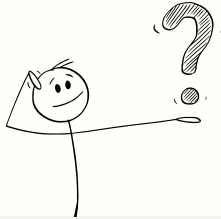




ON EN



PARLE ?!



N°2 - Mai 2026 - ORIV Grand Est

## CONSTRUIRE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN RÉINCARNANT L'ENJEU DÉMOCRATIQUE

*Ce document, rédigé par Laetitia Rocher, Directrice de projets, propose le témoignage de son expérience professionnelle.*

**E**n 2014, je faisais mes premiers pas au sein d'un projet : le « rapport paroles d'habitants-es des quartiers populaires »<sup>[1]</sup>. Embauchée à l'ORIV depuis février 2011, j'oscillais entre plusieurs sujets sans vraiment m'ancrer dans l'un d'entre eux. Ma rencontre avec ce projet, et les acteurs qui gravitent autour<sup>[2]</sup>, a résonné dans ma vie professionnelle pour lui donner un sens fondamental : celui de l'écoute attentive, de l'empathie, de la compréhension et de l'humilité ; celui aussi du changement de regard sur les habitants-es des quartiers populaires. Avec ce projet, il fallait se rendre dans les quartiers, écouter et voir ce que leurs habitants-es ont à dire, puis tenter de donner un sens et peut-être des réponses, à des problématiques ancrées depuis bien longtemps.

Ces problématiques sont itératives pour qui s'intéresse un peu à la vie dans les quartiers : gestion des espaces extérieurs, qualité des logements « mixité sociale », jeunesse, participation des habitants-es et tant d'autres.

En 2025, la 7<sup>ème</sup> édition de ce rapport est parue. Elle revient sur la nécessaire déconstruction des idées pour comprendre ce qui nourrit, ou non, le sentiment d'insécurité dans les quartiers et sur ce qui renforce ou non l'insécurité réelle. Le rapport se base sur une approche méthodologique qui se renforce d'année en année : celle du recueil de parole d'habitants-es partout en France, y compris dans les territoires ultramarins, en demandant à ces derniers-ères de parler de ce qui leur tient à cœur, de ce qui les met en joie ou de ce qui les inquiète, puis de les amener à faire des propositions pour changer leur quotidien et ainsi, contribuer à l'évolution des politiques publiques.

Au fur et à mesure des années, les habitants-es nous livrent un regard historique sur ce qu'a été leur quartier, leur quotidien, un regard analytique sur ce qu'il est actuellement, et un regard prospectif sur ce qu'ils espèrent voir naître dans le futur. C'est également un moment de partage de ressentis, parfois contradictoires, de partage de ce qui lie au quartier, ou au contraire, de ce qui repousse. Notre travail à nous n'est sûrement pas d'interpréter les propos des habitants-es, mais de les retranscrire, de la manière la plus brute possible, tout en la mettant en perspective.

Mais à quoi cela sert me direz-vous ? Et bien justement, à s'ancrer dans une vie vécue et non pas dans une vie construite par l'imaginaire collectif. Cela sert aussi à aller voir ceux qui construisent l'action publique pour les inviter à changer leurs manières de faire, grâce à la valorisation des savoirs expérientiels (c'est-à-dire, des habitants-es) que nous, professionnels campés derrière nos bureaux, nous ne connaissons pas toujours avec exactitude. Cela sert à remettre de l'humain là où le dispositif occupe trop de place dans le quotidien des professionnels-les et des institutions et à comprendre ce qui fait qu'un quartier est ce qu'il est.

Cela sonne comme une résistance face aux normes d'une société qui refuse de voir le réel et d'un imaginaire collectif qui préfère s'arrêter sur le stéréotype d'une banlieue qui n'est pas rose, mais morose (merci *Les Inconnus !*).

En menant ce projet, la volonté est donc bien là : interpeller les décideurs-ses pour faire bouger les lignes et mieux

intégrer la prise en compte des besoins réels des habitants-es de quartiers populaires dans la mise en œuvre de la politique de la ville. Alors au bout de 10 ans d'existence du projet, quel bilan ?

**B**ien que convaincue de la nécessaire existence de ce projet, les échanges entre centres socioculturels, membres pilotes de la démarche, et habitants-es nous amènent à prendre du recul sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Au centre des questionnements, deux problématiques reviennent comme une rengaine désagréable : Celle de la répercussion de notre démarche dans la sphère politique et institutionnelle<sup>[3]</sup>, et celle du « *profil* » des habitants-es qui se mobilisent dans notre projet. Certains me voient sans doute venir : pourquoi ceux et celles qui se mobilisent pour donner du temps à la démarche du rapport paroles d'habitants-es sont-ils « toujours les mêmes » (TLM)<sup>[4]</sup> ? La boule au ventre, je me souviens m'être fait cette réflexion : « *mais en fait, même dans le rapport paroles d'habitants-es, le profil des habitants-es avec qui l'on s'entretient reste grosso modo le même d'année en année* ». Mince, avons-nous loupé quelque chose ?

Alors que la demande récurrente et insistante de « *consulter les habitants-es* » et de « *faire de la participation* » perdure, nombre de personnes ont le sentiment d'un « *truc qui cloche quelque part* ».

Et ce « *truc* » justement, ne serait-il pas le résultat d'une double limite : celle des cadres de l'action publique peu adaptés au temps de la parole et de l'écoute réelle, et celle d'un manque de culture professionnelle de la coopération ?

Nous sommes plusieurs à le penser et nous sommes aussi plusieurs à travailler pour que ce système évolue. C'est donc dans cette optique que l'ORIV accompagne les acteurs des territoires.

**D**epuis la création de la politique de la ville (voire du développement social urbain), les institutions insistent sur la prise en compte des habitants-es. Dans la plupart des textes encadrants<sup>[5]</sup>, cette préoccupation reste un fil rouge jusqu'à ce qu'en 2014, François Lamy, alors ministre de la Ville, rende obligatoire via une loi<sup>[6]</sup>, la mise en place d'instance de participation pour les habitants-es des quartiers prioritaires de la ville (QPV) : les conseils citoyens. L'ORIV y voit à cette époque une formidable opportunité pour creuser la question de la démocratie participative. On organise alors des cycles de qualification, des temps de sensibilisation, et on rappelle régulièrement l'importance de faire participer les habitants-es à la construction de ce qui se passe dans leur quartier. Notre philosophie est là : laisser le cadre comme il est, mais en façonner l'intérieur pour en faire une œuvre qui corresponde, au mieux, aux réalités de chaque territoire. Notre but est de travailler deux choses avec les professionnels-les que l'on accompagne sur ce sujet : d'une part, trouver les marges de manœuvre offertes par le cadre pour les adapter aux contextes locaux, d'autre part, se mettre d'accord collectivement sur ce que peut être l'utilité dudit conseil citoyen, sans oublier d'associer les habitants-es à ces réflexions.

La plupart des territoires s'emparent de ce nouvel objet et en 2015, la quasi-totalité des QPV du Grand Est compte un conseil citoyen en fonctionnement.

La mise en place des conseils citoyens oblige les institutions à modifier leurs manières de faire : attention donnée au langage employé, modification des horaires de réunions, lien tissé avec les centres socioculturels, souvent responsables de l'animation du collectif « conseil citoyen ». Bref, les choses se structurent petit à petit en amenant tout doucement une acculturation (parfois et souvent difficile) entre les acteurs professionnels de la politique de la ville (collectivités, Etat, associations), et les acteurs bénévoles (les habitants-es) de cette dernière.

**D**ix ans plus tard, en 2024, les contrats de ville sont renouvelés (Engagements Quartiers 2030). Plusieurs territoires font appel à l'ORIV pour accompagner l'évaluation de ces derniers. Parmi les nombreux sujets abordés, la quasi-totalité des territoires, du Grand Est, constate que les conseils citoyens sont en difficultés (la mobilisation y est difficile, certains sont des coquilles vides...). L'ORIV accompagne quelques collectivités pour comprendre quels sont les obstacles rencontrés. Plusieurs éléments explicatifs peuvent être mis en avant : une absence de volonté politique, un manque d'implication de l'Etat, un conflit entre les formes de démocratie locale, ainsi qu'un défaut de concrétisation et de prise en compte effective des habitants-es.

Il y a aussi une absence de prise en compte de l'histoire locale et des démarches citoyennes déjà présentes, une réticence du monde associatif et un manque de coopération, aussi bien entre les acteurs censés encadrer le bon fonctionnement de ces instances, qu'entre les acteurs et les habitants-es.

Le manque de dialogue entre la collectivité, l'Etat et la structure porteuse des conseils citoyens installe un flou sur la raison d'être de ces instances. Quelle dimension souhaite-t-on collectivement leur donner ? A quoi doit servir cette instance ?

Plongés dans ce brouillard, les habitants-es, en manque d'écoute et de considération, ne comprennent « *pas bien ce qu'ils viennent faire là-dedans* ». Alors, ils se retirent pour concentrer leur énergie sur leur vie, sur des espaces où ils pourront avoir réellement du poids dans l'action et « *servir à quelque chose* » (s'occuper de sa famille, trouver un emploi, bref, vivre).

Dans le même temps, l'Etat met à jour le cadre de la participation citoyenne en quartiers de la politique de la ville<sup>[7]</sup>.

Celle-ci va induire quelques confusions pour les professionnels-les : maintien ou non des conseils citoyens ? Quelles nouvelles formes de ceux-ci ? Quelle reconnaissance des habitants-es formés en collectifs hors conseils citoyens ?

**L'**ORIV, interpellé par ces constats, continue de développer son action en prônant la nécessaire coopération entre acteurs, et en proposant quelques appuis pédagogiques sur ce qu'est ou n'est pas la participation des habitants-es.

Les réflexions de l'ORIV s'enrichissent des échanges avec les autres centres de ressources politique de la ville<sup>[8]</sup>, ou de différents temps de ressourcement proposés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le conseil national des villes (CNV), le réseau Active Citizen<sup>[9]</sup>, le think tank « *Décider ensemble* »<sup>[10]</sup> et les nombreux chercheurs-ses qui déconstruisent l'existant en matière de démocratie locale.

Le regard aiguisé, l'ORIV continue d'accompagner les territoires et de guider leurs réflexions sur les conseils citoyens et, plus généralement, sur les leviers qui peuvent favoriser l'inclusion des habitants-es dans la construction de la politique de la ville, et plus globalement des politiques publiques. Rapidement, l'ORIV décèle des perceptions qui agissent comme autant de freins à la mise en place d'une réelle participation : « *Faire de la participation, ça prend du temps* », « *Nous, on fait pas mal de participation, on demande souvent l'avis des habitants-es, mais ils ne sont pas là pour être professionnels à la place des professionnels. Nous on connaît notre métier.* », « *Quand on propose des actions participatives, de toutes façons, il n'y a jamais personne, alors on ne fait plus rien, les gens n'ont qu'à venir.* »

**M**algré ces difficultés, ces dix dernières années sont aussi celles où l'on voit émerger, au niveau local, de nombreuses initiatives : des espaces de coopération entre habitants-es et associations/institutions, des habitants-es qui s'organisent en collectifs, réalisent des maraudes, créent des journaux de quartiers, des portraits d'habitants-es, des expos photos rendant la part belle à la mémoire de leur quartier, ou encore, actionnent les réseaux de solidarité lorsqu'une pandémie nous tombe dessus.

De nombreux chercheurs-ses, structures, associations, professionnels-les continuent à construire des outils, à organiser des conférences, des webinaires, des colloques, à aider les professionnels-les à « *faire de la participation* » pour convaincre de la nécessité de travailler désormais

autrement, parce que fondamentalement, il s'agit d'une urgence démocratique.

De nombreux chercheurs-ses, structures, associations, professionnels-les continuent à construire des outils, à organiser des conférences, des webinaires, des colloques, à aider les professionnels-les à « *faire de la participation* » pour convaincre de la nécessité de travailler désormais autrement, parce que fondamentalement, il s'agit d'une urgence démocratique. C'est alors la question de la reconnaissance de ces initiatives, et de la place qui est laissée aux habitants-es, en particulier ceux et celles qui sont les moins entendus-es, dans une société dont les liens sont plus que jamais mis à l'épreuve, qui s'impose à nous.

**L**a « participation des habitants-es » traverse les champs d'intervention de l'ORIV depuis la fin des années 90. L'association renforce ses compétences sur ce sujet et déploie des actions d'accompagnement qui visent à reconnaître la place des habitants-es des quartiers de la politique de la ville qui devrait leur revenir de droit : celle de faiseurs de l'histoire, de conteurs de mémoires, celle de tout individus vivant dans une société, une ville, ou un territoire.

L'association renforce ses compétences sur ce sujet et déploie des actions d'accompagnement qui visent à reconnaître la place des habitants-es des quartiers de la politique de la ville qui devrait leur revenir de droit : celle de faiseurs de l'histoire, de conteurs de mémoires, celle de tout individu vivant dans une société, une ville, ou un territoire.

Reconnaître les habitants-es de quartier et faire avec elles et eux, ce n'est pas juste une question de « *mode* » de la participation, c'est avant tout une question de ce qui devrait fonder notre société : la diversité, l'échange, la reconnaissance. Depuis 5 ans environ, l'ORIV enrichit son approche en intégrant au sujet de la participation des habitants-es les thématiques de coopération et de changement.

Ainsi, c'est par l'approche des compréhensions mutuelles que l'ORIV oriente son action pour que la construction des politiques publiques se fasse en réincarnant l'enjeu démocratique. Il s'agit alors de s'interroger réellement sur les effets réels des dispositifs de participation, tels qu'ils sont proposés par les institutions. Reproduisons-nous les rapports de domination ? Quel langage utilisons-nous lorsque nous sommes, en tant que professionnels-les, en relation avec les habitants-es des quartiers de la politique de la ville ? Les dispositifs de participation proposés depuis les années 90 participent-ils à atténuer les effets des mobilisations dans les quartiers ?

Ce sont autant de sujets que l'ORIV souhaite creuser dans les prochaines années.

## Références

[1] Le “Rapport paroles d’habitants-es des quartiers populaires” est issu d’une démarche partenariale pilotée par la Fédération des centres sociaux de France et le Réseau national des centres de ressources politique de la ville.

<https://www.centres-sociaux.fr/rapport-paroles-dhabitant-es-des-quartiers-populaires/>

[2] idem note [1]

[3] Plusieurs fois, les habitants-es nous ont interpellé-es : « mais ça sert à quoi de faire partie de votre projet ? Notre vie ne changera pas, on ne nous écoute pas nous, et on est fatigué de devoir toujours donner du temps. »

[4] Cet acronyme n’est pas à attribuer à un auteur ou une autrice en particulier. Elle émane plutôt d’une pratique langagière des acteurs de la participation et qui s’est généralisée dans le langage depuis une petite dizaine d’années.

[5] La reconnaissance des habitants-es comme acteurs de la politique de la ville apparaît déjà en 1977, avec l’opération Habitat et Vie Sociale (HVS).

[6] Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Voir notamment l’article 7 qui instaure la mise en place des conseils citoyens.

[7] Décret du 15 novembre 2024 et les éléments relatifs sur le conseil constitutionnel. Le 26 mars dernier, le conseil constitutionnel était saisi par le Premier ministre pour une procédure dite de déclassement sur certains éléments de la Loi du 21 février 2014. Le gouvernement souhaitait donner plus de souplesse à cette Loi pour mieux la faire coïncider avec la pratique à l’œuvre, notamment dans la rédaction des nouveaux contrats de ville. Ces modifications concernaient le contenu des Contrats de ville. Concernant les conseils citoyens, il s’agissait d’alléger la procédure, notamment celle du tirage au sort et ouvrir la possibilité d’autres formes de participation.

[8] Il existe 20 centres de ressources politique de la ville en France et dans les territoires ultramarins. Pour plus d’information, rendez-vous sur le site du [Réseau national des centres de ressources politique de la ville](#)

[9] Conseil National des Villes, [La participation citoyenne, quelle idée ? Rencontres européennes de la démocratie participative, 23-24 juin 2022](#)

[10] Décider ensemble, [Rencontres européennes de la participation 2025](#)



Observatoire  
régional  
de l’intégration  
et de la ville

Centre de ressources  
Grand Est

Siège : 1 rue de la Course 67000 Strasbourg  
Antenne : 11 rue M-J Baillia-Rolland 51100 Reims  
Tél. 03 88 14 35 89 - [contact@oriv.fr](mailto:contact@oriv.fr) - [www.oriv.org](http://www.oriv.org)  
Directrice de publication : Murielle Maffessoli  
Rédaction : Laetitia Rocher  
Mise en page : Céline Albert  
Date de publication : Mai 2026