

**Les généalogies de la démocratie participative à Paris :
Entre changements structurels, effets de contexte et jeux d'acteurs**

Grégory BUSQUET, Centre de recherche sur l'habitat

Amélie FLAMAND, Institut d'Urbanisme de Paris, Centre de recherche sur l'habitat

Héloïse NEZ, Université Paris 8, Adels.

Résumé (version provisoire, ne pas citer)

Depuis l'élection en 2001 d'une équipe municipale à dominante socialiste, dirigée par le nouveau maire de Paris Bertrand Delanoë, la démocratie participative compte parmi les modalités de fonctionnement politique institutionnalisées de la capitale française. Les dispositifs et processus participatifs, souvent présentés par leurs promoteurs comme des outils de « concertation », se sont multipliés à Paris, à l'instar des 121 conseils de quartier, mis en place dans tous les arrondissements. Les événements consacrés à cette thématique rythment désormais l'agenda politique parisien, comme en témoignent les consultations organisées à l'échelle de la ville, successivement sur la révision du Plan local d'urbanisme (PLU), le Plan de déplacements de Paris (PDP), le Plan Climat et l'Agenda 21, ou encore le « Printemps de la démocratie locale », qui rassemble chaque année l'ensemble des conseillers de quartier de Paris.

Si ce foisonnement d'expériences participatives contraste avec les pratiques des mandatures précédentes, il convient toutefois de s'interroger sur le caractère novateur et inédit de la démarche. Dans quelle mesure les pratiques participatives mises en place depuis 2001, par une équipe dont le programme électoral visait à ouvrir une « nouvelle ère démocratique » à Paris, représentent-elles une rupture avec les politiques antérieures et dans quelle mesure s'inscrivent-elles en continuité avec certaines pratiques, notamment dans les champs de l'urbanisme et de la démocratie locale ? Notre communication interrogera ainsi la genèse des initiatives actuelles, afin de repérer les différentes filiations de la démarche participative parisienne. Nous faisons l'hypothèse que le cas parisien témoigne d'une grande diversité d'influences. Diversité des temporalités, des histoires, des chronologies, des idéologies, des pratiques, des acteurs et des champs concernés, que soulignent notamment le vocabulaire et les terminologies employées.

La première filiation repose sur un temps relativement long et remonte aux luttes urbaines des années 1970. En 2001, la ville de Paris présentait un terreau particulièrement favorable au développement de pratiques participatives, tant sur le plan local que national, et notamment dans le champ de l'urbanisme. Au plan national, le droit de l'urbanisme avait déjà intégré depuis plusieurs décennies la nécessité de consulter les habitants sur les projets urbains, sous l'impulsion notamment des mouvements sociaux, qui, après 1968, revendiquaient la participation et « l'autogestion urbaine », contestant les pouvoirs de décisions et le système politique en général (Castells, 1972). À l'échelle locale, l'impératif participatif était en partie intégré avant le changement de majorité, par les résultats de l'action de mouvements urbains très actifs dans les années 1980 et 1990. Les associations de défense du cadre de vie, pour certaines originaires des luttes urbaines des années 1970, s'étaient déjà peu à peu imposées comme des interlocutrices des pouvoirs publics, en développant une expertise associative sur leur quartier et en portant des projets alternatifs (Renaud, 2001). Nous montrerons dans notre communication comment ces mobilisations urbaines, qui se sont développées dans les années 1970 à 1990, ont directement influencé certaines initiatives

lancées depuis 2001 par la municipalité. Une réflexion sur l'évolution des termes et du vocabulaire utilisés par les acteurs – de l'autogestion à la démocratie participative et à la concertation – viendra étayer notre propos sur cet héritage.

Au-delà de ces changements structurels dans le champ urbanistique, la deuxième filiation que nous repérons à Paris s'inscrit dans le champ de la pratique politique, qui connaît des transformations tant à l'échelle nationale que dans le contexte spécifique à la capitale. À l'échelle nationale, aux élections municipales de 1995 et plus encore en 2001, l'idée d'une démocratisation de la vie locale est mise en avant, de telle sorte que de nombreuses villes mettent en place des conseils de quartier avant qu'ils ne soient rendus obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants par la loi « Vaillant » en 2002. À l'échelle locale, les pratiques politiques de la mairie de Paris sous les mandatures de la droite parisienne ont contribué au développement d'une réflexion, par l'opposition, sur la démocratisation de la gestion de la ville. En effet, la gauche perçoit cette gestion sous Jacques Chirac (1971-1995) et Jean Tiberi (1995-2001) comme étant opaque dans les prises de décision et clientéliste dans les rapports aux citoyens et aux associations. Les précurseurs de cette réflexion sur les formes démocratiques à Paris se trouvent dans le 20^e arrondissement, au cœur des mobilisations urbaines qui animent la capitale. Dès 1995, le nouveau maire du 20^e, Michel Charzat, et son adjoint à la démocratie locale, David Assouline, créent les premiers conseils de quartier à Paris, en s'appuyant sur les théories de la démocratie délibérative et en s'inspirant des pratiques d'autres municipalités françaises, notamment de villes remportées par les socialistes dans les années 1970. Notre communication montrera comment cette expérience pionnière a pu constituer une référence en termes de démocratie locale à Paris, les autres arrondissements la prenant pour modèle ou contre-modèle lors de la généralisation des conseils de quartier sur l'ensemble du territoire. En 2001, les socialistes s'appuient sur ce premier bilan – un dispositif comme l'observatoire de la démocratie locale du 20^e arrondissement sera transposé à l'échelle parisienne – mais l'intègrent dans une logique plus gestionnaire que politique. Une analyse de l'évolution du vocabulaire mobilisé par les acteurs – de la démocratie participative et délibérative à la démocratie locale – rendra compte des changements de sens liés à l'institutionnalisation de ces pratiques.

Conjointement à ces deux filiations majeures, on constate, troisième temps de notre démonstration, que la mise en œuvre concrète de ces dispositifs dépend également très largement des acteurs qui en sont responsables. La plupart des dispositifs reposent essentiellement sur les savoirs internes des services et des cabinets, sans qu'une méthode de travail commune ne soit systématisée, d'où l'impression d'un « bricolage » inhérent à chaque mise en pratique, d'un cloisonnement entre services et d'un manque de capitalisation des savoirs et expériences. On ne retrouve pas à Paris de référence commune à des pratiques menées dans d'autres villes ou d'autres pays, mais une grande diversité de sources d'influence, qui dépendent largement des parcours des acteurs qui portent ces dispositifs. Ainsi la définition des outils participatifs comme leurs modalités de fonctionnement sont-ils très largement tributaires des marges d'action des acteurs qui en ont la charge, des idées et références dont ils disposent, des réseaux dans lesquels ils s'inscrivent, de leurs parcours individuels. Cette analyse traduit, en fait, un manque de discours politique structurant de la mairie centrale permettant de guider, d'organiser et de structurer les différentes pratiques de démocratie participative en leur octroyant une méthodologie et une orientation politique générale. Notre analyse des discours des promoteurs de la participation, qui dénotent une absence de consensus et un certain flou autour des différentes notions mobilisées sur la participation, viendra corroborer l'hypothèse d'un manque de conceptualisation générale et commune.

Notre analyse repose sur des recherches menées depuis un an et demi sur deux dispositifs participatifs : une instance participative régulière – les conseils de quartiers – et une procédure de concertation menée à l'échelle parisienne – la révision du PLU. Nous avons réalisé, dans ce cadre, des entretiens auprès d'une trentaine d'acteurs impliqués dans ces démarches participatives, à Paris et dans les arrondissements, et nous avons mené des observations directes dans de nombreuses réunions publiques.