

**COMPRENDRE**



**LES DÉMARCHES  
PARTICIPATIVES DANS  
LES QUARTIERS PRIORITAIRES  
ÉTAT DES LIEUX  
2014-2023**





Nous remercions Anne Beauchesne, Eric Briat et François-Antoine Mariani pour leur soutien.

La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT ; contact : [info@anct.gouv.fr](mailto:info@anct.gouv.fr)

Directeur de publication : Stanislas Bourron (ANCT)

Rédactrices : Hélène Chapet, Elea Boucherak, Nadia Yamaren, Saphia Malki (ANCT)

Contact presse : Kathleen André (Equancy), [kathleen.andre@equancy.com](mailto:kathleen.andre@equancy.com)

Dépôt légal : Avril 2023 ISBN : 978-2-492484-45-2



# SOMMAIRE

## Etat des lieux des démarches participatives en quartiers prioritaires depuis 2014

### CARTOGRAPHIE DES CONSEILS CITOYENS AU 1ER JANVIER 2023

#### L'EXPERIENCE DES CONSEILS CITOYENS DEPUIS 2014

##### La création des conseils citoyens : un cadre souple voire équivoque

- Le périmètre d'intervention du conseil citoyen
- L'exigence du tirage au sort
- La reconnaissance formalisée par un arrêté préfectoral
- Qui participe ?
- La diversité des contextes et des acteurs locaux

##### Les enjeux du fonctionnement : de la gouvernance du contrat de ville à la gouvernance du conseil citoyen

- La mobilisation des élus et des services
- Les moyens financiers alloués
- L'ancrage, les locaux du conseil citoyen
- La formation, l'information des conseillers citoyens
- L'organisation du fonctionnement

##### Les moteurs de l'engagement : des moyens pour agir

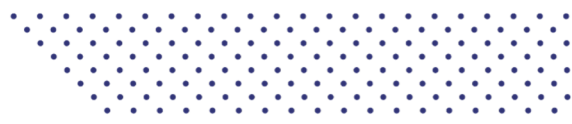
- L'accompagnement vers l'autonomie
- L'animation : du latin *animare*, mouvoir, faire bouger
- Le renouvellement urbain, facteur de mobilisation
- La reconnaissance de l'engagement
- Les gages d'une confiance réciproque

#### L'ECOSYSTEME PARTICIPATIF, D'AUTRES FORMES DE PARTICIPATION EN QUARTIERS PRIORITAIRES

##### Le développement des Tables de quartier

##### D'autres démarches participatives

#### DES PRECONISATIONS : GARANTIR LA METHODE



« La participation ne doit pas être vue comme un obstacle et une source de délais supplémentaires, mais comme une possibilité d'améliorer le projet comme d'éviter des risques de blocages ou d'insatisfaction ultérieurs.

L'« expertise d'usage » des habitants, si les pouvoirs publics et les opérateurs apprennent à la recueillir, doit permettre d'infléchir les projets afin de les rendre non seulement plus acceptables, mais plus efficaces ».

**Claude Dilain, Rapport du Sénat n° 250 (2013-2014) sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**



## INTRODUCTION

Huit ans après le vote de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014<sup>1</sup> (LPVCU), et à la veille du renouvellement des contrats de ville, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dresse un état des lieux des démarches participatives à l'œuvre dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ce travail répond à plusieurs objectifs. D'abord, le caractère obligatoire de la création des conseils citoyens impose d'apprécier l'effectivité de leur mise en œuvre. Ensuite, cette analyse doit contribuer à nourrir les travaux en cours relatifs à la future contractualisation, laquelle devra prévoir les modalités de la participation des habitants. Il doit, enfin et peut-être surtout, permettre de reconnaître l'engagement des habitants qui se sont mobilisés dans les conseils citoyens et dans le cadre d'autres démarches participatives depuis huit ans.

Consubstantielle à une politique de la ville par nature partenariale, la nécessité de faire participer les habitants aux décisions qui les concernent ne date pas de 2014. Dès 1983, le rapport *Ensemble, refaire la ville* de Hubert Dubedout, maire de Grenoble, évoquait la nécessité d'envisager les habitants comme des partenaires du développement social de leur quartier. Depuis, les mouvements d'éducation populaire, les associations et plus globalement les acteurs des quartiers se sont emparés du sujet.

Progressivement, l'Etat incite à la participation, le Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998, évoquait la nécessité : « d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'actions qui concernent le cadre de leur vie quotidienne ».

Le rapport *Pour une réforme radicale de la politique de la ville* de Marie-Hélène Bacqué et de Mohamed Mechmache, commandé par le ministre délégué à la Ville et paru en 2013, souligne que le pouvoir d'agir des habitants ou « empowerment » doit mettre les habitants au centre « d'une politique de la ville co-élaborée ».

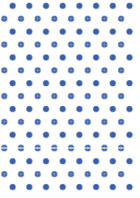
La loi de 2014 est venue consacrer le principe de coconstruction de la politique de la ville, en rendant obligatoire la participation des habitants et en reconnaissant ainsi leur pouvoir d'agir au sein de la gouvernance des contrats de ville. Les conseils citoyens constituent le cadre de cette participation, la LPVCU leur confère un caractère obligatoire. En parallèle, d'autres démarches participatives ont été mises en œuvre, notamment les Tables de quartier préconisées par le rapport rédigé par M. Mechmache et M-H. Bacqué.

Ainsi, cet état des lieux traite des conseils citoyens en tant qu'obligation légale, mais ne saurait faire l'impasse sur les autres démarches participatives qui contribuent également à l'expression et à la participation des habitants.

Les enjeux attachés à la participation des habitants des quartiers prioritaires ne peuvent être strictement confondus avec ceux qui traversent les processus de participation de manière générale. Si l'ambition de « faire ensemble » est la même, les modalités ne peuvent être similaires. Par définition, les QPV sont marqués par des inégalités sociales et territoriales. Ces écarts sont objectivés par des indicateurs sociaux qui attestent des nombreux facteurs de fragilité qui affectent la population résidant dans les quartiers prioritaires. Ces spécificités doivent être prises en compte pour la définition et l'analyse

### Notes .....

<sup>1</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine



des modalités de participation citoyenne dans ces territoires.

Depuis huit ans, les conseils citoyens sont l'objet de nombreux travaux et analyses réalisés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)<sup>2</sup> puis l'ANCT, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), les centres de ressources politique de la ville (CRPV), le Conseil national des villes (CNV), la Commission nationale du débat public (CNDP), mais aussi par des universitaires et des acteurs associatifs. Si ce document ne prétend pas à l'exhaustivité, il s'appuie évidemment sur ces travaux.

En complément, en novembre 2021, dans le cadre de l'évaluation finale des contrats de ville, les services de l'Etat en charge de la politique de la ville dans les préfetures et les conseils citoyens ont été sollicités pour procéder à une analyse qualitative des démarches mises en œuvre dans leur département. En octobre 2022, les préfetures ont été mobilisées à nouveau afin de procéder à un état des lieux quantitatif à visée cartographique.

Seule une méta-analyse pourrait permettre de mesurer les effets produits par les dynamiques de participation citoyenne mises en œuvre sur les politiques publiques et les parties prenantes, professionnels, élus ou habitants. Aussi, ce document plus modeste, a vocation à présenter un état des lieux des démarches participatives à l'œuvre dans les quartiers prioritaires huit ans après l'inscription du principe de coconstruction de la politique de la ville dans la loi et propose des préconisations pour pérenniser et développer ces dynamiques.

*« La participation ne se décrète pas, elle doit être favorisée, elle devrait donc être intégrée dans tous les processus de formation, l'école [...], l'université et dans toutes les formes de vie collective, l'entreprise, les associations, la vie de quartier... ».*

*Un conseiller citoyen*

Notes .....

<sup>2</sup> Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) créé le 31 mars 2014 et remplacé en 2020 par l'ANCT.



# CARTOGRAPHIE DES CONSEILS CITOYENS AU 1ER JANVIER 2023

Une enquête nationale a été lancée par la direction générale déléguée à la politique de la ville de l'ANCT le 4 octobre 2022 auprès de l'ensemble des préfetures concernées par la politique de la ville. L'enquête avait pour objectif d'effectuer un état des lieux quantitatif des conseils citoyens.

Les champs suivants devaient être renseignés :

- la ville ou l'arrondissement du département où est/sont situés le(s) conseil(s) citoyen(s) ;
- le nom du conseil citoyen et QPV d'implantation ;
- l'état du conseil citoyen : actif, en veille, non actif selon les définitions suivantes :
  - o *actif* : le conseil citoyen se réunit régulièrement, propose des projets,
  - o *en veille* : le conseil citoyen fonctionne mais de manière ponctuelle,
  - o *non actif* : il y a eu un conseil citoyen mais celui-ci n'existe plus ou peine très fortement à exister.

Le taux de réponse à cette enquête nationale est de 99,01 %<sup>3</sup>. On dénombre ainsi au 1<sup>er</sup> janvier 2023, 1 034 conseils citoyens, dont 72 % fonctionnent, régulièrement ou ponctuellement.

Etat des conseils citoyens	Part en %
Actif : le conseil citoyen se réunit régulièrement, propose des projets	55
En veille : le conseil citoyen fonctionne mais de manière ponctuelle	17
Non actif : il y a eu un conseil citoyen mais celui-ci n'existe plus ou peine très fortement à exister	26
Pas de conseil citoyen	2
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

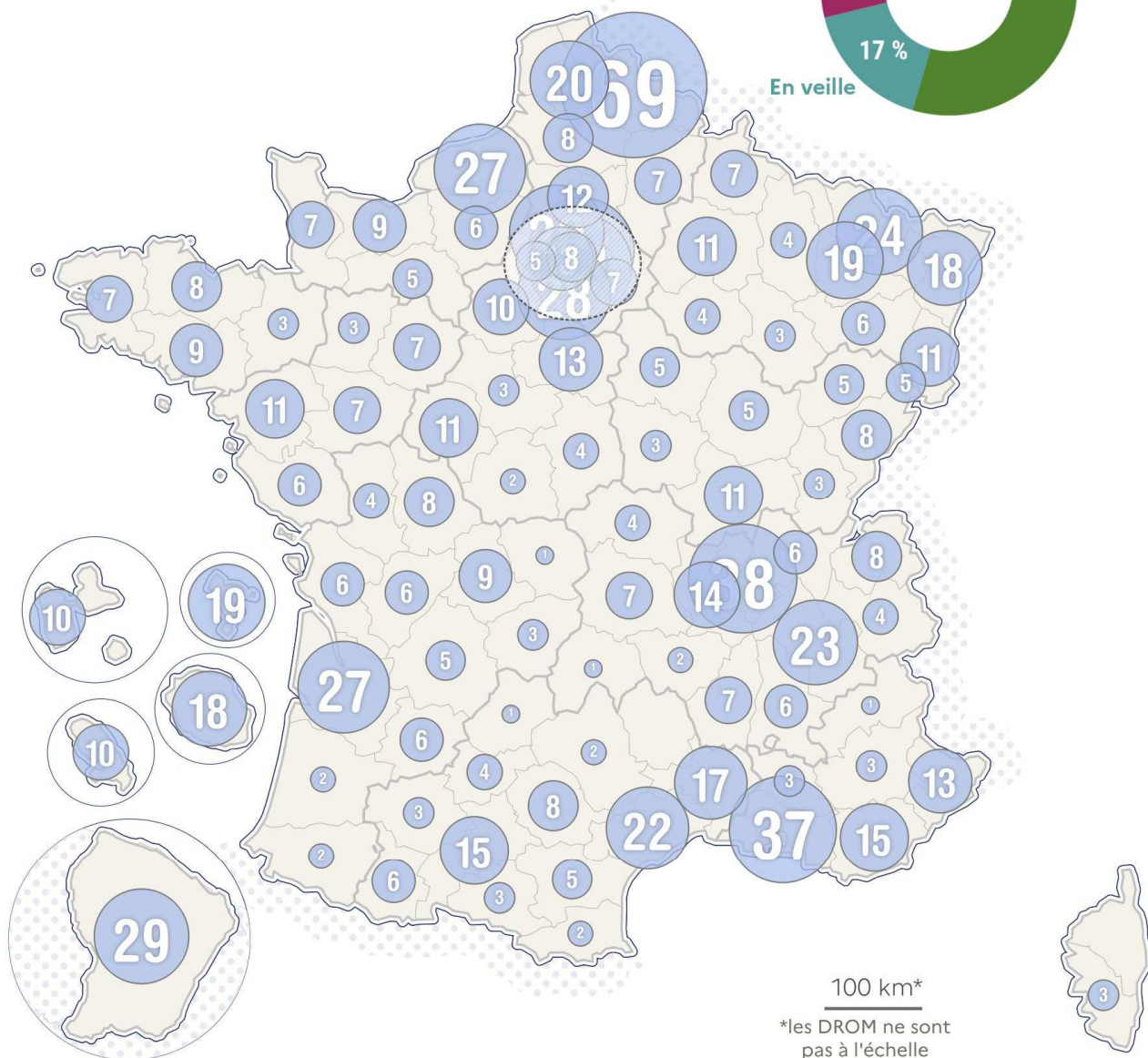
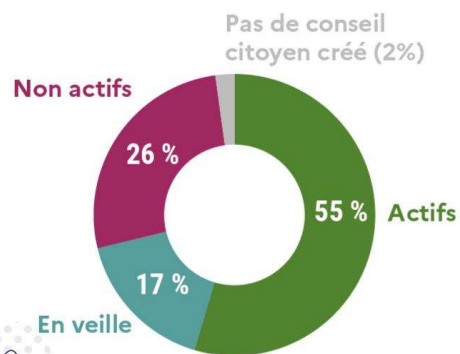
A titre de comparaison, au 1<sup>er</sup> trimestre 2017, l'enquête publiée dans le cadre du rapport annuel 2017 de l'ONPV indiquait qu'au moins 85 % des quartiers prioritaires, soit 1 284 quartiers, étaient couverts par 1 157 conseils citoyens opérationnels ou en passe de l'être.

**Notes** .....

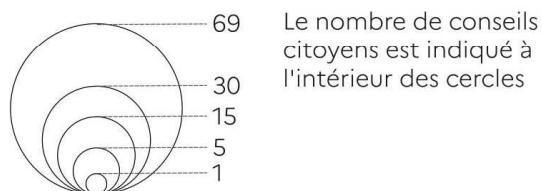
<sup>3</sup> A ce jour, les données manquantes concernent Saint-Martin, Saint Barthélémy, 10 communes de Seine-et-Marne, 2 communes de Seine-Saint-Denis, 1 QPV de l'Oise. Ces données manquantes n'ont pas d'influence sur les grandes tendances constatées.

## 1034 conseils citoyens recensés

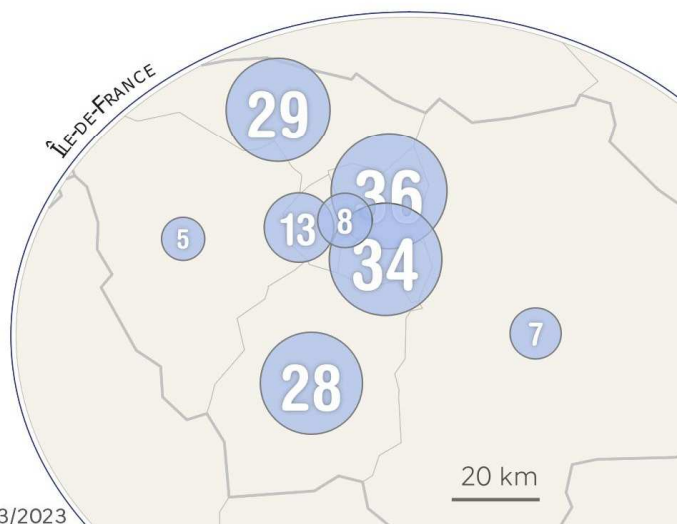
Issus de la loi du 21 février 2014, présents dans la majeure partie des quartiers prioritaires, les conseils citoyens agissent. Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, près de 72 % des conseils citoyens recensés sont en activité, soit le cumul des conseils citoyens actifs et en veille.



### Nombre de conseils citoyens par département\*



\*données incomplètes pour la Seine-et-Marne (77) et l'Oise (60) et non disponibles pour Saint-Martin

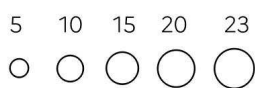


Source : Préfectures de départements 01/2023  
 Traitement et réalisation : ONPV & Cartographie ANCT 03/2023



# Dynamiques des conseils citoyens par département au 1<sup>er</sup> janvier 2023

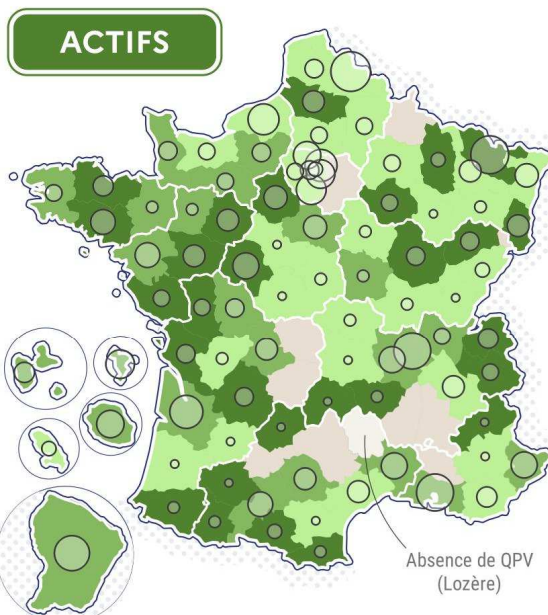
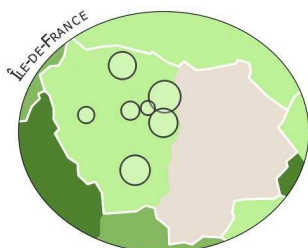
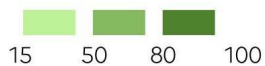
## Nombre de conseils citoyens



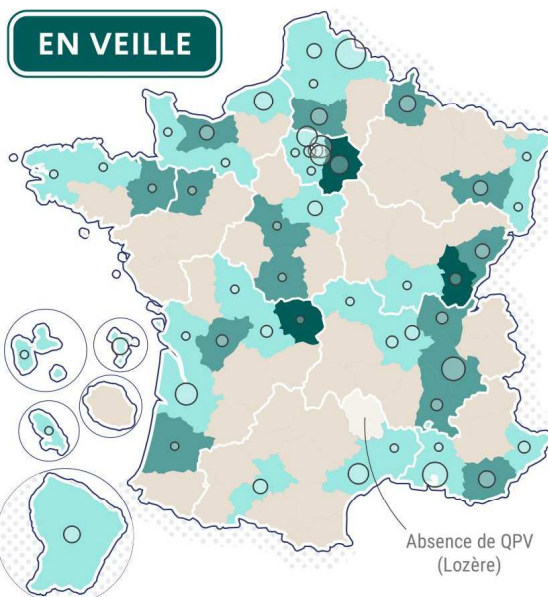
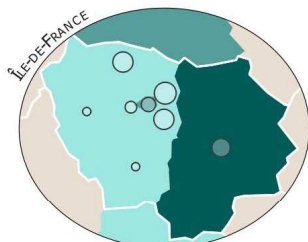
Absence de conseil citoyen

Cette légende est commune pour toutes les cartes

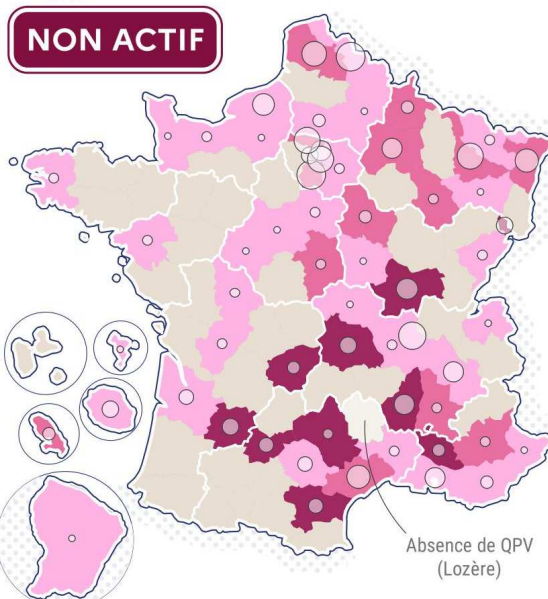
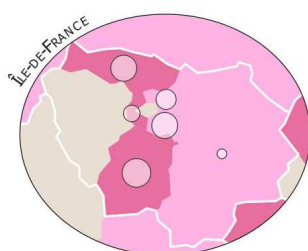
## Part des conseils citoyens actifs en %



## Part des conseils citoyens en veille en %



## Part des conseils citoyens non actifs en %



Source : Préfectures de départements 01/2023 ; données incomplètes pour l'Oise et la Seine-et-Marne, indisponibles pour Saint-Martin et Saint-Barthélémy • Réalisation : Cartographie ANCT 03/2023



# L'EXPERIENCE DES CONSEILS CITOYENS DEPUIS 2014

Le vote de la loi du 21 février 2014 a consacré la participation des habitants des quartiers à toutes les étapes de la gouvernance de la politique de la ville. L'article 7 de la loi a rendu à ce titre obligatoire la création des conseils citoyens dans chaque QPV. Ils sont composés, aux termes de cet article, de collectifs composés d'habitants tirés au sort et de représentants des associations et des acteurs locaux œuvrant au sein du quartier ou auprès des habitants. La loi prévoit que ces conseils sont associés, en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville, y compris de leurs dispositions relatives aux projets de renouvellement urbain (PRU).

Aux termes de l'article 7 de la loi, un arrêté du ministre chargé de la ville devait prévoir les modalités de fonctionnement des conseils citoyens. C'est finalement le *Cadre de référence relatif aux conseils citoyens*, publié le 20 juin 2014, qui en a précisé les principes généraux. Outil méthodologique à destination de tous ceux amenés à s'investir dans la mise en place des conseils citoyens, ce document a été rédigé par le ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports en collaboration avec l'Association des Maires de France, Ville et Banlieue, la Coordination « Pas sans nous », l'association des Missions d'Aménagement et de Développement Économique Urbain et Social (AMADEUS) et l'inter-Réseaux des professionnels du Développement Social et Urbain (IRDSU).

Si la loi avait prévu la participation des conseils citoyens à l'élaboration des contrats de ville, la concomitance des processus conduisant à l'élaboration des contrats de ville, d'une part, et des démarches visant à mettre en place les conseils citoyens, d'autre part, s'est avérée complexe. Ce décalage entre temporalités administratives et participatives n'avait pas été anticipé. Ainsi, en février 2016, sur 1 514 quartiers, seuls 860 étaient pourvus d'un conseil citoyen<sup>4</sup>. Un an plus tard, début 2017 au moins 85 % des quartiers prioritaires (1 284) étaient couverts par 1 157 conseils citoyens opérationnels ou en passe de l'être<sup>5</sup>.

La circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville autorisera la signature de ces derniers en l'absence de conseil citoyen constitué. Cette mesure pragmatique avait vocation à ne pas ralentir la signature des contrats qui conditionne l'allocation des crédits aux partenaires. Enfin, la circulaire du 2 février 2017<sup>6</sup> est venue compléter le cadre de référence « *afin d'assurer une plus grande harmonisation des pratiques, une animation et des modes de fonctionnement qui garantissent la pérennité de cette nouvelle institution et de l'engagement personnel de ses membres* ».

## Notes .....

<sup>4</sup> ONPV, 2016.

<sup>5</sup> ONPV, 2017.

<sup>6</sup> Circulaire n° CABINET/C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens

## LA CREATION DES CONSEILS CITOYENS : UN CADRE SOUPLE VOIRE EQUIVOQUE

Un des objectifs du cadre de référence était de permettre une certaine souplesse dans la mise en œuvre des conseils citoyens tout en garantissant le respect d'un certain nombre de principes. Ainsi, les modalités de création devaient tenir compte des contextes locaux et laisser des marges de manœuvre aux professionnels. Cette flexibilité, en conduisant à ne pas totalement modéliser cette démarche, a rendu la création et l'opérationnalité des conseils citoyens, au moins dans sa phase initiale, parfois laborieuse. En outre, cette souplesse a pu induire diverses interprétations de la notion de participation, donnant lieu à des déclinaisons variables selon les territoires.

### Participation des conseils citoyens aux instances des contrats de ville (en %)<sup>7</sup>

Instances	Part des CC qui sont représentées dans ces instances	Répartition des CC selon leur modalité de participation à la décision des différents types d'instances	
		Information	Coconstruction
Instances de pilotage	87	Information	38
		Consultation	48
		Coconstruction	15
Instances techniques	62	Information	42
		Consultation	38
		Coconstruction	21
Instance de programmation	38	Information	67
		Consultation	23
		Coconstruction	10
Groupes thématiques	65	Information	38
		Consultation	34
		Coconstruction	28

Note de lecture : 87 % des conseils citoyens sont représentés aux instances de pilotage des contrats de ville. Concernant ces instances de pilotage, 38 % des Conseils Citoyens sont simplement informés des décisions qui sont prises, 48 % sont consultés pour avis et, enfin, 15 % coconstruisent les décisions.

### Le périmètre d'intervention du conseil citoyen

Bien que la loi prévoie l'obligation de création d'un conseil citoyen au sein de chaque quartier prioritaire, ces périmètres ont parfois été adaptés. En 2016, le rapport de l'ONPV précisait que 74 % des conseils citoyens couvrent un quartier prioritaire, 17 % couvrent plusieurs quartiers et 9 % couvrent une partie de quartier.

Notes .....

<sup>7</sup> Sources : enquête nationale de suivi des conseils citoyens 2018. Champ : 905 conseils citoyens renseignés. Traitement : CGET-ONPV.



Ces ajustements semblent justifiés par plusieurs paramètres. D'abord, l'ingénierie mobilisable pour le pilotage et l'animation de ces démarches, correspondant généralement aux délégués du préfet et aux chefs de projet politique de la ville des collectivités, a pu conduire à la création d'un conseil citoyen unique pour plusieurs quartiers. Un autre paramètre à prendre en compte est la taille des quartiers, certains pouvant compter 2 000 habitants et d'autres plus de 80 000, ce qui a pu conduire à ajuster l'échelle en conséquence. Enfin, la méthodologie de définition de la nouvelle géographie prioritaire reposant sur le critère unique du seuil de bas revenu, ce zonage ne correspond pas toujours à la réalité des bassins de vie des habitants. Ainsi, les périmètres des conseils citoyens ont parfois été adaptés pour tenir compte des sentiments d'appartenance à un quartier vécu.

## L'exigence du tirage au sort

*« Afin de garantir la représentation de l'ensemble de la population au sein du collège habitants, la méthode du tirage au sort a été prévue par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine »<sup>8</sup>.*

Le tirage au sort présente de multiples avantages : garantir la représentativité des habitants, notamment au regard du critère de résidence ; favoriser une certaine neutralité, et protéger ainsi le collège habitants du risque d'instrumentalisation. Le cadre de référence permettait de retenir un tirage au sort à partir de fichiers administratifs (EDF, fichiers des bailleurs HLM ou listes électorales), ou à partir d'une liste de volontaires constituée suite à un appel à candidatures.

En pratique, la mise en œuvre du tirage au sort à partir des outils proposés en 2014 s'est avérée parfois complexe, chaque fichier ayant ses limites, soit en termes de disponibilité, soit en termes de représentativité.

Dans l'ensemble, la combinaison de différents fichiers, tels que le croisement des listes de volontaires et des fichiers de locataires, semble avoir permis, là où elle a été mise en œuvre, de tendre vers la meilleure représentativité possible.

Selon l'enquête réalisée par l'ONPV en 2016, *« 45 % des conseils citoyens ont été constitués suivant les modalités de recrutement requises par le cadre de référence en réalisant un tirage au sort complété d'un appel à volontaires (33 %) ou un tirage au sort sur des listes administratives (11 %). Une majorité de conseils citoyens (48 %) a été constituée avec un appel à volontaires, sans tirage au sort pour 29 % de ceux-ci et avec tirage au sort sur des listes de volontaires pour 19 %. 38 % des démarches ont mobilisé au moins deux types de listes ».*

Dans les communes, les appels à candidatures ont été relayés par différents canaux (médias municipaux, centres sociaux, associations...), permettant de diversifier les habitants au-delà de ceux déjà mobilisés dans la vie démocratique locale. L'appel à candidatures peut induire une forme de sélection d'habitants déjà qualifiés, voire investis dans la vie locale. Pour autant, il semble que le recours aux volontaires constitue une garantie de l'intérêt des habitants désignés et de leur mobilisation durable pour participer au conseil citoyen.

Notes .....

<sup>8</sup> Cadre de référence.



## La reconnaissance formalisée par un arrêté préfectoral

*Le représentant de l'Etat dans le département, après consultation du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, reconnaît la composition du conseil citoyen et accorde, si besoin est, la qualité de structure porteuse du conseil citoyen à une personne morale chargée d'assurer le fonctionnement du conseil citoyen<sup>9</sup>.*

Cette reconnaissance formelle exigée par la loi constituait une mission nouvelle pour les services de l'Etat. Elle n'a toutefois pas donné lieu à la transmission d'orientations méthodologiques. Sachant que le département des Bouches-du-Rhône compte 66 QPV ou celui du Nord, 91, une trame d'arrêté aurait été utile aux services de l'Etat et aurait permis de simplifier la formalisation des conseils citoyens.

En outre, les arrêtés pouvaient également reconnaître la qualité de structure porteuse à une personne morale en charge de leur fonctionnement. L'ONPV a détaillé en 2016 les différents types de formats retenus : 36 % constitués en collectifs sans portage juridique, 34 % portés par des associations (déjà existantes dans 19 % des cas ou créées spécifiquement dans 15 % des cas). Le portage par des collectivités ou des structures paramunicipales concernait 30 % des conseils citoyens.

## Qui participe ?

Avant la loi du 21 février 2014, un certain nombre de collectivités territoriales étaient déjà engagées dans des démarches participatives. Depuis 2002<sup>10</sup>, la création des conseils de quartier est obligatoire dans les communes de plus de 80 000 habitants, en deçà de ce seuil, l'initiative revient aux élus. En 2014, la LPVCU fait de la participation une obligation pour permettre la coconstruction de la politique de la ville avec les habitants des QPV. Alors que cette population se caractérise par un cumul de vulnérabilités, celles-ci n'ont pas toujours été prises en compte lors de la création des conseils citoyens, notamment par les prestataires mandatés par les institutions locales pour accompagner la mise en œuvre de ces dynamiques participatives.

## Des populations peu représentées

Une étude menée dans les Hauts-de-France en 2019<sup>11</sup> rend compte d'une sociographie des conseils citoyens en établissant le profil-type du conseiller citoyen sur ce territoire. Ainsi, les collègues « habitants » sont constitués :

- de plus de femmes que d'hommes : cette sur-représentation (non liée aux modalités de tirage au sort) permet de contrebalancer la sur-représentation globale des hommes dans le champ de la démocratie représentative ;
- de membres dont la moyenne d'âge s'élève à 49 ans, confirmant l'analyse de la variable de l'âge sur les facteurs sociaux de la participation : plus les individus sont âgés, et plus ils ont tendance à s'engager, même si cette trajectoire tend à s'inverser progressivement après 65 ans ;

Notes .....

<sup>9</sup> Loi du 21 février 2014, art. 7.

<sup>10</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art. L2143-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>11</sup> En finir avec le mythe de la démocratie participative ? Jeux d'échelles autour de la fabrique des conseils citoyens, Yannick Gauthier, thèse de doctorat en science politique, Université de Lille, 2023, à paraître





- de membres plus diplômés en moyenne que la population des quartiers prioritaires.

Le cadre de référence prévoyait que *le « collègue habitant » doit, par sa composition, garantir la parité entre les femmes et les hommes. Il doit également tendre à être représentatif des différentes composantes de la population du quartier. Il doit plus particulièrement permettre de donner une plus grande place aux jeunes et renforcer ainsi leur participation à la vie démocratique*»<sup>12</sup>.

En pratique et dans la durée, les conseils citoyens ont généralement fonctionné grâce à des habitants maîtrisant les usages de la participation. Si la présence de ce profil d'habitants a pu contribuer à l'animation du groupe, elle a en revanche pu conduire à démobiliser certains habitants moins aguerris à la prise de parole au sein d'un groupe.

La cadre de référence soulignait également l'enjeu de représentation des jeunes au sein des conseils citoyens sans prévoir pour autant les modalités de leur mobilisation et de leur participation.

En 2016, l'ONPV relevait que les jeunes de moins de 25 ans représentaient seulement 8 % des membres des collèges habitants des conseils citoyens, alors que la part de la population des jeunes de moins de 25 ans s'élève à 29,80 % à l'échelle du territoire et à 39,30 % dans les QPV<sup>13</sup>.

Des échanges avec des conseillers citoyens ont permis d'identifier plusieurs facteurs, liés au cadre formel de cette démarche, susceptibles de constituer des freins à leur mobilisation. La formalisation par arrêté préfectoral a pu notamment être perçue comme un engagement officiel et durable, donc potentiellement risqué pour une personne qui se situe dans une étape de vie caractérisée par l'incertitude. Par ailleurs, le format des réunions a pu donner l'impression d'une organisation peu opérationnelle et peu susceptible de produire des résultats, du moins à court terme.

Au-delà des jeunes, le Mouvement ATD Quart Monde<sup>14</sup> identifie également parmi les publics insuffisamment représentés dans les conseils citoyens, les personnes nouvellement arrivées en France et les personnes les plus en difficulté sociale. La sous-représentation des premières est expliquée, entre autres, par le fait que le tirage au sort s'est appuyé, pour certains conseils citoyens, sur les listes électorales, mais également par les difficultés linguistiques auxquelles font face ces publics.

Pour les personnes en grande difficulté sociale, les freins identifiés par ATD Quart Monde tiennent à leur situation personnelle mais aussi au fonctionnement du conseil citoyen, induisant *« une difficulté à prendre la parole quand d'autres participants sont habitués à le faire dans ce genre de réunion ; des difficultés à comprendre des sujets complexes ou un certain niveau de langage, quand les autres participants ou les*

#### Notes .....

<sup>12</sup> Cadre de référence, titre III, 2.

<sup>13</sup> INSEE, 2018.

<sup>14</sup> Participation des personnes les plus éloignées dans les conseils citoyens, Rapport, ATD Quart Monde, janvier 2022.



*professionnels ne réussissent pas à les simplifier; des difficultés d'accès aux documents, quand ceux-ci sont transmis en numérique»<sup>15</sup>.*

*« Nous faisons l'hypothèse que la représentativité et la diversité dans les conseils citoyens n'est pas forcément un objectif à poursuivre à tout prix. D'une part, parce qu'un collectif ne pourra jamais être vraiment représentatif de tout un quartier (voire de plusieurs quartiers pour certains conseils citoyens). D'autre part, à s'investir dans la mobilisation de personnes dites «représentatives», il y a le risque de laisser de côté un aspect essentiel : la construction et la pérennisation du collectif ».*

*Résovilles Nantes Métropole, 2020*

## La diversité des contextes et des acteurs locaux

De nombreux paramètres ont influencé le climat dans lequel est intervenue la création des conseils citoyens : l'histoire politique et sociale du territoire, l'ancrage des habitants dans des quartiers anciens ou ayant fait l'objet d'opération de renouvellement urbain... Dans ces différents contextes socio-politiques, des démarches participatives antérieures aux conseils citoyens pouvaient préexister.

Ces expériences devaient être prises en compte dans l'étape du recensement des démarches participatives préconisée par le cadre de référence. Ce diagnostic devait permettre, en amont de la constitution formelle du conseil citoyen, de repérer et d'analyser les pratiques existantes pour « *prévoir leurs éventuelles modalités de représentation au sein des conseils citoyens ; réfléchir à leurs modalités d'articulation avec les conseils citoyens ; assurer une association effective des habitants et des acteurs locaux à l'élaboration des contrats de ville dans l'attente de la constitution formelle du conseil citoyen* ». En pratique, 84 %<sup>16</sup> des conseils citoyens ont été précédés d'une étape diagnostique permettant l'articulation avec des collectifs d'habitants préexistants. Seuls 5 % des conseils citoyens sont issus d'une transformation d'un conseil de quartier. Cette étanchéité entre les deux structures semble s'expliquer par l'opportunité qu'offrait aux élus la création des conseils citoyens de renouveler les habitants habituellement mobilisés.

### Le rôle des centres sociaux

En 2017, la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France a mené une enquête pour évaluer les liens entre les centres sociaux et les conseils citoyens. « *80 % des centres sociaux implantés directement dans un quartier prioritaire déclarent être en lien avec un conseil citoyen, 44 % de centres se situant en dehors de ce périmètre sont également engagés dans cette démarche* »<sup>17</sup>.

Ces liens constituent une évidence compte-tenu des valeurs historiques des centres sociaux, fondées sur la participation. De façon plus précise, l'étude relève que les

#### Notes .....

<sup>15</sup> Etat des lieux et propositions sur la participation des personnes les plus éloignées dans les conseils citoyens, rapport final, ATD Quart Monde, janvier 2022.

<sup>16</sup> ONPV, 2017.

<sup>17</sup> Compte rendu de l'enquête : « Les liens entre centres sociaux et conseils citoyens », Fédération des Centres sociaux et Socioculturels de France, 2017.



centres sociaux se sont majoritairement investis dans la promotion de la démarche ou la mobilisation des habitants, mais moins en revanche dans l'animation ou le portage des conseils citoyens. L'existence de ces liens était donc davantage motivée par des enjeux fonctionnels que par des enjeux plus stratégiques tels que la coconstruction de projets.

### La place des associations au sein des conseils citoyens

Le cadre de référence prévoit que « *les associations et acteurs locaux susceptibles de composer le collège qui leur est dédié sont identifiés à l'issue d'un appel à candidatures largement diffusé. Si le nombre de volontaires excède la part réservée à ce collège au sein du conseil citoyen, il peut être procédé à un tirage au sort* ».

Comme le souligne l'étude réalisée en 2017 par le Mouvement associatif<sup>18</sup>, l'objectif de représentativité ne semble donc pas s'appliquer au collège d'acteurs locaux, parallèlement au collège des habitants.

Les arrêtés préfectoraux consultés attestent de compositions diverses de ces collèges, pouvant comprendre des personnes morales ou des personnes physiques membres d'associations. Parmi ces représentants associatifs, bénévoles administrateurs ou présidents sont majoritaires comparativement aux salariés<sup>19</sup>.

Bien que peu documenté, le sujet de l'impartialité des structures associatives du collège *acteurs locaux*, pour certaines soutenues par les crédits du contrat de ville et participant à ses instances de pilotage, est évoqué par certains membres des collèges habitants.

L'étude du Mouvement associatif relève que l'engagement des associations membres du collège *acteurs locaux*, est essentiellement motivé par le souhait d'assurer une fonction d'interface entre habitants et pouvoirs publics (34,7 %) et développer des liens avec d'autres acteurs et habitants du quartier (28,3 %). Ainsi, les associations se positionnent dans l'accompagnement des habitants, plutôt que comme membre à part entière d'un collectif.

#### Notes .....

<sup>18</sup> Etude *Participation des associations aux conseils citoyens*, le Mouvement Associatif, juin 2017.

<sup>19</sup> *Ibid.*





*Il y a néanmoins des représentants associatifs qui ne préparent ni les réunions du conseil citoyen en amont avec leur association, ni ne lui font de compte rendu. Nous pouvons formuler deux hypothèses.*

*La première est que certains représentants associatifs considèrent que leur présence au conseil citoyen est un engagement personnel. La seconde hypothèse est que certaines associations ne considèrent pas le conseil citoyen comme suffisamment important ou influent pour que cela nécessite un travail spécifique au sein de leur association. Leur participation au conseil citoyen serait donc principalement que pour suivre son avancement au cas où son action deviendrait un jour pertinente. Cela pose la question de la nature de la représentation associative au sein des conseils citoyens : s'agit-il de faire participer des personnes engagées dans le milieu associatif ou de réellement mobiliser les associations en tant qu'organisation collective ? S'il semble que l'objectif initial était de mobiliser les associations, en tant que telles, les modalités de fonctionnement des conseils citoyens ne semblent pas avoir pris en compte leurs spécificités.*

*Le Mouvement Associatif*

## **LES ENJEUX DU FONCTIONNEMENT : DE LA GOUVERNANCE DU CONTRAT DE VILLE A LA GOUVERNANCE DU CONSEIL CITOYEN**

### **L'engagement des élus et l'accompagnement par les services**

L'émergence des démarches participatives est très dépendante de l'engagement de la collectivité territoriale concernée, qu'elle soit une commune ou une intercommunalité. S'agissant des conseils citoyens, l'impulsion des élus et l'accompagnement des services est déterminant. Dans certaines communes, les conseils citoyens ont été installés lors de cérémonies ouvertes par le maire et en présence d'un représentant du corps préfectoral.

Au-delà de l'installation, l'engagement des collectivités territoriales s'est notamment traduit par la mobilisation de moyens humains dédiés à l'accompagnement de cette nouvelle démarche.

Certains élus ont manifesté l'inconfort de leur position. Ils sont en effet contraints par la loi d'appuyer la création d'une instance participative susceptible d'être perçue comme concurrente de l'instance représentative à laquelle ils appartiennent. Dans le même temps, ils chargés de garantir l'indépendance des conseils citoyens, notamment à travers l'allocation de moyens de fonctionnement. Ces injonctions potentiellement paradoxales ont été perçues par certains d'entre eux comme susceptibles d'affaiblir leur légitimité, d'une part, de compliquer les processus de décision, d'autre part. Ainsi, la mobilisation des élus pour soutenir la création des conseils citoyens a pu être variable d'une commune à l'autre.

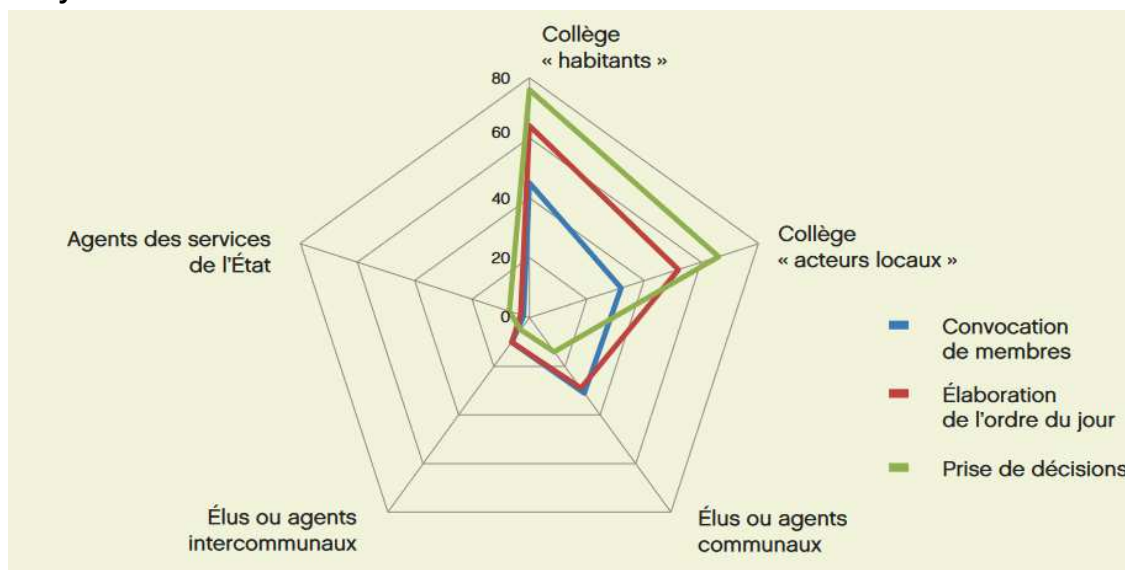
Subordonné à l'impulsion politique, l'accompagnement technique mis à disposition par les collectivités, communes ou dans certains cas intercommunalités, a été



majoritairement porté par les agents en charge de la politique de la ville, plus rarement de la démocratie participative. Le binôme généralement formé à cette fin avec le délégué du préfet affecté sur le territoire a cependant permis de garantir un certain équilibre dans le suivi des collectifs.

Dès 2015, dans certains territoires, des prestataires, dont les missions étaient financées dans le cadre des contrats de ville, se sont vus confier la structuration et parfois l'accompagnement des conseils citoyens.

### Participation des acteurs dans l'organisation et la tenue des réunions des conseils citoyens en %. ONPV 2019



En 2016, « 48 % des conseils citoyens installés sont déjà en capacité de se réunir sans la participation (présence ou animation) des pouvoirs publics (services de l'État ou collectivités, élus ou agents administratifs), contre 65 % de ceux installés en 2015 »<sup>20</sup>.

Les modalités de l'accompagnement ont pu évoluer dans le temps. Certains conseils citoyens ont été très accompagnés dans la phase initiale puis, au regard de différents facteurs (l'achèvement d'une prestation, le départ d'un agent de l'Etat ou de la collectivité, ou encore la volonté des membres du conseil d'être plus autonomes...), l'appui a été progressivement moins présent et régulier.

Ce mouvement, associé à la maturation et l'expérience des collectifs, a logiquement conduit à une évolution de la typologie des structures porteuses des conseils citoyens.

Ainsi, en 2019, l'ONPV relève que la part des conseils citoyens portés par une collectivité diminue (19 % fin 2018, contre 30 % fin 2016), de même que la part de ceux constitués en collectif sans personnalité juridique (30 %, contre 36 %). La part des conseils citoyens constitués en associations créées *ad hoc* progresse quant à elle nettement (26 %, contre 15 %) permettant ainsi le financement direct des collectifs.

Notes .....

<sup>20</sup> Rapport ONPV, 2017.

## Les moyens financiers alloués

En 2016, l'ONPV mettait en exergue les moyens alloués au fonctionnement des conseils citoyens : « sur les 63 % de conseils citoyens renseignés sur ce critère, près des deux tiers bénéficient d'un budget de fonctionnement attribué dans le cadre du contrat de ville qui s'élève, en moyenne, à 3 500 euros ».<sup>21</sup>

Dans son rapport 2019, l'ONPV indique que « 73 % des conseils citoyens disposent d'un budget annuel moyen de 5 000 €. Ce budget est prévu dans le cadre du contrat de ville pour six conseils citoyens sur dix (avec 4 250 € en moyenne), ou abondé par d'autre(s) source(s) de financement (droit commun, mécénat privé...) pour un conseil citoyen sur quatre (à hauteur de 4 600 € en moyenne) ».<sup>22</sup>

L'analyse de l'évolution des crédits du P147 « Politique de la ville » alloués aux conseils citoyens révèle une forte mobilisation des crédits en 2015 et 2016, puis une baisse sensible des montants depuis lors. Cette tendance peut notamment s'expliquer par le coût des formations dispensées lors de la création des conseils citoyens.

Par ailleurs, l'évolution du montant du soutien de l'Etat au financement des conseils citoyens ne reflète pas dans sa totalité l'évolution des budgets des conseils citoyens, puisque la part Etat est normalement complétée par des cofinancements des collectivités territoriales et de leurs groupements, ou des bailleurs sociaux, sans que ceux-ci n'apparaissent dans l'outil de suivi. Les différents travaux menés sur le sujet, notamment par l'ONPV ou la CNDP, ne permettent pas d'en avoir une lecture consolidée, tant les configurations sont variables.

### Crédits alloués par l'Etat dans le cadre des contrats de ville au financement des conseils citoyens

Année	Montant total (en €)	Nombre d'actions
2015	1 846 984,00	240
2016	5 225 144,47	583
2017	1 466 419,76	280
2018	1 812 557,00	318
2019	1 441 436,00	315
2020	1 243 353,00	317
2021	964 385,00	216
2022	975 036,00	213

Pour autant, les conseils citoyens relèvent de façon unanime que l'allocation de moyens financiers est indispensable au fonctionnement pérenne de l'organisation. Un budget dédié, auquel contribuent l'Etat et les collectivités territoriales, concourt à la

Notes .....

<sup>21</sup> Rapport ONPV, 2016.

<sup>22</sup> Rapport ONPV, 2019.



concrétisation de la participation, par le financement du fonctionnement du conseil citoyen mais aussi des projets portés par les habitants pour le quartier.

L'objet de ces soutiens financiers n'est pas toujours identifié clairement par les différentes parties-prenantes. Le cadre de référence prévoit le financement des conseils citoyens, mais distingue celui destiné au fonctionnement de celui dédié à la mise en œuvre d'actions. Cette distinction est formalisée par l'utilisation du verbe « devoir » pour le premier et « pouvoir » pour le second.

*« Conformément à la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le contrat de ville devra prévoir pour chaque conseil citoyen du territoire :*

*- Des moyens dédiés pour le fonctionnement courant.*

*Ces moyens de fonctionnement permettront au conseil citoyen de prendre en charge des dépenses inhérentes à l'organisation de réunions publiques, les éventuels frais de déplacement de ses représentants au sein de ses instances de pilotage, les outils de communication pour mobiliser les habitants. [...]*

*- Pour la mise en place d'actions :*

*Des financements publics pourront être mobilisés soit de manière contractualisée au moyen d'une enveloppe dédiée du contrat de ville, soit par le droit commun (subventions, appels à projets...). »<sup>23</sup>*

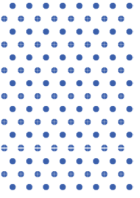
Il semble que ce cadre ait donné lieu à interprétations. En effet, certains conseils citoyens ont pu par exemple financer l'organisation d'une brocante dans le cadre d'une fête de quartier pour se faire connaître et créer du lien entre habitants, quand d'autres se voyaient refuser un soutien à la prise en charge des dépenses logistiques. Les refus ont parfois été motivés par le caractère atypique des conseils citoyens organisés sous une forme associative par rapport à d'autres associations intervenant dans les quartiers ou encore le risque d'une mise en concurrence entre les conseils citoyens et les associations de quartier.

Dans le cadre du fonctionnement courant d'un conseil citoyen, la typologie des dépenses est assez constante : outils informatiques (ordinateur, abonnement à un outil de visioconférence, imprimante ...), défraiement des coûts liés aux déplacements pour participer aux réunions, denrées alimentaires pour les actions de convivialité...

Plusieurs modalités d'attribution de financement ont été mises en œuvre. Il ne s'agit pas ici de tendre à leur présentation exhaustive mais d'évoquer quelques configurations significatives. La capacité à solliciter un financement semble varier en fonction de la forme juridique retenue : portage associatif ou collectif non formalisé. Un conseil citoyen constitué en association peut solliciter un financement dans le cadre du contrat de ville. En revanche, un collectif n'ayant pas de personnalité juridique n'en a pas la possibilité. Dans le cadre du contrat de ville, les démarches visant à solliciter un soutien financier, dès lors qu'elles ne sont pas accompagnées, sont décrites comme laborieuses, les habitants ne maîtrisant pas de prime abord les processus administratifs qui les encadrent. De façon plus marginale, certaines demandes de financement ont

Notes .....

<sup>23</sup> Cadre de référence, Titre IV, 3.



été refusées au motif que la politique de la ville ne soutiendrait que des actions et non du fonctionnement associatif, ce qui est erroné<sup>24</sup>.

Dans le cas du portage du conseil citoyen par une collectivité territoriale ou une association, les moyens mis à disposition à la demande des membres et selon les dépenses envisagées, ont pu créer, pour certains habitants, un lien de dépendance

Certains conseils citoyens constitués en association se sont vus attribuer tous les ans et de façon quasi-automatique, une subvention de fonctionnement, contribuant ainsi à la pérennité des démarches. On constate aussi que des conseils citoyens ont bénéficié de moyens matériels alloués par la collectivité à travers la mise à disposition de locaux, de fournitures, en complément ou en substitution d'une subvention de fonctionnement.

Globalement, l'allocation de moyens au fonctionnement des conseils citoyens est identifiée comme un enjeu majeur pour leurs membres ainsi que pour les professionnels qui les accompagnent, et conditionne leur autonomie et leur pérennité. L'absence de définition de modalités précises, voire obligatoires, dans ce champ a pu contribuer à insécuriser les démarches.

## L'ancrage : les locaux des conseils citoyens

*« Un ou plusieurs locaux seront prévus pour accueillir le conseil citoyen. Ils seront directement mis à disposition du conseil citoyen lorsqu'il est constitué en association ou de la personne morale porteuse du conseil citoyen. »<sup>25</sup>*

La question des locaux attribués aux conseils citoyens a donné lieu à des situations extrêmement variables : locaux municipaux, conventions d'utilisation de locaux destinés aux associations, usage exclusif ou partagé, maison du projet dans le cadre d'un PRU ou même *Maison des conseils citoyens*.

Une solution éprouvée par certains conseils citoyens est la mise à disposition de locaux par les bailleurs sociaux. Elle permet aux organismes HLM de valoriser cette mise à disposition comme contrepartie à l'abattement de la taxe sur les propriétés bâties (TFPB) dont ils bénéficient dès lors que leur patrimoine est situé en QPV.

Si certains territoires sont contraints par une pénurie d'espaces disponibles, la mise à disposition de locaux est très souvent corrélée au rôle effectif que les partenaires du contrat de ville ont souhaité attribuer aux conseils citoyens. Cet enjeu logistique participe à la reconnaissance du collectif dans le quartier mais également au sein de la gouvernance du contrat de ville.

### Notes .....

<sup>24</sup> Instruction du 30 juillet 2019 relative aux équipes territoriales de la réussite républicaine NOR : LOGV1922569J

<sup>25</sup> Cadre de référence, Titre IV, 3.



## La formation, l'information du conseil citoyen

Les formations et les coformations sont expressément préconisées par la loi et le cadre de référence : « Elle [la politique de la ville] s'inscrit dans une démarche de coconstruction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville, et sur la coformation »<sup>26</sup>.

« Les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation. Le conseil citoyen peut faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence »<sup>27</sup>.

La circulaire du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens<sup>28</sup> prévoit une typologie de formations ouvertes, le cas échéant à d'autres publics que les habitants « les formations conjointes impliquant les élus, les techniciens (Etat et collectivités) et les conseillers [...] sont à privilégier, car elles permettent de nouer des dialogues entre les habitants et les institutions ».

Ainsi, dès 2016, les conseils citoyens émergents ont bénéficié de formations pour soutenir leur création et leur structuration.

Les objectifs des formations organisées ne semblent pas avoir fait l'objet d'études spécifiques. Pour autant, l'examen des intitulés des actions financées dans le cadre des contrats de ville permet de relever que les formations ont majoritairement porté sur l'acquisition de connaissances. Une des thématiques fréquemment citées par les conseillers citoyens porte sur les enjeux de la politique de la ville ou encore sur les aspects techniques d'un projet de renouvellement urbain. Ces sessions semblent relever de l'information plus que de la formation. Le contenu et les objectifs attachés à ces formations paraissent avoir été définis par les institutions chargées d'accompagner les conseils citoyens : collectivités territoriales et Etat, centres de ressources politique de la ville, voire par les prestataires retenus pour dispenser ces formations. Ainsi, la majorité des formations organisées depuis 2014 traitaient dans leur majorité d'enjeux techniques et non politiques - au sens de ce qui est relatif à l'organisation, à l'exercice du pouvoir dans un cadre donné.

En complément des formations organisées localement, un partenariat conclu depuis 2017 entre le CGET puis l'ANCT et l'École du renouvellement urbain (ERU) a permis de proposer des formations à destination des habitants et des professionnels concernés par un PRU. Organisme de formation, l'ERU intervient sur les thématiques liées aux transformations sociales et urbaines des QPV. Depuis 2017, 791 conseillers citoyens ont été formés à l'ERU, notamment sur les enjeux techniques et de la gouvernance des projets de renouvellement urbain.

En pratique, il semble que la plupart des formations étaient destinées aux habitants, plus rarement aux professionnels et élus. Pourtant, le cadre de référence prévoyait le principe des coformations : « Une stratégie de formation impliquant l'ensemble des

Notes .....

<sup>26</sup> Art. 1.

<sup>27</sup> Art 7.

<sup>28</sup> Circulaire n° CABINET/C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens



*professionnels concernés sur le territoire (salariés publics et associatifs) et des élus sera recherchée dans le cadre du contrat de ville »<sup>29</sup>.*

En 2015, le Mouvement ATD Quart Monde a été sollicité pour organiser deux coformations dans le cadre de la mise en place des conseils citoyens, en Seine-Saint-Denis à la demande du préfet délégué pour l'égalité des chances en partenariat avec le CRPV Profession Banlieues, et dans l'Ouest de la France à l'initiative du CRPV Resoville. Ces formations s'appuyaient sur la démarche du croisement des savoirs et des pratiques, créée par ATD Quart Monde et fondée sur des principes éthiques et pédagogiques exigeants quant à la place des personnes en situation de pauvreté. « *L'objectif de la coformation est l'amélioration de la compréhension et de la connaissance mutuelles entre les professionnels, les élus et les personnes issues du milieu de la pauvreté, ainsi que la recherche et la formalisation de conditions permettant l'amélioration des pratiques* »<sup>30</sup>.

*« On a discuté [...] des freins à la participation côté habitants, mais il faut envisager aussi les freins du côté institutionnel, car c'est des deux côtés que cela se joue [...]. Je suis convaincu, en tant qu' élu, que les élus ne sont pas détenteurs par l'élection de l'intérêt général. C'est-à-dire que l'intérêt général se construit à chaque étape, d'un mécanisme de confrontations d'intérêts qui peuvent être divergents, de participation. C'est dans ce dialogue que l'intérêt général se construit. Pour autant, on a été élu sur un programme et sur une orientation politique que l'on entend mener. Du coup pour cette orientation-là, il y a un mandat qui est donné aux élus. Donc la question se pose de l'articulation entre ce mandat politique (qui est donné) et ce qui peut sortir de la participation. Il y a un écueil dans lequel on tombe très souvent je pense, c'est qu'on lance des concertations ou une participation la plus démocratique possible mais, en sachant très bien ce que l'on en attend. On sait déjà ce que l'on aimerait qu'il en sorte, pour être honnête. Je pense qu'il y a là un frein à une réelle participation. Avoir l'audace et prendre le risque que sorte de la participation quelque chose qui peut être éventuellement pas pareil que ce que l'on attendait ».*

*Parole d' élu, restitution de la coformation,  
ATD Quart Monde en Seine-Saint-Denis*

## L'organisation du fonctionnement

En 2014, la loi et la circulaire qui l'a suivie ont posé le cadre et plusieurs jalons pour la création et le fonctionnement des conseils citoyens. Un certain nombre de préconisations ont porté sur le format, la composition et le fonctionnement. Pour autant, les parties prenantes, professionnels, élus ou habitants, évoquent souvent l'insuffisance des outils mis à leur disposition pour créer et faire vivre concrètement les conseils citoyens.

Notes .....

<sup>29</sup> Cadre de référence, titre V ,2, b.

<sup>30</sup> Participation des personnes les plus éloignées dans les conseils citoyens, rapport ATD Quart Monde, janvier 2022.





En pratique, les acteurs se sont organisés. Les préfetures ont partagé les premiers arrêtés préfectoraux afin que d'autres territoires puissent s'en inspirer. Les CRPV se sont rapidement mobilisés auprès des communes et des habitants pour produire et diffuser des ressources, tels l'IREV à travers la production d'une boîte à outils<sup>31</sup>. En parallèle, en 2016, le CGET a organisé la création d'une plateforme destinée aux membres des conseils citoyens permettant à la fois la mise à disposition de ressources, l'échange de pratiques, mais également l'animation en ligne des conseils citoyens. Son pilotage a été confié à la Fédération des Centres sociaux et Socioculturels de France (FCSF).

Le cadre de référence<sup>32</sup> préconise l'élaboration d'un règlement intérieur portant sur le fonctionnement de l'instance. Deux ans après la constitution des conseils citoyens, l'ONPV montrait que certaines modalités d'organisation contribuent à l'autonomie des collectifs. « Parmi ceux qui se réunissent sans les pouvoirs publics, 64 % disposent d'un règlement ou d'une charte (contre 41 % dans le cas contraire) »<sup>33</sup>.

Les chartes ou règlements intérieurs consultés intègrent majoritairement des dispositions relatives aux aspects logistiques. Certains incluent un article relatif aux rôles et missions de l'instance, visant à préciser, voire interpréter les dispositions de la LPVCU ou celles du cadre de référence. Les rôles attribués aux conseils citoyens, tels que définis dans ces documents, relèvent majoritairement de l'information, du relais, de la proposition, de l'expression, de la consultation ou de la concertation. La notion de coconstruction, prévue par la loi, n'est reprise que de façon assez marginale ou uniquement à travers la mention de l'article 1<sup>er</sup> de la loi. Sa déclinaison opérationnelle n'est pas prévue explicitement.

Par ailleurs, les aspects déontologiques ne sont que très rarement abordés dans les règlements intérieurs : les éventuels conflits d'intérêts, les procédures de règlement de conflits internes ou les situations de désaccords au sein des instances de pilotage de la politique de la ville ne font pas l'objet d'articles dédiés.

## LES MOTEURS DE L'ENGAGEMENT : DES MOYENS POUR AGIR

### L'accompagnement vers l'autonomie

Les modalités de l'accompagnement mis à disposition semblent très corrélées aux objectifs et aux champs réservés à la participation des habitants par les signataires des contrats de ville. Les termes utilisés dans les contrats de ville : consultation, avis, association des habitants ou encore coconstruction, peuvent constituer des indicateurs de l'intensité des démarches participatives et de la volonté partagée par ces signataires de les développer.

#### Notes .....

<sup>31</sup> IREV, Livret du conseil citoyen, en version modifiable par chaque conseil citoyen.

<sup>32</sup> Cadre de référence

<sup>33</sup> ONPV, 2017





Parmi les configurations observées, l'accompagnement par le binôme délégué du préfet et le chef de projet politique de la ville a été l'une des clés de la réussite de la dynamique participative. Pour autant, le niveau d'accompagnement a été le plus souvent envisagé comme stable et permanent, sans prévoir son adaptation dans le temps à l'évolution de l'autonomie des collectifs.

## **L'animation : du latin *animare*, mouvoir, faire bouger**

Le caractère stratégique de la mission d'animation du conseil citoyen est partagé par l'ensemble des parties prenantes. La construction d'une dynamique et sa pérennité dépendent d'une définition claire et d'une attribution précise de cette mission. L'animation regroupe différentes tâches : transmission d'informations, organisation des réunions, communication entre les membres, mais l'enjeu principal relevé par une majorité d'acteurs est celui d'organiser la prise de parole en s'assurant qu'elle soit partagée et, conformément à l'esprit de la loi, qu'elle permette l'expression des personnes les plus éloignées des processus traditionnels de participation.

Plusieurs configurations ont été expérimentées. De façon marginale, et en contradiction avec les principes écrits dans la loi, certains élus se sont parfois attribués cette mission. Dans certains cas, l'animation a été confiée à un tiers dit neutre, souvent un prestataire financé par le contrat de ville et répondant à un cahier des charges rédigé par la collectivité territoriale. Plus exceptionnellement, cette mission a parfois été confiée à un habitant.

Parfois, l'animation d'un ou plusieurs conseils citoyens a été confiée à un adulte-relais, à l'initiative de professionnels plutôt qu'à la demande des habitants. La fonction d'animation requiert des compétences acquises soit par une formation *ad hoc*, soit à partir d'une expérience solide. Ces exigences paraissent parfois peu compatibles avec le profil des adultes-relais. En toute hypothèse, confier l'animation à un salarié relevant du statut adulte-relais suppose que son employeur lui assure à cette fin un accompagnement et une formation adaptés.

Les échanges et retours d'expérience montrent que, quelles que soient les modalités retenues, l'animation requiert un cadre précis et partagé, ainsi que des conditions d'exercice exigeantes en termes de formation et de statut.

Dès lors, l'animation des conseils citoyens permet les échanges, facilite la circulation de l'information entre habitants et avec les institutions, favorisant ainsi la confiance des membres et l'autonomie du collectif.

## **Le renouvellement urbain, facteur de mobilisation**

Dans les quartiers concernés par des PRU, l'élaboration d'un projet urbain a incontestablement constitué un accélérateur à la création des conseils citoyens. Comme le souligne l'ONPV en 2016, les quartiers relevant d'un PRU se sont plus rapidement dotés d'un conseil citoyen « *alors que 76 % des quartiers « ordinaires » de la politique de la ville affichent un conseil citoyen constitué, c'est le cas de 80 % des quartiers d'intérêt national du NPNRU* ».



Sans préjuger de sa pérennité ou de l'effectivité des processus de coconstruction, les enjeux liés au renouvellement urbain apparaissent comme des moteurs de la participation. Cette dynamique s'explique certainement par le fait que les principes de concertation, puis de participation, s'inscrivent de longue date dans le cadre régissant les opérations de renouvellement urbain. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991<sup>34</sup> prévoyait « *Lors de toute action ou opération, {...}, qui, par son ampleur ou par sa nature, modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers, le maire organise une concertation préalable. Il en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère* ».

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 va plus loin en évoquant la possibilité de financer des actions permettant « *la concertation, la participation citoyenne et la co-construction des projets*<sup>35</sup> » sans pour autant définir précisément ces processus ni en faire une obligation.

La LPVCU, en complément des conseils citoyens, crée les maisons du projet. « *Les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans les contrats de ville. Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet permettant la coconstruction du projet dans ce cadre*<sup>36</sup> ». Ainsi, les maisons du projet constituent un outil complémentaire en ce qu'elles permettent d'accueillir les réunions des habitants ou de présenter les projets à venir. Cependant, elles ne constituent pas en elles-mêmes un appui méthodologique à la coconstruction.

La constitution rapide des conseils citoyens dans les quartiers en renouvellement urbain, renvoie également au caractère concret, sensible du renouvellement urbain, impactant physiquement le quotidien des habitants. Quand les enjeux de programmation des actions soutenues dans le contrat de ville apparaissent, au moins en première intention, lointains voire peu tangibles, le renouvellement urbain peut susciter l'engouement ou *a contrario* l'inquiétude, donc contribuer à la mobilisation des habitants.

Pour autant, il est difficile d'apprécier le rôle qu'ont joué les conseils citoyens dans l'élaboration des projets de renouvellement urbain. Si les expériences de concertation ou de mobilisation des conseils citoyens comme relais du projet sont valorisées, des expériences de projets coconstruits avec les habitants sont plus difficiles à repérer. En revanche, des situations de blocages autour d'enjeux urbains ont été identifiées, certaines d'entre elles ayant même été médiatisées. Conscients des changements potentiels pour leur quartier, des habitants se sont mobilisés rapidement sur le sujet. Or, dans certains quartiers, des habitants évoquent la possibilité de s'exprimer, voire d'être écoutés, mais font également le constat de l'absence de prise en compte de cette parole lors de la décision.

Notes .....

<sup>34</sup> Loi n°91-662 d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991

<sup>35</sup> Loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

<sup>36</sup> Loi du 21 février 2014, titre 2, art.3 III



## La reconnaissance de l'engagement

La publication de l'arrêté préfectoral constitue l'acte de naissance au plan juridique d'un conseil citoyen. S'il contribue incontestablement à sa reconnaissance par les partenaires du contrat de ville, les récits des conseillers citoyens mettent plutôt en exergue certains moments fondateurs, tels que la première réunion ou le premier comité de pilotage. Ces temps forts ont contribué à créer un collectif, même si ce dernier ne correspond pas toujours, voire rarement, à la totalité des noms figurant sur l'arrêté.

Dans certains conseils citoyens, l'émergence d'un noyau composé d'un petit nombre de membres a vraisemblablement permis d'entretenir des dynamiques par la communication régulière, la présence récurrente, l'attention portée au groupe et aux individus qui le composent. C'est ce groupe moteur, clairement désigné ou non, qu'on retrouve porteur d'initiatives : par exemple, des actions pour contribuer au cadre de vie du quartier (atelier gestion des déchets, diagnostic en marchant...) ou des temps d'échanges (agora citoyenne, porte-à-porte, stand au sein d'une fête de quartier...). Porteur de l'histoire du collectif, ce noyau contribue également au renouvellement des membres par leur accueil de nouveaux participants en transmettant les us et coutumes du collectif.

*« Puis il y a eu la nomination d'un « groupe moteur » qui garantissait une régularité de la participation pour servir de noyau actif pour les prochains membres ».*

*Une des membres du collège habitant du CNV*

L'une des modalités retenues pour organiser et circonscrire, notamment dans le temps, l'action des conseils citoyens a été la structuration de sous-groupes autour de thématiques ou de projets. Accompagnés par des professionnels, les habitants se sont engagés dans un cadre précis parfois sur un temps donné. Cette modalité a pu permettre de limiter la sur-mobilisation autant que le sentiment d'inutilité, leur engagement étant défini en fonction de leurs appétences et/ou compétences et limité à certaines réunions.

Pour exister, le collectif doit se sentir reconnu par les partenaires de la politique de la ville. Cet impératif de reconnaissance apparaît de façon récurrente dans les récits des habitants et se traduit parfois par des modalités d'organisation techniques : les horaires des réunions auxquelles les membres des conseils sont invités, la place des chaises destinées aux conseillers aux réunions, la communication des documents en amont ou sur place, le temps de parole prévu ou non, une réponse à un courrier, sont autant d'actes à la fois symboliques et concrets qui contribuent à entretenir une dynamique.

Un autre type de reconnaissance semble être plébiscité par les conseillers citoyens : celle des pairs. Les rencontres entre conseils citoyens au sein d'une commune, d'une intercommunalité, d'un département ou même au niveau national, sont évoquées par leurs membres comme des moments précieux d'échanges de pratiques, contribuant au sentiment d'appartenance à un réseau national.



A l'initiative des préfetures plusieurs rencontres ont ainsi été organisées comme dans l'Orne ou l'Hérault en 2019. La même année, ont eu lieu les rencontres départementales des conseils citoyens en Seine-Saint-Denis réunissant les habitants, les professionnels et les élus. Organisée par la préfète déléguée pour l'égalité des chances et le centre de ressources Profession Banlieues, la méthode de travail prévoyait d'associer dès le début les habitants à la construction de cette journée en les conviant un soir toutes les deux semaines pendant deux mois à une réunion de préparation de cette rencontre. Ainsi, les habitants ont fait le choix des sujets prioritaires et ont pleinement pris part à l'organisation et à l'animation de cette journée.

Dans la même logique, le groupe des conseils citoyens, créé en 2020 sur la plateforme de la Grande Equipe<sup>37</sup> pilotée par l'ANCT, constitue un espace d'échanges entre conseils citoyens sur l'ensemble du territoire. La plateforme permet des interactions au niveau national, avec un groupe national qui compte fin 2022 plus de 800 membres, mais également la création et l'animation par des conseils citoyens de groupes locaux.



Photographie des rencontres européennes de la participation citoyenne, organisées par le Conseil national des villes, au Parlement européen à Strasbourg © Hugues-Marie Duclos

### Le coût de la participation

Comme évoqué précédemment, au regard des caractéristiques socio-économiques des quartiers prioritaires, la participation des habitants des QPV se distingue de la participation des habitants dans d'autres territoires. Le coût personnel et logistique attaché à l'engagement des habitants des QPV n'est pas neutre. Ce dernier a parfois été pris en compte par les professionnels, à travers l'adaptation des modalités de travail aux contraintes des habitants. Dans de nombreux territoires, les horaires des réunions ont

Notes .....

<sup>37</sup> <https://acteurs.lagrandeequipe.fr/group/67>



été adaptés pour permettre aux habitants d’y participer après leurs journées de travail. La garde des enfants pour permettre aux habitants de se joindre aux réunions a également fait l’objet d’actions spécifiques.

## Le congé d’engagement

Créé pour faciliter et reconnaître le temps dédié au bénévolat et prévu par l’article 10 de la loi n°2017-87 du 27 janvier 2017 relative à l’égalité et à la citoyenneté<sup>38</sup> modifiant l’article L3142-54-1 du code travail, ce congé inclut les conseillers citoyens désignés par arrêté préfectoral.

*Dans le secteur privé, la durée de ce congé dépend des dispositions prévues par l’accord d’entreprise ou de branche sur le sujet. A défaut d’accord, le code du travail (article L. 3142-59) prévoit que la durée est de six jours. Le cumul de ce congé dans le secteur privé dépend aussi de ce que l’accord d’entreprise ou de branche prévoit. A défaut d’accord, le code du travail prévoit que le congé ne peut se cumuler avec le congé de formation économique, sociale et syndicale qu’à concurrence de 12 jours ouvrables pour une même année. Dans le secteur public, la durée du congé est de six jours ouvrables, pouvant être pris en une ou deux fois. Il ne peut se cumuler au congé de représentant d’une association et au congé de formation économique, sociale et syndicale qu’à concurrence de douze jours ouvrables pour une même année<sup>39</sup>.*

Ce congé semble peu connu et donc peu utilisé par les conseillers citoyens. Aucune étude n’a été identifiée s’agissant de son utilisation dans le cadre associatif ou spécifiquement par les conseils citoyens. Pour autant, les conseillers citoyens qui ont eu recours à cette disposition confirment son intérêt, en ce qu’elle contribue à la reconnaissance de leur engagement dans le cadre professionnel.

## Les gages d’une confiance réciproque

### Le fonds de participation des habitants

Après différentes expérimentations, la circulaire du 25 avril 2000 a encadré la mise en œuvre des FPH : « Parmi ceux-ci [les dispositifs de soutien à la vie associative et aux initiatives d’habitants], le fonds de participation des habitants (FPH) est un moyen simple et éprouvé. En mettant associations et habitants en position de responsabilité, le FPH contribue en effet à modifier l’image du quartier dans la ville et à transformer les relations avec les élus et les professionnels. Les initiatives soutenues peuvent être des fêtes de quartier, des sorties familiales, des manifestations culturelles ou sportives, des formations de bénévoles et d’habitants, un forum de la vie associative, des actions de gestion urbaine de proximité, etc. Les petits projets concernés nécessitent un mode de financement souple et rapide auquel répond le FPH ».

Les préfets ont donc été invités à réserver une part des crédits destinés aux financements des actions dans le cadre des contrats de ville pour constituer des FPH.

Les liens entre FPH et conseils citoyens ont été prévus par le cadre de référence : « les fonds de participation des habitants, généralement co-financés par l’Etat et la ville,

Notes .....

<sup>38</sup> Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l’égalité et à la citoyenneté

<sup>39</sup> <https://www.associations.gouv.fr/conge-engagement.html>



auxquels s'ajoutent éventuellement d'autres financeurs (CAF, Bailleurs...) pourront être mobilisés par les conseils citoyens. Dans les territoires qui n'en bénéficient pas, ou si les acteurs souhaitent faire évoluer leur gouvernance, un conseil citoyen peut devenir gestionnaire des crédits FPH à l'échelle du quartier. Dans ce cas, il est compétent pour lancer les appels à projets, accompagner les collectifs d'habitants, sélectionner les projets et attribuer les aides financières correspondantes »<sup>40</sup>.

En juin 2016, le Conseil national des villes dressait un bilan des FPH<sup>41</sup> et préconisait leur pérennisation et leur articulation avec les conseils citoyens, sans recommander pour autant de leur en confier la gestion. En pratique, quand elle existe, l'articulation entre les FPH et les conseils citoyens a pris deux formes différentes. Le FPH a pu être utilisé comme cadre du financement des conseils citoyens ou son pilotage a pu être confié aux conseils citoyens eux-mêmes, leur donnant la possibilité de décider des actions retenues dans ce cadre.

Cette modalité est vécue par les membres comme contribuant à leur reconnaissance, notamment de leur capacité à agir.

Certaines collectivités ont fait de ce fonds la modalité de financement des conseils citoyens pour leur permettre d'organiser des événements afin de faire connaître leur action, de promouvoir l'engagement des habitants ou encore de financer les frais de formation des membres.

### **Crédits dédiés par la politique de la ville au financement des fonds de participation des habitants**

Année	Montant total (en €)	Nombre d'actions
2015	1 445 412,00	201
2016	1 555 839,00	184
2017	1 342 597,00	172
2018	1 364 058,00	168
2019	1 477 818,00	210
2020	1 697 330,00	217
2021	1 188 292,00	147
2022	1 344 699,00	170

Les montants dédiés aux fonds de participation des habitants sont relativement stables entre 2015 et 2022, ce qui s'explique par une reconduction des actions, et donc une pérennité des FPH dans les départements. Dans le même temps, la relative stabilité de ces financements constitue un indice de l'absence de développement des FPH sur la période considérée. Ces données chiffrées doivent cependant être considérées avec précaution, dans la mesure où elles n'intègrent pas les cofinancements éventuels des

Notes .....

<sup>40</sup> Cadre de référence, titre IV, 3.

<sup>41</sup> [https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/2016\\_22\\_juin\\_avis\\_fph\\_adopte\\_0.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/2016_22_juin_avis_fph_adopte_0.pdf)





collectivités territoriales, et par conséquent ne retracent pas la totalité des financements publics dédiés aux FPH.

## Le recours à l'expertise

Parmi les moyens à disposition du conseil citoyen, la loi du 21 février 2014 a prévu le recours à des experts pour appuyer leur démarche « *Le conseil citoyen peut faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence* ». Le cadre de référence est venu préciser : « *Les conseils citoyens peuvent notamment s'appuyer sur les réseaux nationaux soutenus par le Commissariat général à l'égalité des territoires, les centres de ressources de la politique de la ville et les organismes extérieurs de leur choix* »<sup>42</sup>.

Cette possibilité, prévue par la loi, visait à renforcer la capacité des habitants à coconstruire en formulant des propositions étayées par des expertises.

Le recours à l'expertise semble avoir été peu mobilisé, et lorsqu'il l'a été ce dernier a encore plus rarement été soutenu financièrement dans le cadre du contrat de ville. Les quelques expériences identifiées s'inscrivent majoritairement dans le champ de l'habitat, et plus spécifiquement, du renouvellement urbain. Ces démarches participatives renforcées par des expertises ont, dans au moins deux territoires, donné lieu à l'organisation de referendums locaux sur les projets urbains concernés. Dans certains cas, ce recours a parfois pu être mal perçu par les institutions, certains professionnels évoquant l'instrumentalisation des habitants par les experts. Pour les habitants concernés, leur parole, nourrie par l'expertise, devient plus solide et concrète pour coconstruire, conformément aux objectifs de la loi du 21 février 2014.

Parmi les réseaux nationaux du CGET évoqués par le cadre de référence, le réseau APPUII<sup>43</sup>, est soutenu depuis 2014 par le CGET puis l'ANCT, pour appuyer les démarches participatives dans le champ du renouvellement urbain. Constituée d'enseignants-chercheurs, professionnels des métiers de la ville, étudiants, associations et habitants de quartiers, APPUII intervient uniquement à la demande des collectifs et après avoir vérifié l'existence de marges de manœuvre réelles pour faire évoluer un PRU. L'objectif est d'outiller et de mettre en réseau les habitants afin de faciliter la compréhension des enjeux d'un PRU, tant sur les aspects techniques que sur la gouvernance, afin de les mettre en situation de coconstruire les projets en formulant des propositions concrètes.

## Le droit d'interpellation du préfet par le conseil citoyen

La loi du 27 janvier 2017<sup>44</sup> relative à l'égalité et à la citoyenneté dans son article 153 du titre III « Pour l'égalité réelle » est venue compléter la loi du 21 février 2014 en créant la possibilité pour un conseil citoyen de saisir le préfet. L'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est complété par un VI ainsi rédigé : « *Les conseils citoyens mentionnés à l'article 7 de la présente loi peuvent saisir le représentant de l'Etat dans le département des difficultés particulières*

Notes .....

<sup>42</sup> Cadre de référence Titre V, 1.

<sup>43</sup> Alternative Pour des Projets Urbains Ici et à l'International.

<sup>44</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté



*rencontrées par les habitants. Cette saisine fait l'objet d'une transmission au maire, au président de l'établissement public de coopération intercommunale et aux signataires du contrat de ville. Lorsque la nature et l'importance des difficultés rencontrées le justifient, le représentant de l'Etat dans le département soumet au comité de pilotage du contrat de ville le diagnostic et les actions qu'il préconise pour y remédier. En vue de l'actualisation du contrat de ville, un débat sur ce diagnostic, sur ces propositions et sur l'avis des membres du comité de pilotage est inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal et, le cas échéant, de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi qu'à celui des assemblées délibérantes des autres collectivités territoriales signataires du contrat de ville ».*

*L'article 155 prévoit les suites à donner par l'Etat en cas de saisine : « A la suite de la saisine du conseil citoyen prévue au VI et lorsque la nature et l'importance des difficultés le justifient, le représentant de l'Etat dans le département peut, après consultation du maire de la commune et, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de politique de la ville, demander la nomination d'un délégué du Gouvernement qui lui est directement rattaché. Le délégué du Gouvernement, après consultation de l'ensemble des signataires du contrat de ville, établit, dans un délai de trois mois, un diagnostic et une liste des actions à mener. Ces propositions sont présentées au comité de pilotage du contrat de ville ainsi qu'au conseil citoyen. Un débat sur le diagnostic et sur les actions proposées est inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal et, le cas échéant, de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi qu'à celui des assemblées délibérantes des autres collectivités territoriales signataires du contrat de ville. Pour la mise en œuvre de ces actions, il bénéficie du concours des services de l'Etat et de ses opérateurs, du comité de pilotage du contrat de ville et des services des collectivités territoriales signataires dudit contrat ».*

L'utilisation de ce pouvoir de saisine n'a pas fait l'objet d'observation spécifique, pour autant, son utilisation semble marginale. En outre, son caractère opérationnel est contesté par les parties prenantes, quand des conseils citoyens évoquent avoir écrit au préfet de département ou préfet délégué pour l'égalité des chances de leur territoire, certains ont reçu une réponse, d'autres non, certains conseils ont été reçus en préfecture. Les mesures prévues par la loi à la suite de cette saisine, telles que l'inscription à l'ordre du jour du conseil municipal et/ou de l'assemblée délibérante de l'EPCI ou la nomination de délégués du gouvernement ne paraissent pas avoir été mises en œuvre. Les effets de ce pouvoir de saisine n'ont pas fait l'objet de suivi spécifique et devront être explorés à l'avenir.

*« La naissance d'un acteur de la participation potentiellement innovant comme les conseils citoyens mérite d'être outillé avec des ressources juridiques lui ouvrant les marges de manœuvre nécessaires à accomplir sa mission.*

***Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens, CNDP, janvier 2019***





# L'ECOSYSTEME PARTICIPATIF : D'AUTRES FORMES DE PARTICIPATION EN QUARTIERS PRIORITAIRES

Si la mise en place des conseils citoyens dans la LPVCU traduit l'objectif de co-construction, d'autres formes de démarches participatives sont mises en œuvre en parallèle ou en complément, et pour certaines préexistaient. La politique de la ville accompagne un certain nombre de ces démarches à l'échelle nationale, pilotées par l'ANCT, ou à l'échelle locale, dans le cadre des contrats de ville.

De façon assez stable depuis 2015, près de 10 M€ par an sont alloués à des actions dédiées à la participation des habitants, hors conseils citoyens et fonds de participation des habitants. En outre, d'autres dynamiques participatives émergent à l'initiative des habitants eux-mêmes, en dehors de tout cadre formel.

La reconnaissance de toutes les formes de participation, à la condition qu'elles s'inscrivent dans un cadre républicain, peut contribuer à la définition de visions communes pour un territoire.

## Financement par la politique de la ville des actions de participation des habitants (hors FPH)

Année	Montant total (en €)	Nombre d'actions
2015	7 677 071,00	1 156
2016	11 394 468,47	1 593
2017	7 107 256,76	1 257
2018	8 154 887,00	1 378
2019	8 763 426,60	1 488
2020	11 490 174,10	1 789
2021	10 907 459,50	1 635
2022	8 097 683,38	1 335



## LE DEVELOPPEMENT DES TABLES DE QUARTIER

Dès 2015, le ministère chargé de la Ville soutient l'expérimentation des Tables de quartier, copilotée par la Coordination nationale « Pas sans nous » et la FCSF. D'inspiration québécoise, cette démarche est une proposition issue du rapport du 8 juillet 2013 de Marie Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*.

*« Les Tables de quartier sont des espaces citoyens qui réunissent associations et/ou habitants mobilisés à l'échelle du quartier. Leur but est de mener des actions collectives permettant l'amélioration des conditions de vie dans le quartier, à partir d'enjeux, préoccupations et envies d'agir soulevés par les habitants. Il peut s'agir de solutions construites par les habitants eux-mêmes ou de démarches d'interpellation ».*

*Les Tables de quartier en France. Retour sur trois ans d'expérimentation,  
Pas sans Nous, 2018*

Les Tables de quartier ont vocation à formuler des propositions pour le quartier, sans nécessairement être en lien direct avec les institutions. Elles regroupent des habitants des quartiers prioritaires et contribuent à travers leurs propositions, à l'amélioration du cadre de vie. Elles s'appuient sur l'expérience quotidienne, les ressources et surtout les besoins exprimés par les habitants. A partir d'un état des lieux des enjeux du quartier, puis de la définition de propositions et d'actions autour d'un enjeu identifié comme prioritaire, les Tables de quartier engagent un processus de négociation avec les institutions sur le territoire. A titre d'illustration, à Narbonne, la Table de quartier s'est emparée de la question de l'engagement des jeunes et à Mulhouse de celle de l'insécurité et du cadre de vie. Il s'agit d'espaces autonomes, indépendants des pouvoirs publics. Pour autant, leur fonctionnement est soutenu par des crédits de la politique de la ville. Selon les territoires, les modalités de fonctionnement diffèrent, de même que leurs relations avec les institutions qui peuvent être coopératives ou davantage conflictuelles.

Au terme de l'expérimentation, le ministère chargé de la Ville soutient toujours le développement des Tables de quartier dans le cadre de conventions pluriannuelles avec la Coordination nationale « Pas sans nous ».

Dès 2015, s'est posée la question de l'articulation des Tables de quartiers et des conseils citoyens, compte tenu de leurs formats différents et de leurs objectifs communs.

*« C'est en partie parce que les Tables de quartier ne sont pas instituées par le politique et parce qu'elles sont ancrées dans les réalités quotidiennes des habitants qu'elles sont en capacité de mobiliser si largement. Ce constat ne remet pas en cause la nécessité d'instances participatives prises à l'initiative des pouvoirs publics : il met simplement en*



*avant le fait qu'il existe différentes façons de mettre en mouvement la démocratie et qu'elles ne sont pas réductibles à un seul outil, une seule méthode»<sup>45</sup>.*

En février 2023, la Coordination « Pas sans Nous » recensait 24 Tables de quartier dont 11 actives, 4 en développement et 9 au stade de la prise de contact. Parmi les Tables de quartier, 8 ont un lien avec des conseils citoyens.

## **D'AUTRES FORMES DEMARCHES PARTICIPATIVES**

### **Des lieux d'échanges de proximité : les centres sociaux**

Il existe aujourd'hui plus de 2 000 centres sociaux, dont 650 implantés dans les QPV, souvent au plus près des habitants. La participation est au cœur de l'action des centres sociaux, qui depuis leur création ont toujours associé les habitants à la gouvernance des structures, de la définition à la mise en œuvre des projets. En pratique, de nombreux centres sociaux mettent en œuvre et expérimentent des démarches participatives au quotidien.

### **Valoriser l'engagement des plus jeunes : l'Association nationale des Conseils d'enfants et des jeunes (ANACEJ)**

L'ANACEJ promeut et valorise la participation des enfants et des jeunes à la décision publique. L'association accompagne les collectivités territoriales dans la mise en place de démarches de participation des jeunes. Chaque année, l'ANACEJ valorise et récompense les initiatives les plus remarquables et innovantes menées par des élèves d'écoles primaire, de collèges et lycées et des associations.

### **Reconnaitre et valoriser les ressources des quartiers et de leurs habitants : Formations réciproques échanges de savoirs créations collective (Foresco)**

Foresco permet aux habitants d'échanger et de transmettre leurs savoirs dans le cadre des « Réseaux d'échanges réciproques et de savoirs ». Les participants offrent des savoirs multiples à d'autres habitants, ce qui facilite les interactions. Foresco favorise ainsi l'implication et l'engagement en valorisant leurs compétences par la mise en réseau des habitants au sein du quartier.

### **Partir des besoins des habitants : les maisons des jeunes et de la culture (MJC)**

Les MJC ont pour mission d'animer des lieux d'expérimentation et d'innovation sociale répondant aux attentes des habitants. Elles accompagnent les acteurs associatifs et les

Notes .....

<sup>45</sup> Les Tables de quartier en France. Retour sur trois ans d'expérimentation. Coordination nationale Pas sans nous, FCSF, juillet 2018.



habitants dans le montage de projets à partir de leurs besoins pour mettre en œuvre des actions qui favorisent les initiatives citoyennes.

### **Faire avec tous les habitants : le mouvement ATD Quart Monde**

ATD Quart Monde formalise des démarches et des outils pour faire participer de façon effective les personnes les plus vulnérables au montage de projets de proximité, afin de permettre la rencontre entre les savoirs de vie des personnes en situation de grande pauvreté et les savoirs académiques, professionnels, scientifiques. Il s'agit d'une des seules démarches où les personnes en situation de pauvreté prennent le rôle de formateurs. Elles ne témoignent jamais de leur propre vécu, mais mobilisent les savoirs de vie construits, notamment, au sein des universités populaires dans les territoires.

### **Une autre méthode pour construire ensemble : l'impact collectif**

L'ANCT a lancé en avril 2022 une expérimentation nationale sur les démarches de coopération dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, appuyée sur l'approche d'impact collectif.

Développée aux Etats-Unis depuis 2011, cette approche repose sur le constat qu'aucune organisation isolée ne peut parvenir à générer à elle seule des changements sociaux de grande ampleur. Il s'agit d'une approche intégrée qu'adopte un regroupement d'acteurs à l'échelle d'un bassin de vie ciblé, afin de s'emparer d'un enjeu complexe et de générer des effets concrets et significatifs sur la population à l'échelle d'un quartier (impact social). L'impact collectif conduit à appréhender la complexité sans vouloir la maîtriser, à explorer des stratégies pour faire évoluer les programmes et les systèmes, et à considérer autrement l'implication de chacun par une collaboration de confiance.

En 2022, neuf collectifs locaux volontaires ont été constitués dans trois régions, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Mayotte, autour d'un trinôme Etat - collectivité - acteur associatif. Ils se sont formés à l'échelle régionale à l'approche impact collectif pour l'expérimenter autour d'une vision partagée à l'échelle du quartier. Douze journées de formation ont été dispensées à partir du mois de mai 2022 par un consortium franco-canadien spécialiste de l'impact collectif.

Les services de l'Etat et les CRPV accompagnent la dynamique au niveau régional, notamment lors des formations qui rassemblent l'ensemble des participants. L'hypothèse posée est que le renforcement des dynamiques de coopération entre les trois acteurs incontournables de la politique de la ville (délégué du Préfet/chef de service politique de la ville de la collectivité territoriale/association) est de nature à favoriser la construction de réponses coordonnées, au plus près des difficultés auxquelles font face les habitants des quartiers. La formulation de ces réponses constitue une condition indispensable pour viser des changements systémiques. La coordination régionale, l'implication des services de l'Etat et la mobilisation des CRPV sont des facteurs clés de réussite de l'expérimentation.



# PRECONISATIONS : GARANTIR LA METHODE

Ces préconisations sont issues des constats et analyses formulés dans cet état des lieux des démarches participatives. Elles tiennent compte de celles exposées par plusieurs observateurs et parties prenantes, au premier rang desquels les habitants, mais également les centres de ressources, le CNV ou la CNDP.

Quels que soient les formats des démarches participatives à l'œuvre, ces préconisations s'attachent aux principes qui concourent à les structurer davantage qu'à leurs modalités de fonctionnement, même si celles-ci peuvent conditionner la pérennité des dynamiques.

## DEFINIR LA PARTICIPATION POUR SECURISER L'ENGAGEMENT

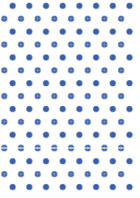
Le nombre de conseils citoyens atteste d'une dynamique participative à l'œuvre dans les QPV. A ce stade, l'enjeu n'est plus de créer les conditions de l'expression des habitants, il s'agit désormais de préciser le rôle qui leur est assigné et le pouvoir qui leur est conféré au sein des instances de gouvernance de la politique de la ville. Les habitants qui s'engagent ont besoin de connaître le niveau de participation attendu : cette clarification est la base d'une participation saine et constructive.

La conflictualité doit être appréhendée non comme un risque mais comme un élément inhérent à toute démarche coconstruite, et doit être assumée et organisée, pour limiter ainsi les risques de blocage. En outre, les désaccords n'apparaissent pas nécessairement comme source de conflit à condition que le processus décisionnel soit connu de l'ensemble des protagonistes dès le début de la démarche.

- ✓ Désigner le garant de la méthode participative au sein de la gouvernance.
- ✓ Valoriser et intégrer les démarches existantes.
- ✓ Préciser le niveau de participation.
- ✓ Préciser les processus décisionnels et les zones de pouvoir de chacune des parties prenantes.

## PARTAGER L'INTERET DE LA PARTICIPATION : SOUTENIR LES ELUS ET LES PROFESSIONNELS

La participation suppose la reconnaissance mutuelle des parties en présence, de leurs compétences et de leurs expertises respectives. Ce cheminement n'incombe pas uniquement aux habitants mais à l'ensemble des acteurs de la gouvernance. Les professionnels et élus sont rarement formés « à faire avec » mais plutôt « à faire pour ». Aussi, la reconnaissance mutuelle peut être initiée dans le cadre de formations



communes pour fabriquer un collectif de travail, incluant l'ensemble des acteurs de la gouvernance.

- ✓ Distinguer information, formation et coformation des parties prenantes.
- ✓ Partager une culture commune de la participation.
- ✓ Coformer les acteurs institutionnels et les habitants à la coconstruction.
- ✓ Valoriser les démarches exemplaires des élus.

## **PENSER LA COMPOSITION DU COLLECTIF POUR FAIRE PARTICIPER CEUX QUE L'ON VOIT LE MOINS**

Le tirage au sort est un outil qui peut contribuer à la constitution d'un collectif, si ce n'est représentatif, au moins divers en termes de profils d'habitants. Pour être efficace, ses objectifs doivent être définis en amont par les parties prenantes pour éviter des débats sur la représentativité du collectif et donc de compromettre sa légitimité.

Les modalités retenues pour le tirage au sort doivent permettre d'assurer la présence des personnes les plus éloignées des processus démocratiques, notamment les jeunes. Associés à des habitants volontaires, les nouveaux membres doivent pouvoir bénéficier de l'expérience d'habitants aguerris à la coconstruction.

- ✓ Définir les objectifs du tirage au sort.
- ✓ Prévoir les règles de remplacement, la durée de l'engagement, les outils de transmission de l'expérience entre les membres.
- ✓ Intégrer ces modalités à une charte de fonctionnement.

## **CONSTRUIRE UNE VISION COMMUNE : UN CHANGEMENT ATTENDU**

La participation n'est qu'une méthode, un outil d'intelligence collective au service d'objectifs communs, mais ne constitue pas une politique publique an tant que telle. Pour autant, elle induit des effets majeurs pour ses acteurs, et particulièrement sur la capacité d'agir des habitants des QPV.

Si la participation constitue un changement de méthode, elle ne doit pas être confondue avec l'objectif qui demeure la coconstruction de la politique de la ville pour répondre au mieux aux besoins des habitants.

- ✓ Distinguer les chantiers : faire vivre un collectif et coconstruire un projet pour un quartier.
- ✓ Identifier et prendre en compte les différentes temporalités, d'un collectif d'habitants bénévoles, d'un projet de renouvellement urbain, d'une administration...
- ✓ Confronter la vision commune et les actions mises en œuvre.



## GARANTIR LES MOYENS DE LA PARTICIPATION

Les aspects logistiques peuvent paraître accessoires au regard des enjeux de gouvernance du contrat de ville, pour autant, ils conditionnent la pérennité d'un collectif en ce qu'ils libèrent les acteurs de la participation des contraintes matérielles.

- ✓ Dédier un financement et des locaux dans le cadre du contrat de ville pour sécuriser le fonctionnement.
- ✓ Assurer l'effectivité des outils existants :
  - le congé d'engagement,
  - la possibilité de saisir le préfet,
  - le recours à l'expertise.

## OUTILLER LES PARTIES-PRENANTES

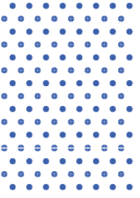
Les nombreuses expériences de participation des habitants constituent désormais des ressources qui doivent nourrir les démarches à venir. La capitalisation et surtout la valorisation de ces ressources doit être structurée et rendue accessible à tous. Les aspects logistiques d'une démarche participative ne doivent pas phagocyter les dynamiques à l'œuvre, tant celles portées par les habitants que par les professionnels.

- ✓ Créer une base documentaire sur la participation des habitants des QPV.
- ✓ Valoriser les différentes expériences et formats de la participation en QPV.
- ✓ Diffuser des outils.
- ✓ Organiser des temps de rencontres entre les habitants pour permettre la reconnaissance et l'échange de pratiques.

## RECONNAITRE, EVALUER ET RENDRE COMPTE

La reconnaissance passe par l'attention portée au sujet, le regard continu et objectif. La coconstruction est un objet d'évaluation en tant que tel, à suivre tout au long du processus pour réajuster si nécessaire et mesurer ses effets sur l'action publique et les parties prenantes. L'intérêt de la recherche pour les démarches participatives est majeur. Les travaux universitaires sur le sujet sont nombreux et doivent être mis au service du renforcement des dynamiques locales.

- ✓ Confier le pilotage de l'évaluation aux centres de ressources qui mobiliseront des universitaires.
- ✓ Internaliser l'évaluation à la gouvernance pour une démarche continue et partagée.
- ✓ Rendre compte des effets de la coconstruction pour :
  - valoriser les démarches, les parties prenantes et particulièrement les habitants engagés,
  - partager l'intérêt d'une action publique coconstruite notamment avec les habitants non impliqués.



# CONCLUSION

Lors de la signature des contrats de ville en 2014 et 2015, le délai contraint d'élaboration des contrats de ville et le délai nécessaire à l'émergence de démarches participatives n'ont pas permis l'association réelle des habitants à la définition des priorités des contrats.

Huit ans plus tard, 72 % des conseils citoyens demeurent en place, auxquels s'ajoutent des Tables de quartier et de multiples autres formes de démarches participatives. Les habitants des quartiers prioritaires participent activement à la vie de leur quartier, forts de leur expertise d'usage, reconnue par la loi, et de leur investissement dans ces expériences. Ils maîtrisent désormais les arcanes de la politique de la ville, tant techniques que politiques. Ils sont prêts pour coconstruire les enjeux des contrats de ville de demain.





# ANNEXES

## LA METHODE

La méthode retenue pour élaborer le bilan des démarches participatives est celle de l'analyse-synthèse. Elle a pour objet d'établir un constat pour apprécier la nécessité de faire évoluer le cadre actuel de la participation des habitants dans les QPV. Un ensemble de travaux et expériences dans le champ de la participation des habitants des QPV ont été recensés et analysés pour, d'une part, identifier les écueils et les ressorts de la participation et, d'autre part, formuler des préconisations. Pour cela, la Direction générale déléguée à la politique de la ville au sein de l'ANCT en charge de ce bilan s'est attachée à :

- identifier les travaux réalisés sur les démarches participatives,
- recenser les expériences participatives mises en œuvre dans les QPV,
- analyser les rapports et documents existants,
- collecter l'analyse des partenaires,
- formuler des préconisations.

## BIBLIOGRAPHIE

- Les rapports réalisés par les centres de ressource politique de la ville entre 2014 et 2021 :
  - Participation des habitants et contrats de ville. Quels enjeux ? Quelle mise en œuvre ? Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV), septembre 2014
  - Premiers temps de vies des conseils citoyens : état des lieux, enjeux et préconisations Trajectoire Ressources, 2016
  - Conseils citoyens - Une nouvelle participation volontaire ? Un nouveau modèle de la participation des habitants ? Ressources et Territoires, 2016
  - Les conseils citoyens : pratiques, innovantes, freins au développement. CRPV PACA, 2018
  - Accompagner les acteurs du conseil citoyen et le pouvoir d'agir des habitants. Profession Banlieue, 2019
  - Après la co-construction, l'envol des conseils des citoyens ? Labo Cités, 2019
  - 5 ans après la mise en place des conseils citoyens ou en est-on ? Etat des lieux, enjeux et préconisations Trajectoire Ressources – Bourgogne Franche Comté, 2019
  - Etat des lieux des conseils citoyens en région Centre-Val-de-Loire. Centre de ressource Ville au Carré – Val de Loire, 2020
  - Les enjeux d'une légitimité RésoVilles Nantes Métropoles, 2020
  - Initiatives citoyennes : de l'émergence au développement du territoire IREV Hauts de France, 2020
  - Accompagner les conseils citoyens : du sens à la mise en œuvre ORIV – Grand Est, 2021
  - Des conseils citoyens pour quoi faire ? CNRPV, 2021
- Rapport Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Mohamed Mechmache et Marie Hélène Bacqué, juin 2013



- Rapport au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, par M. Claude Dilain Sénateur, décembre 2013.
- Co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques, ATD Quart Monde, mars 2015.
- Avis du CNV sur les fonds de participation des habitants 22 juin 2016.
- Participation des associations aux conseils citoyens. Le Mouvement associatif, juin 2017.
- Rapport d'information de Mmes Annie Guillemot et Valérie Létard, au nom de la commission des affaires économiques du Sénat n° 662 (2016-2017), Evaluation de l'application de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine - 19 juillet 2017
- Compte rendu de l'enquête : « Les liens entre centres sociaux et conseils citoyens », FSCF, septembre 2017.
- Les Tables de quartier en France. Retour sur trois ans d'expérimentation des Tables de quartiers, Coordination Pas sans Nous, juillet 2018.
- Programme de co-évaluation des conseils citoyens. Synthèse nationale. Léa Billen, Jeanne Demoulin, Université Paris Nanterre, ONPV, 2018.
- Enquête nationale de suivi des conseils citoyens 2018. Champ : 905 conseils citoyens renseignés. Traitement : CGET-ONPV.
- Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens Ilaria Casillo, Daniel Rousseaux, Commission nationale du débat public, remis le 28 janvier 2019.
- Évaluer les conseils citoyens : Pourquoi ? Comment ? Pour quels résultats ? Bénédicte Madelin, Jeanne Demoulin, Marie-Hélène Bacqué, 2019.
- Avis du CNV sur les recommandations de la Commission nationale du débat public sur les conseils citoyens du 8 avril 2019.
- 5<sup>e</sup> rapport « Paroles d'habitants-es des quartiers populaires », Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, septembre 2021
- Réussir la participation de toutes et tous : petit guide pratique pour agir, ATD Quart Monde, décembre 2021.
- La participation citoyenne : un long chemin, ATD Quart Monde, décembre 2021.
- La reconnaissance ou la République au quotidien, Rachid Benzine, sous la direction des
- cercles de réflexion Thinkers & Doers et Point d'Ancrage, 2021
- Note méthodologique : un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la politique de la ville, Réseau national des maisons des associations, mars 2022
- Participation des personnes les plus éloignées dans les conseils citoyens, rapport ATD Quart Monde, janvier 2022.
- Actes des rencontres européennes de la démocratie participative, Conseil national des villes, septembre 2022.
- En finir avec le mythe de la démocratie participative ? Jeux d'échelles autour de la fabrique des conseils citoyens, Yannick Gauthier, thèse de doctorat en science politique, Université de Lille, 2023, à paraître.
- Les rapports de l'Observatoire national de la Politique de la Ville : 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.



## LES ACTEURS MOBILISES

- **Le Conseil national des villes :** un questionnaire a été adressé aux membres élus et habitants.
- **Des associations partenaires de l'ANCT,** FCSF, ATD Quart Monde, les Accorderies, la CSF, la Coordination Pas sans Nous ont produit des contributions.
- **Les préfetures de département** ont été sollicitées par deux instructions en novembre 2021 et octobre 2022.
- 
- **Des habitants impliqués dans des démarches participatives,** sollicités par les préfetures ou rencontrés notamment lors de webinaires ou des rencontres européennes de la participation organisées par le CNV à Strasbourg en juin 2022.

## TEXTES DE REFERENCE

### Lois

- Loi n°91-662 d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991
- Loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine
- Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine
- Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
- Loi n°2022-276 du 27 février 2022 relative à la démocratie de proximité

### Circulaires et autres documents

- Cadre de référence des conseils citoyens de juin 2014
- Circulaire du Premier ministre n°5729-SG du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération
- Circulaire du ministre de la Ville, de la jeunesse et des sports et de la secrétaire d'Etat chargée de la Ville du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville
- Circulaire du ministre de la Ville, de la jeunesse et des sports et de la secrétaire d'Etat chargée de la ville du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens ;
- Circulaire n° CABINET/C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens
- Instruction du 30 juillet 2019 relative aux équipes territoriales de la réussite républicaine

# COMPRENDRE

## LES DÉMARCHES PARTICIPATIVES DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES ÉTAT DES LIEUX 2014-2023



La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a consacré le principe de co-construction de la politique de la ville. Avec la création des conseils citoyens, les habitants des quartiers populaires sont désormais parties prenantes de la gouvernance des contrats de ville. En parallèle, d'autres formes de participation ont émergé et contribuent à enrichir l'écosystème participatif dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Huit ans plus tard, où en est la participation des habitants dans ces quartiers ? Quelles modalités permettent la participation effective des habitants à la gouvernance des contrats de ville ? L'inscription de la participation des habitants des QPV dans la loi a-t-elle contribué à susciter et à entretenir une dynamique de co-construction dans ces territoires ?

Pour tenter de répondre à ces questions, l'Agence nationale de la cohésion des territoires, en particulier sa direction générale déléguée à la politique de la ville avec l'appui de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), propose un état des lieux de la participation des habitants dans les quartiers prioritaires et avance des préconisations pour les années à venir.

