



Les conventions citoyennes territoriales : un levier de renouvellement de l'action publique conduite en contexte de déclin urbain

Dorian MAILLARD *

Cet article revient sur l'expérimentation d'un dispositif original de co-construction de l'action publique en contexte territorial de déclin urbain. Il s'inspire, pour cela, du format convention citoyenne conduit à l'échelle nationale, dont il propose une déclinaison inédite aux spécificités de l'action publique locale appuyée sur une meilleure prise en compte de la dimension spatiale des phénomènes de déclin.

Les territoires en déclin, laboratoires d'innovation socio-politique

Au moment même où le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais (BM) « fête » sa 70^e année de reconversion, un rapide tour d'horizon des indicateurs observables sur le territoire démontre la permanence des problématiques de déclin. Ce constat d'échec trouve, en partie, son origine dans la mobilisation de pratiques opérationnelles importées depuis l'extérieur du territoire en vue de l'adapter à l'accueil de nouvelles logiques économiques de substitution (Maillard, 2026). Cette fabrique *anachorique* du processus de reconversion, exemplaire des territoires en déclin, implique : d'une part, un décalage des politiques conduites vis-à-vis des problématiques spécifiques au territoire (Béal *et al.*, 2021) ; mais également, d'autre part, que le BM constitue un espace privilégié d'expérimentation de pratiques opérationnelles alternatives (Cunningham-Sabot *et al.*, 2023).

Le programme de recherche-action, présenté ici, part de ce constat, face auquel il formule une proposition inédite

d'adaptation du format convention citoyenne à son application à l'échelle (de l'action publique) locale. Il se fonde sur une hypothèse structurante : la dimension spatiale des phénomènes de déclin urbain offre un levier privilégié de renouvellement de l'action publique conduite dans ces contextes territoriaux.

La dimension spatiale du déclin

L'étude de la dimension spatiale du déclin urbain se trouve généralement limitée à la seule appréhension de la localisation différenciée, dans l'espace (Lussault et Stock, 2010), des dynamiques socio-démographiques caractéristiques du phénomène. La littérature scientifique n'accorde, de ce fait, qu'un rôle secondaire à la spatialité dans la production des mécanismes de déclin. L'étude des spatialités de résidents de la ville minière de Bruay-la-Buissière (ouest du BM) a, cependant, permis d'observer une inadéquation croissante entre le réagencement post-minier de leur espace de vie (habitat) et leurs capacités limitées à y ajuster leurs modes de vie (habiter) (Maillard, 2022). Cela implique que

* Dorian Maillard, doctorant au LOTERR, Université de Lorraine, F-54000 Nancy

les résidents ont de plus en plus de difficultés à mobiliser les ressources nécessaires à la perpétuation de leurs stratégies de maintien, dans un environnement dont ils maîtrisent de moins en moins les codes et potentialités. Cette problématique d'in-habitabilité (Ibid.) constitue donc une dimension structurante des phénomènes de vulnérabilité observables dans le BM, ce qui tranche avec son omission des politiques publiques conduites dans le territoire.

La mise en lumière de cet enjeu offre donc un nouveau levier privilégié d'action sur ces vulnérabilités, dont l'activation peut passer par le réalignement de l'organisation du territoire sur les capacités de ses résidents à l'habiter (espace → spatialités), ou par le renforcement des capacités de ses résidents à ajuster leurs modes de vie à la reconfiguration de leur espace de vie (espace ← spatialités). La participation citoyenne (Banini et Picone, 2018) constitue, sur ce point, un outil-clé d'activation simultanée de ces deux leviers puisqu'elle permet : (1) de « *déceler la nature et l'ampleur effectives des besoins sociaux, indépendamment [...] des discours et pratiques décontextualisées* » (Ibid.) ; (2) et d'enclencher « *un processus délibératif par lequel les gens visent à transformer leurs pratiques à travers une spirale de cycles d'action et de réflexion critiques et auto-critiques* » (Kemmis et McTaggart, 2005 : cité par Ibid.). Le dispositif de convention citoyenne présenté ici constitue une proposition inédite de formalisation opérationnelle de ces principes. Il s'appuie, pour cela, sur la mobilisation du registre de l'habiter.

La mise à l'agenda du déclin par l'habiter

Le recours au format convention citoyenne se justifie par son inversion des procédures classiques de gouvernance puisqu'il repositionne le citoyen en amont du processus décisionnel. Sa mise en œuvre se distingue toutefois, ici, par le report de la formation initiale en conclusion du dispositif et sa substitution par une séquence inaugurale d'identification, par les participants, des problématiques de travail. Cet arbitrage méthodologique se fonde sur le constat que les habitants sont « experts », à l'aune de leurs savoirs expérientiels, d'un certain nombre d'enjeux qui traversent leur espace de vie (Lussault, 2010). Cette séquence inaugurale vise à activer cette expertise en vue d'ancrer le processus délibératif dans l'épaisseur des pratiques, vulnérabilités et aspirations qui composent leurs vécus.

Cette force heuristique de l'entrée par l'habiter s'accompagne, cependant, d'une vulnérabilité co-constituante puisqu'elle induit le risque d'une transposition, au processus délibératif, des limitations qui caractérisent les capacités d'habitation des participants (ex. essentialisation de l'espace de vie). La reconduction de ces facteurs limitants de problématisation menace de restreindre le champ des délibérations et la capacité transformative du dispositif. L'enjeu méthodologique s'avère de taille puisqu'il s'agit de concilier l'expression

DÉROULÉ DE LA CONVENTION

1 On se présente et discute des enjeux à traiter	• L'équipe se présente auprès des citoyens, introduit les objectifs de la Convention, et répond aux interrogations des futurs participants. • Les travaux de la Convention démarrent autour d'échanges consacrés à la représentation spontanée que se font les habitants de leur espace de vie. Ils identifient ainsi de premières difficultés et traits symboliques clés de celui-ci. • À travers le commentaire collectif de photos prises dans le secteur, les citoyens montent en généralité dans leurs remarques et précisent la nature de leurs perceptions. • La montée en réflexivité se poursuit autour d'une confrontation des participants aux enjeux structurants qui semblent traverser l'ensemble des propos exprimés jusqu'à présent.
2 On choisit les sujets que l'on veut travailler	• Les premières propositions "pratico-pratiques" formulées par les citoyens sont reprécisées et hiérarchisées, pendant que les autres problématiques identifiées sont mises au vote afin de sélectionner celles les plus prioritaires. • Les travaux de la Convention se focalisent sur deux thèmes sélectionnés afin de formuler de premières préconisations et critères d'évolution souhaitable à leur sujet.
3 On précise et opérationnalise les propositions	• Des experts viennent discuter, avec les citoyens, des préconisations formulées. Ces échanges horizontaux permettent de préciser et de mieux outiller ces premières propositions citoyennes. • À la lumière de cet apprentissage, les participants mettent à jour leurs préconisations. La Convention s'achève alors sur le vote, à la majorité, des mesures reformulées.

Figure 1 : Cette approche programmatique est ici illustrée à travers du déroulé de la Convention citoyenne territoriale conduite à Bruay-la-Buissière.

de la « réalité » brute du vécu habitant à l'accompagnement d'un exercice réflexif de problématisation et de dépassement de celle-ci. Cela se traduit dans l'articulation de trois sous-temps (Fig. 1), dont l'arrangement vise à accompagner ce mouvement de montée en réflexivité, tout en limitant la contamination des discussions par l'imposition d'enjeux exogènes aux préoccupations des habitants.

L'encapacitation d'habitants-citoyens-décideurs

Cette séquence inaugurale se clôture sur la mise au vote des problématiques de travail identifiées afin de déterminer celles les plus prioritaires à traiter. Cela sert de dernier garde-fou contre l'imposition de problématiques extérieures et sert de transition vers la seconde séquence du dispositif. Celle-ci a pour objectif d'accompagner la conception de propositions d'actions. Il est attendu des participants qu'ils se muent en citoyens-décideurs capables de construire une réflexion stratégique sur le devenir de leur espace de vie. Ils sont, pour cela, libres d'avancer les propositions qui leur paraissent désirables, avant d'être invités à expliciter : 1/ les acteurs concernés par la mise en œuvre de leurs préconisations ; 2/ les objectifs et principes de justice qui s'y trouvent sous-tendus. Cela vise à identifier les principes qui fondent un horizon d'évolution collectivement souhaitable de leur espace de vie, à l'aune duquel réinterroger la légitimité des solutions jusqu'à présent proposées. Ce programme s'inscrit, de ce fait, dans un ensemble d'initiatives qui s'efforcent aujourd'hui

de renouveler la fabrique de l'action publique à l'aune de la justice spatiale (Lévy *et al.* 2018 ; Desjardins *et al.*, 2025).

Cet exercice politique se poursuit par l'intervention d'experts invités à éclairer les délibérations des habitants en vue de les aider à préciser leurs propositions. Les experts sont sélectionnés en fonction de la complémentarité des perspectives qu'ils peuvent apporter. Il est attendu d'eux qu'ils n'exercent qu'une fonction consultative, centrée sur la mise en discussion des propositions, et éventuels questionnements, des participants. Ces derniers sont finalement libres de retenir (ou non) les recommandations qu'ils leur ont été formulées. Après délibérations, les propositions réajustées sont soumises au vote de l'ensemble du collectif afin de confirmer celles qui font consensus.

Cette proposition de convention citoyenne territoriale s'accompagne donc d'une double logique *d'encapacitation* à même d'activer les deux leviers d'action précédemment évoqués : (1) *politique*, par le positionnement des habitants au cœur du processus décisionnel, ce qui favorise l'émergence de mesures adaptées à la prise en compte de leurs vulnérabilités (espace → spatialités) ; (2) *spatiale*, la montée en réflexivité des habitants peut faciliter leur problématisation de facteurs de vulnérabilité et la reconfiguration subséquente de leurs modes de vie (espace ← spatialités).

Une première expérimentation au cœur du Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais

Ce programme a finalement abouti à l'organisation d'une première expérimentation conduite à l'échelle d'un ensemble urbain exemplaire des recompositions du BM : la cité de

l'Ancien Monde, à Bruay-la-Buissière (62). Cette cité minière bâtie dans les années 1920 est adossée à la Fosse 6 d'Haillicourt. Elle constitue, depuis l'arrêt de la Fosse 6 (1979), un terrain d'étude privilégié des problématiques de déclin urbain, à l'image des fragilités sociales et des problématiques d'inhabitabilité qui affectent aujourd'hui sa population (Fig. 2).

Cette opération a eu lieu en avril 2025, après plusieurs mois de préparation amont. Une première étape-clé a consisté en la sécurisation de financements extra-locaux (projet SESAME et contrat de ville 2024-2025). Ces fonds ont permis la conduite de l'opération, tout en garantissant l'indépendance de la démarche vis-à-vis de la politique locale. Un effort d'ancrage local de l'opération a également été conduit par l'organisation de rencontres avec la municipalité et la constitution d'un « cercle de suivi » d'acteurs de la société civile locale. Cette démarche partenariale s'est avérée essentielle pour adapter la conduite pratique du dispositif aux populations locales et recruter, en parallèle du porte-à-porte/tractage réalisé sur la cité, un certain nombre de publics sensibles (ex. <25 ans). Cet investissement a permis l'engagement, sur 18 heures d'ateliers, d'un effectif de 24 habitants représentatif des fragilités et de la diversité des populations locales, au détail près d'une sous-représentation des actifs avec enfants de 30-50 ans.

Les ateliers étaient organisés, suivant le déroulé évoqué, en séances de 2 heures, tenues chaque mardi et mercredi soir d'avril 2025, dans une salle municipale du quartier. Je ne peux revenir ici sur le détail des délibérations (pour plus d'infos : [livrable de l'opération](#)). Je propose donc surtout de présenter les principaux apprentissages scientifiques relatifs à la conduite du dispositif.

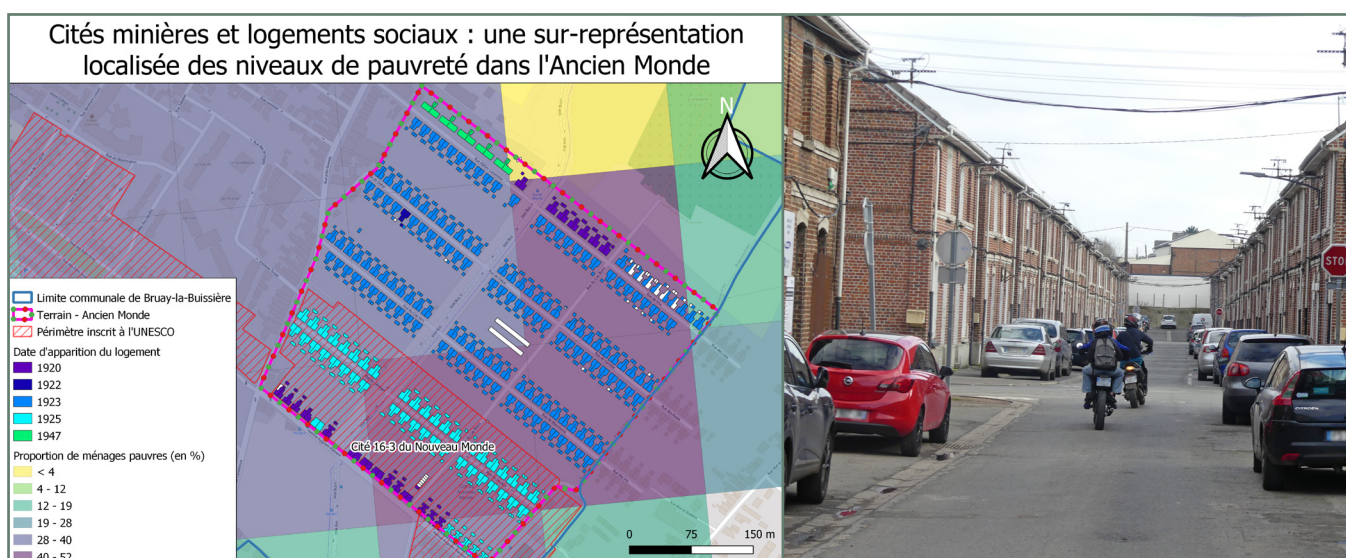


Figure 2 : À gauche - carte de l'Ancien Monde (Maillard, 2022), croisant date d'apparition du logement et pauvreté. La carte expose le poids des fragilités sociales qui pèsent sur les résidents de ce quartier parmi plus défavorisés du BM ; à droite - photographie de l'auteur illustrant le contraste, au cœur de l'enjeu d'inhabitabilité, entre l'évolution contemporaine des modes de vie des résidents et la préservation des formes matérielles de cette cité minière patrimonialisée (UNESCO).

Les leçons de la Convention

Cette opération a permis d'invalider un certain nombre des limitations traditionnellement formulées sur le territoire au sujet de la participation citoyenne des publics vulnérables. Elle a prouvé que lorsque les habitants ont l'occasion de s'exprimer, ils ont des choses pertinentes à dire sur des sujets qui ne se bornent pas à la critique passive, ou à la revendication de « bout de trottoir ». Ce succès est lié à la capacité de la Convention à accompagner les habitants dans : 1/ la constitution, par la mise en partage de leurs vécus, d'une d'intelligence spatiale collective sur laquelle fonder un travail commun de mise à l'agenda de problématiques de travail ; 2/ l'explicitation, et la mise en discussion, des principes définissant la désirabilité du traitement partagé des problématiques identifiées. Cela a permis aux participants de s'émanciper d'une logique délibérative de négociation d'intérêts au profit de la construction d'un horizon commun d'évolution collectivement désirable de leur espace de vie. Les délibérations consacrées à la réouverture d'un supermarché sur le quartier l'illustrent parfaitement. Cette priorité partagée ne relève, finalement, pas tant d'une logique utilitariste (avoir un équipement de qualité au bout de son jardin) que d'une volonté partagée de redynamisation du quartier et d'assistance aux résidents (âgés) les plus dépendants de cette offre de proximité (principe d'équité : Lévy *et al.*, 2018).

Un autre trait saillant ressort également de la capacité des habitants à réinterroger certaines positions de principe tenues, jusqu'alors, comme évidentes. Ce fut, par exemple, le cas d'une composante-clé de l'enjeu *d'in-habitabilité* précédemment évoqué : l'essentialisation du cadre de vie. Les premiers échanges entre habitants furent caractérisés par un puissant discours normatif d'attachement au lieu, en profonde contradiction avec les vulnérabilités auxquelles ils sont quotidiennement confrontés du fait du déclin de leur territoire. Cela a progressivement changé au fil de la montée en réflexivité des participants, au point d'aboutir à l'explicitation du caractère subi de cette position de fixité résidentielle et au ralliement d'une majorité d'habitants aux voix, jusqu'alors minoritaires, qui exprimaient une aspiration au départ. L'action des animateurs s'est avérée essentielle pour inciter les habitants à pousser leurs réflexions et à expliciter, voire réinterroger, ce qui sous-tend leurs prises de position. Ce rôle de *stimulation* implique qu'ils disposent d'une certaine connaissance préalable du territoire, en vue d'être en mesure d'interroger les propos des habitants tout en limitant l'introduction de problématiques exogènes biaisant les délibérations.

Cette expérimentation a finalement permis d'identifier certaines limites : 1/ la participation irrégulière aux séances de certains habitants a compliqué l'évaluation de la capacité transformatrice du dispositif ; 2/ certains enjeux discutés lors de la montée en réflexivité se sont avérés trop abstraits

pour les habitants qui ont eu du mal à appréhender le lien entre les problèmes qu'ils ont pu évoquer et l'enjeu traité ; 3/ l'organisation de cette Convention hors commande politique limite les garanties apportées à la valorisation pratique des préconisations citoyennes ; 4/ l'échelle d'expérimentation limite les risques de divergences du fait de la faible diversité de la population locale, qu'en est-il donc de l'application du dispositif à une échelle plus large (bassin de vie) ?

Le dépassement de ces limites se positionne au cœur de la conduite d'une seconde expérimentation, cette fois-ci conduite à l'échelle de la partie ouest du BM, dans le cadre du projet « Justice spatiale » (Desjardins *et al.*, 2025).

Pour plus de détails : voir le livrable de l'opération [en ligne].

Bibliographie :

Banini T., Picone M. (2018), « Verso una geografia per la partecipazione », *Geoterma*, 56, pp. 3-10.

Beal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (2021), *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Editions du Croquant, Vulaines sur Seine, 480 pages.

Cunningham-Sabot E., De La Gaignonnière A., Scheshat N., Sowa C. (2023), *Territoires en décroissance : des laboratoires d'innovation ?*, 6^e colloque international du CIST [en ligne].

Desjardins X., Estebe P., Genet C., Levy J., Maillard D., Vannier M. (2025), « Action publique territoriale : s'entendre sur ce qui est juste et ce qui ne l'est pas », Rapport du PUCA [en ligne].

Lussault M. (2010), « Ce que la géographie fait au(x) monde(s) », *Tracés*, 10, pp. 241-251.

Lévy J., Fauchille J.-N., Póvoas A. (2018), *Théorie de la justice spatiale : Géographies du juste et de l'injuste*. Odile Jacob : Paris.

Lussault M., Stock M. (2010), « Doing with space»: towards a pragmatics of space », *Social Geography*, 5-1, pp. 11-19.

Maillard D. (2022), *Habiter un Ancien Monde en recomposition : une habitabilité mise sous tension par les restructurations post-minières de l'habitat houiller*, Mémoire de Master, ENS de Lyon [en ligne].

Maillard D. (2026), « 70 ans de politiques de relance du Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais : les leçons de la reconversion sans fin d'un territoire en déclin », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, 263(3), pp. 329-348 [en ligne].