BERNARD RULLIER

LA DÉMOCRATIE À LA PARISIENNE

« PRENDRE LE RISQUE DE LA DÉMOCRATIE ». Dans son ouvrage programmatique intitulé *Pour l'honneur de Paris*[1], Bertrand Delanoë appelait à « décongestionner la pratique du pouvoir, favoriser la circulation d'un flux pluraliste, apte à irriguer une société parisienne mieux investie dans l'écriture d'un avenir commun ». Le risque était en effet à la mesure de l'enjeu. Première municipalité de France, en termes de budget et d'effectifs, disposant d'un statut particulier depuis toujours, caractérisée par d'importantes prérogatives reconnues à l'État et diminuant d'autant celles du maire de Paris, la capitale s'insère dans une vaste métropole de près de dix millions d'habitants.

Après avoir comblé un réel retard en matière de démocratie participative et expérimenté des formules de participation citoyenne à partir de 1995 dans deux arrondissements, Paris met en œuvre depuis moins de deux ans les conseils de quartiers rendus obligatoires par la loi Vaillant sur la démocratie de proximité dans les villes de plus de 80 000 habitants. En prenant le pari de la démocratie locale, la capitale crée une dynamique de participation des citoyens à la gestion de Paris, sans équivalent en France par ses dimensions et ses enjeux.

GENÈSE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA PARISIENNE

Prémices

Jusqu'au statut de 1975, Paris n'avait pas de maire et il faut attendre 1977 pour que le premier maire élu prenne les commandes au repré-

1. Calmann-Lévy, 1999.

sentant de l'État. La municipalité est longtemps restée extrêmement centralisée. Jusqu'en 1983, les commissions d'arrondissement étaient, dans les faits, composées aux deux tiers par les soins du maire de Paris, seul un tiers étant élu au suffrage universel, ce qui permettait de « rectifier » une victoire de l'opposition. L'homogénéité politique de l'ère Chirac (1977-1995) n'offrait aucun autre espace à l'opposition que les débats, feutrés et opaques, du Conseil de Paris. Une fois leur vote exprimé, les Parisiens – comme tous les Français – ne disposaient d'aucune tribune pour se faire entendre, sauf à travers leurs associations qui pouvaient s'exprimer aux comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA), créés par la loi de décentralisation du 2 mars 1982. Les mairies d'arrondissement n'avaient aucun moyen, notamment financier, pour fonctionner. Elles ne géraient aucun équipement. Une des principales limites de la loi PLM (Paris, Lyon, Marseille), issue de la loi du 31 décembre 1982, résidait dans le hiatus entre le vote des citoyens pour des élus d'arrondissement et la capacité réelle d'action de ces élus. Or, à Paris, dans les années 80, les préoccupations locales à l'échelle infra-communale se sont considérablement développées. Les enjeux politiques sont devenus de plus en plus locaux. Le quartier apparaît peu à peu comme un nouvel espace politique à part entière. C'est là que s'est construite la conquête de la capitale par la gauche.

En 1995, après le départ de Jacques Chirac pour l'Élysée, la gauche empêche la réédition des deux grands chelems de 1983 et 1989 et conquiert cinq arrondissements regroupant 4 Parisiens sur 10. Elle considère que le statut PML a reçu une application purement formelle à Paris. Elle prône alors la « révolution de la démocratie locale [2] ». La victoire de la gauche en 1995 est portée par une transformation urbaine mal acceptée et une attitude jugée arrogante des édiles municipaux. En réponse, l'équipe du futur maire du XX^e^ arrondissement, Michel Charzat, a élaboré un programme municipal, en partenariat avec les associations, valorisant les différents quartiers. Sur délibération du conseil d'arrondissement, et dans un cadre a-légal, les sept premiers conseils de quartier sont créés et mis en place entre septembre 1995 et février 1996. L'expérience est ensuite étendue au XIX^e^ arrondissement, au printemps 1996. Mais faute d'un pouvoir réel reconnu aux mairies

2. Sous-titre de l'ouvrage de Michel Charzat, *Le Paris citoyen*, Stock, 1998.

d'arrondissement, sa portée fut limitée. Ce qui explique l'abstention des autres mairies d'arrondissement de gauche pour se lancer dans cette initiative, tel Georges Sarre (maire du XI[e]), qui considérait « inutile de réunir pendant des mois des gens pour, au final, leur dire que de toute façon c'est la mairie centrale qui décidera et que le maire d'arrondissement n'est que l'avocat de leur position[3] ». Elle a cependant le mérite de montrer la nécessité de transformations institutionnelles renforçant le pouvoir des arrondissements. La querelle des inventaires des équipements de proximité souligne à quel point l'affirmation des conseils d'arrondissement a été un enjeu de pouvoir. Conseil de Paris et conseils d'arrondissement gérés par la gauche se querellèrent sur la notion « d'équipements de proximité » ayant vocation à être gérés par les arrondissements. L'inventaire n'ayant jamais été réalisé, la gauche l'obtint mais contesta devant le juge administratif la liste dressée par le préfet[4]. Le transfert de ces équipements aux arrondissements attendra 2002. C'est pourquoi la proposition de loi des sénateurs socialistes de Paris, Marseille et Lyon de 1999 resta principalement axée sur le renforcement des conseils d'arrondissement, pour redéfinir leurs compétences et leur attribuer les moyens de les exercer pour « gérer la proximité et approfondir la citoyenneté ». Elle a cependant prévu la création facultative, par les conseils d'arrondissement, de « comités consultatifs » qui pourraient être saisis de tout problème d'intérêt local.

Cette expérience parisienne fut particulièrement mise en valeur par la gauche. Le XX[e] arrondissement organisa en juin 1998 un important forum national de la démocratie participative, qui a accueilli des responsables politiques de la France entière. Elle suscita un vif intérêt des politistes[5] et des urbanistes. Bien avant la reconnaissance constitutionnelle par la révision du 28 mars 2003, Paris expérimentait. La gauche parisienne annonçait la généralisation des conseils de quartier en cas de victoire aux élections municipales de 2001. La loi sur la démocratie de proximité de 2002 conforta ce volontarisme.

3. *Les Échos*, 22 février 2001.

4. Tribunal administratif de Paris, 25 avril 1997, Conseil du X[e] arrondissement, *Rec.*, p. 718.

5. Voir notamment Sylvie Lidgi, *Paris, gouvernance, ou les Malices des politiques urbaines*, L'Harmattan, 2001.

Naissance

Alors que les taux d'abstention croissent de manière préoccupante aux élections municipales, la nécessité de mieux associer les habitants à la prise de décision à l'échelon communal et à la gestion des affaires communales a paru constituer pour le législateur un moyen de consolider la démocratie de proximité et de favoriser le renouveau de la démocratie participative.

C'est dans cet esprit que les propositions du rapport Mauroy de la Commission pour l'avenir de la décentralisation (*Refonder l'action publique locale*) du 17 octobre 2000 préconisèrent notamment la constitution de conseils de quartier dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants « en mesure de répondre aux aléas de la vie quotidienne en liaison immédiate avec les services municipaux ». Un avis du Conseil économique et social de juin 2000 plaida également pour une nouvelle implication des citoyens dans les affaires locales. Le projet de loi sur la démocratie de proximité préparé par Daniel Vaillant, élu parisien, rendait obligatoire la création de conseils de quartier dans toutes les communes appartenant à cette strate démographique. Associant habitants du quartier et membres de la municipalité, ils seraient présidés par une nouvelle catégorie d'adjoints aux maires, les adjoints de quartier. Conformément au principe de libre administration des collectivités locales, les conseils municipaux seraient compétents pour définir le périmètre des quartiers, la composition de leurs conseils et la désignation de leur président.

Le débat parlementaire, en juin 2001, va cependant raboter ces propositions. La droite parisienne mène l'assaut au nom de la défense des conseils d'arrondissement. Claude Goasguen, député UDF de Paris, s'interroge sur l'opportunité « dans une ville qui en est encore aux balbutiements en matière de démocratie locale, de mettre en place, au-dessous des arrondissements, lesquels n'ont pas de pouvoir démocratique réel, sauf d'avis, des comités de quartier qui vont eux-mêmes disposer de pouvoirs juridiques à déterminer ». Cela revient selon lui à affaiblir le pouvoir naissant de ces derniers. Un autre député de Paris, Pierre Lellouche, redoute pour sa part « comme dans les pays de l'Est », « le syndrome de la babouchka, c'est-à-dire le quadrillage systématique de la cité, bloc par bloc, par des personnes stipendiées par l'argent public ». Pour des raisons opposées, le député de Marseille Renaud Muselier y est également hostile afin de préserver la spécificité des « comités d'intérêt de quartier » de la cité phocéenne, qui existent depuis cent dix ans. La majorité de gauche de l'Assemblée nationale a

voulu alléger le lien entre élus et conseils de quartier. Elle a rendu facultative la présence de conseillers d'arrondissement au sein des conseils de quartier, prévu que leur présidence pouvait être confiée soit à des conseillers « spécialisés », délégués en tant qu'adjoints de quartier, soit à des membres de ces conseils, sans rendre obligatoire la présence du maire d'arrondissement. Peu favorable à une remise en cause des conseils municipaux, par ailleurs « menacés » dans le projet de loi par la volonté de la gauche d'élire au suffrage universel direct les structures intercommunales, le Sénat s'est montré très réservé sur l'instauration de conseils de quartier, qu'il aurait souhaité facultatifs. Considérant qu'ils pouvaient remettre en cause à la fois la légitimité des conseils municipaux et les liens entre nationalité et citoyenneté, la majorité sénatoriale a voulu que soit préservé le pouvoir de décision des élus du suffrage universel, sans pour autant remettre en cause le rôle des associations ou la concertation avec les citoyens. Les dispositions les plus innovantes ont été supprimées. Finalement, la loi du 27 février 2002 ne rend obligatoire les conseils de quartier que dans les communes de plus de 80 000 habitants et leur donne un rôle consultatif, le maire pouvant les « associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville ». Elle n'intègre plus le débat annuel sur la vie des quartiers au sein des conseils municipaux ou le débat sur les projets propres aux quartiers, notamment les équipements de proximité et leurs crédits de fonctionnement, qui auraient donné un fondement légal aux expériences de budget participatif. La loi ne comporte pas non plus la possibilité d'organiser des consultations des habitants, et non des seuls électeurs, au niveau communal, le Sénat ayant estimé que l'ouverture du référendum local aux non-citoyens était subordonné à une révision de la Constitution. Adjoints de quartier et mairies annexes sont toutefois maintenus. Le rôle purement consultatif des conseils de quartier est consacré. Ce compromis laborieux s'explique par le calendrier politique. Le gouvernement voulait ce texte avant l'élection présidentielle. Le Sénat ne pouvait refuser des avancées en matière de gestion des collectivités locales. Les conseils de quartier furent sauvés malgré de fortes réticences.

Parallèlement, de nombreuses autres dispositions de la loi du 27 février 2002 ont renforcé les prérogatives des maires d'arrondissement. Ce sont ces données que l'équipe de campagne de Bertrand Delanoë avaient anticipées en avertissant que, même si la loi n'avait pas conféré un cadre légal aux conseils de quartier, ils auraient été créés à

Paris, généralisant ce qui a été fait dans les XIX^e et XX^e arrondissements, afin « d'anticiper la nécessaire évolution du statut de Paris ». En mettant la démocratie locale au cœur du projet de la campagne des municipales de 2001, les stratèges socialistes parisiens savaient en effet que la capitale connaissait sur ce terrain un retard criant par rapport à d'autres villes, voire des petites communes. Ils avaient par ailleurs perçu la forte demande que les Parisiens expriment en ce domaine. « L'exigence démocratique » est mise au centre du projet *Paris changeons d'ère : dialoguer avec les Parisiennes et les Parisiens, remettre Paris en mouvement*, dont elle constitue le chapitre premier. Quel que soit le cadre législatif, Paris aura ses conseils de quartier si la gauche gagne. « Nous œuvrerons à la mise en place des moyens d'une vraie participation des habitants en prolongeant un processus engagé à Paris par les initiatives des seuls maires d'arrondissement de gauche », promettait le candidat de la gauche à la mairie de Paris[6]. Expérimentée, confortée par la loi, comment la démocratie de proximité se met-elle désormais en œuvre ?

Le pari(s) de la démocratie locale

Les conseils de quartier, instruments parmi d'autres de la démocratie locale

En mars 2001, Bertrand Delanoë confie à Marie-Pierre de La Gontrie, élue du XIII^e arrondissement, la responsabilité politique de la « démocratie locale et des relations avec les associations » dont elle a la charge en tant qu'adjointe au maire. Une délégation spécifique à la démocratie locale est créée, véritable administration de mission composée de quelques fonctionnaires.

L'institutionnalisation des conseils de quartier s'accompagne de plusieurs autres mesures de déconcentration et de participation. C'est en définitive une véritable polysynodie qui est créée autour du Conseil de Paris avec trois instances centrales chargées de « favoriser et de promouvoir l'expression et la participation à la vie de la cité des Parisiennes et des Parisiens » : conseil parisien de la vie étudiante (créé en novembre 2001), conseil de la citoyenneté des Parisiens non communautaires (janvier 2002), conseil parisien de la jeunesse (février 2003).

6. Bertrand Delanoë, *Propositions pour une évolution du statut de Paris*, conférence de presse du 16 novembre 2000.

Dans chaque arrondissement, outre les conseils de quartier, des conseils de la jeunesse sont créés (novembre 2001). Dans le même temps, les transferts de compétences vers les arrondissements sont accrus avec notamment le transfert, en application de la loi sur la démocratie de proximité, de la gestion de 1 900 équipements de proximité (octobre 2002).

Enfin, les conseils de quartier ne résument pas la démocratie participative à la parisienne. Les comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) subsistent. L'association des habitants est ainsi recherchée dans deux domaines complexes et sensibles : l'urbanisme et le budget. À l'automne 2002, l'adjoint chargé des finances, l'ancien ministre du Budget Christian Sautter, accompagné par l'adjointe à la démocratie locale ont entamé une tournée de présentation du projet de budget municipal pour 2003 dans les arrondissements. Il s'agit des prémices d'un budget participatif élaboré par des consultations dans les quartiers ne liant pas les autorités municipales. En matière d'urbanisme, la révision du PLU (Plan local d'urbanisme) s'effectue, de façon inédite et sans équivalent en France, en associant les habitants par l'organisation de réunions publiques spécifiques ou délibérations des conseils de quartier, invités à hiérarchiser les priorités. Environ 11 350 propositions ont ainsi été formulées. Les services de la Ville ont instruit chacune d'entre elles. Les propositions retenues sont à nouveau présentées aux conseils de quartier. Une consultation directe des Parisiens est également effectuée. D'autres opérations ponctuelles de démocratie locale en matière d'urbanisme sont encore engagées après débat en conseil de quartier, comme le référendum organisé par la mairie du III^{e} arrondissement sur l'avenir du Carreau du Temple, le 1er février 2004, qui a permis à 4 082 habitants âgés de plus de quinze ans, travailleurs ou étrangers, de choisir entre trois projets d'aménagement en lice. La communication du maire de Paris se fonde également sur la recherche d'un lien direct avec les Parisiens. La tournée des comptes rendus de mandat qu'il entreprend chaque automne lui en donne notamment l'occasion. La volonté de transparence touche enfin les travaux du Conseil de Paris dont les séances sont désormais ouvertes aux médias audiovisuels. Toutes les communications du maire et les projets de délibération sont mis en ligne sur le site internet de la mairie plusieurs jours avant les séances du Conseil.

La création des conseils de quartier s'accompagne de celle d'un outil de pilotage, l'observatoire parisien de la démocratie locale. Présidé par

l'ancien député socialiste de Saône-et-Loire et rapporteur des lois de décentralisation de 1982, mais également chercheur en sociologie politique, Jean-Pierre Worms [7], il a pour mission d'évaluer les dispositifs de concertation et de démocratie participative, de préconiser les points à améliorer et de constituer un centre de référence des expériences de démocratie locale. Ses 24 membres sont répartis en deux collèges, le premier de 12 personnalités qualifiées, principalement des chercheurs (dont l'ancien rapporteur de l'observatoire de la démocratie locale du XX^e^ arrondissement), et le second de 12 représentants des instances parisiennes de démocratie locale (conseil de la citoyenneté des Parisiens non communautaires, conseil parisien de la jeunesse, conseil de la vie étudiante et 6 représentants des conseils de quartier tirés au sort). Institué en juin 2003, il a remis son premier rapport au maire de Paris en juin 2004, ce qui devrait donner lieu à un débat au Conseil de Paris. Toutefois, 6 maires d'arrondissement d'opposition sur 8 ont fait connaître, en mars 2004, leur refus de se voir évaluer par l'observatoire. Mais, pour réussir et implanter la participation des habitants, la culture de la concertation doit également s'étendre à l'administration. Faute de volonté politique, elle était quasi inexistante. La délégation à la démocratie locale s'efforce désormais d'initier l'administration parisienne à la démocratie participative. Elle a notamment rédigé une plaquette, *Concerter à Paris*, à l'usage des élus et des services de la Ville de Paris, qui « propose des conseils et des outils pour aider à la conception et à l'animation d'une démarche de concertation ».

Outre l'expérimentation, la diversification caractérise la démocratie locale à la parisienne. La loi laissant une large liberté de manœuvre aux conseils d'arrondissement pour définir les règles du jeu, toutes les formules possibles ont en effet été utilisées pour composer les conseils de quartier. De fait, pas un des 121 conseils de quartiers parisiens ne ressemble à un autre. Cela s'explique par la grande diversité des quartiers et des histoires locales, comme par les jeux complexes et très hétérogènes des acteurs politiques locaux. Créés entre mai 2001 (I^er^ arrondissement) et septembre 2002 (V^e^ arrondissement), si l'on met de côté les conseils des XIX^e^ et XX^e^ qui existaient déjà, ils sont composés en principe de trois collèges : élus, représentants d'associations et habitants tirés au sort parmi les volontaires, le XX^e^ ayant conservé le tirage au

7. Qui a également présidé l'observatoire de la démocratie locale mis en place fin 1996 dans le XX^e^ arrondissement.

sort sur les listes électorales, donc de citoyens n'ayant pas fait acte de candidature. Deux extrêmes coexistent : les habitants « désignés » par le conseil d'arrondissement (I^er^ et XVI^e^), et la singularité des IX^e^ et X^e^ qui permettent à toute personne présente de façon régulière dans le quartier de participer à l'un de ces conseils. Les délibérations des conseils d'arrondissement, parfois appelées « chartes », ont délimité 121 quartiers et donné les règles générales de fonctionnement des conseils : composition, rôle, présidence. Aux conseils de quartier, ensuite, de déterminer leur règlement intérieur, lorsque le conseil d'arrondissement leur en laisse la possibilité. Dans le XIV^e^, ces règles ont été élaborées à la suite d'« états généraux de la démocratie locale et de la vie associative » largement ouverts aux habitants. Le plus souvent, les conseils de quartier sont organisés en quatre collèges. Le premier est composé des habitants tirés au sort parmi ceux qui ont renvoyé un bulletin d'appel à candidature. Dans le XIV^e^ arrondissement, les habitants qui ont participé à l'élaboration de la charte, ont obtenu, malgré les réticences des associations, que leur collège soit majoritaire (16 sur 30 membres). Dans l'ensemble, le nombre élevé des déclarations de candidature a surpris. Le second collège comporte des représentants associatifs, choisis parfois avec la collaboration des CICA. Le troisième collège est formé par des personnalités qualifiées ou reconnues comme ayant un rôle clé dans le quartier, souvent par le biais de leur activité professionnelle. Le dernier collège, qui n'a en général pas le droit de vote, est celui des élus. Il doit s'ouvrir proportionnellement aux élus d'opposition. Bien que la loi ne l'ait pas rendu obligatoire, le conseil de quartier est présidé par le maire ou son représentant, l'adjoint de quartier, dans la majorité des arrondissements. C'est un habitant dans les III^e^ et XIV^e^ arrondissements, un membre du bureau d'animation dans le XIII^e^, tout conseiller dans le XI^e^. Plusieurs arrondissements ouvrent les conseils de quartier aux mineurs et encouragent la parité. Le tirage au sort à partir de la liste électorale, procédure majoritaire, réduit la présence aux seuls nationaux ou étrangers de l'Union européenne, tandis que ce mécanisme appliqué aux déclarations de candidatures, procédure minoritaire, ouvre de fait les conseils de quartier aux étrangers non communautaires. Enfin, les arrondissements de l'est (XVIII^e^, XIX^e^ et XX^e^) ont institué un quota d'étrangers non communautaires, lesquels peuvent également participer à des conseils de la citoyenneté des résidents étrangers non communautaires dans certains arrondissement (X^e^, XII^e^, XX^e^). Il résulte de cette diversité une impression de foisonnement d'expérimentation, voire de tâtonnement, et de réelle vitalité. Pour

comparer les expériences locales, une manifestation, le « printemps de la démocratie locale », a réuni toutes les parties prenantes à ce processus le 7 juin 2003. Une deuxième édition a eu lieu le 12 juin 2004.

Les conseils de quartier délibèrent beaucoup, bien que leurs réunions, au moins trimestrielles, soient moins fréquentes que celles des conseils d'arrondissement. Des commissions de travail sont parfois créées sur des sujets évoqués au cours des séances plénières. Elles sont alors plus fréquentes. Les sujets favoris sont l'animation du quartier, la voirie, la sécurité, l'environnement. La gestion directe par les conseils de quartier reste en revanche peu développée. Elle n'est pas leur raison d'être. Cependant, une dotation annuelle d'environ 8 000 euros doit leur permettre de proposer de financer certaines initiatives, le maire d'arrondissement restant l'ordonnateur, et donc le décideur final.

Révolution de la démocratie locale ou aménagement du système représentatif municipal ?

L'appréciation portée sur le rôle des conseils de quartier est un enjeu politique parisien et national. Il est sans doute prématuré de porter un jugement définitif. On peut toutefois tracer les grandes lignes de la démocratie locale à la parisienne qui se met en place.

Le premier facteur est celui du temps. La démocratie locale se construit lentement. Les conseils de quartier se mettent en place progressivement. Le temps et l'adéquation entre les débats des conseils de quartier et leurs débouchés sont deux variables décisives pour leur crédibilité : « Cette nouvelle pratique et sa réussite dépendent de l'investissement de chacun, de sa créativité mais aussi de sa volonté de la mettre au service d'une démarche collective à la fois stimulante et concrète », avertit le maire de Paris [8].

La démocratie locale à Paris est aussi un enjeu local et national. Pour une partie de l'opposition parisienne, il s'agit d'un instrument démagogique dont il convient de souligner l'inefficacité. Certains maires d'arrondissement de droite jouent cependant le jeu et ont compris l'intérêt qu'ils peuvent retirer de ces procédures. Pour les mairies d'arrondissement gérées par la gauche, il s'agit désormais de ne pas se laisser « rattraper » par la généralisation de ces instruments de démocratie locale. La mairie du XX^{e} utilise ainsi les conseils de quartier pour initier un processus de budget participatif, dans le domaine de la voirie,

8. Introduction à la plaquette *Le Pari(s) de la démocratie locale*.

qui a débuté le 13 janvier 2004 par une présentation des services techniques, des débats en commissions de conseil de quartier jusqu'en mars, puis une finalisation le 3 avril 2004 lors « d'états généraux de la démocratie locale », processus qui lui permettrait ainsi de conserver son « avance ». L'enjeu national de la démocratie locale est celui du rôle assigné à la démocratie participative. Élus et politistes donnent souvent dans la querelle stérile qui veut opposer démocratie participative et démocratie représentative. Pour un grand élu local [9] comme pour une jeune politiste engagée au PS [10], le risque de verrouillage des conseils de quartier par les élus est très fort, le premier craignant une « politisation outrancière de la vie municipale » et la seconde que les maires « placent leurs créatures dans leur orbite et sous leur contrôle ». Une dernière crainte était exprimée par le monde associatif comme par le conseil national des villes [11] : que ce mouvement « descendant » du pouvoir local vers les habitants ne vide de sa substance le mouvement « ascendant » qui auto-organise les populations au niveau territorial pour influencer le pouvoir local.

Les conseils de quartier peuvent par ailleurs être utilisés comme tribune politique à l'approche d'élections locales pour dénoncer ses adversaires dans un arrondissement ou pour stigmatiser la mairie centrale, ou, à l'inverse, soutenir la municipalité. Pour autant, les risques de « verrouillage » par volonté consciente des élus sont contrebalancés par les dynamiques politiques qui s'en affranchissent. Le rapport entre démocratie participative et représentative est plus complexe qu'une vision instrumentale pourrait le laisser croire. Il perturbe le champ politique local, tout en constituant un outil de pilotage nouveau. Pour Bertrand Delanoë, cette démocratie participative crée ainsi un « désordre utile » au profit de cette dernière : « Quand je dis désordre, c'est pour dire que j'assume le fait que cela reconstruise assez régulièrement les projets ; cela sert la démocratie représentative [12] », et pour Marie-Pierre de La Gontrie « chacun des échelons a sa place dans ce dispositif et intervient de façon complémentaire : le niveau central propose, impulse, coordonne, le niveau local, grâce à la proximité des

9. Jean-Pierre Fourcade, « L'hypocrisie des conseils de quartier », *Le Figaro*, 9 janvier 2002.

10. Marion Paoletti, « Un projet inutile et nuisible », *Libération*, 23 juillet 2001.

11. Notamment dans son avis de juin 2001 sur le projet de loi sur la démocratie de proximité.

12. Discours du 23 mars 2002 aux septièmes rencontres de la démocratie locale, cité dans *Territoires*, mai 2002.

citoyens, met en place et adapte ces projets aux réalités locales [13] ». Michel Charzat confirme cette double vision managériale et politique : « la gestion de proximité accroît indubitablement l'efficacité des politiques publiques et des financements. Elle permet, en installant l'agora au cœur de la cité comme des cités, d'élargir la participation à la vie publique aujourd'hui trop censitairement réservée à des élites convaincues de leur supériorité sur la multitude [14] ». Il s'agit également, pour le maire de Paris, d'un instrument de « lutte contre la désespérance politique » pour « tenter de restaurer l'envie de vie collective, en rendant plus efficace le service public et en saisissant toutes les occasions de donner un rôle aux citoyens, y compris en dehors des élections [15] ». Les conseils de quartier sont des instruments de politique publique et de politisation. Ils démultiplient en les canalisant les lieux d'expression. Ni forums où l'on discute de tout et donc de rien, ni instances de décision à la place des élus, les conseils sont des outils de gestion et de modernisation des politiques et des services municipaux. Couplés avec la déconcentration et le transfert de la gestion d'équipements de proximité vers les arrondissements, leur objectif principal est bien de décharger la mairie de Paris de la gestion du quotidien ou plutôt de mieux répondre aux aspirations des habitants par une gestion de proximité qui utilise leurs « savoirs pratiques », selon l'expression du sociologue Yves Sintomer. Dans ce premier cas de figure, les conseils de quartier fonctionnent selon une logique de guichet.

On ne peut toutefois réduire les conseils de quartier à leur aspect managérial. L'objectif politique est également présent. Il s'agit de développer l'intérêt des Parisiens pour la gestion de leur ville, d'encourager la politisation des problèmes (à partir du quotidien, poser des problèmes de société), voire d'insérer la participation des citoyens dans le processus de prise de décision et de renforcer ainsi l'adhésion au système politico-administratif local comme sa légitimité. L'action sur le lien social est sans doute moins présente à Paris qu'ailleurs. On ne peut parler d'une extension à Paris des méthodes de gouvernance de la politique de la ville. Les conseils de quartier utilisés en matière de politique de la ville dans les quartiers sensibles et les conseils de quartier à Paris ne peuvent en effet poursuivre le même objectif. Dans le premier cas, il s'agit de réintégrer

13. « Naviguer entre la mairie centrale et les arrondissements », *Territoires*, janvier 2003.
14. « Le pari des Parisiens », *Libération*, 9 avril 1998.
15. Entretien accordé au *Monde* le 2 décembre 2003.

des citoyens exclus économiquement, socialement et politiquement, qui ne votent plus et ne croient plus en la politique, de recréer du lien social. Dans le second, il ne peut s'agir d'un instrument d'inclusion sociale car, même si Paris comporte des quartiers populaires, la population en grande précarité y est moins nombreuse. Il s'agit surtout de répondre à une demande des « inclus », de citoyens intégrés économiquement, socialement et politiquement qui cherchent à enrichir leur lien social à un nouveau niveau territorial, du quartier, et à participer davantage à la gestion de leur cité. Outil de re-politisation dans les cités, les conseils de quartier sont des instruments de sur-politisation à Paris. Ils mobilisent les classes moyennes et supérieures relativement bien instruites et au fait des procédures et du système politico-administratif local. Ils offrent à des citoyens déjà engagés dans la vie de la cité des moyens nouveaux pour s'y exprimer et peser sur la gestion municipale. Par ailleurs, dans les grandes villes et davantage encore à Paris, ces instances comblent un manque. Si le maillage du territoire en élus locaux est très dense en province, il est très faible dans les grandes villes [16]. La relation de proximité entre élu et électeur y est nécessairement moins forte, à tel point que l'on a pu écrire que la démocratie urbaine constituait le maillon faible de la démocratie. Le maillage étroit institué à Paris avec les différentes instances de « participation » multiplie les capteurs permettant à la mairie de Paris de mieux piloter une ville aussi complexe que la capitale. Faute d'élus en nombre suffisant, on recherche les avis des habitants d'un territoire dont les délibérations partent de l'horizon du quartier pour s'étendre, à terme, à l'ensemble du territoire de la cité. La dynamique locale des conseils de quartier n'a pas encore produit tous ses effets, loin de là. Gestion locale et politique locale interagissent. Si rien n'oblige élus ou services à prendre en compte les demandes formulées par les conseils de quartier, les règles élémentaires du jeu politique les y conduisent. Si l'offre de participation ne trouve pas de réponse auprès des habitants, les élus se décourageront. Si la mobilisation des habitants se heurte à un refus systématique des élus, est manipulée par ces derniers ou ne débouche pas sur des réalisations concrètes, les habitants se désintéresseront de ce processus. Un équilibre devra être trouvé. La démocratie urbaine locale reste à construire.

16. 1 élu municipal pour 23 électeurs dans les communes de moins de 500 habitants, 1 pour 1 000 électeurs dans les communes de plus de 40 000 habitants, mais 1 pour 13 205 à Paris seulement ; Bertrand Hervieu et Jean Viard, *L'Archipel paysan*, Éditions de l'Aube, 2001.

Les enjeux des conseils de quartier sont nombreux. Élargir la participation des habitants au-delà des militants, politiques ou associatifs, qui constituent de façon trop importante encore le public naturel des conseils de quartier. Rompre leur isolement, par une mutualisation et une mise en réseau des expériences locales et la stricte territorialisation pour construire un contre-pouvoir. Accéder à l'expertise des services municipaux mais aussi des urbanistes, aménageurs indépendants. Formaliser les procédures délibératives afin d'obtenir une information accessible, lisible et largement diffusée[17]. À ces conditions, ils seront sans doute des instruments de la démocratisation locale, ce qui permettra d'achever enfin le processus de décentralisation de 1982, réduit à un transfert de pouvoir de l'État vers les élus locaux, sans donner aux citoyens « les moyens de participer vraiment à l'organisation de leur vie quotidienne », comme le promettait Pierre Mauroy dans son discours d'investiture du 10 juillet 1981. Il sera alors temps d'instituer ces procédures participatives au niveau intercommunal, lorsque ces instances locales, qui exercent désormais la réalité du pouvoir communal, seront enfin élues au suffrage universel direct.

À Paris, le pari de Bertrand Delanoë semble en passe d'être réalisé. La gauche parisienne n'a-t-elle pas obtenu aux élections régionales de mars 2004 un score nettement supérieur à la moyenne régionale tout en augmentant significativement la participation électorale grâce, aussi, à son discours sur la démocratie locale ? De pari risqué, la démocratie locale est devenue un atout pour la gestion administrative et politique de la capitale.

17. Voir notamment les analyses et propositions de Loïc Blondiaux, *Où en est la démocratie participative locale en France ? Le risque du vide*, et *Démocratie locale : repenser les objectifs avant de définir les modalités*, Les Cahiers du DSU, septembre 2002.

RÉSUMÉ

Face à la gestion très centralisée de la mairie de Paris pendant les mandats de Jacques Chirac, la gauche a expérimenté dès 1995 dans deux arrondissements (XIX^e et XX^e) les conseils de quartier, instruments de concertation et de participation des habitants. Leur généralisation, même sans cadre législatif, était une promesse du candidat Bertrand Delanoë lors de la campagne des municipales de 2001. Rendus obligatoires par la loi du 27 février 2002, qui renforce par ailleurs les pouvoirs de gestion des mairies d'arrondissement, ils constituent l'un des éléments de consultation des Parisiens que la nouvelle municipalité a multipliés. Très diversifiés selon les arrondissements, ils poursuivent deux objectifs : améliorer la gestion publique municipale et offrir aux Parisiens un lieu d'expression publique et de concertation avec les élus locaux.