



LA PARTICIPATION DES HABITANTS DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES

Cadre de référence



SOMMAIRE

P.03 **Introduction**

P.04 **I. Les principes généraux**

P.06 **II. La méthode**

P.10 **III. Les leviers de la participation**

P.11 **IV. Garantir la participation de tous : l'articulation des conseils citoyens avec les autres démarches participatives**

P.12 **V. Évaluer la participation des habitants**



Introduction



La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (LPVCU) a consacré le principe de coconstruction de la politique de la ville avec les habitants des quartiers prioritaires. L'article 7 de la loi rend à ce titre obligatoire la création des conseils citoyens dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

Dix ans après le vote de la loi du 21 février 2014, il est apparu nécessaire d'actualiser certaines de ses dispositions. À la suite de sa saisine par le Premier ministre le 26 mars 2024, le Conseil Constitutionnel, par décision du 25 avril 2024, a confirmé la valeur réglementaire de certaines dispositions de la loi de 2014. La LPVCU précisait que les conseils citoyens étaient composés d'habitants tirés au sort et prévoyait ses modalités de fonctionnement. La procédure de délégalisation de l'article 7 précitée a supprimé le caractère obligatoire du tirage au sort des habitants composant le conseil citoyen.

Ces ajustements ont été repris par le décret n° 2024-1037 du 15 novembre 2024. L'article 3 du décret dispose que « Dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, les modalités de participation des habitants à la politique de la ville sont déterminées par l'instance de pilotage mentionnée (...). La participation des habitants repose sur un conseil citoyen, dans les conditions définies à l'article 7 de la loi du 21 février 2014 susvisée. L'instance de pilotage peut solliciter toute démarche participative permettant la représentation des différentes composantes de la population du quartier. Les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens et des autres démarches participatives mobilisées. L'État apporte son concours à ce fonctionnement. Il peut être fait appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence ».

En janvier 2023, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a publié *un état des lieux des démarches participatives 2014-2023*¹ qui montre la vivacité et la diversité des démarches participatives à l'œuvre dans les quartiers prioritaires.

1 034 conseils citoyens ont ainsi été recensés au 1^{er} janvier 2023. Parmi ces conseils citoyens reconnus par arrêté préfectoral, 72 % de conseils citoyens fonctionnaient ponctuellement ou régulièrement. Pour autant, l'état des lieux a montré les difficultés rencontrées par les acteurs de terrain pour assurer la pérennité des conseils citoyens et l'engagement des habitants. En parallèle et parfois en complément des conseils citoyens, d'autres démarches participatives sont à l'œuvre dans les quartiers : les tables de quartiers, les amicales de locataires ou encore des collectifs d'habitants informels, sont autant de formes d'expression et de volonté de participation à prendre en compte.

Afin d'accompagner les services de l'État et les collectivités territoriales, le *Cadre de référence relatif aux conseils citoyens* publié le 20 juin 2014 précisait les principes généraux encadrant la mise en œuvre des conseils citoyens. Outil méthodologique à destination de tous ceux amenés à mettre en œuvre les conseils citoyens, ce document a ainsi été révisé et enrichi au regard des différentes expériences participatives et à l'aune des évolutions législatives et réglementaires.

1. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-demarches-participatives-dans-les-quartiers-prioritaires-etat-des-lieux-2014-2023-1107>

I. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

LIBERTÉ

Le conseil citoyen a vocation à favoriser l'expression d'une parole libre. Si l'indépendance vis-à-vis des institutions en est le corollaire, cette liberté impose également que soit assurée, au sein du conseil, la possibilité pour chacun de ses membres d'émettre propositions et avis sur chacun des thèmes soumis à débat. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du conseil citoyen doivent garantir la mise en œuvre pleine et entière de ce principe.

ÉGALITÉ

Corollaire du principe de liberté, le principe d'égalité impose que la parole de chaque membre du conseil soit considérée et prise en compte. Les propositions et avis émanant du conseil citoyen résultent des échanges entre chacun de ses membres et en constituent la synthèse. En l'absence de consensus, les représentants du conseil, s'ils portent la position adoptée par la majorité, font également mention des avis divergents et propositions alternatives formulés.

FRATERNITÉ

Les membres du conseil citoyen s'engagent volontairement à œuvrer en faveur de leur quartier, dans le respect des convictions de chacun. Cette mobilisation relève d'une démarche collective et solidaire au service de l'ensemble des habitants et promouvant la dialogue intergénérationnel et interculturel.

LAÏCITÉ

Le conseil citoyen est un lieu de débat ouvert à la parole des habitants, associations et acteurs du quartier. À ce titre, il ne saurait y être toléré d'actes prosélytes ou manifestement contraires à la liberté de conscience de ses membres.

NEUTRALITÉ

Le conseil citoyen est le lieu d'expression des habitants, associations et acteurs locaux du quartier, que rassemble leur appartenance commune au quartier et l'objectif commun d'apporter les réponses les plus pertinentes aux problématiques identifiées. Sa neutralité signifie son indépendance et son autonomie vis-à-vis de partis politiques, de syndicats, d'associations culturelles ou de tout groupe de pression manifestement hostile au respect de la pluralité.

SOUPLESSE

Les modalités d'organisation et de fonctionnement du conseil citoyen, si elles sont tenues de répondre à un certain nombre de principes, doivent également et avant tout prendre en compte le contexte local. Le cadre de référence permet de garantir la mise en œuvre du processus de co-construction sans imposer de modèle type, susceptible d'entraver plus que de favoriser la mobilisation et l'implication citoyennes.

INDÉPENDANCE

Porteurs d'une expertise nouvelle et force de proposition, les conseils citoyens constituent un espace d'échanges, d'analyse et de débat favorisant l'expression d'une parole libre. La mise à disposition des ressources nécessaires à leur fonctionnement leur permet de participer pleinement à l'élaboration des politiques publiques mises en œuvre au bénéfice de leur quartier telles que contractualisées dans les contrats de ville.





PLURALITÉ

La pluralité des voix qui s'expriment au sein du conseil garantit la richesse des positions qu'il porte. À ce titre, la composition du conseil citoyen doit permettre la représentation de la population des habitants du quartier dans toutes ses composantes, et en particulier les personnes et les collectifs les plus éloignées des instances de participation classiques. Les principes de non-discrimination s'imposent dans le fonctionnement et l'expression des conseils citoyens.

PARITÉ

Les conseils citoyens sont composés d'une part de représentants d'associations, d'acteurs locaux et d'autre part, d'habitants en respectant un principe paritaire. Une égale représentation d'hommes et de femmes résidant dans le quartier permet tout à la fois d'embrasser l'ensemble des problématiques identifiées et d'en garantir une analyse plurielle. Elle vise en outre à favoriser la participation citoyenne de tous, femmes et hommes, au bénéfice des habitants du quartier.

PROXIMITÉ

Le conseil citoyen est la manifestation d'une mobilisation citoyenne à l'échelle d'un quartier. Elle vise ainsi à valoriser l'expertise d'usage des habitants des quartiers, leur créativité, leur capacité à agir, ainsi que celles des associations et acteurs qui y mènent des actions au quotidien. Il offre à tous les acteurs une grille de lecture nouvelle des problématiques du quartier à l'échelle du territoire.

CO-CONSTRUCTION

La mise en place des conseils citoyens conduit à envisager les habitants et les acteurs du quartier comme des partenaires à part entière, étroitement associés à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des contrats de ville à travers, notamment, leur participation systématique à l'ensemble des instances de pilotage de ces contrats. Les habitants et les acteurs locaux sont ainsi appelés, via les conseils citoyens, à mobiliser leur expertise et contribuer, conjointement avec l'État, les collectivités territoriales et les associations, à la définition des actions les plus pertinentes au regard des besoins identifiés dans le quartier. Le conseil citoyen doit ainsi permettre aux habitants des quartiers de la politique de la ville de devenir des citoyens actifs de leur quartier, de leur commune et de leur agglomération. En ce sens, il doit rendre possible une réflexion collective sur les problématiques et ressources du territoire, et à rechercher collectivement les moyens permettant d'améliorer la situation du quartier et de ses habitants. Cette parole nourrit la réflexion et les décisions retenues dans le cadre des instances de pilotage au sein desquels est représenté le conseil citoyen, et en premier lieu les instances de pilotage des contrats de ville.



II. LA MÉTHODE

Dans son article 7, la LVPCU prévoit qu'«un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives».

L'article 3 du décret n° 2024-1037 précité réaffirme que «la participation des habitants repose sur un conseil citoyen, dans les conditions définies à l'article 7 de la loi du 21 février 2014 susvisée». Ainsi, le conseil citoyen demeure l'instance de participation des habitants des quartiers prioritaires à la gouvernance de la politique de la ville, en interaction avec les autres formes actives de participation du territoire.

1. Intégrer la participation des habitants à la gouvernance du contrat de ville et du projet de renouvellement urbain

Conformément à l'article 7 de la LVPCU, des représentants des conseils citoyens doivent siéger aux instances de pilotage du contrat de ville et du projet de renouvellement urbain au même titre que les acteurs institutionnels, et doivent être parties prenantes de l'ensemble du processus contractuel, depuis l'élaboration du projet jusqu'à sa mise en œuvre et à son évaluation.

Il revient au représentant de l'État dans le département de veiller à ce que les membres du conseil citoyen soient invités à participer aux instances de pilotage du contrat de ville et du projet de renouvellement urbain². Ainsi, les informations nécessaires à la compréhension des enjeux et à la mobilisation pérenne des habitants (calendrier, compte-rendu, etc...) doivent leur être transmises en amont des réunions. L'expression en séance de leurs avis devra figurer au compte-rendu.

Conformément à l'instruction du 4 janvier 2024 relative à la gouvernance des contrats de ville *Engagements Quartiers 2030* et à la circulaire du 7 novembre 2024, un volet Participation citoyenne devra être annexé au contrat de ville.

Prévoyant les modalités de participation des habitants définies conjointement par le représentant de l'État et les élus locaux, ce volet permet de sécuriser en termes opérationnels, dans la durée, la participation des habitants volontaires, en précisant notamment :

- la liste des membres reconnue ou non par arrêté préfectoral
- les moyens logistiques (mise à disposition d'un lieu et de moyens dédiés) ;
- les modalités de désignation des membres de l'instance ;
- le niveau de participation attendu selon les champs abordés (information, consultation, codécision).

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) comptant des QPV dans plusieurs communes, une instance intercommunale de participation, rassemblant l'ensemble des conseils citoyens de chaque QPV, pourra être créée pour partager des enjeux intercommunaux. Elle pourra également décider d'inclure d'autres démarches locales de participation à l'échelle intercommunale.

2. Extrait du Règlement Général de l'ANRU : «l'ensemble des projets de renouvellement urbain doit s'inscrire dans la démarche de co-construction avec les citoyens, portée par la loi du 21 février 2014 et organisée dans le cadre des contrats de ville. Les habitants doivent être associés non seulement à la phase de construction du projet, mais aussi lors de sa mise en œuvre et à son issue pour favoriser la meilleure pérennité des investissements réalisés, dans le cadre d'une gestion urbaine de proximité structurée.»

2. Pérenniser ou constituer le conseil citoyen : modalités de désignation des membres

La mobilisation des habitants les plus éloignés de la participation, qu'il s'agisse des plus vulnérables ou des jeunes, doit faire l'objet d'une attention particulière. Un travail de sensibilisation et d'accompagnement ciblé en direction des publics les moins susceptibles de se porter volontaires peut être conduit par les délégués du préfet et les chefs de projet.

Là où le conseil citoyen existe et fonctionne, sa place et son rôle doivent être confortés. Si nécessaire, son périmètre sera ajusté à la nouvelle géographie prioritaire.

Dans les contextes où la dynamique du conseil citoyen s'essouffle, celui-ci doit être relancé en tenant compte de l'expérience et du présent cadre. En l'absence de conseil citoyen actif, des collectifs d'habitants peuvent être accompagnés pour intégrer ou participer aux conseils citoyens.

Conformément à la LPVCU du 21 février 2014, le conseil citoyen est composé d'une part d'habitants du QPV concerné, d'autre part de représentants des associations et acteurs locaux œuvrant dans le quartier (petites entreprises, commerçants, professionnels de la santé etc.).



◆ L'appel à candidature

L'appel à candidature est un moyen pour informer les habitants de la démarche participative et mobiliser les volontaires. Il peut être diffusé via différents canaux, notamment sur les réseaux sociaux, dans la presse locale, dans les centres sociaux et les associations de proximité.



◆ Un comité de sélection

S'il n'y a pas de tirage au sort, un comité peut être créé afin de garantir la diversité des habitants du quartier au sein du conseil citoyen, notamment en termes d'âge. Cette instance doit être composée des partenaires du contrat de ville : préfecture, collectivités, bailleurs, ainsi que des habitants déjà engagés, membres actuels du conseil citoyen ou impliqués dans une démarche participative (centre social, table de quartier, amicale de locataires, etc.).



◆ Le tirage au sort

Si le tirage au sort n'est plus obligatoire, il demeure possible, notamment quand le nombre de candidats habitants ou acteurs locaux est supérieur au nombre de places définies par l'instance de pilotage du contrat de ville.

Le tirage au sort peut être effectué à partir d'une liste de volontaires constituée après un appel à candidatures ou encore à partir de la combinaison de différents fichiers pour garantir une certaine représentativité des habitants des QPV, par exemple : les fichiers des locataires d'un bailleur social (sous réserve de sa mise à disposition par ce dernier), le fichier des adhérents à un centre social, les membres d'un conseil local de la jeunesse. L'utilisation de fichiers nominatifs doit s'inscrire dans le cadre défini par le règlement général de protection des données (RGPD).



3. La reconnaissance du conseil citoyen : sécuriser l'engagement des conseillers citoyens

La reconnaissance de la liste des membres du conseil citoyen par le représentant de l'État dans le département leur permet de faire valoir auprès de leur employeur le droit à congé tel que le prévoit l'article L3142-54-1 du code du travail :



Un congé est accordé chaque année, à sa demande, sans condition d'âge :

(...)

2° À tout salarié membre d'un conseil citoyen dont la composition a été reconnue par le représentant de l'État dans le département dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, pour siéger dans les instances internes du conseil citoyen et participer aux instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain ;

(...)

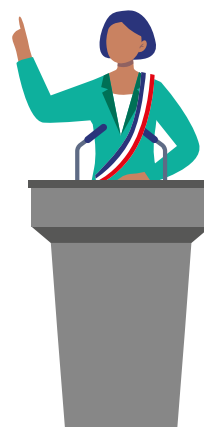
Ce congé peut être fractionné en demi-journées. »

Il appartient aux services de l'État de porter à la connaissance des membres des conseils citoyens ce droit institué par la loi.

La reconnaissance de la liste des membres peut être formalisée dans le volet participation annexé au contrat de ville et/ou faire l'objet d'un arrêté préfectoral.

Dans les deux configurations, la liste doit désigner de façon nominative les habitants et par le nom de la structure les représentants des associations et les acteurs locaux.

Au sein du volet participation des habitants du contrat de ville ou par arrêté préfectoral, cette reconnaissance, permet de conforter la légitimité et l'indépendance de l'instance, l'engagement de ses membres. et leur droit à suivre des formations.



4. Garantir l'indépendance du conseil citoyen

L'article 7 de la loi du 21 février 2014 dispose « les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics ». À ce titre, un élu, quelle que soit sa délégation, ne peut être membre du conseil citoyen, de même qu'un agent public en charge de la politique de la ville sur le même territoire.

Toutefois, l'indépendance du conseil citoyen ne doit pas conduire à son isolement. La politique de la ville étant par nature partenariale, des temps de rencontres formels peuvent être prévus entre pouvoirs publics et conseils citoyens en dehors des seules instances de pilotage du contrat de ville.

Dans le respect de son indépendance, il appartient au conseil citoyen de définir collectivement son statut. Le conseil citoyen peut décider d'être porté juridiquement par une association existante ou de se constituer en association, en tant que personne morale, il pourra bénéficier à ce titre de subventions. Les membres du conseil citoyen peuvent choisir d'être un collectif informel.

Quelle que soit la configuration définie, les moyens permettant le fonctionnement pérenne du conseil citoyen doivent être mis à disposition par l'État et les collectivités concernées et précisés dans le volet Participation du contrat de ville.

Les moyens de fonctionnement permettent au conseil citoyen de prendre en charge des dépenses inhérentes à l'organisation de réunions internes ou publiques, les éventuels frais de déplacement de ses représentants pour assister aux instances de pilotage, les outils de communication ou les actions nécessaires à faire connaître l'instance pour contribuer à l'expression des habitants.

S'agissant du local mis à disposition, celui-ci doit contribuer à l'ancrage et à la reconnaissance du conseil citoyen par les habitants : aussi son accessibilité doit être facilitée. Certains conseils citoyens bénéficient de locaux mis à disposition par les bailleurs sociaux, cette configuration peut être valorisée en contrepartie à l'abattement de la taxe sur les propriétés bâties (TFPB) situé en QPV.

Le conseil citoyen peut également se réunir dans la Maison du Projet lorsque le quartier est concerné par une opération de renouvellement urbain.

Chaque conseil citoyen peut élaborer un règlement intérieur ou une charte de fonctionnement s'inscrivant dans le cadre prévu par le contrat de ville et précisant son rôle ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement interne. Ces modalités se déclinent dans le respect des principes du présent cadre de référence. Un modèle de charte est proposé en annexe au présent cadre.



III. LES LEVIERS DE LA PARTICIPATION³

1. L'accompagnement du conseil citoyen

Afin de garantir l'effectivité et la neutralité de l'accompagnement, l'expérience du binôme formé par le chef de projet politique de la ville et le délégué du préfet a montré son efficacité dans plusieurs territoires et doit être soutenue, notamment en permettant leur participation à des réunions en dehors des horaires habituels de travail.

Dans le cadre de l'accompagnement du conseil citoyen, la fonction d'animation devra être précisée. Selon l'expérience des membres, l'animation peut être déjà opérationnelle. Le cas échéant, elle peut faire l'objet d'une mission spécifique portant sur la structuration de l'animation confiée à un prestataire et financée dans le cadre du contrat de ville.

3. Le droit de saisine du conseil citoyen

Les paragraphes VI et VII de l'article 6 de la LPVCU prévoient la possibilité pour un conseil citoyen de saisir le représentant de l'État dans le département des difficultés particulières rencontrées par les habitants. Le représentant de l'État dans le département transmet cette saisine au maire, au président de l'EPCI-FP et aux autres signataires du contrat de ville. En outre, lorsque la nature et l'importance des difficultés rencontrées le justifient, il soumet au comité de pilotage du contrat de ville le diagnostic et les actions qu'il préconise pour y remédier, y compris, le cas échéant, la révision du contrat de ville.

2. La coformation⁴ des acteurs habitants, élus, professionnels

Outre son caractère obligatoire, l'exigence de faire participer les habitants aux enjeux de leur quartier doit être partagée avec les élus.

Afin de partager les enjeux d'un territoire avec l'ensemble des parties-prenantes du contrat de ville, la LVPCU préconise dans son article 1^{er} la mise en place de coformations. Celles-ci ont vocation à doter les habitants, les professionnels de la politique de la ville et les élus, d'outils communs permettant d'organiser la participation dans le cadre de la politique de la ville. Tout habitant engagé au sein de démarches participatives peut bénéficier de ces coformations.



Dans le cadre d'une convention avec l'ANCT, l'École du renouvellement urbain (ERU) propose des formations à destination des habitants et des professionnels intervenant sur des quartiers concernés par une opération de renouvellement urbain.

En complément, certains centres de ressources politique de la ville, des associations d'élus et le CNFPT notamment, proposent des formations à la coconstruction. Si nécessaire, des actions de coformation peuvent être financées dans le cadre des contrats de ville.

³. Des outils sont à disposition sur l'espace ressources de la plateforme de la Grande équipe <https://acteurs.lagrandeequipe.fr/article/146012>

⁴. Inscrite à l'article 1^{er} de la LPVCU du 21 février 2014, la coformation crée les conditions pour que l'expérience des habitants croise celles des professionnels et des élus.

IV. GARANTIR LA PARTICIPATION DE TOUS : L'ARTICULATION DES CONSEILS CITOYENS AVEC LES AUTRES DÉMARCHES PARTICIPATIVES

Le décret 2024-1037 du 15 novembre 2024 précise que la participation des habitants repose sur le conseil citoyen et que *« l'instance de pilotage peut solliciter toute démarche participative permettant la représentation des différentes composantes de la population du quartier »*. Ainsi, d'autres démarches participatives peuvent contribuer à l'expression des habitants des QPV. Ces différentes dynamiques sont complémentaires.

Les conseils citoyens s'inscrivent dans leur environnement, interrogent les habitants pour recenser leurs avis et relayer leurs propositions. À ce titre, ils peuvent animer des démarches telles que les marches exploratoires, des réunions de quartier et utiliser tous les outils d'enquête notamment numérique⁵ et de travail collaboratif qui leur paraîtront utiles.

5. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/quartiers-2030-vos-projets-pour-les-quartiers-1480>

V. ÉVALUER LA PARTICIPATION DES HABITANTS⁶

Au même titre que les engagements du contrat de ville, les modalités de sa gouvernance et particulièrement la participation des habitants doivent être intégrées au processus d'évaluation du contrat de ville pour objectiver l'intérêt d'une action publique coconstruite et l'impact de l'engagement des habitants sur la gouvernance de la politique de la ville.

Des indicateurs peuvent être identifiés pour permettre de mesurer la mobilisation des habitants et son impact sur le pilotage du contrat de ville et du projet de renouvellement urbain. Ces indicateurs sont à suivre tout au long du processus pour permettre de réajuster si nécessaire.

EXEMPLES D'INDICATEURS

ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE DU CONTRAT DE VILLE

- Mesure quantitative
 - Évolution de la participation des habitants aux réunions de pilotage : nombre, typologie, QPV...
 - Nombre et évolution du nombre d'avis produits par les habitants dans le cadre des instances de pilotage
- Mesure qualitative
 - Retour d'expérience, sous forme de questionnaire par exemple, des conseils citoyens et des collectifs d'habitants impliqués dans cette gouvernance
 - Aménagements prévus pour permettre leur participation (horaire, lieu...)
 - Organisation de coformation

ÉVALUATION DES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL CITOYEN

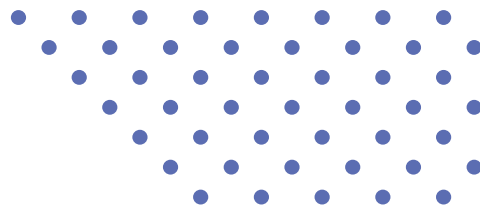
- Mesure quantitative
 - Fréquence et évolution des réunions du conseil citoyen
 - Évolution du nombre et de la typologie des participants aux réunions du conseil citoyen
 - Évolution des moyens mobilisés par l'État et les collectivités pour le fonctionnement du conseil citoyen
 - Nombre et typologie des partenaires du conseil citoyen
- Mesure qualitative :
 - Modalités de l'animation
 - Organisation du fonctionnement interne (règlement intérieur, charte de fonctionnement)
 - Effets produits sur les habitants : lien social, appropriation de l'espace public, engagement dans d'autres cadres...

⁶. Des outils sont à disposition après inscription sur l'espace ressources de la plateforme de la Grande équipe

ANNEXES

Cadre de référence au
conseil citoyens 2025





LA PARTICIPATION DES HABITANTS

DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES

Cadre de référence

Agence nationale de la cohésion des territoires – octobre 2025