

## Modalités d'inclusion des citoyens dans l'extension des zones 30 et la création de zones de rencontre à Strasbourg : essai d'analyse des effets au regard des concepts de zones d'intérêts communs et de compromis provisoires

Marie Heitz

Lab urba, institut d'urbanisme Paris 12

[Marie.heitz@laposte.net](mailto:Marie.heitz@laposte.net)

L'évaluation des effets de la concertation pose probablement aujourd'hui plus de question qu'elle en apporte. L'une des questions récurrente est celle des critères d'évaluation des démarches participatives. A partir de l'étude de deux cas d'aménagements urbains, l'extension des zones 30 et le développement des zones de rencontre à Strasbourg, il s'agit de tester deux nouveaux critères issus du paradigme de la transaction sociale : les zones d'intérêts communs et les compromis provisoires. Pour se faire, l'analyse des « irrptions de l'imprévis » dans les démarches de concertation mettra en lumière l'importance de la recherche des compromis provisoires par le biais de l'identification des zones d'intérêt communs.

The evaluation of the effects of consultation now probably ask more questions that it brings. One of the recurring questions is that criteria for evaluating participatory processes. From the study of two cases of urban development, the extension of zones 30 and the development of zones meeting in Strasbourg, the communication will test two new criteria from the paradigm of social transaction: the areas of common interests and compromises provisional. To do so, the analysis of "outbreaks of the unexpected" in the steps of consultation will highlight the importance of research tentative compromise through identifying areas of common interest.

Marie Heitz

## Modalités d'inclusion des citoyens dans l'extension des zones 30 et la création de zones de rencontre à Strasbourg : essai d'analyse des effets au regard des concepts de zones d'intérêts communs et de compromis provisoires

L'objet de la présente communication est de s'intéresser aux modalités d'inclusion des citoyens dans la création de zone de rencontre et de l'extension des zones 30 à Strasbourg, et d'analyser cette inclusion au regard de deux critères issus du paradigme de la transaction sociale : « les zones d'intérêts communs » et les « compromis provisoires ». Il s'agit de contribuer de la sorte au champ de recherche grandissant sur les effets de la participation et leurs résultats. Du point de vue méthodologique, les deux cas présentés ont fait l'objet d'observation participante dans le cadre d'un contrat CIFRE à la Ville de Strasbourg. Un suivi du déroulement de ces deux projet a été réalisé, avec une attention particulière portée aux imprévus dans les démarches de concertation mises en œuvre, imprévus qui ont été producteurs de connaissances nouvelles.

### **I. L'élaboration de nouveaux modes d'aménagement de la voirie et des espaces public avec les zones 30 et les zones de rencontre**

---

La ville de Strasbourg souhaite développer de nouveaux modes d'aménagement et de fonctionnement de certaines voiries et de l'espace public à travers la réalisation de zones 30 et de zones de rencontre. L'objectif général de ces deux projets est de favoriser une circulation apaisée entre automobilistes, cyclistes et piétons. Ce projet s'inscrit dans la démarche « code la rue » et comporte 6 actions : la hiérarchisation du réseau viaire hors voies rapides (passer 70% du territoire de Strasbourg en zone 30), développer des zones de rencontre, mettre en œuvre un plan piéton, améliorer la mobilité scolaire et la sécurité aux abords des établissements, expérimenter de nouveaux aménagements et enfin repenser les livraisons « du magasin aux clients ».

### **a) La zone de rencontre**

La zone de rencontre est une zone sur laquelle les piétons sont autorisés à circuler sur la chaussée et bénéficient de la priorité sur les véhicules pour qui la vitesse est limitée à 20 km/h. Ce projet à la dénomination quelque peu insolite est rendu possible depuis le décret 2008-754 du 30 juillet 2008 qui introduit le concept de « zone de rencontre » dans le code de la route. L'objectif est de créer des zones de circulation apaisée, permettant une cohabitation plus ou moins grande des usagers de l'espace public au moyen de trois aménagements (l'aire piétonne, la zone 30 et la zone de rencontre). La ville de Strasbourg, deuxième ville cyclable de France<sup>1</sup>, y voit une opportunité pour apporter des réponses en terme d'aménagements à la cohabitation devenue conflictuelle entre les différents usagers de l'espace public et de la rue. Le deuxième objectif de la réalisation d'une zone de rencontre est la réappropriation de l'espace public par les habitants au moyen d'animation dans un espace où il est alors possible de se rencontrer proprement dit (des exemples existent et s'illustrent avec les jeux d'échec, des cours de danse dans la rue, etc).

Le quartier de la Krutenau a été retenu comme site d'expérimentation d'implantation d'une zone de rencontre. Il présente des caractéristiques de centralité avec la localisation de nombreux sièges d'administrations, une offre commerciale développée, et de multiples destinations de sorties (1/4 de tous les bars et cafés de la Ville) avec la présence d'un campus universitaire. La structure de la population se caractérise par une surreprésentation de la classe d'âge étudiante, un faible taux des moins de 20 ans et une proportion élevée des 75 ans et plus. La cohabitation de ces publics différents n'est pas sans poser problème notamment dans l'espace public. Le secteur se caractérise également par la concentration de nombreuses associations dont des associations de résidents qui s'investissent beaucoup dans la vie du quartier et qui ont le souci d'être des interlocuteurs reconnus par la Collectivité.

### **b) La zone 30**

La zone 30 est un ensemble de voiries sur lesquelles la vitesse inférieure ou égale à 30 km/h. Elle permet en théorie d'instaurer un équilibre entre les pratiques de circulation de chacun et donc de faciliter la cohabitation de tous les usagers : vélos, piétons et véhicules motorisés. La réduction de vitesse permet dans ce sens de mieux concilier vie de quartier et circulation, en rendant la ville plus apaisée et moins bruyante. Les caractéristiques de la zone 30 sont les

---

<sup>1</sup> « Avec 536 kilomètres d'itinéraires cyclables, Strasbourg est le premier réseau de France », Strasbourg veut passer à 30km/h, dossier de presse, février 2011

suivantes : la priorité à droite dans les carrefours, une signalisation routière limitée et des aménagements pour favoriser une conduite à 30 km/h.

## **II. Modalités d'association des citoyens à l'élaboration des zones 30 et des zones de rencontre : entre consultation et concertation et coproduction des citoyens**

### **a) L'élaboration de la zone de rencontre expérimentale à la krutenau : entre concertation et co-production des citoyens**

Avant d'analyser les effets de la démarche de concertation/co-production, l'objet de ce développement est d'en décrire les différentes étapes. La démarche d'association des acteurs du quartier, à la fois résidents, commerçants, associations et le conseil de quartier s'est déroulé en 6 étapes, et à différents niveaux de participation<sup>2</sup> (selon une proposition de classification menée à partir d'études de terrain entre 2010 et 2011 à la ville de Strasbourg).

- **Un démarrage de la démarche de concertation conforme aux prévisions de son déroulement**

La première étape de la démarche relève de l'implication accrue du conseil de quartier<sup>3</sup> à l'élaboration et la coproduction du projet. Elle s'est déroulée en plusieurs séquences :

---

<sup>2</sup> **Informier** : L'information consiste à donner des éléments sur les projets à venir ou en cours. Elle doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis à vis du public informé. Informer les citoyens c'est leur donner la possibilité de comprendre et d'agir.

**Consulter** : processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. La consultation sert pour évaluer si les remarques ou contributions peuvent être prises en compte dans la décision finale.

**Concertier** : processus qui ne se limite pas à la demande d'un avis (consultation). C'est mener un dialogue basé sur l'écoute et l'échange de points de vue qui permet de construire un projet partagé. Il y a donc plusieurs allers-retours d'informations entre les citoyens et les décideurs, avec des évolutions et des adaptations progressives de chaque côté, même si la responsabilité de la décision finale reste du ressort des autorités. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables.

**Co produire** : Vise à véritablement partager le projet, depuis son montage jusqu'à l'issue de sa conception. L'objectif est de constituer un partenariat équitable entre maître d'ouvrage, maître d'oeuvre et « maître d'usage ». La coproduction implique une mobilisation forte de tous les partenaires, la mise en place d'outils d'accompagnement et de relais, la création d'un échéancier de travail et des étapes de validation. Cette forme de participation intervient alors dans toutes les phases du projet. Elle peut ainsi être poussée jusqu'à la co-gestion où les acteurs participent à la gestion technique, financière... au-delà de la phase de mise en œuvre.

<sup>3</sup> Les conseils de quartier sont composés de 3 collèges : le collège des habitants est le plus important, 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. 25% du collège est composé d'ancien membres des conseils de quartier étant volontaires pour rester au sein

- une présentation d'ensemble de la démarche « Code de la rue » lors de la réunion plénière du conseil de quartier (6 janvier 2010)
- la constitution d'un groupe de travail composé de 5 conseillers de quartier et de 3 techniciens de la Ville ainsi que le cabinet d'architecte. Ce groupe s'est réuni 3 fois et ses travaux ont menés à :
  - la validation du choix de la zone expérimentale
  - la définition d'un certain nombre de pistes d'actions, d'animations, ... pour permettre une appropriation de cette zone de rencontre
  - la mise au point d'une démarche de concertation / participation pour conduire cette expérimentation

La deuxième étape a consisté en la co-réalisation d'une plaquette de présentation du projet. Ce document avait pour objet de présenter le concept de zone de rencontre, d'illustrer l'ambiance de la future zone de rencontre, de susciter la participation et le recueil d'idée via un coupon réponse et d'annoncer le calendrier prévisionnel de mise en œuvre. Ce document a été édité à 3 000 exemplaires et a été diffusé de la main à la main aux différents commerçants concernés et dans les boîtes aux lettres des habitants du secteur (2 000 foyers postaux).

La troisième étape a été la co-définition d'une démarche de concertation avec le conseil de quartier. Ce dernier, en lien avec la ville a proposé une démarche de concertation qui devait toucher plus largement les habitants et les associations du quartier. La démarche s'appuyait sur :

- l'organisation d'une rencontre ciblée avec les associations (AHBAK, CARDEK, Bateliers, Village : le 5 avril 2011)
- l'engagement d'une démarche de type « porte à porte » auprès de tous les commerçants concernés en amont et en aval de la réunion publique (les 7 et 20 avril 2011)
- la tenue d'une réunion publique le 15 avril 2011

---

des conseils de quartier. Pour les 75% restant, la moitié des membres provient d'un tirage au sort effectué à partir de la liste électorale, et l'autre moitié résultant d'un tirage au sort à partir d'une liste de volontaires.

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 parmi les associations les plus actives sur le quartier, l'autre moitié résultant d'un tirage au sort parmi les associations volontaires.

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

En parallèle un retour complet de la démarche a été fait devant la plénière du conseil de quartier le 6 avril 2011

- **Apparition de l'élément perturbateur de la démarche de concertation**

La quatrième étape a été l'organisation d'une réunion publique, lors de laquelle la plaquette de présentation du projet a été soumise aux résidents, commerçants et associations. La question de l'appropriation de l'espace public dégagé des contraintes de circulation et de stationnement automobile étant centrale dans ce dossier, la réunion publique devait constituer un temps d'échange privilégié autour du projet et de recueil des propositions pour occuper l'espace de la zone de rencontre. La réunion publique du 15 avril devait constituer le point d'orgue de la concertation. Les réactions recueillies via mail ou lors du passage chez les différents commerçants ne laissaient pas augurer les réactions très vives qui ont été entendues lors de cette réunion et l'agitation qui s'est développée dans le quartier les jours qui ont suivi. En effet, des réactions fortement opposées au projet ont émergées lors de cette réunion publique, principalement autour des nuisances sonores que pourrait apporter l'aménagement d'une zone de rencontre, et la suppression de 39 places de stationnement. Il s'agit ici d'un élément intéressant, car ces réactions inattendues révèlent que ces questionnements autour des nuisances et du bruit n'ont pas été prises en compte de façon préalable et émergent de façon imprévue lors de la réunion publique. Dès lors, la poursuite de la démarche de concertation et les étapes qui s'en suivent vont davantage relever de la gestion de l'imprévu, avec le passage d'un consensus autour du projet à une rupture qui amène des connaissances nouvelles.

La cinquième étape, suite à l'opposition inattendue en réunion publique a consisté en la rencontre des commerçants de manière à leurs apporter des explications plus approfondies sur le projet. Dans l'urgence, la Ville a été dans la posture d'improviser et de trouver des alternatives à ce qui avait été envisagé initialement. Un groupe d'une quinzaine de représentants d'associations, de commerçants et d'habitants a été convié pour faire un point d'étape, expliquer les adaptations du projet et proposer une démarche d'évaluation. Cette réunion a permis de dégager une forme de consensus pour conduire l'expérimentation. Les arbitrages politiques opérés ont abouti à la décision de poursuivre ce projet selon avec l'ouverture début aout 2011 de la zone de rencontre pour une durée de 3 mois avec la suppression de 39 places de stationnement durant la durée de l'expérimentation.

La sixième étape a été la création d'un groupe de suivi pour accompagner le projet et évaluer ses effets avec la définition des critères objectifs d'évaluation de l'expérimentation et la proposition d'actions d'appropriation de la zone de rencontre.

- **Analyse des effets et des résultats de la démarche**

Après avoir vu de quelle manière les citoyens, le conseil de quartier, les commerçants et les associations ont été associés à l'élaboration du projet, il s'agit d'en mesurer les effets et les résultats. Pour ce faire, il est proposé d'analyser ces effets au regard des notions de « zones d'intérêt communs », et de « compromis provisoires » issus du concept de transaction sociale développé par Jean Remy, Maurice Blanc et Liliane Voyé. En effet, le cadre de la transaction sociale apparaît ici fécond pour apporter des éléments de réponses aux questions posées car il propose d'analyser les relations complexes entre acteurs aux intérêts opposés. C'est le cas dans les projets d'aménagement de zone de rencontre qui confrontent les intérêts des piétons, des cyclistes et des automobilistes. Appliquée à ce projet, la notion de transaction sociale permet de penser la conduite de projets et les dispositifs participatifs dans leurs formes de coopération et de modes d'échanges entre divers acteurs ; telle est du moins notre hypothèse. La notion de transaction sociale présente ainsi un intérêt heuristique dans les processus participatifs, puisqu'elle permet de saisir l'élaboration de compromis entre acteurs, la réalisation d'un projet ne reposant pas uniquement sur les rapports de force mais sur les échanges et les négociations entre les acteurs. Ainsi, chaque acteur défend sa position tout en négociant avec ses partenaires pour trouver une issue, ou du moins un compromis, voire un compromis provisoire.

- **La faible identification des zones d'intérêts communs entre les acteurs du projet**

Bien que la zone de rencontre soit aujourd'hui ouverte pour une durée de quelques mois au titre de son expérimentation, les zones d'intérêts communs entre les acteurs du projet n'ont pas toujours été identifiées, et ceci pour 3 raisons :

Tout d'abord du point de vue de la méthode de concertation/co-production. Les résultats de la démarche font apparaître deux éléments. Le premier effet est que l'étape de coproduction du projet qui a associé cinq membres du conseil de quartier s'est avérée être menée en trop petit comité. Bien que la suite de la démarche de concertation envisageait de rencontrer plus largement les habitants, commerçants et associations lors de la réunion publique pour continuer d'approfondir le projet, ces derniers n'ont pas compris pourquoi les premières esquisses avaient été menées en cercle restreint au niveau du conseil de quartier. La plaquette

qui a été présenté en réunion publique a accentué le sentiment que le projet était bouclé. En effet, par souci de « bien faire » la plaquette avait une forme relativement aboutie alors que dans l'esprit de ses concepteurs, elle devait simplement illustrer l'idée du projet et ses enjeux. Les techniciens de la ville relèvent que la question des supports est délicate. Si la ville vient avec une page blanche pour consulter les habitants, ceux-ci peuvent dire qu'elle ne propose rien, et à l'inverse, quand un plan est présenté, l'idée peut émerger que le projet est finalisé et qu'il n'y a plus rien à négocier. Le deuxième effet est l'incompréhension du projet et la difficulté de faire comprendre aux habitants et aux commerçants à quel stade le projet en était et est ce qui était attendu d'eux. Les expressions très vives de la réunion publique et les amalgames opérés, ont alors de façon inattendue brouillé le sens et les objectifs projet. Le troisième effet qui en découle a été une opposition forte au projet de quelques acteurs ciblés (résidents et commerçant), avec l'élaboration d'une pétition qui a recueilli 250 signatures. La ville a interprété cette pétition comme une mauvaise compréhension du projet, puisque sur la pétition apparaissait le terme « zone piétonne » et non zone de rencontre.

#### **- La recherche de compromis difficile**

Le concept de transaction sociale s'intéresse fortement à la question des modes d'échanges entre les acteurs et particulièrement à la notion de compromis provisoire. Il s'agit d'une part de rechercher des compromis, mais surtout de trouver dans les négociations entre acteurs des éléments communs susceptibles de dégager des visions de projets co-construits. Dans ce sens, la transaction vise à permettre la coopération malgré les conflits et met en œuvre des processus de négociation, de compromis, et de régulation. En effet, les acteurs ne partagent pas tous le même diagnostic ou la même définition des raisons ou des « problèmes » pour lesquelles un projet a lieu, et ne jouissent pas de la même légitimité. Dans le projet zone de rencontre de la krutenau, alors que les commerçants et leurs représentants ont déploré la suppression d'une quarantaine de places dans un secteur qui est déjà saturé et qui a subi une augmentation substantielle de tarification ces derniers mois, des résidents et des membres du conseil de quartier ont mis en avant l'aspect bénéfique à leur sens de la suppression de ces places de stationnement (libération de l'espace public, installation de terrasse sur la chaussée). Au final l'absence d'alternative crédible au stationnement a cristallisé les réactions hostiles au projet. Un deuxième élément, à savoir les préoccupations autour des nuisances nocturnes a rendu difficile la recherche de compromis. Lors de la réunion publique, des résidents du quartier ont interprété l'installation d'une zone de rencontre comme un facteur d'augmentation des nuisances sonores nocturnes au prétexte que la zone de rencontre (via les

animations qu'elle allait générer) renforcerait l'acuité de ce problème. Finalement, certaines animations de la zone envisagées au départ comme un terrain de volley et un boulodrome ont été supprimées du projet.

## **b) La consultation des citoyens sur l'extension des zones 30 à l'ensemble de la ville**

- **Description de la démarche**

Dans le cadre de la démarche « code de la rue », la Ville de Strasbourg souhaite hiérarchiser son réseau viaire en passant 70% du territoire en zone 30. Pour ce faire, elle a choisi de soumettre à la consultation cette proposition en mai 2011. la démarche adoptée a été l'envoi nominatif à l'ensemble des strasbourgeois inscrits sur la liste électorale, soit 140 000 personnes, d'un courrier à renvoyer au moyen d'une enveloppe T. Durant la période de la consultation, du 2 au 20 mai, de nombreux articles ont été publiés dans la presse locale, dans lesquels les opposants à cette extension (l'automobile club, les taxis) et les partisans (le Comité d'Action des deux Roues 67) se sont vivement opposés du point de vue de leurs arguments respectifs.

Au final, sur 139 386 courriers envoyés, 26 919 n'ont pas aboutis à destination (mention n'habite pas à l'adresse indiquée) soit 19,31% des envois, et 50 121 courriers ont été retournés, soit 35,95% des envois et 44,56% des courriers effectivement reçus. 45,1 des personnes consultées se sont prononcées en faveur de l'extension des zones 30, contre 54,9% contre.

- **Analyse des effets et des résultats de la démarche**

L'effet principal de la consultation a été la désapprobation à près de 55% de l'extension à 70% du territoire des zones 30 et le choix politique qui a découlé de ne pas concrétiser ce projet. Dans ce sens, les zones d'intérêts communs n'ont pas été suffisamment fortes pour fédérer ce projet. La ville continue néanmoins d'aménager un certain nombre de zone 30, mais dans une mesure bien moindre que l'extension généralisée de celles-ci.

## **Conclusion**

La question des effets des démarches participatives est délicate par rapport aux attentes implicites de plus value et d'efficacité de l'action publique, notamment dans les deux cas présentés en termes d'aménagement et de mobilité urbaine. La question de savoir ce qu'on

attend de la consultation est explicite dans le projet d'extension des zones 30, mais elle l'est moins dans le cas de la zone de rencontre de la Krutenau. Mais de quelle plus value et de quelle efficacité parle-t-on ? Au regard de quels objectifs ? Il semble nécessaire de revenir aux objectifs souhaités qui sont variables : améliorer l'efficacité de la décision ? Approfondir la démocratie ? Améliorer le contenu de la décision et sa légitimité ? Dans cette communication, nous avons proposé d'observer les effets au regard de deux concepts issus de la notion de transaction sociale, à savoir les zones d'intérêt communs entre les acteurs et les compromis, voir les compromis provisoires.

Dans le cas de l'extension des zones 30 et du développement de zones de rencontres, les objectifs de la démarche de participation divergent. Il s'agit dans le premier cas d'augmenter la légitimité de la décision en la faisant passer par une démarche de consultation de grande ampleur. Au regard du résultat, la portée de cette consultation a été forte, puisqu'elle a donné la possibilité que le projet soit finalement abandonné, ce qui a en quelque sorte amélioré l'efficacité de la décision. Cependant, du point de vue d'un certain nombre de techniciens de la Ville, il n'est pas judicieux de consulter les citoyens sur des projets à caractère innovant, car il faut en général s'attendre à un refus de leur part. Dans le cas présent, si le maire souhaitait réellement étendre les zones 30, ces techniciens soutiennent qu'il n'aurait pas dû procéder par une consultation.

Dans le deuxième cas, à savoir l'expérimentation d'une zone de rencontre dans le quartier de la Krutenau, les effets de la démarche de concertation/coproduction ne sont pas aussi radicaux que dans le cas de l'extension des zones 30. L'opposition de certains acteurs au projet n'a pas mené à l'abandon du projet, mais à sa modification avec une version amoindrie en termes d'aménagement. Des compromis provisoires ont été trouvés quant aux aménagements et à la crainte des résidents de nuisances sonores (abandon du terrain de volley et du boulodrome). Cependant, du point de vue du stationnement, aucun compromis n'a été identifié, les 39 places de stationnement étant supprimées durant l'expérimentation de la zone de rencontre. Quant aux zones d'intérêts communs, celles-ci ont été difficilement visibles en raison de la démarche de coproduction qui est restée cantonnée à un cercle trop restreint de quelques membres du conseil de quartier et de la difficulté par la suite de diffuser la démarche et le projet plus largement.

Pour conclure, il paraît intéressant d'ouvrir une piste de réflexion autour des notions de négociation et de transactions. Alors que la négociation aboutit la plupart du temps à un accord ou à un désaccord formel autour d'un projet, la notion de transaction met davantage

l'accent sur le caractère informel des échanges et le caractère irréductible du conflit. Dans ce sens les compromis issus des zones d'intérêts communs sont toujours provisoires.