab Urba, institut d'urbanisme de Paris 12
codirection avec le CRESS (Centre de Recherche et
d'Etudes en Sciences Sociales), Université de Strasbourg.
marie.heitz@laposte.net

Introduction

Comme le soulignait récemment Jean Michel Fourniau dans un article sur la sélection des participants dans les dispositifs de démocratie participative¹, « l'action publique est marquée depuis une quinzaine d'année en France par la diffusion d'un discours sur la participation du public aux processus décisionnels, l'expérimentation de multiples dispositifs participatifs et délibératifs, à l'instar de la Commission nationale du débat public qui entame un troisième mandat ». Dans le cadre de cette contribution, nous proposons de nous intéresser à l'expérimentation d'un dispositif participatif en particulier, à savoir les conseils de quartiers strasbourgeois. Plusieurs questions guideront notre réflexion qui aura pour but général de saisir comment les conseils de quartier contribuent à l'élaboration des projets urbains.

Plus précisément, nous nous poserons les questions suivantes : Comment les conseils de quartier récoltent-ils la « connaissance ordinaire » ? Avec quels supports ? Comment cette connaissance est-elle intégrée dans la conduite de projet ? Comment la participation modifie les processus d'élaboration des décisions politiques ?

Il s'agira dans un premier temps de relater la composition et le fonctionnement des conseils de quartier, puis au travers de deux exemples, d'expliquer comment les conseils de quartier influencent ou non les projets de la collectivité. Nous proposerons d'éclairer ces exemples au regard du concept de transaction sociale, car il nous semble pertinent pour analyser les relations complexes entre acteurs aux intérêts opposés. C'est le cas dans les projets urbains et dans les dispositifs participatifs qui nous intéressent ici, dans lesquels les acteurs sont nombreux et variés : collectivités locales, bailleurs sociaux, associations, agence d'urbanisme, habitants. En effet, appliquée à ce champ, la notion de transaction sociale peut permettre de penser la conduite de projets et les dispositifs participatifs ainsi que leurs formes de coopération et de modes d'échanges entre divers acteurs ; telle est du moins notre hypothèse.

¹ JM.Fourniau, la sélection des participants dans les dispositifs de démocratie participative : un citoyen plus amateur qu'ordinaire, novembre 2009, Communication présentée à la table ronde n° 4 du colloque « Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique » (SAIAP) 26 - 28 juin 2008, Lyon.

1. La démocratie locale à Strasbourg

Aujourd'hui, la démocratie participative est au cœur du projet municipal de la Ville de Strasbourg. Elle repose sur le postulat que « les démocraties modernes actuelles doivent s'appuyer sur l'expérience des habitants et construire une nouvelle relation d'échange avec les usagers. Les citoyens revendiquent un droit à la participation permettant d'enrichir les projets urbains et autres de leur expérience d'usage »². Dans ce contexte, la Ville de Strasbourg cherche à innover dans la mise en place de différents dispositifs et instances de démocratie participative : la nouvelle version des conseils de quartier, les ateliers urbains, le conseil des jeunes et le conseil consultatif des résidents étrangers. L'ensemble de ces initiatives prennent sens dans un contexte dominé par la volonté de revitaliser la démocratie locale, les opérations d'aménagement quelle que soit leur importance, servant de leviers à des connaissances partagées sur ce qui fait « projet ». Ces initiatives sont entrées en phase opérationnelle, prélude à des apprentissages collectifs divers, à la fois par les objets et les lieux. La mise en place de ces instances constitue une scène particulièrement indiquée pour analyser à la fois les échanges et négociations entre acteurs et les formes d'inclusion de la « connaissance ordinaire » des habitants ou usagers dans les projets urbains.

Dans cette perspective de renouvellement de la démocratie locale, l'étude des formes de la participation des habitants aux projets urbains constitue un objet de recherche pour les sciences sociales à travers la place de ce que l'on appelle la « maîtrise d'usage », ou « l'expérience d'usage » dans ces projets. Par ce terme, nous entendons ici l'implication des usagers à différents moments du projet urbain (définition du diagnostic, du cahier des charges et des esquisses ainsi que dans le suivi des projets urbains), ou encore l'interaction entre le savoir dit « ordinaire » et le savoir « professionnel ».³

2. Les conseils de quartier à Strasbourg : Rôles et compétences

Nous nous intéressons plus particulièrement aux conseils de quartier strasbourgeois qui ont fait l'objet d'un dispositif que la Ville de Strasbourg veut innovant de par sa composition et ses principes de fonctionnement. En effet, la compilation de plusieurs principes de fonctionnement rend le dispositif original : l'absence d'élus dans les conseils, l'animation des séances par un animateur extérieur, le tirage au sort d'une partie des habitants sur la liste électorale, un budget de fonctionnement, des locaux équipés pour chaque conseil, et enfin le rendu d'un avis consultatif sur chaque délibération du conseil municipal concernant un projet dans le quartier. Il convient tout d'abord de saisir les principes de fonctionnement et les rôles des conseils de quartier, selon la charte de fonctionnement proposée par la Ville.

a) La composition des conseils de quartier

« Les conseils de quartiers, au nombre de 10 sont composés de trois collèges: le collège des habitants, le collège des associations et le collège des acteurs socioprofessionnels. Afin de placer les habitants au cœur du dispositif de concertation, le collège des habitants est toujours le plus important en nombre, il représente les 2/3 des membres du conseil de quartier. Le nombre de membres de ce collège est proportionnel au nombre d'habitants du canton ; la représentation est fixée à 1 conseiller pour 1000 habitants. La moitié des membres provient d'un tirage au sort effectué à partir du fichier de la liste électorale, l'autre moitié résultant

² Guide de la concertation, Ville de Strasbourg, 2009

³ O.Soderstrom, « L'usage du projet », Payot, Lausanne, 2000

d'un tirage au sort à partir d'une liste de volontaires. Les parlementaires et les élus locaux ne peuvent pas être membres d'un conseil de quartier, pas plus que les directeurs et chefs de service de la Collectivité.

- Le Collège des associations est composé d'un conseiller pour 4000 habitants. Il comporte un représentant par association. La moitié des membres est désignée d'office car représentant les associations les plus actives sur le quartier et de fait indispensables, l'autre moitié résultant d'un tirage au sort parmi les associations qui se sont portées volontaires.

- Le Collège des acteurs socioprofessionnels est composé d'un conseiller pour 4000 habitants. Il comporte un représentant par structure socioprofessionnelle. Les représentants seront tirés au sort sur la base de leur candidature.

Le conseil de quartier se dote d'un Bureau élu par ses membres et représentant les trois collèges de manière proportionnelle.

b) Le fonctionnement

Les conseils de quartier sont des instances de débat et d'enrichissement de l'action publique locale. Ils émettent des avis à portée purement consultative sur les projets faisant l'objet d'une délibération, avis qui seront transmis au Maire et présentés en conseil municipal ou bien transmis au Président de la CUS lorsque ce sont des projets de compétence communautaire⁴. Ils formalisent des propositions qu'ils transmettent à la Ville⁵. Le conseil de quartier est le lieu d'expression de l'expertise d'usage de tous les habitants, cependant il doit veiller dans ses avis et propositions à faire primer l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

c) La nature des projets soumis aux conseils de quartier

Le conseil de quartier se prononce sur les projets qui impactent la vie du quartier tels que les projets d'aménagements et d'équipements et les projets d'amélioration de la qualité de vie des habitants, y compris les projets de compétence communautaire. Le conseil de quartier n'est pas consulté sur la définition des politiques générales relevant du conseil municipal et du conseil de communauté, sur l'attribution des subventions, sur l'entretien courant et les affaires urgentes ayant des conséquences en matière de sécurité, pas plus que sur les délibérations liées à la passation des marchés publics et les actes de gestion de la Collectivité.

d) Les avis consultatifs en conseil municipal

Le conseil de quartier produit un avis consultatif sur tous les projets qui impactent la vie du quartier et qui feront à terme l'objet d'une délibération. Cet avis est annexé à la délibération et présenté en conseil municipal. L'avis du conseil de quartier fait apparaître les points forts, les points faibles, les objections et les propositions d'amélioration éventuelles. Les avis et propositions du conseil de quartier sont consultatifs. En dernier lieu, c'est le conseil municipal qui adopte ou pas les projets.

e) Les modalités de saisine et l'animation

Pour les projets impactant le quartier faisant l'objet d'une délibération, le conseil de quartier est saisi par la Ville, par l'intermédiaire de l'adjoint de quartier. Pour les autres projets qui impactent la vie du quartier mais qui ne font pas l'objet d'une délibération, le conseil de quartier peut s'autosaisir, afin de formuler des propositions dans le cadre de ses missions. Les débats des réunions du conseil de quartier sont animés par un animateur professionnel, neutre et externe à la collectivité.

⁴ Les compétences communautaires sont l'urbanisme, le développement économique, la voirie, l'eau et l'assainissement, la propreté, les piscines, les transports et déplacements, et le logement social.

⁵ Charte de fonctionnement des conseils de quartier, septembre 2008

3. L'inclusion de l'expertise d'usage du conseil de quartier dans le projet de réaménagement du Faubourg de Pierre : une hybridation des savoirs et des pratiques ?

Après avoir vu comment fonctionnent en principe les conseils de quartier, il convient maintenant d'examiner un exemple d'inclusion d'un avis d'un conseil de quartier dans un projet de réaménagement, en l'occurrence le réaménagement du Faubourg de Pierre. Nous retiendrons cet exemple car malgré des débuts de concertation difficile sous l'ancienne mandature, la reprise du dossier par la nouvelle équipe a été marquée par l'ambition de mettre en place de nouvelles méthodes de concertation en général, et notamment via le conseil de quartier. Ainsi, nous poserons les questions suivantes : Comment le conseil de quartier a-t-il mis en pratique sa « connaissance ordinaire » ? Comment cette connaissance a-t-elle été intégrée dans la conduite de projet ? Cette inclusion a-t-elle modifiée le projet initial ?

a) Le projet de réaménagement

Le faubourg de Pierre est un faubourg de 400 mètres de long d'entrée et de sortie de ville, présentant des voies assez contraintes, une circulation automobile importante et des commerces en situation de déclin commercial. Désireuse de procéder à une réhabilitation en profondeur des réseaux souterrains situés dans la rue du Faubourg de Pierre, la collectivité a souhaité saisir l'opportunité qui lui était ainsi donnée d'améliorer les conditions de vie des riverains et des usagers de cet axe de circulation important en réaménageant la voirie et le cadre de vie. Ce réaménagement de la voirie visait plusieurs aspects : valoriser l'image de la rue et améliorer le cadre de vie, maintenir et améliorer l'offre de transport en commun, créer un itinéraire cyclable sécurisé, offrir des trottoirs larges, disposer d'une offre de stationnement, et enfin apaiser la circulation automobile.

Le projet débute avec une exposition réalisée par la Ville au centre socio-culturel du fossé des treize sur le diagnostic du faubourg, avec pour objectif de questionner les habitants et les associations sur l'opportunité de son réaménagement, et de mener une réflexion partagée sur le devenir du quartier. Cette exposition a été l'occasion de partager la réflexion sur le devenir du quartier, et la nécessité de réaménager le faubourg s'est ensuite exprimée au travers de l'enquête menée auprès des riverains et institutions du quartier. L'ensemble de ces avis exprimés ont servi de base au travail préparatoire mené par la direction de proximité et les services techniques.

b) L'implication du conseil de quartier dans le projet

La seconde étape du projet a été l'association du conseil de quartier, (fraichement élu) à la définition des enjeux du projet. De cette manière, associé aux trois réunions techniques avec les services thématiques de la Ville, le conseil de quartier a participé à la définition des enjeux du projet, tel que le développement de l'offre de transport en commun, la promotion de l'utilisation du vélo, l'apaisement de la circulation automobile et l'amélioration du cadre de vie. La troisième étape a consisté en l'association des partenaires institutionnels en lien avec le conseil de quartier. A ce moment du projet, l'objet est de questionner les fonctionnalités de la rue et d'envisager les premières hypothèses d'aménagement. L'association des partenaires institutionnels du quartier se fait par le biais de temps de rencontres où le conseil de quartier est fortement impliqué. Alors constitué en commission intitulée « aménagements urbains » le conseil revendique des aménagements dans le projet : le déplacement de la ligne de bus vers d'autres rues, le maintien du double sens pour un accès facilité aux commerces, la

préservation du nombre de places de stationnement, le développement de pistes cyclables sur les chaussées afin de maintenir des trottoirs suffisamment larges et faciliter l'activité des commerces (étals, terrasses, sorties de garage..). Chacune de ces demandes a été étudiée par le groupe de travail pour aboutir à un accord, la commission « aménagement urbain » du conseil de quartier ayant tenu le rôle de modérateur.

Lors de ces réunions, c'est aussi et surtout les deux hypothèses d'aménagement, l'une à sens unique du faubourg et l'autre à double sens qui sont débattues. Ces deux variantes sont examinées par le groupe de travail, les services de la Ville se positionnant davantage en faveur du sens unique du faubourg (de façon à contraindre plus fortement l'accès au centre ville des voitures), alors que le conseil de quartier optait davantage pour le double sens de circulation. Le sens de circulation sur le faubourg est ici déterminant car il constitue le point clef de l'aménagement. Le conseil de quartier a nettement influencé le projet en faveur du double sens que la Ville a finalement retenu. Cependant, la subtilité se trouve en fait de l'aménagement en lui-même, puisque la configuration finalement retenue à double sens permet, dans les années à venir une reconversion du faubourg à sens unique.

Le projet complet fut transmis courant avril afin que le conseil puisse prendre officiellement position et le projet d'exécution a fait l'objet d'un avis officiel lors de la réunion plénière du conseil de quartier. Au total, le conseil de quartier a participé à 12 réunions techniques pour aboutir à la décision finale. Le groupe de travail ayant intégré et pris en compte ses souhaits les plus importants, le conseil de quartier a formulé un avis favorable sur le projet définitif annexé à la délibération du conseil municipal.

c) Les préconisations du conseil de quartier

Dans le cadre de l'avis transmis à la Ville, le conseil de quartier a émis les propositions suivantes :

La valorisation de l'image de la rue et l'amélioration du cadre de vie

Le projet présenté au conseil donne des indications sur ce que pourrait être la rue après aménagement. Le conseil s'est prononcé en faveur d'un véritable accompagnement paysager respectueux de la vie du quartier et des contraintes urbaines et demande qu'une véritable « étude paysagère » soit menée sur la totalité de la voie. D'autre part, à propos de la ligne de transport en commun, aucune hypothèse de modification du tracé de cette ligne ne semblant satisfaire aux contraintes d'exploitation et aux bénéfices qu'en tirent les usagers, le conseil s'est prononcé pour le maintien en place de la ligne de transport en commun.

Cheminements cyclistes

Les études dont le conseil a eu connaissance ont confirmé les avantages des pistes cyclables aménagées sur trottoirs par rapport à des bandes cyclables dont les inconvénients sont nombreux dans ce cas de circulation dense. Le conseil s'est alors prononcé pour la réalisation de pistes cyclables sur trottoir dans la partie centrale de la rue. Il accepte que la circulation des cyclistes ait lieu dans les couloirs de bus aux deux extrémités de la rue afin de préserver les espaces de circulation des piétons.

Le Sens de circulation

Aux yeux du conseil, les solutions « sens unique » ne présentant aucun avantage probant, ce dernier s'est donc prononcé à l'unanimité en faveur de la variante maintenant la rue à double sens sur toute sa longueur.

La Sécurité des piétons et autres usagers des modes « doux »

Associée à la réduction de la largeur de la voie de circulation, voire à un revêtement spécifique aux entrées, une mesure de limitation à 30 km/h contribuerait efficacement à la diminution de la vitesse. Le conseil a donc demandé que la rue soit limitée à 30km/h et que soient réalisés des aménagements destinés à inciter les automobilistes à respecter cette limitation (réduction de la largeur de la voie de circulation, revêtement spécifique aux entrées, aménagement des passages piétons).

L'Offre en stationnement

Chacune des solutions soumises à l'avis du conseil présente l'inconvénient de réduire le nombre de places de stationnement offertes sur le domaine public. Le conseil a demandé que des solutions pérennes puissent être apportées afin de compenser la disparitions de ces places qui semblent nécessaires, avec une bonne rotation des usagers, à la fréquentation des commerces et au stationnement des riverains et, à cette fin, que soit étudié le développement de parkings publics, dont l'accès aux riverain serait facilité.

d) Impacts de ces propositions sur le processus d'élaboration du projet

Il faut tout d'abord noter que la réalisation de ce projet, spécialement ses formes d'inclusion des propositions du conseil de quartier, tient lieu d'exemple pour la Ville. Cependant, le niveau d'implication des conseils en général à l'échelle de la Ville n'est pas toujours aussi « emblématique ». On pourrait situer la démarche sur le réaménagement du faubourg de Pierre comme faisant office de « bonne pratique » dont les projets à venir tentent de s'inspirer. Ces « bonnes pratiques », sont à notre sens à relever dans le sens où le projet a permis un premier pas en matière d'hybridation des pratiques et des savoirs. En effet, les services techniques de la Ville ont travaillé étroitement avec la commission du conseil référente du projet. Cette démarche de concertation est un premier pas de remise en question des méthodes de travail des services de la Ville, essentiellement sur deux points. Tout d'abord, le conseil de quartier a été intégré en amont dans la phase de réflexion relative aux projets, phase jusqu'ici réservée aux services techniques en interne. D'autre part, les temps d'échanges réguliers avec le groupe de travail ont permis de confronter la vision des techniciens et l'expertise d'usage des membres du conseil, et donc d'enrichir le projet et permettre son appropriation par les habitants.

En prenant appuis sur le concept de transaction sociale, au sens de Jean Rémy et Maurice Blanc, c'est-à-dire comme « un processus permanent de régulation des échanges qui aboutit à des compromis provisoires »⁶ on peut comprendre que cette hybridation relève bien d'un processus transactionnel dans le sens des différentes étapes qui ont mené à l'aboutissement du projet. En effet, on comprend ici la transaction sociale à la fois comme un processus mais aussi comme un produit. Un processus dans le sens des différentes étapes d'une démarche de concertation, et un « produit » dans le sens des résultats et donc du projet d'aménagement qu'on obtient à l'issue des démarches de concertation. Il s'agit pour nous de comprendre ce processus d'hybridation via les « transactions sociales » qui s'y opèrent, car c'est justement l'analyse des différentes transactions à l'œuvre dans les démarches de concertation, leurs processus qui nous intéressent, et notamment le résultat qu'elles produisent. Dans le cas de l'aménagement du faubourg de Pierre, on peut certes avancer l'implication en amont du conseil à la définition des enjeux du projet, et son implication en faveur du double sens de

⁶ In « Vie quotidienne et démocratie, Pour une sociologie de la transaction sociale », suite, l'Harmattan, Paris, 1994

circulation. Cependant cet aménagement a été pensé de manière à être aisément adapté en sens unique, mais plutôt que de le réaliser « en force », la Ville a préféré suivre les souhaits du groupe de travail quitte à modifier l'aménagement dans les années à venir. Nous faisons ici l'hypothèse que ce processus dans le choix du sens de l'aménagement relève d'un processus transactionnel entre les différents acteurs, pour aboutir à un compromis provisoire, celui du double sens de circulation sur le faubourg. Cependant, le choix de l'aménagement en double sens est réversible, puisque facilement transformable en sens unique dans l'avenir. Dans cette transaction, le repli tactique ne modifie donc pas l'objectif stratégique à plus long terme du projet.

4. L'aménagement de la place d'Austerlitz : quand le conseil de quartier participe au jury du concours d'architecte

Bien que la démarche de concertation se soit faite « au fil de l'eau », l'aménagement de la place d'Austerlitz constitue un autre exemple d'implication des habitants, des associations et du conseil de quartier au projet.

Initialement place de parking pour les autocars de touristes jusqu'en 2007, la place est amenée à être réaménagée d'ici 2011. L'association AHBAK (association des Habitants Bourse, Austerlitz, Krutenau), qui s'était impliquée pour l'arrêt de la dépose des autocars sur la place était dès le départ un acteur naturel et identifié. Via des « Stammtisch » (terme alsacien pour désigner un temps d'échange et de discussion dans une brasserie), elle a organisée de nombreuses réunions avec les habitants du quartier, le conseil de quartier et les services de la Ville. La première étape a été de partager le diagnostic réalisé par les services de la Ville. A la différence des méthodes de concertation antérieures au sein de la collectivité, l'idée n'est plus de proposer un choix entre deux ou trois esquisses, mais de commencer par partager le diagnostic pour élaborer conjointement le cahier des charges. Dans ce partage au niveau du cahier des charges, il s'agit que chacun alimente le projet, dans un processus que nous qualifions de « transactionnel ». Ainsi, par la diffusion d'un questionnaire et de permanences sur la place entre autre, chaque acteur a défendu sa position tout en négociant avec ses partenaires pour trouver une issue, ou du moins un compromis, voire un « compromis provisoire ». Cependant, à notre sens, il ne s'agit pas tant de rechercher des compromis, mais de trouver dans les négociations entre acteurs des éléments communs susceptibles de dégager des visions de projets co-construits. Pour l'aménagement de la place, ces visions étaient entre autres les suivantes : la piétonisation de la place, (notamment pour accentuer sa convivialité) et l'animation de la place (kiosque, terrasse). Aujourd'hui, le projet en est au stade du recrutement du maître d'œuvre via un concours, et deux membres du conseil de quartier sont associés au jury.

Nous faisons ici l'hypothèse que ces visions co-construites ont fait l'objet de transactions (notamment tacites ou implicites) entre les acteurs du projet. L'objet de ces transactions étant de chercher des termes d'échanges et des zones d'intérêts communs aux acteurs. Les processus de transactions se composent alors d'éléments d'échanges, de négociations et d'imposition. Ces trois bases définissent les situations de « coopération conflictuelle » (M.Blanc)⁷.

⁷ in « Vie quotidienne et démocratie, Pour une sociologie de la transaction sociale », suite, l'Harmattan, Paris, 1994

Conclusion

Au travers des deux exemples traités, il s'agissait de donner des éléments sur la manière dont la « connaissance ordinaire » est intégrée dans les projets et plus particulièrement de saisir comment une instance consultative peut influencer la prise de décision politique. Que ce soit sur la définition des enjeux du projet dans le cas de l'aménagement du faubourg de Pierre au moyen d'un groupe de travail mixte dans sa composition, ou le partage et l'enrichissement du cahier des charges du projet de réaménagement de la place d'Austerlitz, l'objectif est bien de chercher des accords et des zones d'intérêts communs entre les acteurs du projet.

Les deux projets présentés sont des projets dans lesquels l'implication des conseils de quartier a été plutôt satisfaisante, et dont la Ville cherche à s'inspirer. Cependant, tous les projets ne bénéficient pas d'une telle « émulation », et rencontrent des obstacles. La mise en place de démarche de concertation relativement innovante avec la production d'avis consultatif annexé aux délibérations du conseil municipal par exemple, suppose une modification des pratiques professionnelles au niveau de la collectivité. En effet ces démarches impliquent des nouvelles relations et coopérations entre les services techniques de la collectivité et les instances consultatives.

Pour comprendre les compromis pratiques et les coopérations entre acteurs qui constituent notre objet de recherche, nous faisons l'hypothèse que le cadre conceptuel de la transaction sociale est pertinent. Sa valeur heuristique ouvre des pistes de recherche sur d'autres terrains et projets strasbourgeois. Ainsi, la plus value de l'approche en termes de transaction dépasse celle de la négociation, qui elle fait davantage appel à des rapports de force entre les acteurs, tel est du moins l'objet de nos futures réflexions. Il s'agit ainsi d'analyser plus finement les transactions et leurs processus dans la conduite des projets urbains pour saisir l'implication et les marges de manœuvre des acteurs.