

2^e CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA PARTICIPATION DES CITOYENS

Madrid – 16 et 17 novembre 2005

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE À PARIS

Par Jean-Pierre WORMS,
Président de l'Observatoire Parisien de la Démocratie Locale

I/ LE CONTEXTE: LA LENTE CONSTRUCTION D'UNE DEMOCRATIE LOCALE PARISIENNE

A. Avant 1975: l'administration de Paris par le gouvernement central

La France s'est toujours méfiée de tout corps intermédiaire s'interposant entre le pouvoir central et ses «assujettis». Le pouvoir local a donc mis longtemps à conquérir reconnaissance et autonomie, particulièrement à Paris qui n'a disposé d'un maire élu, hors quelques rares et courtes exceptions, que depuis 1975.

Paris en effet a toujours eu un statut à part dans l'organisation administrative française pour plusieurs raisons:

- Paris est le plus important pôle urbain et centre nerveux de la France, des siècles de centralisation y ayant regroupé tous les centres décisionnels politiques, économiques, administratifs, culturels.
- Paris est la capitale de la France et le siège quasi continu du Gouvernement sous la République (sauf en cas de crise exceptionnelle: guerres, révoltes).
- Paris a été l'origine de tous les grands bouleversements de l'histoire nationale et le creuset des révoltes: (Etienne Marcel en 1358, la Ligue en 1588-1594, la Fronde en 1652, la Commune en 1871, le 6 février 1934, mai 1968) et des révoltes (1789, 1830, 1848).

La capitale a donc connu un régime différent de celui des autres collectivités locales, se traduisant par une plus grande emprise du pouvoir central*.

En 1800 la loi organise la gestion de Paris sous l'autorité de deux préfets représentants du gouvernement, un pour l'administration et un pour la police, assistés d'une assemblée sans pouvoirs réels et de maires d'arrondissement nommés par le gouvernement. Ce régime va durer jusqu'en 1975 avec une légère démocratisation à partir de 1871 par la création de deux conseils élus au suffrage universel, le Conseil général de la Seine (Paris et la proche banlieue) et le Conseil municipal de Paris dont les membres siègent de droit au Conseil général. Mais l'exécutif qui convoque les assemblées, en fixe l'ordre du jour, en gère et met en œuvre les délibérations reste le préfet. Paris ne dispose d'un maire élu qu'à partir de 1975.

* Trois périodes apparaissent cependant comme des parenthèses:

Pendant la révolution de 1789, le régime de Paris se rapproche de celui des autres communes puisque la municipalité est élue au suffrage censitaire. Cette expérience prend fin en 1794.

Le même processus se reproduit en 1848, mais le second Empire y met fin en rétablissant un préfet à Paris.

La commune (29 mars - 29 mai 1871) dote Paris d'un statut municipal fondé sur l'autonomie mais ce projet ne voit pas le jour.

B. Le statut de 1975: Paris commune de plein exercice à statut particulier

La loi du 31 décembre 1975 a fait de Paris une commune, dont l'organisation est régie pour l'essentiel par le code général des collectivités locales.

Comme toutes les communes de France, Paris est administré par un Maire et par un Conseil - dénommé Conseil de Paris - composé d'élus, les conseillers de Paris, au nombre de 109.

A la place des maires d'arrondissement nommés par le pouvoir central, la loi du 31 décembre 1975 créé des officiers municipaux, nommés par le Maire de Paris, pour exercer dans un arrondissement déterminé les fonctions d'officier de l'état civil.

L'innovation essentielle réside dans la création, dans chaque arrondissement, d'une commission d'arrondissement, composée en nombre égal des conseillers élus dans l'arrondissement ou le groupe d'arrondissements, des officiers municipaux nommés par le Maire pour exercer les fonctions d'officier de l'état civil dans l'arrondissement et de membres «choisis [par le Conseil de Paris] parmi les représentants des activités sociales, familiales, éducatives, culturelles et sportives exercées dans le ressort de l'arrondissement et les personnalités qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent à l'animation ou au développement de l'arrondissement». Ces commissions sont chargées d'assister le Maire de Paris et le Conseil de Paris pour animer la vie locale. Elles n'ont aucun pouvoir de décision, mais un rôle consultatif.

La loi de 1975 était ainsi un premier pas vers une déconcentration au niveau de l'arrondissement, et un rapprochement de l'administration des citoyens. La loi du 31 décembre 1982 dite loi PML (Paris-Marseille-Lyon) est une seconde étape vers cette évolution, sans aller toutefois jusqu'à la décentralisation au niveau des arrondissements, et à l'éclatement de Paris en plusieurs communes.

C. Le statut de 1982 (loi Paris-Marseille-Lyon): la déconcentration du pouvoir municipal et une première étape de démocratie participative

Les arrondissements

La Ville de Paris a été subdivisée en 12 arrondissements pendant la Révolution. Ils passent à 20 en 1859 quand Paris annexe des communes de sa périphérie (ce sont ces mêmes 20 arrondissements qui demeurent aujourd'hui).

Malgré l'augmentation du nombre des arrondissements leur structure demeure pratiquement inchangée. A leur tête, un maire et deux adjoints sont choisis par le Chef de l'Etat parmi les citoyens les plus imposés. Ils sont nommés pour 3 ans, mais toujours révocables. Leurs pouvoirs sont limités à l'état civil, aux opérations préparatoires à la conscription et à la surveillance des écoles.

La loi du 14 avril 1871 maintient les 20 arrondissements en les dotant aussi respectivement d'un maire et de 3 adjoints. Mais les maires et adjoints d'arrondissement sont alors nommés pour une durée indéterminée, sur proposition du ministre de l'Intérieur par décret du Président de la République, puis par décret, à partir de 1946, du président du Conseil des Ministres. Ils sont hiérarchiquement subordonnés au Préfet de la Seine.

Les arrondissements de Paris ne constituent pas des collectivités locales ni même des personnes morales mais de simples divisions administratives. Les mairies des arrondissements sont de simples annexes à la Préfecture de la Seine. Les maires et adjoints d'arrondissement n'ont pas, à la différence des maires des communes, de compétence à l'égard des affaires locales, mais seulement à l'égard de certains services de l'Etat. Ils exercent les attributions qui leur sont expressément conférées par des lois spéciales: en matière d'état civil, de recensement militaire, de révision des listes électorales, d'enseignement, d'aide sociale. Ils sont en fait des agents de l'Etat et seulement cela.

Pour l'essentiel, ce statut, défini en 1871, n'a pas été modifié par la loi du 10 juillet 1964 créant la «Ville de Paris», collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale. On trouve donc jusqu'en 1975, au sein de chaque arrondissement, un maire et plusieurs maires-adjoints nommés par le pouvoir central et responsable devant lui.

La loi de 1975 transforme ces agents du pouvoir central en officiers municipaux nommés par le maire de Paris. Ce n'est qu'en 1982 que Paris disposera de maires d'arrondissements élus au suffrage universel.

La loi PML de 1982 transforme en effet les commissions d'arrondissement purement consultatives en assemblées élues en même temps que le conseil de Paris: les conseils d'arrondissement. Ils élisent leur maire et maires adjoints et les premiers élus des listes d'arrondissements deviennent conseillers de Paris. Les conseils d'arrondissement sont dotés de pouvoirs délibératifs sur un nombre limités de compétences (état civil et aide social principalement), de pouvoir consultatif et d'une capacité de saisine du conseil de Paris . La loi PML crée en outre, sous la pression d'une association nationale regroupant différentes associations et comités de quartier, une première instance de démocratie participative, le Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (CICA). Celui-ci est composé de représentants des associations actives dans l'arrondissement ; il dispose de pouvoirs consultatifs et d'un droit de saisine du conseil d'arrondissement: «au cours d'une séance par trimestre au moins les représentants de ces associations participent, s'ils le sollicitent, au débat du conseil d'arrondissement avec voie consultative. Ils y exposent toute question intéressant leur domaine d'activité dans l'arrondissement et peuvent faire toute proposition à cet égard. Le conseil d'arrondissement en délibère en leur présence.»

En créant une nouvelle catégorie d'administration, les conseils d'arrondissement, la loi du 31 décembre 1982 ne porte atteinte, toutefois, ni à l'unité communale, ni à la compétence de droit commun du conseil municipal et du maire de Paris.

Par ailleurs, le statut de 1982 confirme deux spécificités: Paris demeure à la fois une commune et un département ; de même, Paris reste la seule ville de France où les attributions de police municipale (circulation, tranquillité et salubrité publiques) ne sont pas entièrement exercées par un maire élu, mais par un fonctionnaire de l'Etat, le Préfet de Police, nommé en conseil des ministres par le président de la République.

Paris, commune et département

La réforme du 31 décembre 1975, a créé sur le territoire de Paris deux collectivités distinctes, la commune de Paris et le département de Paris. Il s'ensuit que sur ce territoire s'exercent d'autres compétences que celle du Maire de Paris: celles du Préfet du département de Paris et de la Région Ile de France, représentant nommé par le Gouvernement à laquelle il faut ajouter celle du Préfet de Police, qui a été maintenue. A Paris, il n'y a pas d'élections cantonales pour élire un Conseil général: c'est le Conseil de Paris qui, sous la présidence du Maire de Paris, exerce pour le département de Paris les attributions dévolues aux Conseils généraux de droit commun. Le Maire, président du Conseil général, est responsable de l'exécution des délibérations de l'assemblée départementale. Il est également le chef des services départementaux. Toutefois la distinction commune/département a un caractère largement fictif car, à l'exception du domaine social (aide sociale à l'enfance ou adoption), le département de Paris n'exerce pas en temps que tel les fonctions traditionnelles d'un département, notamment en matière d'entretien et d'amélioration du réseau routier qui relèvent de la gestion communale.

Le Préfet de police

Le Préfet de police détient un pouvoir de police générale et exerce les fonctions dévolues aux maires des communes de plein exercice. Il dispose ainsi:

- d'un pouvoir de police administrative générale: il est responsable de la délivrance des titres administratifs, carte nationale d'identité, passeport, carte grise.
- de pouvoirs de polices administratives spéciales dans les domaines de la circulation et du stationnement, des immeubles menaçant ruine, en matière de pompes funèbres (il autorise les transports de corps ainsi que les exhumations) et de contrôle et d'inspection des denrées alimentaires.
- en matière de protection civile, de secours et de défense contre l'incendie, la compétence du Préfet de police, s'étend au delà de Paris, aux départements de la petite couronne. Le Préfet de Police est également Préfet de la Zone de défense de Paris qui regroupe les huit départements de l'Ile-de-France.

— Exécutif du Conseil de Paris en matière de police municipale, le Préfet de police participe, aux côtés du Maire de Paris, à toutes les séances et doit, le cas échéant, répondre aux questions orales des conseillers. Le Conseil de Paris et les conseils d'arrondissement peuvent être réunis à la demande du Préfet de police pour délibérer des affaires relevant de sa compétence. Pour remplir ses attributions au titre de la police municipale, le Préfet de police dispose d'un budget autonome dit «spécial» voté par le Conseil de Paris. La contribution de la Ville représente 45% du budget de la préfecture de police. Le Préfet de police dispose aussi d'une administration qui a fait l'objet d'une profonde réforme en 1999.

D. Les lois de 1986 et 2002: extension des pouvoirs du Maire de Paris et nouvelle avancée en matière de démocratie participative

L'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1982 n'a pas manqué de susciter bon nombre de critiques, notamment sur l'absence, à Paris, de pouvoirs de police confiés au Maire de Paris. Le législateur, par la loi du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris, a tenté partiellement d'y remédier.

Pour des raisons historiques mais aussi politiques, les auteurs des deux statuts de 1975 et 1982 n'avaient pas souhaité, dans un premier temps, transférer au profit du Maire de Paris, les attributions du Préfet de police

La loi du 29 décembre 1986 a modifié cette donne en reconnaissant au Maire de Paris un pouvoir de police en matière de salubrité sur la voie publique et le charge du maintien du bon ordre dans les foires et marchés. La loi du 27 février 2002 lui a également confié le soin de réglementer les bruits de voisinage. Ces lois n'ont pas touché aux autres compétences du Préfet de police.

Par ailleurs, dans le cadre de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les compétences des conseils et des maires d'arrondissement ont été renforcées en elles-mêmes et par la création à leurs initiatives et à leurs côtés de nouveaux organes consultatifs: les conseils de quartier. Ces instances «peuvent être consultées par le maire et lui faire des propositions sur toutes questions concernant le quartier ou la ville». Par ailleurs, le maire «peut 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». Pour fonctionner, les conseils de quartiers peuvent se voir attribuer des locaux et des moyens financiers. A Paris, une dotation, destinée au fonctionnement des conseils de quartier pour un montant total de 300 000 euros et répartie à hauteur de 2 479 euros par conseil de quartier, a été créée en 2002. A Paris, Lyon et Marseille, l'obligation de créer les conseils de quartiers s'impose aux conseils d'arrondissement sous certaines réserves. Il appartient préalablement au conseil municipal «sur proposition des conseils d'arrondissement» de fixer «le périmètre des quartiers constituant la commune». Une fois ces périmètres établis, «les conseils d'arrondissement créent pour chaque quartier un conseil de quartier».

Les arrondissements peuvent en outre procéder à la création de postes d'adjoints au maire supplémentaires «chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers». Ces créations supplémentaires ne devront toutefois pas excéder 10% de l'effectif légal du conseil d'arrondissement.

Par ailleurs et sans remettre en cause le fait qu'il s'agit de «divisions administratives», la loi du 27 février 2002 a également reconnu aux conseils et aux maires d'arrondissement des moyens d'action supplémentaires, notamment dans le domaine financier.

III/ LE PARIS DEMOCRATIQUE, UN CHANTIER EN CONSTRUCTION

A. L'enjeu démocratique

L'importance du taux de participation le 29 mai dernier lors du référendum sur la constitution européenne manifeste l'intérêt et la disponibilité des citoyens pour la politique en même temps que leurs votes traduisent le rejet des formes et des contenus qui leurs sont proposés pour s'y investir. Ici, nulle trace de ce retrait civique tant déploré mais la preuve, encore plus flagrante que lors des précédents scrutins, de l'écart croissant entre la demande et l'offre politique, entre les institutions de notre démocratie et les aspirations de nos concitoyens. Cette dissociation entre le corps social et les institutions de sa représentation et de sa régulation émerge de cette dernière consultation comme un enjeu non moins considérable que celui soumis à nos suffrages. Pour l'Europe comme pour la France, rien n'est plus urgent désormais que de refonder la démocratie.

Ouvrir, en dehors des périodes électORALES, le fonctionnement des institutions politiques à l'intervention critique et constructive du plus grand nombre possible de citoyens, multiplier et diffuser des formes d'«entrepreneuriat politique», sont les deux axes d'une indispensable démocratisation de la démocratie. C'est une œuvre à entreprendre à tous les niveaux d'organisation de la vie collective, au niveau mondial, européen, national et local, chaque fois sous des formes différentes. Ce chantier, Bertrand Delanoë l'a ouvert à Paris dès le début de son mandat en 2001.

L'enjeu de cette démocratisation de la démocratie locale à Paris était considérable à plusieurs titres:

- Pour les raisons générales dont je viens de parler relatives à un délitement accéléré dans toutes nos démocraties dites «avancées» du lien civique et politique à la base du fait démocratique.
- Pour des raisons propres à l'histoire politique particulière de Paris. Les difficultés d'y conquérir le minimum d'émancipation de la tutelle du pouvoir central, présentées dans la première partie de ce papier, ont en effet créé dans la population une culture démocratique qui demeure fragile et qui a donc besoin

d'être confortée dans la durée par son inscription dans des institutions appropriées et par la multiplication des lieux et des occasions d'en apprendre la pratique. Plusieurs siècles de tutelle de l'Etat central ont en effet fabriqué une culture civique parisienne particulière, alternant soumission au pouvoir central et révolte à son égard associées à des comportements quasi délinquants de débrouillardise individuelle, toutes caractéristiques peu propices au développement des idées et de la pratique d'une démocratie locale ouverte à la participation active et à l'implication individuelle et collective des habitants.

— Enfin pour des raisons socio-économiques évidentes: la concentration à Paris de toutes les fonctions décisionnelles et de toutes les institutions de pouvoir de la société française a conduit à la survalorisation financière de ce territoire de centralité. Le prix du foncier et de l'immobilier a cru démesurément, rejetant de plus en plus loin dans les communes périphériques les couches populaires et les jeunes ménages. Paris ne cesse de vieillir et de s'embourgeoiser. Développer la démocratie et le seul moyen de s'opposer efficacement aux intérêts puissants à l'origine de ces dérives.

Il fallait l'usure d'une droite au pouvoir pendant des décennies et qui se croyait dès lors installée dans les institutions parisiennes comme dans une propriété familiale, la violence des querelles de famille de ceux qui s'en disputaient l'héritage, ainsi que l'accumulation des scandales financiers qu'engendre presque toujours le sentiment d'impunité associé à une telle permanence du pouvoir, pour que , divine surprise, la gauche obtienne la majorité au conseil de Paris.

Seule une transformation radicale du rapport à la population garantissant son adhésion durable à la nouvelle municipalité, pouvait dès lors permettre d'espérer ancrer durablement une telle exception aux déterminismes socio-économiques usuels gouvernant la représentation politique.

La vigueur de l'investissement démocratique du maire de Paris relève incontestablement de la force de ses convictions en la matière mais aussi, à l'évidence, de son intérêt politique.

Toutes les modalités de consultation des habitants prévues par les lois de décentralisation ont été utilisées au maximum de leurs possibilités, qu'il s'agisse de la consultation des associations dans les arrondissements au sein des CICA, de la mise en place des conseils de quartier et de l'appui à leur fonctionnement ou des différentes dispositions en matière d' «urbanisme concerté», concertation particulièrement développée pour l'élaboration du plan local d'urbanisme. D'autres instances consultatives ont été créées à l'initiative de la Mairie de Paris: conseils de la jeunesse, de la vie étudiante, des étrangers non communautaires.....mais surtout les projets urbains ont systématiquement fait l'objet de débats publics longs et approfondis auxquels ont participé les élus et techniciens concernés. Le Maire de Paris s'y est personnellement beaucoup impliqué, notamment à l'occasion de ses comptes-rendus de mandat an-

nuels dans tous les arrondissements, qui réunissent chaque fois plusieurs centaines d'habitants et qui donnent lieu à des débats animés.

Un observatoire de la démocratie locale a été créé pour suivre ces efforts de démocratisation et les évaluer en toute indépendance. A mi-mandat le bilan est nécessairement encore incertain et de toute façon variable au gré des instances, procédures, opérations d'urbanisme et arrondissements en cause.

D'ores et déjà toutefois quatre évidences s'imposent, qui pointent les améliorations qui devront être apportées aux dispositifs et procédures de démocratie participative.

B. Quel équilibre entre démocratie participative et représentative ?

Concernant d'abord la forme que doit prendre un «conseil consultatif», notamment un conseil de quartier, les modalités de son animation, son degré d'institutionnalisation et l'importance du contrôle municipal à son endroit, la nécessité s'est rapidement imposée d'inventer pragmatiquement un type de compromis acceptable par tous.

Les conseils de quartier créés par la loi de 2002 dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants sont obligatoires mais le découpage du territoire communal et les modalités de fonctionnement des conseils de quartier sont laissés à l'appréciation du conseil municipal. A Paris, le découpage en 121 quartiers a été voté par le conseil de Paris mais il a été préparé et proposé par les conseils d'arrondissement et leur mode de composition et de fonctionnement a été laissé à leur discrétion. Ce choix en faveur d'une déconcentration sur les arrondissements de la procédure d'installation et de gestion des conseils de quartier était sans doute politiquement nécessaire . L'opposition municipale est en effet majoritaire dans 8 des 20 arrondissements. Laisser aux maires d'arrondissement et à leurs conseils la charge de mettre en œuvre ces instances locales de participation des habitants était dès lors un moyen efficace de ne pas les dresser à priori contre cette démarche de démocratie participative. Certes c'était aussi leur laisser la liberté de s'assurer de modes de composition et d'animation de ces conseils qui leur en garantissent le contrôle et de les cantonner dans une fonction «consultative» étroitement circonscrite (de telles tentations n'étaient d'ailleurs sûrement pas au départ le seul fait des élus d'opposition...) Toutefois au cours des mois qui ont suivi l'installation des conseils de quartier tous les élus d'arrondissement ce sont progressivement pris au jeu et une situation intermédiaire entre l'absence totale de contrôle institutionnel et la maîtrise absolue de la structure par les conseils d'arrondissement s'est partout installée.

L'autonomie totale dont disposaient les mairies d'arrondissement dans l'organisation du fonctionnement de leurs conseils de quartier avait en effet initialement abouti à des formes et modalités extrêmement contrastées, concernant notamment leur degré d'ouverture sur le quartier et le rôle dévolu aux élus dans l'animation.

Il est significatif que, partout, les choses ont évolué dans le sens d'une forme d'équilibre, fragile et instable comme tout équilibre, entre les facteurs de «sécurisation» de l'instance en tant que telle et de sa relation aux élus (mode de désignation des membres, maîtrise de l'ordre du jour et de la gestion des réunions par la mairie d'arrondissement ...) et les facteurs «d'ouverture» à la participation et à la prise de responsabilité des habitants au delà des seuls «conseillers» (fonctionnement en forum ouvert, appel au volontariat pour l'exercice des responsabilités ...). L'importance et la qualité de l'investissement des habitants dans ces structures, si limité que soit le nombre de participants par rapport à la population du quartier, a sans doute également entraîné cette recherche d'équilibre entre le minimum de formalisation des procédures nécessaire à la visibilité et la continuité des responsabilités de participation à la décision et le maximum d'ouverture à la participation des personnes intéressées nécessaire à la légitimité de l'implication de l'instance dans la construction des réponses à leurs demandes.

Partout également, se manifeste le besoin de clarifier les rôles des animateurs et des chargés de mission de la mairie, des «élus référents» et des représentants des habitants dans la conduite des réunions, l'élaboration et le portage des positions arrêtées, le suivi de la mise en œuvre des décisions... Un réel besoin de réflexion collective et de formation se fait sentir sur ces sujets, auquel il est désormais important de répondre. Cela constitue une première orientation des améliorations à apporter à la démocratie participative parisienne.

C. Au delà de la consultation: comment et jusqu'où ?

Concernant d'autre part le risque que la consultation perde toute crédibilité si se maintient une cloison étanche entre elle et les processus décisionnels laissés à la discrétion des seuls élus et techniciens, des mesures doivent être prises pour en garantir l'utilité. Pour n'être pas désertée elle doit nécessairement évoluer vers des formes infiniment plus complexes de concertation, voire de co-production continuée de la décision. L'évolution du contenu des débats, au sein des conseils de quartier notamment, est sans doute le phénomène le plus marquant à cet égard. L'expression des mécontentements et des doléances relatifs aux désagréments les plus immédiats de la vie quotidienne du quartier (propreté, sécurité, circulation notamment) continue d'occuper une place importante et évidemment utile: bien au delà de la fonction de défouloir d'un «bureau des pleurs», c'est un indicateur irremplaçable du degré de sérénité du «vivre ensemble» dans la proximité immédiate de son lieu de vie. C'est une utilité comparable à celle de la «main courante» dans les commissariats. Mais de plus en plus souvent ces récriminations et critiques diverses s'accompagnent de la recherche de solutions aux problèmes soulevés, d'élaboration de «propositions» souvent solidement étudiées et de demandes de participation au traitement du problème par les élus et leurs services.

A cette montée en puissance de démarches «constructives» et à cette acquisition des «compétences» nécessaires pour les porter correspond un élargissement des

problématiques, à la fois dans l'espace (du quartier à l'arrondissement, de l'arrondissement à la ville et à l'agglomération....) et dans le temps (intégration dans les démarches de PLU notamment). Il est clair que cet élargissement du rôle d'instances "consultatives" appelle de la part des élus une responsabilité accrue dans la rapidité et la pertinence des réponses aux demandes d'information et aux offres de coopération. Tout ce qui pourrait apparaître comme une fuite ou une manœuvre dilatoire aurait un effet désastreux de décrédibilisation de ce processus d'apprentissage de la responsabilité partagée. Cela renvoie à une nécessaire adaptation des procédures politiques et administratives de traitement des dossiers pour prendre en compte ce qui vient des conseils et en rendre compte afin de ne pas décevoir les nouvelles exigences de participation démocratique et d'ouverture partenariale. C'est une seconde orientation importante de futures améliorations à mettre en place.

D. Démocratiser l'accès à la participation

Ensuite, sont rapidement apparus les risques permanents de voir émerger au sein de la population une «élite sociale» bénéficiant d'un privilège de consultation et constituant de ce fait un écran supplémentaire entre les élus et les citoyens. Cela résulte notamment de la place croissante des commissions thématiques dans le fonctionnement des conseils et de l'émergence d'une véritable compétence de contre expertise chez les habitants. Ces évolutions provoquent ainsi, ici et là, au sein des conseils, l'émergence de nouveaux leaders d'opinion qui se positionnent volontiers en porte parole auto-proclamés de la population et en partenaires privilégiés de la Mairie. La «notabilisation» de certains «leaders d'opinion» au sein des conseils (ou dans les associations de quartier) pourrait alors constituer une dérive contre laquelle il importe de se prémunir. Pour éviter ce risque, des efforts constants doivent être faits pour ouvrir et ré-ouvrir au plus grand nombre possible l'accès aux lieux et instances de débat public et de participation à la décision. Ce qui constitue un troisième axe d'amélioration à explorer, sans doute parmi les plus difficiles.

E. Participation offerte, participation conquise

Enfin, la démocratie locale se doit d'intégrer dans la construction du bien public dont jouissent les citoyens les initiatives que ceux ci prennent spontanément et elle se doit d'inventer les modalités d'intégration de ce qui vient de la société et ce qui vient des institutions publiques. Dans nombre de cas, c'est la mobilisation de la population locale et des associations dont elle s'est dotée qui amène un conseil de quartier à se saisir d'un problème. Ainsi faut il apprendre à conjuguer la force et la légitimité «descendante» («top down») d'une institution mise en place par le pouvoir municipal pour écouter la population et dont le «représentativité» a été construite par lui à cette fin avec la force et la légitimité «ascendante» («bottom-up») des associations dont la «représentativité» tient à leur capacité mobilisatrice. Dans cette conjonction des deux démarches, il n'est plus question pour un conseil de quartier de prétendre monopoliser la représentation d'une population. Il lui faut apprendre à jouer aussi à son égard une rôle de «passeur», à repérer, reconnaître et valoriser ses initiatives ponctuelles comme ses

démarches associatives installées plus durablement. Cela implique qu'un conseil, en collaboration avec le service compétent de la mairie mais aussi avec le CICA et la Maison des associations de son arrondissement, se dote des moyens de rester en permanence à l'écoute de la vie associative de son quartier, que ses membres s'y investissent et, qu'inversement, il invite les associations à participer aux commissions et réunions plénières du conseil consacrées aux questions qui les concernent. La construction de ces passerelles entre un conseil et les associations d'un quartier relève de leurs responsabilités respectives mais aussi de celles des élus de l'arrondissement et de la mairie de Paris. C'est le quatrième chantier d'amélioration de la démocratie participative qui doit être travaillé.

Ces quatre évidences à elles seules indiquent le nombre considérable d'apprentissages sociaux et culturel attendus de tous les acteurs concernés. Les élus doivent apprendre à partager leur pouvoir avec ceux au nom de qui et pour qui ils l'exercent, les fonctionnaires associés à ces débats publics et démarches de concertation doivent apprendre à relativiser la rationalité et la compétence dont ils se réclament pour prendre en compte non seulement la rationalité et la compétence politique des élus mais aussi la rationalité et la compétence «d'usage» des habitants. Et ces derniers doivent apprendre à abandonner le confort d'une posture exigeante et toujours insatisfaisante de consommateurs du bien public pour entrer dans le partage de la responsabilité de sa production. Les uns et les autres doivent apprendre que le bien commun n'est pas qu'un produit des institutions publiques, quelque soit leur ouverture à la participation des citoyens, mais qu'il résulte aussi de la multiplicité des initiatives autonomes d'une infinie diversité d'acteurs sociaux.

A Paris comme ailleurs la démocratie locale se construit difficilement par essais et erreurs. Tous les acteurs de la scène locale sont concernés, tous les rôles, toutes les positions, tous les statuts bien installés et reconnus dans l'espace public sont ébranlés. Chacun doit apprendre à se situer et à se comporter différemment vis à vis des autres pour bâtir ensemble la ville qu'ils ont en partage.

Volatile et fragile mais aussi riche des apports multiples de tous ceux qui s'y investissent et, de ce fait, dynamique et créative la démocratie parisienne en construction ne cesse d'évoluer et de se transformer sous l'effet de ces apprentissages. Derrière ces tâtonnements se profile un enjeu considérable: l'invention des formes démocratiques des temps qui viennent.