

***Réfections de rues et participation citoyenne en contexte de transformations
institutionnelles à Québec***

13e Colloque de la Relève VRM

Christian BIZIER

Maîtrise en aménagement du territoire et développement régional (ATDR)

Centre de Recherche en Aménagement et Développement (CRAD)

Université Laval

Directrice : Geneviève CLOUTIER

christian.bizier.1@ulaval.ca

Le projet pilote de réfection de la rue Anna, réalisé par la Ville de Québec dans le quartier Saint-Sauveur en 2014-2015, a fourni l'opportunité aux citoyens et intervenants locaux de s'exprimer quant à la manière dont ils voulaient qu'elle soit conçue. Cette façon de faire, encore inhabituelle pour la municipalité, a aussi permis aux services municipaux impliqués d'expérimenter une nouvelle façon de travailler entre eux pour améliorer l'environnement urbain. Ce cas d'étude se distingue d'autant plus qu'il semble faire écho à une mobilisation citoyenne préalable dans le quartier et, plus largement, dans l'arrondissement de La Cité-Limoilou.

Sur le plan théorique, ma recherche vise la compréhension des transformations de la gouverne de l'action publique municipale à travers le concept d'expérimentation locale. Ce dernier s'articule autour d'une définition en trois critères : (1) il intervient dans le cadre sociotechnique de l'urbanisme sans découler d'une programmation institutionnelle ; (2) il sert à explorer de nouvelles façon d'atténuer et de s'adapter aux changements climatiques ; (3) il permet l'émergence de nouvelles collaborations à l'échelle urbaine, du niveau micro-local jusqu'au niveau municipal (Broto & Bulkeley, 2013 ; Burch et al., 2014 ; Cloutier et al., 2015 ; Ferchaud & Dumont, 2015).

Plusieurs initiatives citoyennes de verdissement, réalisées notamment dans le quartier Saint-Roch, ont pour coïncidence d'avoir été lancées dans un contexte de réfection de rue. Par exemple, l'association Verdir et Divertir, fondée en novembre 2009, a réalisé un exercice de consultation populaire dans un secteur de Saint-Roch pendant l'été 2010 afin de soumettre un plan de réfection à la Ville de Québec pour la rue Jérôme. De même,

l'initiative citoyenne Bien Vivre à Saint-Roch s'est regroupée dans le cadre de travaux sur la rue de la Reine au printemps 2012. Ainsi, les réfections de rues apparaissent comme un facteur important pour faire germer chez les citoyens une volonté de transformer leur milieu de vie et de s'organiser à cette fin, parfois en marge des institutions conventionnelles.

Ces multiples transformations simultanées font en sorte que Québec se situe dans un « moment expérimental » (Dumont, 2014), fondé sur un agencement de tentatives de réinventer les façons de faire la ville. Plusieurs facteurs exercent leur influence, renforçant une certaine idée de « cycles de ville » : renouvellement des pratiques participatives, renouvellement du cadre bâti, renouvellement de la population, etc. Le cadre physique urbain est à refaire dans plusieurs parties des quartiers centraux de Québec : or, les pratiques participatives sont aussi en train de se transformer, puis les attentes d'une nouvelle génération de citoyens sont aussi différentes. Les ingrédients sont réunis pour créer un « timing » propice aux changements : une situation transitoire est vécue à la fois par la Ville de Québec, sur le plan institutionnel, et par les citoyens qui portent un regard différent sur leur milieu de vie.

À partir d'entretiens semi-dirigés auprès de 19 répondants clés jusqu'à maintenant, je m'intéresse d'une part à l'univers de la participation locale, depuis les conseils de quartier jusqu'aux comités citoyens qui se montrent de plus en plus actifs. D'autre part, je me suis tourné vers des fonctionnaires de la Ville de Québec, qui réfléchissent à une manière d'améliorer le verdissement des quartiers fortement minéralisés et qui souhaitent par ailleurs pousser plus loin la politique consultative mise en place à la fin des années 1990. Ce travail de « mise à niveau », couplé à l'opportunité de travaux sur la rue Anna, a donc fourni à la municipalité l'opportunité de tester une nouvelle approche participative, entre les services municipaux et auprès des citoyens.

Une réussite en demi-teintes

Le cas qui nous intéresse tire ses origines du plan *Verdir La Cité-Limoilou*, amorcé en 2011-2012, visant une approche par territoires prioritaires d'intervention, identifiés comme secteurs de défavorisation sociale ayant une canopée très basse. Ce plan de

verdissement élaboré à l'échelle de l'arrondissement – parce que la Ville de Québec n'avait pas de plan municipal sur les changements climatiques et la réduction des îlots de chaleur – n'a pas été adopté sur le champ par l'administration centrale. Le quartier Saint-Sauveur faisant partie des secteurs prioritaires, une revue des travaux prévus par le service d'ingénierie a permis d'arrêter un choix sur la rue Anna pour organiser un projet pilote de réfection. Une équipe de projet a été rassemblée, regroupant six services : aménagement du territoire, environnement, ingénierie, travaux publics, développement économique, de même que le bureau d'arrondissement.

Quatre options de réfection – du pareil au même jusqu'à la récupération d'une voie de circulation pour planter un maximum d'arbres – ont été présentées aux résidents de la rue Anna lors de deux consultations publiques en février et mars 2014. Ces deux exercices publics, organisés par une firme consultante – *Agoralab*, ont également réuni certains fonctionnaires impliqués dans le projet, de même que des représentants du Conseil de quartier et du Comité des Citoyens et Citoyennes du Quartier Saint-Sauveur (CCCQSS). Au terme de la seconde rencontre, les participants se sont entendus sur une option représentant un compromis optimal entre les objectifs de verdissement de l'arrondissement et les craintes de résidents de voir leur milieu trop transformé, entre autres en ce qui concerne les espaces de stationnement sur rue. Les travaux ont été réalisés à l'été 2015 et il est prévu que 16 arbres soient plantés au printemps 2016.

En réalité, la réfection de la rue Anna a été une semi-réussite ou un semi-échec, selon la perspective adoptée. Les personnes rencontrées, autant du côté municipal que citoyen, se disent somme toute satisfaites de l'exercice, mais d'abord surprises quant au choix de la rue pour réaliser un projet pilote. D'aucuns parmi les fonctionnaires en auraient choisi une autre, plus centrale et significative pour le quartier Saint-Sauveur. Autrement dit, s'ils ont collaboré pour ce projet pilote, un manque de concertation a été relevé quant au choix de la rue idéale pour en faire le meilleur exemple possible.

Par ailleurs, une remarque ressortait régulièrement quant à la lourdeur du projet, qui s'est finalement échelonné sur deux ans, de sa planification à sa réalisation. Le choix de tester une nouvelle façon de faire a peut-être suscité une crainte de faire des erreurs de la part des responsables de l'arrondissement, menant à un contrôle plus serré du

processus. De même, le recours à un tiers pour organiser les consultations publiques relevait d'une volonté de changer la dynamique et de placer, au propre comme au figuré, les fonctionnaires au niveau des citoyens dans une dynamique collaborative, différente du face-à-face habituel lors des consultations publiques. Néanmoins, plusieurs fonctionnaires ont évalué négativement le manque de vision commune, la multiplication des allers-retours entre les services municipaux et l'absence d'un budget spécial de mise en œuvre établi à l'avance et tenu par un leader de projet identifié.

La portée d'une réfection de rue sur le milieu local

Malgré les écueils mentionnés, il demeure que la rue Anna a été refaite suivant une méthode essentiellement nouvelle pour l'administration municipale de Québec. En cela, elle correspond à notre définition de l'expérimentation locale. Plusieurs traits positifs se distinguent, à commencer par l'intégration du plan *Verdir La Cité-Limoilou* dans le plan *Place aux arbres*, adopté par la Ville de Québec en décembre 2015. Sans affirmer que la seule réfection de la rue Anna fut l'ultime élément décisif, des fonctionnaires y ont vu l'opportunité de tester une application concrète de leurs objectifs de verdissement urbain et sont parvenus à prouver quelque chose.

	Effets sur le milieu local	Distinction de l'expérimentation vs l'action « régulière »	Reconnaissance sociale et pérennité
Fonctionnaires municipaux	Réaménagement de la rue : <ul style="list-style-type: none"> • trottoirs + larges • sens unique • plantation prévue de 16 arbres 	<ul style="list-style-type: none"> • Lutte aux ICU • Collaboration nouvelle et positive entre les services municipaux • Pédagogie et sensibilisation sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Le projet fait école dans l'appareil municipal • Reproduction ultérieure de la démarche
Comité des citoyen(ne)s du quartier Saint-Sauveur (CCCQSS)	<ul style="list-style-type: none"> • Sentiment d'inclusion 	<ul style="list-style-type: none"> • Interrogations liées au positionnement de la culture militante du quartier 	
Conseil de quartier		<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle forme de collaboration positive • Dialogue moins frontal 	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration positive avec la Ville et les citoyens

Les éléments clés qui ressortent de cette expérimentation sont présentés sommairement dans le tableau précédent. Il est à noter, particulièrement, que la démarche fut simplifiée et testée à nouveau lors de réfections de rues ultérieures, en tenant compte des apprentissages tirés. De même, l'approche retenue s'est avérée positive pour réaliser une action concrète quant au phénomène d'îlot de chaleur urbain, en liant l'enjeu climatique à des questions de santé publique et de qualité de vie.

Quant à la politique consultative de la Ville de Québec, Laurence Bherer faisait déjà remarquer que « la nature réglementaire » des consultations réalisées par les conseils de quartier contribue à rendre leur action « intemporelle et abstraite » (Bherer, 2006). Ces limites sont ressenties par les fonctionnaires municipaux qui ont travaillé sur la réfection de la rue Anna. Un d'entre eux expliquait que « 90% des consultations concernent des amendements de zonage » et un autre s'est exprimé en ces termes :

Quant aux conseils de quartier, je pense qu'on a fait le tour. On a vu que certains sont rendus à une grande maturité et n'iront probablement pas plus loin. Il y a aussi le taux de représentativité qui ne fonctionne pas non plus. (...) Ce n'est pas parce qu'on a consulté pendant un conseil de quartier que ça répond aux besoins des citoyens.

Il y aurait ainsi une motivation municipale à sortir des sentiers battus : les fonctionnaires souhaitent susciter une plus grande adhésion des citoyens à leurs projets, tandis que les intervenants à l'échelle des quartiers n'hésitent pas à sortir du cadre pour intervenir sur l'aménagement. Une des utilités du concept d'expérimentation consiste justement à examiner comment des projets locaux s'organisent en marge de la planification municipale et parviennent éventuellement à l'influencer. Le monde municipal de Québec évolue, lentement mais sûrement, de la consultation à la participation.

Conclusion

En somme, le fait d'aborder la réfection de la rue Anna comme s'inscrivant dans un « moment expérimental » est révélateur d'un contexte à la croisée des chemins, de la coïncidence de plusieurs mouvements qui témoignent d'un brouillage des frontières de l'action publique en ce qui concerne l'aménagement et l'urbanisme. Cet agencement

d'expérimentations pourrait mener à une innovation dans les pratiques, mais comporte un danger de glissement vers le « privé » dans la prise de décision municipale. Bien malin qui saurait prédire ce qui en résultera, mais un processus est en cours. La portée de ces dispositifs, qui n'est pas simple à saisir sur le champ, sera sûrement visible dans quelques années.

Bibliographie

BHERER, Laurence (2006). « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? » *Politique et sociétés*, Vol. 25, No. 1, pp. 31-56.

BROTO, Vanesa Castán & Harriet BULKELEY (2013-B). « Maintaining climate change experiments: urban political ecology and the everyday reconfiguration of urban infrastructure. » *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 37, No. 6, pp. 1934-1948.

BURCH, Sarah, SHAW, Alison, DALE, Ann & John ROBINSON (2014). « Triggering transformative change : a development path approach to climate change response in communities. » *Climate Policy*, Vol. 14, No. 4, pp. 467-487.

CLOUTIER, Geneviève, JOERIN, Florent, DUBOIS, Catherine, LABARTHE, Martial, LEGAY, Christelle & Dominique VIENS (2015). « Planning adaptation based on local actor's knowledge and participation : a climate governance experiment. » *Climate Policy*, Vol. 15, No. 4, pp. 458-474.

DUMONT, M. (2014). *L'expérimentation en aménagement urbain*. Rennes, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches.

FERCHAUD, Flavie & Marc DUMONT (2015). « Les "échappées" des expérimentations, une forme de design social des espaces ? Le cas du réaménagement du quartier du Blosne à Rennes (France). » *Lien social et Politiques*, No. 73, pp. 199-214.