MISSION GOUVERNEMENTALE

État des lieux de la participation citoyenne en France

Un impératif : institutionnaliser la « démocratie continue » pour refonder notre pacte républicain



NOVEMBRE 2026

Rapport remis le 4 novembre 2026 à M. Laurent Panifous, Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement

Par M. Erwan Balanant,
Député de la 8e circonscription du Finistère

Sommaire

Remerciements 3

Introduction 4

Synthèse 8

1 PARTIE 1 - LE TOURNANT ENGAGÉ

La France a connu un « tournant participatif » réel depuis 2017 : les formes de participation se sont diversifiées, la professionnalisation s'est accentuée et de nouvelles pratiques démocratiques ont été déployées à tous les échelons 14

1.1 La palette des dispositifs s'est progressivement densifiée sous l'effet de la multiplication des démarches menées par l'État et les collectivités territoriales 15

1.1.1 Les formes obligatoires de participation reposent principalement sur un socle juridique établi à partir des années 1990, centré sur certains champs de l'action publique 15

1.1.2 Depuis 2017, l'État et les institutions nationales ont multiplié les démarches volontaires, notamment délibératives 18

1.1.3 Au niveau territorial, les collectivités ont également diversifié les formats de participation et plusieurs ont innové au-delà des obligations légales 22

1.2 Pour permettre et accompagner cette dynamique, la participation citoyenne s'est institutionnalisée et professionnalisée à l'échelle française et internationale, permettant de répondre partiellement aux attentes des citoyens et aux besoins des acteurs publics 26

1.2.1 L'État a renforcé cette dynamique en s'investissant également dans des travaux menés à l'échelle internationale, contribuant à la reconnaissance des avancées françaises sur le sujet 26

1.2.2 Des institutions et des dispositifs d'appui ont progressivement permis d'installer la participation citoyenne dans l'action publique 28

1.2.3 Les méthodes mobilisées pour mettre en œuvre la participation citoyenne se sont professionnalisées et ont permis le déploiement de dispositifs robustes, alliant inclusivité, représentativité et efficacité 30

1.2.4 Au niveau national, l'internalisation des compétences liées à la participation citoyenne est déjà à l'œuvre, alors que les collectivités, faute de moyens, ont paradoxalement plus souvent recours aux prestataires privés 35

1.3 La participation peut devenir une école de la citoyenneté lorsqu'elle relie éducation démocratique, pratique de la délibération et engagement 37

1.3.1 L'envie d'agir et de s'engager demeure, notamment chez les jeunes, et se matérialise par une mutation des formes d'engagement 37

1.3.2 Les dispositifs institutionnels et les initiatives de la sphère éducative participent à l'apprentissage démocratique des plus jeunes 42

1.3.3 D'autres démarches, portées notamment par le tissu associatif, participent également à l'apprentissage démocratique et à l'engagement citoyen tout au long de la vie 46

2 PARTIE 2 - LES LIMITES ATTEINTES

Pour autant, ce tournant participatif ne répond pas à la crise démocratique, du fait d'une institutionnalisation limitée, d'une prise insuffisante sur les décisions et d'inégalités d'accès toujours prégnantes pour les citoyens 48

2.1 La participation citoyenne demeure une composante encore marginale de notre architecture démocratique, insuffisamment pilotée et périphérique aux institutions représentatives 49

2.1.1 Une institutionnalisation limitée à tous les niveaux et qui freine le passage à l'échelle de la participation citoyenne 49

2.1.2 Des moyens alloués insuffisants qui fragilisent le passage à l'échelle de la participation 51

2.1.3 La participation citoyenne demeure périphérique au fonctionnement des institutions représentatives, tant au niveau parlementaire qu'au niveau des exécutifs nationaux et locaux 54

2.2 Du mandat initial au droit de suite, le parcours participatif reste trop souvent interrompu et limité, au risque de diminuer la portée des dispositifs déployés et de ternir parfois la réputation de ces démarches 58

2.2.1 La mise à l'agenda demeure largement monopolisée par les institutions, laissant sans réponse une demande d'initiative citoyenne cristallisée autour du référendum 58

2.2.2 Un mandat et un cadrage insuffisamment précis qui fragilisent la démarche avant même son lancement···63
2.2.3 Le lien à la décision reste trop souvent incertain, tardif ou invisible pour le citoyen participant, alors qu'il constitue aujourd'hui le facteur le plus fort pour mobiliser les Français ···64
2.2.4 Sans droit de suite ni évaluation des dispositifs, la participation peut paradoxalement nourrir la défiance démocratique qu'elle prétend combattre···66
2.3 La participation demeure trop dépendante du territoire, du profil social et des moyens disponibles.70
2.3.1 L'inclusion des publics les plus éloignés de la vie politique reste trop variable pour assurer, aujourd'hui, un égal accès à la participation sur le territoire···70
2.3.2 L'absence de droits concrets associés à la participation et d'une reconnaissance institutionnelle formelle entretient les inégalités d'accès aux dispositifs et l'articulation insuffisante entre engagement et citoyenneté···73
2.3.3 L'IA constitue une opportunité pour élargir la participation à certains publics mais pourrait également creuser la « fracture » participative et générer des biais difficilement maîtrisables, notamment si sa mobilisation n'est pas articulée avec des dispositifs physiques···76

3 PARTIE 3 - LES PROPOSITIONS

Redéfinir notre pacte démocratique, pour une participation citoyenne institutionnalisée, ambitieuse et en phase avec les attentes des Français ···80
3.1 Bâtir une politique publique de la vie démocratique et insuffler une culture de la participation au quotidien···82
3.1.1 Diffuser une culture civique et citoyenne autour de la démocratie et de la participation : former et informer dès le plus jeune âge et tout au long de la vie···83
3.1.2 Bâtir une politique publique de la vie démocratique ···88
3.2 Légiférer pour protéger notre modèle démocratique et garantir une « justice démocratique » à l'ensemble des Français···95
3.2.1 Encadrer les exigences en matière de participation citoyenne au niveau du Gouvernement, des services de l'État et des territoires ···96
3.2.2 Installer une vie démocratique « continue » en faisant entrer la participation citoyenne dans le fonctionnement ordinaire de la démocratie représentative, de la mise à l'agenda à l'évaluation des politiques publiques···100

Conclusion – La refonte en profondeur de notre modèle démocratique et constitutionnel n'est plus une option mais un impératif···105

Annexes···107
Annexe n° 1 : liste des abréviations··· 107
Annexe n° 2 : liste des acteurs et personnes rencontrés et auditionnés ···110
Annexe n° 3 : liste des 120 démarches participatives volontaires qui ont été initiées par l'État et les institutions nationales depuis 2017···114
Annexe n° 4 : liste des zooms réalisés ··· 120
Annexe n° 5 : liste des ministres chargés de la participation citoyenne depuis 2020···121
Annexe n° 6 : liste des mesures proposées··· 122

Remerciements

J'adresse des immenses remerciements aux équipes du Centre interministériel de la Participation citoyenne (CIPC) de la Direction interministérielle de la Transformation publique (DITP) pour l'appui à cette mission et en particulier à Typhanie Scognamiglio, Léa Larose, Raphaël Copin et Elsa Feltz.

Toute ma gratitude à mon équipe parlementaire, Louis Gendreau, Alexia Nguyen quoc et Laure-Anne Kerisit, leur soutien, la qualité de leur travail et parfois leur patience me sont très précieux.

Merci également à toutes les personnes entendues ou auditionnées qui font vivre notre démocratie et réfléchissent à son avenir.

Introduction

« Rien n'est plus facile, au monde, que de discréditer la démocratie. »
George Orwell, *Fascisme et démocratie.*

Dans ce texte incisif, écrit au cœur de la Seconde Guerre mondiale, tandis que se déchaînaient la fureur et l'horreur nazies, l'écrivain britannique montre combien il est simple et souvent efficace de critiquer et d'attaquer la démocratie. Il y rappelle la fragilité des démocraties face à ses détracteurs, sans cesse renouvelés, et met également en lumière les contradictions intrinsèques des modèles démocratiques. Plus de quatre-vingts ans après, ce constat demeure d'une acuité remarquable et d'une actualité totale.

Oui, il est en effet aisé de dénigrer notre modèle démocratique. Partout dans le monde, les démocraties souffrent, sont attaquées de toutes parts, contestées jusque dans leur fondement comme dans leur capacité à constituer le modèle qui permet aux individus de s'exprimer et d'aspirer à un épanouissement tout à la fois individuel et collectif.

Pour autant… existe-t-il un meilleur modèle ? Existe-t-il une autre forme d'organisation permettant d'aspirer à la paix entre les nations, tendant vers des relations institutionnelles sereines et une société apaisée ?

L'objectif de ce rapport n'est pas d'établir une définition de la démocratie, définitions dont les manuels scolaires regorgent. Pour autant, il peut sans doute être utile de rappeler ce que prévoit la Constitution du 4 octobre 1958 en son article 2 : la République est fondée sur le principe démocratique énoncé comme le « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ». Cette affirmation de principe appuie l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, aux termes duquel, « *la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Encore faut-il que ces principes s'incarnent, car la démocratie ne vit que là où les conditions de leur réalisation sont réunies, où les institutions garantissent l'organisation des pouvoirs et l'expression du peuple. **Le suffrage universel**, **la séparation des pouvoirs**, **le pluralisme politique**, **le respect des libertés publiques**, qu'il s'agisse de la liberté d'expression, de la presse, de réunion, de manifestation ou de conscience et bien sûr **l'État de droit** comptent parmi les exigences sans lesquelles la démocratie ne saurait pleinement s'exercer. La Civil Liberties Union for Europe (Liberties)[1] retient d'ailleurs quatorze principes fondamentaux, dont le premier n'est autre que la participation des citoyens.

C'est précisément pour dresser un état des lieux de la participation citoyenne en France et réfléchir aux voies d'un renouveau démocratique que le Premier ministre Sébastien Lecornu et le ministre chargé des Relations avec le Parlement Laurent Panifous m'ont confié cette mission.

[1] Liberties, « La démocratie en 14 principes fondamentaux. Sur quoi se fonde une démocratie ? Voici 14 principes fondamentaux qui définissent et soutiennent tout système démocratique », Jonathan Day. [En ligne : https://www.liberties.eu/fr/stories/principles-of-democracy/44151]

Le sujet a déjà suscité de nombreux rapports et contributions, que nous avons analysés avec l'abondante littérature qu'il a fait naître. À ces lectures s'est ajouté le traditionnel travail d'audition, qui nous a permis d'entendre des élus engagés et les organisations qui les représentent, des chercheurs, des associations, des institutions : plus de 130 personnes ont ainsi pu s'exprimer et dresser avec nous quelques constats. Adossé à ce travail d'auditions, nous avons également souhaité réaliser des immersions sur le terrain permettant, là aussi, de côtoyer des expériences diverses avec le souci de rencontrer autant les initiateurs, les agents ayant mis en œuvre la participation citoyenne que les citoyens participants. Deux grandes enquêtes sont enfin venues compléter cette collecte : un sondage auprès de plus de 2 000 citoyens français et une enquête à destination des collectivités locales à laquelle plus de 1 600 communes, intercommunalités, départements et régions ont répondu. L'ensemble constitue une base dense et fiable pour analyser l'état de la participation dans notre pays.

Je remercie toutes les personnes auditionnées et entendues pour toutes les données, les illustrations, les témoignages mais aussi les propositions qu'elles ont bien voulu nous confier.

Nous sommes à la veille d'une élection présidentielle, moment majeur de notre cycle électoral, et moment idéal pour nous interroger sur notre modèle démocratique, et encore plus particulièrement au lendemain de manifestations entachées d'une violence et d'une radicalité que nous n'avions pas connues depuis longtemps dans notre pays. Si Orwell rappelle qu'il est simple d'attaquer les démocraties, il n'ignorait pas qu'elles peuvent aussi être malades et présenter des faiblesses. Avant même de commencer cette mission gouvernementale, nous avions la conviction que notre modèle était entaché d'importantes imperfections qui menaçaient sa crédibilité et sa capacité à emporter l'adhésion de tous les citoyens. Un des principaux défauts que nous percevions était le mode de scrutin des élections législatives qui ne permet pas une représentation réelle des forces politiques du pays et qui, couplé à l'hyperprésidentialisation de la Cinquième République, conduit à l'exacerbation du fait majoritaire. Celui qui gagne prend tout et décide de tout, voilà une des failles majeures de notre système représentatif, que bien des démocraties modernes ont su réformer. Le changement de mode de scrutin apparaît dès lors comme le préalable à toute ambition et un prérequis à toute idée de renouveau démocratique[2].

Mais ce changement, réclamé et porté par de nombreux courants et sensibilités politiques, suffira-t-il pour autant ? Ce serait réduire le désir de participation que d'y voir la seule et unique conséquence d'une conviction de n'être pas représenté, ou de l'être mal. L'envie et le besoin de participer procèdent, chez les citoyens, de ressorts autrement plus subtils et complexes comme le besoin d'échanger collectivement (90 % des Français), de faire entendre ses besoins (89 %) mais aussi de permettre aux élus de mieux comprendre les enjeux en présence grâce aux retours des citoyens (84 %)[3].

Ces chiffres disent les aspirations des citoyens. Ils témoignent aussi, à leur manière, d'une démocratie qui a su tenir ses promesses. Marc Sangnier définissait la démocratie comme étant *« l'organisation sociale qui tend à porter au maximum la conscience et la responsabilité civiques de chacun, dans la mesure de ses capacités et de ses forces, en lui permettant de prendre une*

[2] Proposition de loi visant à instaurer le scrutin proportionnel pour les élections législatives, n° 2010, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2025. [En ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b2010_proposition-loi].

[3] Enquête sur la participation citoyenne réalisée en ligne du 5 au 13 août 2026 par Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, sur un panel représentatif de 2 084 citoyens français âgés de 18 ans et plus.

part effective à la direction des affaires communes[4]*. »* Élever la conscience et le sens des responsabilités de citoyen, n'est-ce pas la plus belle des promesses républicaines ?

Il n'y a rien d'étonnant à ce que la volonté de participer se renforce dans une société où l'information circule plus librement que jamais. Pour autant, les frictions grandissent entre la croissance du niveau de conscience et de connaissance des citoyens, un accès accru et exponentiel à des informations toujours plus diverses[5], et l'impression d'être éloigné du processus de décision, d'une part, par un sentiment de non-représentativité, et d'autre part, par un constat d'impuissance des pouvoirs publics.

Dans ces conditions, la crise démocratique devient inévitable.

Tous les candidats qui imaginent aujourd'hui pouvoir gouverner le pays et conduire des politiques publiques doivent bien avoir en tête qu'ils seront dans l'incapacité de le faire en s'appuyant sur le fait majoritaire. Le fantasme d'une France qui se sentirait représentée avec une majorité à 50 plus 1 contre les autres n'existe plus, si tant est de penser que cela ait pu être autre chose qu'une illusion. Construire les politiques publiques et les lois pour les années qui viennent ne pourra s'imaginer sans la recherche d'un consensus citoyen, ni sans la volonté d'embarquer les Français dans toute leur diversité et avec parfois une appétence pour la chose publique à construire. Quel meilleur levier, dès lors, que celui de redonner aux citoyens, dans le cadre d'un État de droit réaffirmé, la possibilité de concourir à l'écriture d'un destin démocratique et républicain par le vote et par le choix, comme par l'écoute et l'expression de leurs volontés éclairées.

« Le commencement de bien vivre, c'est de bien écouter. »
Plutarque, *Œuvres morales*, « Comment écouter », II.

L'interstice électoral ne serait-il pas, sinon le seul, du moins le bon moment pour travailler et penser le temps long, en ménageant un moment démocratique hors des passions électorales où pourrait se construire la justice démocratique que les Français appellent de leurs vœux ?

La question du temps de l'action publique est primordiale et, plus que jamais l'adage rappelant que la vitesse ne doit pas emporter la précipitation n'a été aussi utile à rappeler. Plusieurs priorités politiques ne peuvent plus attendre. Pour le climat, pour la régulation numérique, pour l'adaptation de notre modèle social, pour donner des raisons d'espérer à notre jeunesse, il y a urgence à agir. Or, la tyrannie de l'instant entraîne les passions, radicalise les postures et conduit irrémédiablement à des décisions prises sans concertation, faute d'un débat citoyen apaisé et serein.

Nous devons résoudre une équation à plusieurs inconnues et concilier des injonctions qui semblent largement contradictoires. Il est nécessaire d'avoir des politiques publiques ambitieuses et novatrices pour s'intégrer dans le temps long de la transformation climatique inéluctable, qui trouble profondément notre vie, notre rapport au vivant et interroge chaque citoyen sur l'avenir. Mais nous devons, parallèlement, répondre à un temps emballé autour de mutations technologiques qui questionnent les fondements mêmes de notre humanité. Dans

[4] Marc Sangnier, *L'esprit démocratique*, 1905 [En ligne : https://archive.org/details/lespritdmocrat00sang/page/10/mode/2up]
[5] À l'heure des transformations numériques et des profondes mutations des secteurs de l'information, les politiques publiques ne peuvent pas ne pas se poser la question de l'accès à une information de qualité et vérifiée.

un monde troublé, où la paix n'est plus un bénéfice probable mais un impératif à reconstruire, la tentation est forte de céder à la formule simpliste d'une reprise en main autoritaire.

Entre la tentation autoritaire et la volonté révolutionnaire, un chemin existe, celui de l'affirmation de la démocratie, de sa transformation et de sa consolidation. Plutôt qu'une énième liste de propositions posées sur la table (laquelle se retrouverait très vite à caler une armoire), ce rapport se veut plutôt l'esquisse d'une méthode et l'affirmation des principes qui doivent permettre la rénovation de notre démocratie, pour aller vers une « démocratie continue » telle que définie par Dominique Rousseau dès 1992[6].

* * *

[6] Dominique Rousseau, Six thèses sur la démocratie continue, Paris, Odile Jacob, 2023.

,

Synthèse

Le mandat électoral ne suffit plus à satisfaire l'aspiration démocratique des Français. En 2026, 72 % d'entre eux estiment que la démocratie fonctionnerait mieux si les citoyens étaient associés de manière directe aux grandes décisions politiques (+ 8 points depuis 2020) et 77 % souhaitent être davantage associés aux décisions publiques qui les concernent[7]. Cette aspiration coexiste toutefois avec une défiance profonde vis-à-vis du pouvoir en place, puisque seuls 22 % des Français faisaient confiance à leur gouvernement en 2025.

Pour dresser son état des lieux de la participation citoyenne en France, la mission gouvernementale s'est appuyée sur l'audition de près de quarante institutions et acteurs, trois immersions territoriales et deux enquêtes inédites, menées auprès de 2 084 citoyens et de 1 682 collectivités.

La France a connu un « tournant participatif » réel depuis 2017

Depuis 2017, la participation citoyenne a changé d'échelle et de nature. Longtemps cantonnée à un socle d'obligations sectorielles et locales constitué à partir des années 1990, elle s'est enrichie de démarches volontaires, délibératives et parfois adossées à la décision politique. Le Grand débat national en a constitué le point d'inflexion et a conduit, en 2019, à la création du Centre interministériel de la Participation citoyenne (CIPC), puis d'un portefeuille ministériel dédié en 2020. Depuis près de dix ans, 120 démarches volontaires ont été initiées par l'État et les institutions nationales, dont trois conventions citoyennes nationales organisées par le CESE (climat, fin de vie, temps de l'enfant), devenu en 2021 le « carrefour des consultations publiques ». Le Parlement et la Cour des comptes s'en sont également saisis, en développant des outils et mécanismes directement en interne.

L'échelon territorial constitue un foyer majeur d'innovation en la matière. Ainsi, 85 % des collectivités de plus de 5 000 habitants ont organisé une démarche participative au cours des cinq dernières années, et un tiers d'entre elles sont allées au-delà de leurs seules obligations légales. Si le budget participatif constitue un outil particulièrement diffusé, 465 collectivités y ayant eu recours en 2024, certaines ont également fait le choix d'installer des assemblées citoyennes permanentes (Paris, Poitiers, Rouen).

Cette dynamique s'est accompagnée d'une institutionnalisation et d'une professionnalisation réelles. Une offre d'appui, une filière professionnelle et une doctrine méthodologique se sont constituées au gré des années et des dispositifs (mandat de participation rendu public, garants, tirage au sort, information plurielle et contradictoire, redevabilité, *etc.*). Les résultats sont aujourd'hui tangibles pour les participants, puisque plus de deux Français sur trois (69 %) ayant participé à un dispositif participatif se déclarent satisfaits de la manière dont la démarche a été organisée. Ces standards demeurent toutefois dépendants du volontariat des acteurs et concentrés là où existe une ingénierie pour les concrétiser. À titre d'exemple, 76 % des collectivités organisant des démarches participatives n'ont jamais eu recours au tirage au sort.

La participation peut enfin devenir une école de la citoyenneté. Loin d'un désengagement, les Français, et notamment les jeunes, déplacent leur engagement hors des cadres institutionnels

[7] Les sources des chiffres et informations mentionnés dans cette synthèse sont précisées dans le rapport, au sein des parties dédiées.

et partisans, comme l'ont rappelé les mobilisations lycéennes d'octobre 2026 : 42 % des 18-24 ans ne se sentent proches d'aucun parti, mais près de 28 % des 15-30 ans font régulièrement du bénévolat associatif. Conseils de jeunes, enseignement moral et civique (EMC) et associations constituent donc autant de portes d'entrée et de leviers d'engagement, auxquels il reste désormais à offrir des débouchés institutionnels.

Pour autant, ce tournant participatif ne répond pas à la crise démocratique

La participation citoyenne demeure une composante marginale de notre architecture démocratique. Elle ne constitue pas une politique publique à part entière et ne s'appuie ni sur une doctrine gouvernementale arrêtée, ni sur un cadre juridique transversal robuste, ni sur des moyens d'évaluation suffisants. Ainsi, la CNDP compte onze ETP, le CIPC en totalise quatre et le CESE trois, tandis qu'aucune des deux assemblées parlementaires ne dispose d'un véritable service dédié. Localement, seules 14 % des collectivités de plus de 5 000 habitants disposent d'un service exclusivement dédié et 61 % n'ont aucune ligne budgétaire spécifique. Il perdure donc un écart important entre la dynamique institutionnelle, les moyens et un volet juridique relativement restreint.

Elle reste surtout périphérique au fonctionnement des institutions représentatives. Les résultats des démarches ministérielles ne sont ni présentés ni débattus de façon systématique devant le Parlement, puisqu'aucune procédure n'organise formellement le passage des travaux citoyens à l'examen législatif. Cette marginalité est entretenue par la défiance d'une partie du personnel politique et administratif, qui peut percevoir la participation comme un « gadget », voire comme une dépossession de ses propres prérogatives. Aucune collectivité de plus de 100 000 habitants ne la juge inutile, alors que c'est le cas de 12 % des collectivités de moins de 5 000 habitants. Les citoyens sont pourtant 64 % à rejeter l'idée selon laquelle les élus n'auraient pas à « confier la prise de décision à de simples citoyens ».

Le lien à la décision, premier facteur de mobilisation des citoyens, reste trop souvent incertain, tardif ou invisible. Près de six Français sur dix estiment que leurs contributions ne sont pas suffisamment prises en compte, alors même que 60 % des Français intéressés par une démarche participative font de la garantie d'une prise en compte de leurs contributions leur premier motif d'engagement. Le décalage entre effets réels et perçus est ainsi patent. Une majorité de Français estiment que la Convention citoyenne pour le climat n'a pas influencé l'action publique, alors que 71 % de ses propositions ont été mises en œuvre en tout ou partie. Faute de droit de suite et d'évaluation (62 % des collectivités ne mesurent pas l'impact de leurs démarches), la participation peut paradoxalement nourrir, *in fine*, la défiance qu'elle prétend combattre.

Enfin, l'accès à la participation demeure trop dépendant du territoire, du profil social et des moyens disponibles. Pour les collectivités de moins de 5 000 habitants, l'absence de dispositif participatif demeure majoritaire (55 %). Même lorsque des démarches sont réalisées, les dispositifs mobilisent d'abord les publics les mieux dotés, moins d'une collectivité sur deux estimant parvenir à associer des habitants éloignés de la chose publique. L'absence de droits attachés à la participation (congé opposable, indemnisation) tient en outre à distance les publics les plus précaires. Au total, 78 % des Français n'ont participé à aucune démarche au cours des cinq dernières années. L'intelligence artificielle pourrait à terme permettre de faciliter le développement de ces démarches, *a fortiori* lorsqu'elles ont vocation à être menées en ligne, mais le risque de creuser la « fracture » participative sans ancrage dans des dispositifs physiques est réel et doit ainsi être considéré.

Deux étapes pour redéfinir notre pacte démocratique

Pour passer d'une parole citoyenne convoquée par intermittence à une « démocratie continue », organisée à chaque étape du cycle de décision publique, la mission gouvernementale formule une méthode, articulée autour de deux étapes et de 24 mesures distinctes.

Première étape : bâtir une politique publique de la vie démocratique, à droit constant (mesures n° 1 à 14)

Diffuser une culture de la participation, en formant et en informant. La mission recommande d'abord de soutenir l'indépendance et la qualité de la presse, en s'appuyant sur les travaux des États généraux de l'information, car il n'est pas de participation éclairée sans un accès de chacun à une information fiable et pluraliste. Dans la continuité de ces réflexions, une convention citoyenne sur l'IA et ses usages dans la vie démocratique pourrait également être organisée. La mission recommande également d'intégrer la participation citoyenne dans la formation initiale et continue des élus et des agents publics, de former les citoyens tirés au sort avant leur entrée dans un dispositif et de renforcer l'apprentissage à la citoyenneté durant le cursus scolaire. À cet égard, les visites dans les institutions de la République, le renforcement de la démocratie scolaire et la réalisation d'expérimentations délibératives pourraient être encouragés, tandis que l'augmentation du coefficient attribué à l'EMC pourrait faire l'objet d'une étude *ad hoc*. La mission propose enfin un baromètre annuel de la vie démocratique et une plateforme Agora utilisée en point d'entrée national pour participer et interpeller.

Doter ces pratiques d'une doctrine et de moyens renforcés, afin d'établir une véritable politique publique de la participation citoyenne. Aucune démarche ne devrait être engagée sans une note de cadrage publique précisant le mandat, le lien à la décision et les engagements de redevabilité, et qui pourrait être complétée *a posteriori* par une réponse motivée du décideur sur chaque proposition. Pour accompagner la montée en puissance de ces dispositifs, la mission recommande la mise en place d'un agenda annuel de la délibération citoyenne, l'établissement d'une mission administrative dédiée à la vie démocratique, l'instauration, par décret, d'une indemnisation des participants aux dispositifs nationaux ainsi que l'élaboration d'un référentiel commun de l'évaluation de l'impact. Au niveau territorial, la mutualisation de l'ingénierie doit être promue et appuyée par un fonds national d'aide à la vie démocratique.

Seconde étape : légiférer pour garantir une « justice démocratique » à tous les Français (mesures n° 15 à 23)

Encadrer les exigences de qualité et créer de nouveaux droits. Une loi consacrée à la vie démocratique rendrait opposables, par une révision du CRPA, les exigences définies à la première étape (cadrage préalable, publication des résultats, réponse motivée et évaluation) et pourrait pérenniser les instances consultatives des enfants et des adolescents. D'autres dispositions, relevant d'une loi organique ou des règlements des assemblées, contraindraient le Gouvernement à justifier, dans l'étude d'impact des projets de loi, le recours ou non à une concertation citoyenne et à en présenter les résultats au Parlement. Elles assoupliraient également les conditions d'examen des pétitions, en abaissant les seuils et en garantissant un débouché. Enfin, un statut du citoyen participant pourrait être créé et assorti d'un régime d'indemnisation et d'un « droit à participer » opposable à l'employeur, dans la limite de dix jours par an.

Installer une vie démocratique « continue » au cœur des institutions représentatives. Pour compléter cette seconde étape, la mission propose de créer au Parlement des mécanismes dédiés à la participation citoyenne, en renforçant l'articulation avec le CESE ou en dotant les

assemblées d'un service propre. En complément, le tirage au sort pourrait être rendu obligatoire pour tout dispositif appelé à nourrir un texte de loi, l'évaluation citoyenne des politiques publiques pourrait également être renforcée et une commission permanente dédiée à l'évaluation et à la vie démocratique pourrait être créée au sein de chaque assemblée.

Ces mesures ne représentent toutefois qu'un premier niveau d'ambition, car la refonte en profondeur de notre modèle démocratique et constitutionnel ne constitue plus une option mais un impératif. Seule une révision constitutionnelle permettra en effet de dépasser le mandat représentatif comme unique horizon participatif (mesure n° 24). Cette dernière appelle des travaux de long terme, notamment sur le mode de scrutin ou l'abaissement de l'âge du droit de vote à 16 ans. Alors que seuls 28 % des Français jugent probable que leurs avis soient réellement pris en compte lors d'une consultation, ce rapport s'attache donc à identifier les leviers immédiatement actionnables mais aussi à entrevoir et à nommer les transformations d'ampleur désormais devenues nécessaires.

MISSION GOUVERNEMENTALE – NOVEMBRE 2026

Vision intégrée de la participation citoyenne formant le socle d'une « démocratie continue »

Passer d'une parole citoyenne convoquée par intermittence à une « **démocratie continue** », avec des citoyens associés à chaque étape de la décision :

POUVOIR EXÉCUTIF associe les citoyens à chaque grande réforme + **POUVOIR LÉGISLATIF** délibère, contrôle et évalue avec eux + **POUVOIR CITOYEN** prend l'initiative, dès la jeunesse = **UNE « DÉMOCRATIE CONTINUE »**

POUVOIR CITOYEN – Les citoyens prennent directement l'initiative, dès la jeunesse

DURANT LA JEUNESSE

- **Se former à la délibération dès le plus jeune âge, notamment à l'école** – MESURE 2
- **Siéger dans un conseil de jeunes** – MESURE 19
- **Voter dès 16 ans** – RÉVISION DE LA CONSTITUTION

À L'ÂGE ADULTE

- **Participer à une démarche participative en présentiel et suivre la formation civique en amont** – MESURES 4, 11 ET 18
- **Participer aux consultations en ligne, suivre les suites données et interpeller le Gouvernement sur Agora** – MESURE 6
- **Pétitionner, avec des débouchés garantis**
  - **Débat par le Parlement ou l'assemblée locale** – MESURE 17
  - **Convention citoyenne obligatoire** – RÉVISION DE LA CONSTITUTION
- **Participer à une concertation avant un référendum** – RÉVISION DE LA CONSTITUTION

	POUVOIR EXÉCUTIF	POUVOIR LÉGISLATIF
1 PROGRAMMER	**Agenda annuel de la délibération citoyenne annoncé, sous l'égide du Premier ministre** – MESURE 9	**Un groupe ou une commission parlementaire saisit…** – MESURE 20 → **le CESE** – SCÉNARIO 1 / **une ingénierie interne au Parlement** – SCÉNARIO 2
2 JUSTIFIER	**Le recours à la concertation justifié et cadré dans l'étude d'impact** – MESURES 8 ET 16	
3 CONCERTER	**Une concertation pilotée par la mission vie démocratique, avec des citoyens tirés au sort** – MESURES 6, 10, 11 ET 21	**… pour une concertation avec des citoyens tirés au sort** – MESURES 20 ET 21
4 RESTITUER	**Des résultats restitués devant le Parlement** – MESURE 16	**Une restitution devant les commissions compétentes** – MESURE 16
5 RENDRE DES COMPTES	**Une redevabilité à 6 mois et 1 an sur la plateforme Agora** – MESURE 8	**La redevabilité de la loi, qui trace les propositions citoyennes sur une plateforme dédiée** – MESURE 16
6 ÉVALUER	**L'impact des démarches évalué et restitué dans un baromètre annuel** – MESURES 5 ET 14	**Une évaluation citoyenne des politiques publiques** – MESURES 22 ET 23

CE QUI EST FAISABLE – **À droit constant** – étape 1 – **Voie législative** – étape 2 – **Révision constitutionnelle** – Conclusion

1 PARTIE 1 - LE TOURNANT ENGAGÉ

La France a connu un « tournant participatif » réel depuis 2017

des formes diversifiées, une professionnalisation accentuée et de nouvelles pratiques à tous les échelons

1.1 Une palette de dispositifs qui s'est densifiée

- 1.1.1 Un socle juridique d'obligations hérité des années 1990
- 1.1.2 Depuis 2017, des démarches volontaires multipliées par l'État
- 1.1.3 Des collectivités qui diversifient et innovent au-delà de la loi

1.2 Une participation institutionnalisée et professionnalisée

- 1.2.1 Une dynamique portée aussi à l'échelle internationale
- 1.2.2 Des institutions et dispositifs d'appui installés
- 1.2.3 Des méthodes professionnalisées, des dispositifs robustes
- 1.2.4 Des compétences internalisées au national, davantage externalisées au local

1.3 La participation, une école de la citoyenneté

- 1.3.1 Une envie d'agir persistante, aux formes renouvelées
- 1.3.2 Un apprentissage démocratique porté par l'école
- 1.3.3 Des démarches associatives tout au long de la vie

2 PARTIE 2 - LES LIMITES ATTEINTES

Ce tournant ne répond pas encore à la crise démocratique

une institutionnalisation limitée, une prise insuffisante sur les décisions et des inégalités d'accès persistantes

2.1 Une participation encore marginale et périphérique

- 2.1.1 Une institutionnalisation limitée à tous les niveaux
- 2.1.2 Des moyens alloués insuffisants pour passer à l'échelle
- 2.1.3 Une place périphérique dans les institutions représentatives

2.2 Un parcours participatif trop souvent interrompu

- 2.2.1 Une mise à l'agenda monopolisée par les institutions
- 2.2.2 Un mandat et un cadrage insuffisamment précis
- 2.2.3 Un lien à la décision incertain, tardif ou invisible
- 2.2.4 Ni droit de suite, ni évaluation des dispositifs

2.3 Un accès à la participation encore inégal

- 2.3.1 Une inclusion variable des publics les plus éloignés
- 2.3.2 Peu de droits concrets attachés à la participation
- 2.3.3 L'IA, entre élargissement et risque de fracture participative

3 PARTIE 3 - LES PROPOSITIONS

Il est donc désormais nécessaire de redéfinir notre pacte démocratique

deux étapes de mesures, à droit constant puis par la voie législative

3.1 Étape 1 : bâtir une politique publique de la vie démocratique et insuffler une culture de la participation au quotidien

- 3.1.1 **Diffuser une culture civique et citoyenne**
  Mesures n° 1 à 7
- 3.1.2 **Bâtir une politique publique de la vie démocratique**
  Mesures n° 8 à 14

3.2 Étape 2 : légiférer pour garantir une « justice démocratique »

- 3.2.1 **Encadrer les exigences en matière de participation citoyenne**
  Mesures n° 15 à 19
- 3.2.2 **Installer une vie démocratique « continue »**
  Mesures n° 20 à 23

Conclusion – la refonte en profondeur de notre modèle démocratique et constitutionnel n'est plus une option mais un impératif

PARTIE 1 LE TOURNANT ENGAGÉ

La France a connu un « tournant participatif » réel depuis 2017 : les formes de participation se sont diversifiées, la professionnalisation s'est accentuée et de nouvelles pratiques démocratiques ont été déployées à tous les échelons

1.1 Une palette de dispositifs qui s'est densifiée

Constat : l'État et les collectivités ont élargi l'éventail des formats mobilisés

1.1.1
Un socle juridique d'obligations hérité des années 1990

1.1.2
Depuis 2017, des démarches volontaires multipliées par l'État

1.1.3
Des collectivités qui diversifient et innovent au-delà de la loi

1.2 Une participation qui s'est institutionnalisée et professionnalisée

Constat : des institutions d'appui, des méthodes éprouvées, une reconnaissance internationale

1.2.1
Une dynamique portée aussi à l'échelle internationale

1.2.2
Des institutions et dispositifs d'appui installés

1.2.3
Des méthodes professionnalisées, des dispositifs robustes

1.2.4
Des compétences internalisées au national, davantage externalisées au local

1.3 La participation peut devenir une école de la citoyenneté

Constat : la participation relie éducation démocratique, délibération et engagement

1.3.1
Une envie d'agir persistante, aux formes renouvelées

1.3.2
Un apprentissage démocratique porté par l'école

1.3.3
Des démarches associatives tout au long de la vie

1.1 La palette des dispositifs s'est progressivement densifiée sous l'effet de la multiplication des démarches menées par l'État et les collectivités territoriales

1.1.1 Les formes obligatoires de participation reposent principalement sur un socle juridique établi à partir des années 1990, centré sur certains champs de l'action publique

59 % des Français considèrent qu'il est particulièrement utile de mettre en place des démarches de participation citoyenne pour les projets d'infrastructures ou d'aménagement du territoire au niveau local (voirie, pistes cyclables, réhabilitation de quartiers, etc.)[8].

L'obligation faite à l'administration de consulter le public procède d'une construction par strates, adossée à des champs sectoriels déterminés et non à un cadre transversal. Le périmètre de ce qui doit être soumis au public est ainsi le produit d'une sédimentation législative plus que d'un choix stratégique d'ensemble. Si les premières traces d'une participation citoyenne encadrée par la loi remontent à la loi impériale de 1810[9], qui introduisait l'enquête publique pour les expropriations pour cause d'utilité publique, ce dispositif est demeuré un mécanisme de consultation ponctuel et a posé les bases d'une tradition juridique qui ne prendra toute son ampleur qu'à la fin du XXe siècle. En effet, ce sont les grandes lois de démocratisation, adoptées à partir des années 1990, qui ont ancré durablement une culture de la consultation, transformant des pratiques jusqu'alors discrétionnaires en obligations légales. En l'espace de deux décennies, un socle normatif s'est ainsi constitué, autour de trois assises principales.

La première assise, et la plus structurée, a été posée dans le champ de l'environnement, de l'énergie et de l'aménagement du territoire. Dès 1995, la loi dite « Barnier »[10] a institutionnalisé le débat public en confiant à la Commission nationale du débat public (CNDP) la mission de l'organiser. Ce cadre a été renforcé par la Convention d'Aarhus[11] en 1998, puis élevé au rang constitutionnel avec la Charte de l'environnement en 2005[12], dont la CNDP, érigée en autorité administrative indépendante en 2002[13], assure aujourd'hui l'effectivité[14]. Dans ce contexte, les projets ou réformes présentant un impact majeur sur l'environnement ou l'aménagement du territoire se voient systématiquement soumis à des procédures de consultation, qu'il s'agisse de débats publics ou d'enquêtes préalables. Cette dynamique s'est notamment concrétisée par l'intégration systématique de la participation citoyenne dans les procédures d'urbanisme et d'aménagement. Dès 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite

[8] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[9] Loi du 8 mars 1810 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.
[10] Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
[11] Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998.
[12] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.
[13] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; art. L. 121-1 du code de l'environnement.
[14] Notamment de l'article 7 relatif au droit à la participation.

« SRU »[15], a rendu obligatoire la concertation du public lors de l'élaboration ou de la révision des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), avant que la loi « ALUR »[16] ne renforce ce principe en 2014, en étendant la concertation obligatoire aux projets et opérations d'aménagement ou de construction susceptibles d'affecter l'environnement ou de modifier le cadre de vie. Par ailleurs, la loi d'orientation des mobilités de 2019 a étendu cette logique aux projets de mobilité ainsi qu'à la création des zones à faibles émissions[17], introduisant des mécanismes spécifiques de concertation pour ces enjeux. Dans ce champ, l'information et la participation du public se sont ainsi progressivement imposées comme un droit reconnu au citoyen.

Plus récemment, les compétences de la CNDP se sont élargies, notamment à la suite de l'ordonnance de 2016 qui a permis d'ancrer les pratiques relatives aux concertations préalables et d'étendre ses saisines obligatoires aux plans et programmes nationaux[18]. De nouveaux domaines sectoriels ont également été concernés par ces démarches, comme les façades maritimes[19] et les zones industrielles homogènes[20], ainsi qu'en témoigne le débat public « global » organisé en 2025 et ayant permis de mettre en discussion un ensemble de projets ainsi que les effets cumulés à l'échelle du territoire de Fos-Berre Provence (cf. zoom n° 1).

« Une concertation préalable portant sur un projet de valorisation d'un site local a été lancée par la collectivité avec pour but : informer la population des objectifs du projet d'aménagement, expliquer les impacts du projet sur le cadre de vie des habitants et leur environnement, recueillir l'avis et les attentes des habitants en vue de leur prise en compte dans les phases ultérieures du projet. »

– Une commune de moins de 20 000 habitants

La deuxième assise de ce socle normatif, développée plus tardivement, procède d'une logique différente et a permis de renforcer la représentation des personnes directement concernées dans le champ sanitaire et médico-social. La loi du 2 janvier 2002[21] a marqué une première étape en instaurant les conseils de la vie sociale, chargés de formuler des avis et des propositions sur la gestion des établissements médico-sociaux. Cette logique a été approfondie par la loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires (HPST) de 2009[22], qui a créé les conférences régionales de santé et d'autonomie, permettant aux usagers de contribuer à l'élaboration des politiques régionales de santé. Enfin, la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV), adoptée en décembre 2015[23], a complété ce dispositif en instaurant des conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie, offrant un cadre de participation à l'échelle locale. **Ces instances, bien que consultatives, ont ouvert une voie**

[15] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
[16] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
17 Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ; art. L. 2213-4-1 du CGCT.
[18] Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.
[19] Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.
[20] Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.
21 Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.
22 Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.
23 Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

inédite en intégrant des citoyens directement concernés dans des domaines historiquement dominés par les seuls professionnels et experts institutionnels.

Enfin, la troisième assise de la construction de ce cadre normatif n'a pas été pensée de façon sectorielle mais territoriale. Elle a visé en effet à rapprocher la décision publique du citoyen aux échelles intercommunale, communale et infracommunale. La loi Voynet de 1999[24] a ainsi donné naissance aux conseils de développement, des organes consultatifs multi-acteurs qui contribuent à l'élaboration des politiques publiques à l'échelle intercommunale. Ces conseils, dont les présidents sont fédérés au sein d'une association nationale[25], forment un réseau d'échanges et de partage d'expériences. À une échelle plus fine, la loi Vaillant de 2002[26] a rendu obligatoires les conseils de quartier dans les communes de 80 000 habitants et plus, laissant aux conseils municipaux le soin d'en définir la composition et les modalités de fonctionnement. La loi Lamy de 2014[27] a ensuite étendu cette logique aux quartiers prioritaires, en créant les conseils citoyens, dont l'objectif est de coconstruire les politiques de la ville avec les habitants. Cette assise a été par la suite de nouveau renforcée par la loi « NOTRe » (2015)[28], qui a rendu obligatoires les conseils de développement dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants, puis par la loi « Engagement et proximité » (2019)[29], qui a relevé ce seuil à 50 000 habitants. Plus récemment, la création d'une fédération nationale des conseils citoyens en 2025[30] a marqué une nouvelle étape dans la structuration de ces dispositifs, offrant un appui aux collectivités locales.

> ***« Le conseil de développement a été créé en 2002. Son existence n'a jamais été remise en cause sur le territoire, il apporte un regard "pas de côté" intéressant sur les politiques publiques. »***
> *– Une communauté d'agglomération de moins de 250 000 habitants*

Ce socle obligatoire constitue le fondement historique de la participation citoyenne en France et a ancré une culture sectorielle et locale de la concertation. Les volumes en attestent : la CNDP a organisé, depuis sa création, une centaine de débats publics et 821 concertations[31], et l'on dénombrait, en 2022, 338 conseils de développement[32] et 1 034 conseils citoyens, dont 72,8 % étaient actifs[33].

[24] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
[25] Coordination nationale des conseils de développement. [En ligne : https://conseils-de-developpement.fr/].
[26] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
[27] Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.
[28] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
[29] Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ; art. L. 5211-10-1 du CGCT.
[30] Fédération nationale des conseils citoyens, communiqué de presse. [En ligne : https://www.cojepmoselle.org/UserFiles/File/conseils-citoyens/actus/cp-2025-creation-de-la-federation-nationale-des-conseils-citoyens.pdf].
[31] Audition de la CNDP, 8 juillet 2026.
[32] Coordination nationale des conseils de développement, *op. cit.*
[33] Observatoire national de la politique de la ville de l'ANCT, *Dynamiques citoyennes dans les quartiers prioritaires*, Rapport 2022 – Études, 2023.

ZOOM N° 1 – Débat public « Fos-Berre Provence : un avenir industriel en débat », 2025[34]

Organisé du 2 avril au 13 juillet 2025, le débat public « Fos-Berre Provence : un avenir industriel en débat » constitue le premier débat global conduit par la CNDP au titre de l'article L. 121-8-2 du code de l'environnement, issu de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte. Plutôt que d'examiner les projets un à un, cette démarche visait à mettre en discussion, à l'échelle de Fos-Étang de Berre et des territoires associés, la cohérence d'un ensemble de projets industriels, énergétiques, logistiques et d'infrastructures, ainsi que leurs effets cumulés, afin d'éclairer les décisions publiques à venir.

Pour toucher un large public, la démarche a combiné les formats de mobilisation : 43 rencontres publiques, dont des réunions, visites de sites, webinaires, débats mobiles et ateliers, ainsi que des dispositifs de participation en ligne. Elle a réuni 5 206 participants directs, suscité 487 contributions en ligne et donné lieu à 138 cahiers d'acteurs.

Il en ressort une demande de cohérence et de planification à l'échelle du territoire. Si la vocation industrielle de Fos-Berre Provence est globalement reconnue, les participants ont insisté sur la nécessité de mieux prendre en compte les effets cumulés des projets sur l'emploi, l'eau, la biodiversité, la santé, la qualité de l'air, les mobilités et les infrastructures, et ont demandé une priorisation des projets au regard des capacités et contraintes du territoire. Revient également, de façon récurrente, la demande d'une gouvernance associant davantage les collectivités, les acteurs économiques, la société civile et les citoyens. À l'issue du débat, l'État a annoncé plusieurs mesures destinées à prolonger la dynamique engagée, notamment la mise en place d'un pacte de gouvernance associant les parties prenantes, ainsi qu'une concertation continue globale avec un garant de la CNDP et la poursuite de l'analyse des effets cumulés.

1.1.2 Depuis 2017, l'État et les institutions nationales ont multiplié les démarches volontaires, notamment délibératives

120 démarches participatives volontaires ont été initiées par l'État et les institutions nationales (ministères, Parlement, CESE) depuis 2017[35].

Le tournant engagé depuis 2017 ne tient pas au seul accroissement du nombre de démarches mais également à leur changement de nature. En effet, l'État est passé d'une consultation obligatoire, sectorielle et procédurale à des démarches volontaires, délibératives et parfois adossées à la décision politique. Cette dynamique n'est d'ailleurs pas isolée : selon les observations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) citées par la Cour des comptes, 177 processus délibératifs ont été recensés entre 2011 et 2019 au sein des pays membres, avec une moyenne de 25 processus par an entre 2016 et 2019,

[34] Commission nationale du débat public, « Les enseignements du débat », septembre 2025.
[35] Recensement réalisé par la mission gouvernementale (cf. annexe n° 3).

illustrant une tendance internationale à l'essor de ces pratiques[36]. Amorcé par l'exécutif, ce mouvement s'est ensuite étendu aux autres institutions nationales et à un champ de sujets toujours plus large.

Le Grand débat national, organisé en réponse au mouvement des « Gilets jaunes », en a constitué le point d'inflexion, en installant au sein de l'État l'idée qu'« *aucune réforme d'ampleur, qu'elle ait un volet législatif ou non, ne pourra être lancée sans garantir les conditions d'une participation réelle et sincère des citoyens […]* »[37]. Cette déclaration du Premier ministre, en juin 2019, a ainsi ouvert la voie à la création du Centre interministériel de la Participation citoyenne (CIPC) au sein de la Direction interministérielle de la Transformation publique (DITP) en novembre 2019, dont la mission consiste à bâtir une politique publique de la participation citoyenne comme part intégrante de notre démocratie. Dans son sillage, les démarches volontaires d'envergure se sont succédé, à l'image du volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe (2021), des États généraux de la justice (2021-2022) ou de la concertation nationale sur le mix énergétique (2022-2023). Dès 2020, un portefeuille ministériel dédié à la participation citoyenne a d'ailleurs été créé pour la première fois au sein du Gouvernement. Cette attribution a depuis été confiée à un membre de l'exécutif à chaque changement de gouvernement, sous des intitulés variables (cf. annexe n° 5).

Placé auprès du ministre chargé de la participation citoyenne, le CIPC coordonne donc des travaux au niveau interministériel et dispose, pour cela, d'une feuille de route articulée autour de cinq axes :

- mettre en œuvre la feuille de route de l'État en matière de participation citoyenne et piloter la politique publique de la vie démocratique au niveau interministériel ;
- piloter le plan d'action national dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert ;
- piloter l'application Agora et le site internet de l'État agora.gouv.fr (cf. zoom n° 2) ;
- diffuser l'expertise et former les administrations pour une transformation culturelle et des pratiques ;
- renforcer la pratique de la participation dans les administrations sur les grandes réformes de l'État.

Depuis sa création, il a accompagné 30 dispositifs initiés par des ministres ou des préfets, dont 5 en présentiel réunissant 1 300 citoyens et 25 consultations en ligne ayant mobilisé plus de 525 000 participants[38].

Cette dynamique ne s'est pas limitée à l'exécutif. Le cercle des porteurs de démarches participatives s'est progressivement élargi aux autres institutions, au premier rang desquelles le CESE.

En effet, la mission participative du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consacrée par la loi organique du 15 janvier 2021[39], faisant de la troisième assemblée de la

[36] Cour des comptes, *Les dispositifs de participation citoyenne à la décision publique*, septembre 2026. [En ligne : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-dispositifs-de-participation-citoyenne-la-decision-publique].
[37] 3e comité interministériel de la transformation publique, 20 juin 2019.
[38] Audition de la DITP, 30 juin 2026.
[39] Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

République le « carrefour des consultations publiques »[40]. Elle peut désormais « à son initiative ou à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence. »[41] Cette réforme a également acté l'usage du tirage au sort pour mobiliser les citoyens et modernisé le droit de pétition du CESE, abaissant l'âge nécessaire pour participer (16 ans contre 18 ans) et le seuil de signatures requis pour qu'une pétition soit examinée (150 000 signatures contre 500 000 signatures).

Sur saisine du Gouvernement, il a organisé trois conventions citoyennes nationales, couvrant plusieurs enjeux sociétaux : sur le climat entre octobre 2019 et juin 2020, sur la fin de vie entre décembre 2022 et avril 2023, puis sur les temps de l'enfant entre juin et novembre 2025. En 2026, le CESE s'est autosaisi pour la première fois pour une convention citoyenne sur les finances publiques, dont les conclusions seront rendues par les conventionnels au printemps 2027[42]. Il a également élargi les modalités de participation en intégrant les citoyens non seulement dans le cadre des conventions, mais aussi dans ses propres travaux, notamment au sein des formations chargées d'élaborer ses avis. Ces mobilisations ont ainsi comptabilisé plus de 60 000 citoyens entre 2021 et 2026, dont notamment 55 000 lors de consultations en ligne, 500 en journées délibératives et 700 en ateliers territoriaux. La médiatisation de ces initiatives a par ailleurs contribué à une meilleure connaissance des dispositifs participatifs par le grand public. Selon une enquête du CEVIPOF, 46 % des répondants déclarent avoir déjà entendu parler des assemblées citoyennes, des conventions citoyennes ou des mini-publics tirés au sort. Ce taux atteint 58 % pour le Grand débat national et la Convention citoyenne pour le climat[43].

Au niveau du Parlement, **cette dynamique s'est également traduite par des initiatives concrètes**. L'Assemblée nationale a organisé 27 consultations citoyennes depuis 2018 à l'appui de missions d'information via sa plateforme dédiée et a expérimenté l'association de citoyens à ses travaux. Les députés disposent par ailleurs de la possibilité d'organiser des « Parlements de circonscription », invitant leurs concitoyens à coconstruire des propositions de loi. Le Sénat s'est lui aussi engagé dans cette voie. Entre 2018 et 2022, 13 consultations citoyennes ont été organisées par la chambre haute à l'appui de ses travaux législatifs et de contrôle[44]. Plus récemment, des consultations sur les zones à faibles émissions (2023)[45] ou la paupérisation des copropriétés (2024) ont également été menées[46].

Au-delà des assemblées constitutionnelles, la **Cour des comptes** s'est elle aussi engagée dans cette dynamique depuis 2022 en créant une plateforme citoyenne participative qui a déjà

[40] Exposé des motifs du projet de loi organique n° 3184 relatif au Conseil économique, social et environnemental, déposé le 7 juillet 2020.
[41] Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, art. 4-3.
[42] CESE, « Le CESE lance une convention citoyenne sur les finances publiques », publié le 9 septembre 2026. [En ligne : https://www.lecese.fr/actualites/le-cese-lance-une-convention-citoyenne-sur-les-finances-publiques].
[43] CEVIPOF, *Les Assemblées citoyennes : un espoir sur fond de défiance politique*, 2025.
[44] Sénat, « Consultations citoyennes ». [En ligne : https://www.senat.fr/le-senat-et-vous/participer-aux-consultations/consultations-citoyennes.html].
[45] Consultation menée du 17 avril 2023 au 14 mai 2023 dans le cadre de la mission d'information sur l'acceptabilité des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). [En ligne : https://www.senat.fr/le-senat-et-vous/participer-aux-consultations/detail-actualite/la-mise-en-place-des-zones-a-faibles-emissions-m-zfe-m-638.html].
[46] Consultation menée du 19 mars 2024 au 15 mai 2024 dans le cadre de la commission d'enquête sur la paupérisation des copropriétés immobilières. [En ligne : https://www.senat.fr/le-senat-et-vous/participer-aux-consultations/detail-actualite/2706.html].

permis d'intégrer 90 thèmes au programme de travail de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)[47].

Parallèlement à cet élargissement du cercle des porteurs, le champ des sujets soumis au débat s'est considérablement étendu, sans qu'aucun domaine n'en paraisse *a priori* exclu. Les démarches participatives portent désormais aussi bien sur des réformes structurelles, comme celle des retraites envisagée dès 2018[48], que sur des enjeux de société tels que la fin de vie, la souveraineté alimentaire ou la prévention du harcèlement scolaire. Les données disponibles confirment d'ailleurs la volonté des citoyens de s'exprimer sur l'ensemble des débats publics : 57 % des Français contestent l'idée selon laquelle les questions publiques et politiques relèveraient exclusivement d'une expertise technique inaccessible aux citoyens[49].

L'écart entre les volets institutionnel et juridique doit toutefois être souligné. La France dispose d'un service administratif dédié, d'institutions au mandat élargi et d'outils communs, à commencer par la plateforme Agora. Pour autant, le socle normatif se réduit aujourd'hui à un article de principe et à des engagements internationaux peu contraignants (cf. 2.1.1). Le chemin reste important à parcourir : faire de la participation une modalité ordinaire de l'action publique suppose une transformation profonde des pratiques administratives, des modes de décision et des cultures institutionnelles. Une telle évolution, par son ampleur, ne peut raisonnablement se réaliser en une dizaine d'années.

ZOOM N° 2 – La plateforme de dialogue entre les citoyens et le Gouvernement Agora

Le CIPC pilote la plateforme Agora, lancée en 2023, qui compte aujourd'hui 633 000 utilisateurs. Celle-ci permet à l'État de proposer des consultations en ligne aux citoyens : 175 400 Français ont ainsi participé à l'une des 22 consultations proposées sur différentes politiques publiques (vieillissement de la population, souveraineté alimentaire, rémunération des agriculteurs, refonte du métier d'infirmier, place de l'intelligence artificielle (IA), etc.) pour un total de 290 000 questionnaires remplis. Le CIPC accompagne les commanditaires dans le cadrage et l'élaboration des consultations, puis dans l'analyse et la prise en compte des résultats.

Les citoyens peuvent participer via une application ou le site agora.gouv.fr, qui recense toutes les synthèses des contributions citoyennes exprimées dans le cadre de démarches de participation citoyenne menées volontairement par l'État depuis 2017[50].

Agora permet également aux citoyens de poser chaque semaine des questions au Gouvernement, soit sur des thèmes précis (par exemple : posez toutes vos questions sur

[47] Cour des comptes, plateforme de participation citoyenne de la Cour des comptes. [En ligne : https://participationcitoyenne.ccomptes.fr/].
[48] Consultation publique sur la réforme des retraites, 31 mai-31 octobre 2018, lancée par le Haut-Commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, puis consultation citoyenne sur les retraites lancée par le Président de la République dans la perspective de l'élaboration du projet de loi de réforme des retraites. [En ligne : https://www.vie-publique.fr/consultations/21751-consultation-publique-sur-la-reforme-des-retraites-2018 et https://www.vie-publique.fr/consultations/270915-consultation-citoyenne-sur-les-retraites-2019].
[49] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[50] Agora, la plateforme de participation citoyenne de l'État. [En ligne : https://www.agora.gouv.fr/].

les armées, le logement, la rentrée scolaire, etc.), soit sur des thèmes libres (questions sur n'importe quelle politique publique). Le ministre compétent répond en vidéo à la question la plus populaire de chaque session. Près de 90 000 utilisateurs ont ainsi soutenu ou posé une question au Gouvernement, obtenant 72 réponses de 32 ministres différents, sur des thèmes variés pouvant être hors radar médiatique comme le divorce ou la conduite autonome.

L'usage d'Agora est lui-même appelé à se renforcer et à changer d'échelle. En juin 2026, le Premier ministre a souhaité que la participation citoyenne devienne une « pratique régulière et une habitude dans notre manière de penser, construire, suivre et évaluer l'action publique » en invitant à mobiliser Agora pour davantage associer les Français à sa conduite, par la publication de la circulaire n° 6540/SG[51]. Celle-ci prévoit qu'Agora devienne l'outil obligatoire pour toutes les consultations en ligne menées par les membres du Gouvernement, les préfets, les administrations et les opérateurs de l'État, à l'exception des consultations obligatoires régies par le code de l'environnement. La participation tend ainsi à s'inscrire dans des outils et des procédures plus systématiques, et non plus uniquement dans des démarches ponctuelles.

1.1.3 Au niveau territorial, les collectivités ont également diversifié les formats de participation et plusieurs ont innové au-delà des obligations légales

85 % des collectivités de plus de 5 000 habitants ont déjà organisé une démarche participative au cours des cinq dernières années[52].

L'échelon local constitue aujourd'hui le principal foyer d'innovation participative. La diffusion s'y opère souvent par capillarité, les dispositifs circulant d'une collectivité à l'autre, se standardisant et finissant par s'installer indépendamment de toute obligation légale. La grande majorité des collectivités de plus de 5 000 habitants déclarent ainsi avoir déjà organisé une démarche de participation citoyenne (cf. chiffre-clé ci-dessus), quelle qu'en soit la forme[53], et un tiers d'entre elles l'ont fait au-delà de leurs obligations légales, à travers une démarche visant à permettre aux citoyens d'influencer directement une décision publique. Cette tendance recoupe toutefois deux mouvements de nature différente mais qui se superposent.

Le premier tient à la banalisation d'outils devenus standards et relativement présents sur le territoire (budgets participatifs, tables de quartier, conseils de seniors, de jeunes ou d'enfants…), mobilisés de façon récurrente par les collectivités et ciblant parfois des populations spécifiques. Le budget participatif constitue, à cet égard, le dispositif le plus largement diffusé. En 2024, 465 collectivités avaient ainsi déployé un budget participatif, dont 24 départements et régions, pour un montant total de 184 millions d'euros d'investissement

[51] Circulaire n° 6540/SG du 23 juin 2026 relative à l'utilisation de la plateforme de participation citoyenne souveraine Agora. [En ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45671].
[52] Enquête sur la participation citoyenne menée par la mission gouvernementale auprès de 1 682 collectivités, juillet-septembre 2026.
[53] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

fléchés directement par les habitants[54]. Cet outil, qui permet aux citoyens de proposer des projets, produit des effets à la fois décisionnels, politiques et opérationnels. Sur le plan décisionnel, il rééquilibrerait, selon certains experts, le pouvoir de programmation entre l'administration et les habitants et agirait comme un accélérateur des politiques publiques, en « réalignant l'agenda technique avec l'agenda des citoyens »[55]. Sur le plan politique, il fait remonter des problématiques locales et des points de friction que les circuits politiques traditionnels peinent à identifier. Sur le plan opérationnel, enfin, il transforme l'organisation interne des collectivités, en renforçant la transversalité entre les services et en recréant des espaces de coconstruction entre agents et citoyens. Pour ces derniers, il favorise par ailleurs une meilleure appréhension des contraintes juridiques et techniques de l'action publique.

> ***« Notre démarche, elle consiste à "mouiller le maillot ensemble", municipalité et habitants. C'est quand les citoyens se mettent en action que l'on obtient les meilleurs résultats. »***
> *– Le maire d'une commune, rencontré dans le cadre de notre mission gouvernementale*

Le second mouvement, plus exigeant, tient à l'installation d'instances participatives permanentes, comme cela a été le cas à Paris, Poitiers ou Rouen. Selon la Fédération pour l'innovation en démocratie – Europe, l'une des caractéristiques des assemblées permanentes est le tirage au sort permettant une rotation et une diversité des participants[56]. Il repose sur des critères de participation variables selon les territoires : ouverture dès 16 ans, inclusion des étrangers hors Union européenne, ou simple justification de résidence dans la commune. Les citoyens ainsi sélectionnés travaillent sur des thématiques proposées ou choisies collectivement, avant de délibérer pour formuler des recommandations ou des vœux soumis à l'examen des conseils municipaux. Les deux mouvements décrits ci-avant sont par ailleurs complémentaires, plusieurs collectivités combinant outils récurrents, concertations et instances permanentes.

Par ailleurs, ce développement d'outils participatifs locaux n'est pas propre au bloc communal mais concerne l'ensemble des collectivités, qu'elles soient urbaines ou rurales. En Gironde, l'exécutif départemental a érigé la participation en « grande cause départementale », traduisant cette ambition par des démarches concrètes. Parmi elles, la mobilisation de près de 200 citoyens en situation de handicap pour coconstruire la stratégie territoriale d'inclusion illustre une volonté d'associer directement les publics concernés à l'action publique. En Occitanie, cette approche s'est structurée autour d'une feuille de route pluriannuelle dédiée à la participation citoyenne, identifiant des actions prioritaires et des engagements concrets pour renforcer le rôle des instances participatives locales (cf. zoom n° 3).

[54] Antoine Bézard, « Budgets participatifs : un outil démocratique qui donne davantage de pouvoir aux citoyens des grandes villes », Fondation Jean-Jaurès, 20 novembre 2024. [En ligne : https://www.jean-jaures.org/publication/budgets-participatifs-un-outil-democratique-qui-donne-davantage-de-pouvoir-aux-citoyens-des-grandes-villes/].

[55] Propos relevés lors de l'immersion de la mission gouvernementale à Marseille, réalisée le 9 juillet 2026.

[56] Nabila Abbas, directrice de recherche de la Fédération pour l'innovation en démocratie – Europe (FIDE) et chercheuse sur les assemblées citoyennes, a travaillé en collaboration avec Graham Smith sur la définition et l'analyse des cas européens d'assemblées citoyennes permanentes : voir Groupe d'échanges de pratiques, Assemblées citoyennes permanentes. [En ligne : https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2025/05/Webinaire-Introductif-ACP-25_04_25-ICPC.pdf].

Au niveau rural, des communes inventent également leurs propres formats de mobilisation. Ainsi, 45 % des communes de moins de 5 000 habitants déclarent avoir déjà organisé une démarche participative au cours des cinq dernières années[57]. Aux Roches-l'Évêque (Loir-et-Cher), une assemblée citoyenne a été créée pour permettre à des citoyens de la commune de 300 habitants d'être pleinement associés aux décisions, en travaillant sur le même périmètre que celui du conseil municipal. L'assemblée citoyenne se réunit ainsi régulièrement pour travailler sur la base du Comité de travail participatif, lui-même piloté par des élus, et prendre des décisions, actées par consensus.

L'adoption massive d'un prisme participatif se retrouve ainsi dans les ambitions des exécutifs locaux. Pour un nombre croissant de collectivités, la participation a cessé d'être une contrainte réglementaire pour devenir l'un des principes cardinaux de l'action publique locale, un élément « constitutif » de leur modèle politique[58]. Cependant, sa mise en œuvre demeure, dans certains cas, tributaire du volontarisme des exécutifs et de l'ingénierie à disposition, deux facteurs dont la deuxième partie établit le caractère très inégalement réparti sur le territoire.

ZOOM N° 3 – La feuille de route régionale 2023-2028 « Ambition région citoyenne » de la Région Occitanie

Depuis 2016, la Région Occitanie a fait de la participation citoyenne un pilier de son action territoriale[59], en structurant sa démarche autour d'une feuille de route pluriannuelle. Celle-ci repose sur cinq engagements fondamentaux envers les habitants : améliorer leur quotidien, garantir le respect, l'écoute et la diversité des publics, simplifier et faciliter l'accès aux dispositifs, adopter une méthode claire et transparente, et enfin rendre compte des actions menées. Ces engagements s'accompagnent également d'une attention particulière portée à des enjeux territoriaux majeurs : le renforcement de l'écoute et de la prise en compte des jeunes dans l'élaboration des politiques régionales, l'implication accrue des habitants des territoires les plus éloignés des services publics, ainsi que la promotion du collectif comme garant du respect des engagements pris et la valorisation des résultats concrets, afin de démontrer l'efficacité de cette approche participative.

Ces engagements se traduisent par une gamme étendue de dispositifs participatifs. Au-delà des concertations traditionnelles et des consultations en ligne, des « votations » citoyennes ont été organisées, comme celle qui a précédé le choix du nom de la région en 2016[60] ou celle qui a permis de définir les priorités du Pacte alimentation en 2018. Des instances hybrides, associant citoyens et parties prenantes, ont également été instituées de manière permanente, à l'image du Parlement de la montagne, de l'Assemblée des territoires ou encore du Parlement de la mer.

[57] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[58] Audition de l'ICPC, 8 juillet 2026.
[59] La Région Occitanie Pyrénées – Méditerranée, « Ambition région citoyenne », 2022.
[60] Le Conseil d'État, dans sa décision en assemblée *Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan* du 19 juillet 2017, a toutefois rappelé qu'il ne s'agissait pas d'une consultation des électeurs au sens du CGCT, dont le résultat ne liait pas la collectivité (cf. 2.1.1).

Parmi les initiatives les plus marquantes, la Région a lancé en 2020 une convention citoyenne dédiée à l'élaboration du pacte vert régional. Cent citoyens, libres d'approfondir les sujets de leur choix dans le cadre des compétences régionales, ont enrichi leurs réflexions grâce à des échanges avec des agents régionaux et des personnalités extérieures. Leur travail a abouti à un avis comprenant 52 mesures prioritaires, dont 45 ont été intégrées au plan de transformation et de développement adopté par le conseil régional. Un comité de suivi, actif pendant 18 mois, a ensuite évalué la prise en compte de ces propositions dans l'action régionale.

Plus récemment, la Région a inauguré un comité régional du dialogue citoyen afin de créer un dialogue continu entre les citoyens et les élus (36 citoyens tirés au sort et 12 élus régionaux). L'instance, lancée en mai 2026, a pour objectif de faire travailler les participants durant quatre sessions sur un thème précis et leurs conclusions seront présentées en assemblée plénière.

L'ensemble de ces démarches est référencé sur la plateforme participative LaRegionCitoyenne.fr. Parallèlement, des actions de formation, tant en interne qu'en dehors des services de la collectivité, sont déployées pour ancrer une culture de la participation et optimiser les dispositifs existants. Selon la Région, plus de 500 000 citoyens ont été touchés par ces initiatives, qu'elles aient été menées en présentiel ou en ligne.

1.2 Pour permettre et accompagner cette dynamique, la participation citoyenne s'est institutionnalisée et professionnalisée à l'échelle française et internationale, permettant de répondre partiellement aux attentes des citoyens et aux besoins des acteurs publics

1.2.1 L'État a renforcé cette dynamique en s'investissant également dans des travaux menés à l'échelle internationale, contribuant à la reconnaissance des avancées françaises sur le sujet

22,5 % des pays de l'OCDE déclarent avoir des personnels dédiés à la participation citoyenne dans moins d'un quart des ministères, voire dans aucun[61].

La France est membre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) depuis 2014, un accord international regroupant plus de 70 pays et 130 collectivités locales pour promouvoir la transparence de l'action publique, la participation citoyenne et la redevabilité. Elle s'y est rapidement affirmée comme l'un des pays pionniers en matière de participation citoyenne, en assurant la coprésidence du partenariat et en organisant son sommet mondial en 2016. Cet engagement a été réaffirmé par le Président de la République en 2023, avant le lancement, en mars 2024, du 4e plan d'action national.

Cette appartenance n'est pas seulement déclarative mais soumet l'action publique nationale à un cadre exigeant, composé d'engagements datés, publics et évalués par une structure indépendante. Structuré autour de 17 engagements portés conjointement par des ministères, des opérateurs et des organisations de la société civile, ce plan biennal est coordonné depuis mars 2025 par le CIPC, désigné comme point de contact national. Le présent rapport procède lui-même de cet exercice, puisqu'il figure au nombre des engagements souscrits par le Gouvernement. Deux d'entre eux, en particulier, ont également structuré les travaux sur la période 2024-2026 : l'ouverture de nouveaux droits destinés à sécuriser l'engagement des citoyens dans les démarches participatives et la création d'un « forum ouvert ».

Le premier de ces chantiers, visant à créer de nouveaux droits, est porté par le CESE, la société civile et le CIPC. À la suite d'une série d'auditions et d'un atelier conduit avec les partenaires du PGO, ces travaux ont abouti, en mai 2025, à un rapport élaboré avec l'appui juridique du Conseil d'État[62]. Celui-ci propose d'instituer un régime global d'indemnisation calqué sur celui des jurés d'assises, neutre sur les plans fiscal et social, ainsi qu'un « droit à participer » opposable à l'employeur, d'une durée maximale de dix jours ouvrables par année civile. Il évoque également la possibilité d'ouvrir une réflexion sur la valorisation des compétences du citoyen participant.

Trois scénarios de mise en œuvre, d'ambition croissante, accompagnent ces propositions :

- la transmission d'un guide de bonnes pratiques par voie de circulaire ;

[61] OCDE, *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic. Towards a More Modern and Effective Public Administration*, 2023, p. 72. Comparaison réalisée sur un échantillon de 31 pays.
[62] Marc Pichon de Vendeuil, « Préfigurer un "statut du citoyen participant" », mai 2025.

- l'institution par voie de décret d'un régime d'indemnisation complet pour les instances de l'État ;
- l'institution par voie législative de ces nouveaux droits pour les participants à un nombre restreint d'instances (Gouvernement, Parlement, CESE, CNDP), dans une logique d'expérimentation.

Le renforcement du dialogue avec la société civile constitue la seconde innovation majeure de ce plan. Lancé en avril 2026, le « forum ouvert » réunit 21 acteurs issus des administrations, parmi lesquels des référents ministériels, des référents des laboratoires interministériels d'innovation territoriale et des représentants d'institutions comme la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ou la CNDP, ainsi que 21 représentants de la société civile. Cette instance traduit la volonté de coconstruire la feuille de route de la vie démocratique avec l'ensemble des parties prenantes.

Ses membres ont d'ailleurs été appelés à définir, les 1er et 2 octobre 2026, les priorités du prochain plan d'action de la France pour la période 2027-2028. Les propositions ont été soumises et mises en discussion avec l'ensemble des acteurs et ont fait l'objet d'un vote par jugement majoritaire[63]. La France, en collaborant avec d'autres États ayant développé des modèles institutionnels parfois différents (cf. zoom n° 4), continue ainsi de faire du cadre international un levier d'entraînement pour sa propre politique de participation citoyenne.

ZOOM N° 4 – Analyse comparée des modèles alternatifs d'institutionnalisation de la participation citoyenne dans le monde

À l'étranger, les modèles d'institutionnalisation de la participation citoyenne présentent des configurations variées. Au **Portugal**, par exemple, la participation citoyenne est structurée autour d'une agence étatique, *l'Agência para a Modernização Administrativa* (AMA), placée sous la tutelle du membre du Gouvernement chargé de la modernisation de l'État et de la transformation numérique. Cette agence joue un rôle central dans le déploiement et la massification des dispositifs participatifs, notamment via des plateformes numériques et des budgets participatifs nationaux. Cependant, la participation citoyenne n'y est pas considérée comme une politique publique autonome, mais plutôt comme un outil au service de la modernisation administrative.

Aux **Pays-Bas**, le pilotage de la participation citoyenne relève d'un ministère régalien, en l'occurrence le ministère de l'Intérieur, qui supervise l'ensemble des politiques relatives à la démocratie, à la gouvernance locale et au renouvellement démocratique. Toutefois, la mise en œuvre des dispositifs participatifs, tels que les budgets citoyens, les forums citoyens ou les assemblées citoyennes, est principalement dévolue aux collectivités locales, qui en assurent le portage opérationnel. En parallèle, d'autres structures institutionnelles contribuent à enrichir cette dynamique. C'est le cas du *Participation Knowledge Hub*, émanation du ministère des Infrastructures et de la Gestion de l'eau, qui diffuse les connaissances et bonnes pratiques en matière de participation citoyenne. Des organisations comme ProDemos et Movisie, bien que plus éloignées du gouvernement central, collaborent étroitement avec les gouvernements locaux, provinciaux et nationaux

[63] Ce nouveau plan d'action de la France, établi dans le cadre du PGO, sera public et accessible sur le site agora.gouv.fr début 2027.

pour documenter les méthodes participatives, conseiller sur leur mise en œuvre et promouvoir les approches les plus efficaces.

La **Finlande** offre quant à elle un exemple particulièrement abouti de pilotage interministériel de la participation citoyenne. La responsabilité de cette politique publique y est confiée au ministère de la Justice, qui en assure le pilotage national. Cette intégration dans un portefeuille régalien confère aux démarches participatives une légitimité institutionnelle forte et permet de les inscrire dans la continuité des mécanismes représentatifs traditionnels. Le ministère de la Justice finlandais joue ainsi un rôle clé dans la coordination des politiques de démocratie, de participation et d'engagement citoyen, en veillant à leur cohérence et à leur articulation avec les autres niveaux de gouvernance.

Malgré ces avancées, l'institutionnalisation de la participation citoyenne au sein des administrations reste également parcellaire à l'échelle internationale. Pour fédérer les efforts, les équipes du PGO ont lancé un groupe de travail européen sur l'institutionnalisation de la participation citoyenne, coprésidé par le CIPC et le *Cabinet Office* britannique. Douze gouvernements sont représentés[64]. Le groupe de travail a été lancé le 7 octobre 2025 lors du sommet mondial du PGO à Vitoria-Gasteiz (Espagne). Plusieurs productions seront diffusées au printemps 2027, de manière à aider les gouvernements à institutionnaliser la participation citoyenne.

1.2.2 Des institutions et des dispositifs d'appui ont progressivement permis d'installer la participation citoyenne dans l'action publique

L'essor des démarches s'est accompagné de la constitution progressive d'une offre d'appui aux porteurs de projet. Constituée par la sédimentation d'initiatives portées par des acteurs distincts, cette dernière s'est structurée autour de trois axes principaux : un appui méthodologique porté au niveau national, un appui de proximité déployé par les réseaux déconcentrés et les institutions consultatives régionales, et un appui financier assuré notamment par les opérateurs de l'État et les fonds européens.

Au niveau national, le Commissariat général au développement durable (CGDD), service du ministère chargé de la transition écologique, accompagne les maîtres d'ouvrage dans l'organisation des dispositifs réglementaires d'association du public, en leur fournissant une expertise technique et juridique.

L'appui de proximité repose ensuite sur les réseaux déconcentrés de l'État. Des laboratoires interministériels d'innovation territoriale (LIIT) ont ainsi été déployés dans la plupart des préfectures de région (17 au total, sauf la Martinique), sous le pilotage de la DITP. Ces laboratoires, prioritairement mobilisés pour les grands projets de transformation publique, deviennent des acteurs clés dans la territorialisation des politiques participatives. Leur action prend des formes variées, comme en Pays de la Loire, où un « centre d'appui à la participation citoyenne » a été lancé en 2020 à la suite d'un appel à projets de la DITP. Les lauréats des projets bénéficient d'un accompagnement par État'LIN (cf. zoom n° 5), incluant un soutien méthodologique et, si nécessaire, la mobilisation de compétences externes. Cet

[64] Les pays sont : l'Arménie, la République tchèque, la Finlande, la France, l'Italie, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie, les Pays-Bas, la Lettonie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

accompagnement se transforme en une formation-action, permettant aux agents publics de monter en compétences sur les enjeux de la participation citoyenne.

Par ailleurs, le CIPC anime un réseau de référents à la participation citoyenne composé d'un membre de chaque LIIT et de chaque ministère. Ce réseau est un espace d'échanges et de réflexions sur les sujets de participation citoyenne et plus largement de renouveau démocratique. Il permet de croiser les regards entre expertise nationale et expertise territoriale, et joue un rôle dans l'identification des sujets propices à une démarche de participation citoyenne.

Au-delà des services de l'État déconcentrés, les institutions consultatives régionales ont également investi ce champ. Les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) jouent un rôle clé dans l'accompagnement des collectivités. En Bretagne, par exemple, le CESER a publié en 2023 un rapport complet sur la participation citoyenne[65], proposant des pistes pour en étendre la portée. À La Réunion, une « coopérative régionale de la démocratie permanente »[66] a été créée pour « outiller l'ensemble des démarches » participatives, en mettant à disposition des collectivités des ressources méthodologiques et logistiques.

Enfin, le troisième registre d'appui aux porteurs de démarches est financier. Plusieurs programmes nationaux ont été déployés pour accompagner les collectivités. Au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le dispositif « Territoires d'engagement » et les ressources, outils et retours d'expérience « Territoires en commun » ont permis de soutenir des projets locaux en matière de participation citoyenne, en apportant des ressources supplémentaires aux collectivités qui en exprimaient le besoin. De même, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) propose une offre d'accompagnement technique et financier, tandis que l'Agence de la transition écologique (ADEME) reconnaît certaines communes comme « laboratoires sociétaux », leur permettant de recruter un agent à temps plein dédié à l'ingénierie et à l'évaluation des démarches participatives. Par ailleurs, les fonds européens, tels que le programme « Citoyens, égalité, droits et valeurs » lancé en 2021[67], constituent une autre source de financement pour des projets visant à renforcer l'implication des citoyens dans la vie démocratique.

ZOOM N° 5 – L'accompagnement d'État'LIN pour la rédaction du contrat de ville à Saint-Nazaire

En 2023, la préfecture de Loire-Atlantique et la communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) ont engagé l'élaboration du nouveau contrat de ville de Saint-Nazaire, couvrant la période 2024-2030. Menée avec l'appui d'État'LIN, laboratoire d'innovation publique de l'État en région Pays de la Loire, la démarche visait à associer directement les habitants des trois quartiers prioritaires de la politique de la ville

[65] CESER Bretagne, Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne, avril 2023.
[66] CESER de La Réunion, Groupe de travail « démocratie locale permanente ».
[67] Programme « Citoyens, égalité, droits et valeurs », établi par le règlement (UE) 2021/692 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021. [En ligne : https://citizens-equality-rights-values.campaign.europa.eu/index_fr].

(QPV) à la définition des priorités du futur contrat[68]. La participation citoyenne devait ainsi permettre de mieux identifier leurs attentes en matière de cadre de vie et d'éclairer les orientations du contrat autour de quatre grands enjeux : l'emploi ; la transition écologique et énergétique ; l'émancipation par l'éducation, la santé, la culture et le sport ; la tranquillité et la sécurité publiques.

Pour toucher une diversité d'habitants, la démarche s'est appuyée sur des modalités complémentaires. Une première phase d'immersion, reposant notamment sur huit entretiens, a permis de préparer la stratégie d'enquête. Des modalités d'interpellation pour aller vers les citoyens ont ensuite été organisées selon quatre formats : des échanges « à la volée », des ateliers « baromètre », organisés en pied d'immeuble avec l'appui d'acteurs locaux afin de bénéficier de leur relation de confiance avec les habitants, du porte-à-porte, et des visites à domicile, réalisées par l'intermédiaire de professionnels intervenant auprès de publics peu familiers des dispositifs participatifs. Cette diversité de formats a permis de combiner volume de participation, proximité et qualité des échanges, tout en touchant des publics qui ne se mobilisent pas spontanément dans les démarches institutionnelles.

Enfin, la démarche a mis en évidence une relation aux institutions à réinventer. Un déficit de confiance envers les institutions est exprimé, bien que les habitants entretiennent davantage de liens de confiance avec les acteurs locaux et associatifs. La participation citoyenne apparaît ainsi non seulement comme un moyen de recueillir des attentes, mais également comme un levier pour renforcer les relations entre habitants, acteurs de proximité et institutions.

1.2.3 Les méthodes mobilisées pour mettre en œuvre la participation citoyenne se sont professionnalisées et ont permis le déploiement de dispositifs robustes, alliant inclusivité, représentativité et efficacité

69 % des participants sont satisfaits de l'organisation de l'événement en général, 64 % sont satisfaits de l'explication des enjeux autour du sujet traité et 63 % sont satisfaits de la qualité de l'animation des débats[69].

L'expérience accumulée a progressivement permis de stabiliser une doctrine méthodologique et de renforcer, ce faisant, l'efficacité des dispositifs mis en œuvre. Depuis les années 2000, un corps de pratiques s'est constitué et s'est concrétisé d'abord par la profusion de guides méthodologiques qui ont contribué à la diffusion de ces recommandations. Ces pratiques, si elles ne sont pas opposables, constituent néanmoins un référentiel partagé visant à sécuriser les étapes clés des démarches participatives, autour de principes directeurs aujourd'hui fortement mobilisés par les praticiens. Surtout, une véritable filière de formation professionnelle a ensuite émergé, permettant de consolider considérablement la dynamique de professionnalisation à l'œuvre.

[68] Audition d'État'LIN, 15 juillet 2026.
[69] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

Cette doctrine s'est d'abord formalisée dans des guides méthodologiques réalisés par différents acteurs proactifs et précurseurs, tant au niveau institutionnel qu'associatif. La doctrine en quatre piliers de la CNDP[70], le guide « La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale » du CGDD[71], le guide « Concevoir une démarche de participation citoyenne » du CIPC[72] ou encore le guide « La participation citoyenne dans les territoires ruraux » publié par Décider ensemble en 2026[73], capitalisent ainsi l'expérience acquise et font écho aux principes internationaux les plus reconnus, notamment ceux de l'OCDE mentionnés dans la Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert adoptée en décembre 2017[74].

Cette professionnalisation s'est adossée, ensuite, à la constitution d'un véritable milieu professionnel de la concertation. La création, en 2008, du master de science politique « Ingénierie de la concertation » de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne a ancré le métier dans le champ académique. La même année était créé l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC), qui réunit aujourd'hui près de 3 000 experts, consultants et agents publics. Ainsi, les professionnels de la participation citoyenne disposent désormais de lieux d'échanges et de partage des pratiques, à l'instar des Rencontres européennes de la participation organisées par l'association Décider ensemble chaque année.

Les productions scientifiques, encouragées et alimentées par le développement de cette filière professionnelle et universitaire, ont dès lors permis d'améliorer la robustesse des dispositifs participatifs déployés, notamment autour de six étapes clés du processus de concertation :



[70] Audition de la CNDP, 8 juillet 2026.

[71] Pour aller plus loin : La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale, octobre 2022. [En ligne : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/publications/guide_juridique_participation_public_octobre2022.pdf].

[72] [En ligne : https://www.modernisation.gouv.fr/campus-de-la-transformation-publique/catalogue-de-ressources/outil/concevoir-une-demarche-de].

[73] Pour aller plus loin : Décider ensemble, *La participation citoyenne dans les territoires ruraux*, mars 2026. [En ligne : https://cdn.prod.website-files.com/65717d03eaee09aef74995dc/69fa098b4b75f742aa5e8883_20260505-guide-reflexion-web.pdf].

[74] Voir OCDE, Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert, décembre 2017. Ces principes sont les suivants : une possibilité de saisine par les citoyens sur un sujet à leur discrétion ; un tirage au sort démocratique permettant d'assurer la représentativité sociologique et la pluralité d'opinions du panel ; la levée des obstacles matériels à la participation (indemnisation, congés, garde d'enfants) ; l'implication des décideurs dès le départ, pour garantir que les recommandations soient prises au sérieux ; une information pluraliste et de qualité, complétée par des sessions d'apprentissage pour les participants ; une animation professionnelle et neutre, favorisant le débat argumenté ; des suites concrètes données aux recommandations, avec une communication claire auprès du public. [En ligne : https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438 et https://www.oecd.org/en/topics/open-government-and-citizen-participation.html].

LES 6 ÉTAPES CLÉS D'UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE ROBUSTE

1

Un cadrage robuste et rendu public

La publication d'un mandat de participation permet aux participants de savoir dès l'ouverture du dispositif ce que leurs travaux produiront, d'autant que 95 % des Français intéressés par une démarche participative jugent important que le contrat de départ et les objectifs soient clairement exprimés dès le début (dont 52 % des répondants pour qui cela est « très important »)[75]. Le CESE, la CNDP et le CIPC partagent ainsi une ambition commune à cet égard et souhaitent appliquer ces conditions de réussite aux démarches déployées.

2

Des garants et des comités de gouvernance

Ces instances, composées de personnalités qualifiées (experts, spécialistes de la participation ou citoyens), jouent un rôle central dans la rigueur du processus. Leur mission consiste à veiller à l'impartialité du dispositif, notamment en supervisant la sélection des experts sollicités pour éclairer les débats. Des exemples comme le système des garants indépendants de la CNDP mobilisés dans le cadre de concertations ministérielles[76] ou le comité de gouvernance de la Convention citoyenne sur les temps de l'enfant montrent comment ces mécanismes sécurisent le respect des règles.

3

Un recrutement par tirage au sort et des efforts pour « aller vers » les publics éloignés

Le tirage au sort s'est imposé comme la méthode de référence pour mobiliser les citoyens dans les dispositifs délibératifs, notamment parce qu'il permet d'obtenir « un échantillon plus varié et plus diversifié que tout autre processus de recrutement »[77]. Il évite ainsi que les mêmes profils soient toujours mobilisés, en prenant en compte certains critères spécifiques (âge, genre, catégorie socioprofessionnelle), ces « représentants humbles »[78] assurant la légitimité des résultats. Certaines institutions complètent également ces critères de recrutement classiques par des critères additionnels, comme le niveau de diplôme ou la connaissance du sujet traité. Les citoyens plébiscitent cette méthode pour composer une assemblée citoyenne et la préfèrent largement à l'élection des participants (44 % contre 11 %)[79]. Pour assurer une diversité maximale des profils, des démarches d'aller-vers visant les citoyens dont « l'efficacité politique interne »[80] est la plus faible doivent néanmoins être mises en œuvre en complément : partenariats avec des acteurs tiers comme ATD Quart Monde, qui porte devant les décideurs le vécu de personnes en situation de précarité ; démarches délocalisées dans des quartiers prioritaires, à l'image des « projets dating » d'État'LIN à Saint-Nazaire. À Marseille, l'Assemblée citoyenne du futur a d'ailleurs combiné les deux approches, en associant un tirage au sort téléphonique encadré à un aller-vers ciblé dans les quartiers prioritaires (cf. zoom n° 6)[81].

---

[75] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

[76] Voir notamment la concertation nationale sur le mix énergétique, octobre 2022-janvier 2023. [En ligne : https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone/retour-concertations-passees].

[77] OCDE, Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques – La vague délibérative, synthèse, 2020, p. 26. [En ligne : https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2022/04/OCDE-Participation-citoyenne-innovante-et-nouvelles-institutions-democratiques-2020.pdf].

[78] Dimitri Courant, « Penser le tirage au sort. Modes de sélection, cadres délibératifs et principes démocratiques », Daimon. Revista Internacional de Filosofía, n° 72, 2017, p. 59-79.

[79] CEVIPOF, Préférences de composition et de taille des assemblées citoyennes selon l'électorat français, 2026 : les citoyens privilégient le tirage au sort à 44 %, contre 11 % pour une élection des participants.

[80] Stephen C. Craig et Michael A. Maggiotto, « Measuring Political Efficacy », Political Methodology, 1982.

[81] Partage d'expérience sur l'Assemblée citoyenne du futur des agents de la mission « Observatoire, prospective, participation citoyenne » côté Ville de Marseille, et des responsables de la mission côté Eclectic Experience, 9 juillet 2026.

LES 6 ÉTAPES CLÉS D'UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE ROBUSTE

4

Une information plurielle et contradictoire

Pour assurer une délibération en phase avec les enjeux en présence, l'information transmise tout au long du projet doit être abordée avec rigueur et pédagogie. Ainsi, 95 % des Français intéressés par une démarche participative jugent important que les enjeux soient documentés pour qu'ils puissent se forger un avis (dont 54 % des répondants pour qui cela est « très important »)[82]. Lors du Forum des jeunesses, dans le cadre de la concertation sur le mix énergétique, un groupement d'experts défendant des points de vue différents était à la disposition des citoyens pour éclairer les débats. La CNDP, dans le cadre du débat public EPR2 de Penly (2022-2023), a également mis en place plusieurs modalités d'information, comme un groupe de citoyens tirés au sort chargé spécifiquement, avant le début du débat public, d'identifier les fragilités du dossier du maître d'ouvrage et de formuler des questions complémentaires, ou encore un comité de données, composé d'experts ayant signé une charte de neutralité, mobilisé afin de publier en ligne des réponses à des questions controversées identifiées pendant le débat public.

5

Une délibération ouverte aux parties prenantes

Associer citoyens et professionnels permet de limiter l'émergence de réflexions menées en silos, qui compliquent l'intégration, in fine, des travaux à la décision publique. Les États généraux de la justice, menés en 2021-2022, ont ainsi fait délibérer citoyens et professionnels du secteur ensemble, après une première phase de propositions séparées.

6

La redevabilité à l'égard des participants

La publicité des résultats constitue aujourd'hui un impératif des démarches participatives, notamment pour développer un lien de confiance entre les acteurs publics et les citoyens. Pour concrétiser cette volonté de transparence, l'État publie systématiquement, sur agora.gouv.fr, une synthèse des résultats des dispositifs recensés au niveau national. La CNDP, quant à elle, a décidé d'appliquer un principe d'équivalence, consistant à recenser toutes les observations sans les pondérer, puis à demander au décideur une réponse motivée pour chacune d'elles[83]. Aujourd'hui, plus d'une collectivité sur deux explique « toujours » ou « souvent » aux citoyens les raisons pour lesquelles telle ou telle proposition a été retenue ou écartée[84]. Certaines collectivités, comme Nantes Métropole, prévoient un droit de suite indépendant en assurant les conditions et les ressources humaines et matérielles permettant une veille citoyenne des engagements pris à l'issue d'une démarche et dont le bilan est rendu public[85].

Les résultats de cette professionnalisation sont aujourd'hui observables. En matière de représentativité, la concertation nationale sur le mix énergétique de 2022-2023 a réuni, parmi 200 participants, 5 % de personnes sans activité, 14 % d'ouvriers, et 4 % d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise, des profils habituellement peu représentés dans ce type d'instance. En matière d'efficacité, 64 % des projets soumis au débat public par la CNDP ont vu l'issue de la procédure modifiée à court terme[86]. Ces standards demeurent toutefois d'application volontaire et concentrés là où existe une ingénierie. Ils sont observés par les

[82] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[83] Audition de la CNDP, 8 juillet 2026.
[84] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[85] Voir le Pacte de citoyenneté métropolitaine de Nantes Métropole, octobre 2021. [En ligne : https://metropole.nantes.fr/ma-ville-ma-metropole/participer-a-la-vie-de-nantes-et-de-nantes-metropole/le-pacte-de-citoyennete-metropolitaine].
[86] Audition de la CNDP, 8 juillet 2026.

institutions spécialisées et les démarches nationales, mais le sont moins par les collectivités, dont 76 % n'ont jamais eu recours au tirage au sort[87]. La professionnalisation a donc produit les fondements d'une doctrine qui doit désormais être pleinement appropriée par les acteurs publics.

ZOOM N° 6 – La 2e édition de l'« Assemblée citoyenne du futur » de Marseille, un exemple de dispositif participatif mobilisant les actions d'aller-vers pour lutter contre le manque de représentativité

En 2023, la Ville de Marseille a lancé la première édition de son « Assemblée citoyenne du futur » (ACF), consistant en une instance participative réunissant 111 citoyens tirés au sort pour un mandat d'une durée d'un an, non renouvelable. L'ambition première était de retravailler avec l'ensemble de la population locale un rêve d'avenir partagé et de coconstruire cette ville de demain. Pour ce faire, le choix a été fait de construire une assemblée représentative de la population marseillaise dans toute sa diversité en effectuant un recrutement mixte avec un tirage au sort sur listes électorales puis via des lycées et des associations pour équilibrer le panel sur les publics jeunes et précaires, associé à un redressement selon quatre critères : égalité femmes-hommes, représentation équitable entre les catégories socioprofessionnelles et la population cible en fonction des arrondissements, 30 % de jeunes et 30 % de citoyens issus des quartiers prioritaires de la ville.

Cette méthode a cependant mis en lumière plusieurs biais sociologiques, en particulier une surreprésentation des personnes très engagées dans la vie démocratique et ayant une relation de proximité avec les institutions (par exemple, membres des comités d'intérêt de quartier, intellectuels), notamment du fait d'une obligation de réponse par voie postale des personnes tirées au sort. Pour lutter contre ces biais, la Ville a changé sa méthode lors de la 2e édition dans le but de créer une ACF davantage représentative, en ayant recours à un tirage au sort téléphonique encadré, coupant de fait court à la cooptation, et en déployant des actions d'aller-vers ciblées sur les quartiers prioritaires en fin de recrutement.

Très concrètement, la Ville s'est ainsi rapprochée de plusieurs associations œuvrant au contact des personnes mal logées, en situation de précarité et étrangères, pour recruter des représentants de la population résidant à Marseille et étant non inscrits sur les listes électorales. Ces actions d'aller-vers, couplées à une indemnisation de 80 € par jour par participant, ont ainsi permis de passer outre les principaux obstacles à la mobilisation des personnes n'ayant pas l'habitude de participer, en incluant 24 Marseillais éloignés de la vie publique au panel final.

[87] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

1.2.4 Au niveau national, l'internalisation des compétences liées à la participation citoyenne est déjà à l'œuvre, alors que les collectivités, faute de moyens, ont paradoxalement plus souvent recours aux prestataires privés

13 % des collectivités locales répondantes actives ont eu recours à un cabinet ou un prestataire spécialisé, ce chiffre recoupant des réalités radicalement différentes : de 6 % en dessous de 5 000 habitants à 53 % au-dessus de 50 000 habitants, soit un rapport de 1 à 9[88].

Les exigences méthodologiques autour de ces dispositifs ont rendu indispensable, en réponse, l'émergence d'un secteur d'activité spécialisé (cabinets de conseil, agences de concertation, prestataires de *civic tech*), majoritairement composé de petites et moyennes entreprises. Ces acteurs ont professionnalisé des fonctions que peu d'administrations maîtrisaient dix ans plus tôt et couvrent aujourd'hui l'ensemble de la chaîne opérationnelle : conception de dispositifs, support d'information, recrutement des citoyens, animation et facilitation, gestion de plateformes numériques de consultation.

Ce recours à des prestataires procède moins d'un choix que d'un défaut d'ingénierie interne. Il est, dans les collectivités, la contrepartie d'une capacité interne rarement constituée. Ainsi, 55 % des collectivités de plus de 5 000 habitants déclarent ne pas avoir de service dédié à la participation citoyenne et 61 % ne disposent d'aucune ligne budgétaire dédiée[89] (cf. 2.1.2). Le caractère ponctuel des démarches y contribue également, en rendant difficile l'amortissement d'un recrutement permanent sur une activité intermittente.

Cette externalisation a toutefois un coût, qui peut à son tour constituer un frein à l'organisation de démarches participatives, en particulier pour les collectivités les moins dotées. Pour y remédier, trois réponses se dessinent pour les acteurs publics.

La première réponse est la mutualisation entre pairs. Plusieurs collectivités s'appuient en effet sur les moyens de leurs pairs afin de mutualiser ces ressources et de mobiliser, ce faisant, une expertise difficilement accessible en propre. Au total, 12 % des collectivités déclarent s'être appuyées sur l'expertise d'autres collectivités, et 10 % sur d'autres ressources publiques (Centre national de la fonction publique territoriale - CNFPT, Cerema, ANCT, etc.)[90].

La deuxième, portée au niveau de l'État, est l'internalisation directe des ressources. La circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles[91] a chargé la DITP de « concevoir, négocier et passer des accords-cadres interministériels sur le périmètre concerné » dont la « participation et consultation citoyennes » fait partie, tout en demandant aux ministères d'engager « une réflexion sur l'opportunité d'internaliser les compétences et expertises qui correspondent à des besoins permanents ou réguliers ». Le CGDD assure le pilotage des consultations du public volontaires et réglementaires sur le périmètre du ministère de la Transition écologique. Le CIPC assume le

[88] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[89] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[90] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[91] Circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

cadrage stratégique des concertations ministérielles et fournit un appui méthodologique tout au long du processus. S'agissant des consultations en ligne, la production de questionnaires, la gestion des plateformes de diffusion et l'analyse des contributions sont désormais assurées en interne, et la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2026[92] a rendu obligatoire l'usage de la plateforme Agora pour les ministères, les préfectures, les administrations et les opérateurs de l'État.

La troisième réponse fournie à l'accroissement des dépenses d'ingénierie, complémentaire du point précédent, est la formation des agents publics, qui s'est intensifiée ces dernières années. Dans le cadre du Campus de la transformation publique, la DITP dispense désormais des formations à la facilitation, à l'animation d'ateliers en présentiel et à la participation citoyenne, avec plus de 2 000 agents formés depuis 2024. Cette initiative a permis de constituer un groupement de facilitateurs internes à l'État, déployés sur l'ensemble du territoire. Un dispositif similaire existe au CESE. Le laboratoire interministériel d'innovation publique État'LIN, dans le cadre de son centre d'appui à la participation citoyenne, accompagne également les agents publics dans le cadre de formations-actions. Pour les collectivités spécifiquement, le CNFPT propose aussi des formations dédiées à la participation citoyenne.

> ***« La formation, a minima, des élus et des agents est indispensable pour que la participation citoyenne soit vue comme une chance, une richesse et non pas comme un risque, une perte de temps voire simplement une fin en soi. »***
> *– Une commune de moins de 50 000 habitants*

Le secteur privé de la participation citoyenne a ainsi accompagné le tournant participatif, en rendant accessibles des compétences peu répandues jusque-là auprès des acteurs publics, et la puissance publique s'organise désormais pour en maîtriser l'usage et le coût.

[92] Circulaire n° 6540/SG du 23 juin 2026, *op. cit.*

1.3 La participation peut devenir une école de la citoyenneté lorsqu'elle relie éducation démocratique, pratique de la délibération et engagement

1.3.1 L'envie d'agir et de s'engager demeure, notamment chez les jeunes, et se matérialise par une mutation des formes d'engagement

77 % des Français souhaitent être davantage associés aux décisions publiques qui les concernent[93].

Le diagnostic d'une société gagnée par le désengagement civique n'est pas corroboré par les données disponibles, qui font apparaître moins un retrait qu'un déplacement vers d'autres formes de mobilisation. La disponibilité de l'engagement demeure élevée, y compris chez les plus jeunes, et se porte vers des formes d'action situées hors des cadres institutionnels et partisans.

Il perdure en effet une volonté forte de participation et d'engagement citoyen : près des trois quarts des Français déclarent avoir participé à une activité civique au cours des douze derniers mois, tandis que 40 % d'entre eux expriment le souhait de s'impliquer davantage, avec une préférence marquée pour l'échelon local[94]. Cette dynamique s'inscrit dans un mouvement plus large où l'aspiration à s'impliquer dans la vie politique s'est nettement affirmée ces dernières années. En 2026, 72 % des Français sont ainsi d'accord avec l'affirmation selon laquelle « la démocratie fonctionnerait mieux en France si les citoyens étaient associés de manière directe à toutes les grandes décisions politiques », marquant une progression de huit points par rapport à 2020[95]. Cette tendance se confirme par un soutien massif à une implication accrue des citoyens, puisque 77 % des Français souhaiteraient être davantage associés aux décisions publiques qui les concernent, un taux qui atteint 81 % pour les seuls 18-34 ans[96]. Ces éléments attestent d'une attente croissante pour une démocratie plus participative, où les citoyens aspirent à jouer un rôle actif dans les choix collectifs. De manière générale, les Français placent d'ailleurs en tête des motifs d'intérêt pour la participation citoyenne la possibilité d'échanger avec d'autres personnes (90 %) et de faire entendre les besoins et les idées des citoyens (89 %)[97].

Ce déplacement **est encore plus net chez les jeunes générations, où l'engagement ne recule pas nécessairement mais prend une forme plus éloignée du cadre électoral « traditionnel »**. En effet, on observe une forme de « désaffiliation politique »[98] en ce que 42 % des 18-24 ans ne se sentent proches d'aucun parti politique[99]. En 2018, une enquête du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), reprise par l'UNICEF, révélait que les lycéens, dont la confiance dans les institutions était amoindrie, souhaitaient davantage s'orienter vers des « engagements revendicatifs ponctuels, non affiliés », comme la participation à des

[93] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[94] Audition de Blanche Leridon, Institut Montaigne, 29 juin 2026.
[95] CEVIPOF, *Le Baromètre de la confiance politique,* 2026.
[96] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[97] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[98] Olivier Galland et Marc Lazar, *Une jeunesse plurielle. Enquête auprès des 18-24 ans*, Institut Montaigne, février 2022.
[99] Christelle Craplet, « Les jeunes et les élections européennes : désengagés, vraiment ? », Fondation Jean-Jaurès, 15 avril 2024.

manifestations (62 %) ou le boycott de produits (58 %)[100]. À ce titre, 83 % des jeunes considèrent le changement dans les habitudes de consommation comme une forme particulièrement efficace d'engagement[101]. Par ailleurs, près de 28 % des 15-30 ans sont bénévoles associatifs réguliers[102], tandis que quatre jeunes sur dix ont signé une pétition ou défendu une cause en ligne[103] et expriment leur opinion sur les réseaux sociaux, poussant certains acteurs de l'écosystème à décrire un « réenchantement démocratique » hors du cadre institutionnel traditionnel[104]. Plus récemment, la mobilisation record sur Agora, réalisée dans le cadre de la consultation des lycéens, témoigne de ce désir de contribuer au débat public et d'être entendu[105].

Les thématiques mobilisatrices sont, quant à elles, sociétales (57 % des jeunes se mobilisent sur les violences sexuelles et sexistes, et 56 % sur les discriminations liées à l'apparence ou au handicap[106]) et environnementales (56 % sur le bien-être animal, 55 % sur le changement climatique[107]).

L'abstention elle-même, souvent lue comme le symptôme du désengagement, appelle une interprétation plus prudente. La littérature scientifique distingue en effet deux profils d'abstentionnistes : d'une part, les « hors du jeu politique » pour qui l'abstention reflète leur détachement et leur désengagement de la vie politique, et caractérisés par une abstention systématique ; d'autre part, ceux qui sont « dans le jeu politique » pour qui l'abstention est utilisée comme un moyen d'exprimer leur mécontentement ou de sanctionner des candidats, caractérisés par une abstention intermittente[108].

Dans les deux cas, la critique porte moins sur le principe de la démocratie représentative que sur son défaut de représentation. À cet égard, les moins de 30 ans représentent environ 50 % de la population mondiale, mais seulement 2 % des parlementaires[109]. En France, bien que le Parlement ait connu un renouvellement depuis 2017, avec une stabilisation de l'âge médian des députés à 49 ans, un écart de 8,3 ans par rapport à l'âge médian de la population persiste[110]. Par ailleurs, l'âge des dirigeants politiques influence la mobilisation des jeunes électeurs : chez les moins de 30 ans, la probabilité de voter augmente d'environ 4 points lorsque leur parti préféré est dirigé par une personne de 39 ans plutôt que de 70 ans[111].

---

[100] UNICEF France, « Vers une démocratie inclusive », 2024. [En ligne : https://www.unicef.fr/wp-content/uploads/2024/11/Rapport-Droits-de-lenfant-et-democratie-2024-BD.pdf].
[101] IFOP et Fondation de France, *Les Jeunes et l'engagement*, octobre 2022.
[102] INJEP et CRÉDOC, Baromètre DJEPVA sur la jeunesse, 2025. [En ligne : https://injep.fr/donnee/barometre-djepva-jeunesse-2025/].
[103] UNICEF France, « Vers une démocratie inclusive », *op. cit.*
[104] Audition de l'UNICEF, d'EPOC et de Cinov, 22 juillet 2026.
[105] La consultation « Lycéennes, lycéens : vous avez la parole » qui s'est tenue du 6 octobre au 23 octobre 2026 a mobilisé 100 000 participants.
[106] Institut de l'engagement et BVA Xsight, sondages, décembre 2022.
[107] *Ibid.*
[108] Pauline Mille, « Déterminants de la participation électorale et implications politiques : une revue de la littérature », HAL, 2025.
[109] Daniel Stockemer et Brittany Anlar, « The Political Representation of Young Adults: Explaining Youth's Underrepresentation in Parties, Candidacies and Parliaments », *Electoral Studies*, vol. 90, 2024, article 102836.
[110] K. R. Kurz et F. Ettensperger, « Exploring the Conditions for Youth Representation: A Qualitative Comparative Analysis of Party Parliamentary Groups », *European Political Science,* vol. 23, 2024, p. 349-397.
[111] Bruno Castanho Silva, « No Votes for Old Men: Leaders' Age and Youth Turnout in Comparative Perspective », *European Journal of Political Research*, vol. 64, n° 1, 2025, p. 276-295.

À cette distance politique s'ajoute la problématique de la mal-inscription sur les listes électorales, qui constitue un autre obstacle proprement matériel à la participation des jeunes. Les jeunes de 18 à 34 ans représentent, à eux seuls, plus de la moitié des électeurs mal-inscrits, un phénomène directement lié au « nomadisme résidentiel »[112] caractéristique de cette tranche d'âge, notamment en milieu urbain[113]. Or, la mal-inscription constitue « l'un des facteurs les plus prédictifs de l'abstention », selon des travaux récents menés à l'Assemblée nationale[114].

Par ailleurs, **la participation citoyenne constitue un moteur de renforcement des trajectoires d'engagement individuel**. En effet, l'engagement participatif est conditionné tant par la « disponibilité biographique » que par les dispositions sociales et politiques des individus[115]. De ce fait, les facteurs clés de l'engagement et de la citoyenneté résident essentiellement dans la capacité à disposer de son temps et à considérer le coût de la participation comme légitime[116]. Or, plusieurs dispositifs participatifs permettent d'abord aux individus de reprendre la maîtrise de leur temps, ce qui peut déclencher une première participation[117]. Ils renforcent ensuite leur capacité d'agir, leur estime de soi et le plaisir de l'engagement[118]. Ils leur permettent de percevoir l'effectivité de leur participation, ce qui peut conduire à une réitération de la participation sur le long terme[119]. C'est par exemple ce qui a été observé à la suite de l'expérience française de la Convention citoyenne pour le climat, où une partie des 150 citoyens tirés au sort ont décidé, de leur propre chef, de se réunir en association, « Les 150 », afin de poursuivre leur engagement et de porter leurs recommandations au-delà du calendrier institutionnel établi par les organisateurs de la Convention. Une partie de ces citoyens a même élargi son champ d'engagement, en particulier en s'ouvrant à la politique. Ainsi, une quinzaine des participants à la Convention citoyenne pour le climat, soit 10 %, se seraient lancés en politique en se présentant aux élections régionales de 2021[120].

Il n'y a donc pas lieu de hiérarchiser les formes d'engagement, mais d'en tirer les conséquences pour notre vie démocratique. La disponibilité civique existe, mais ne se porte plus spontanément vers les canaux institués. L'engagement contemporain, qu'il soit associatif, militant, consumériste ou numérique, dessine ainsi un nouveau paysage démocratique, où la participation se réinvente sans pour autant renoncer à son exigence de transformation sociale. L'enjeu pour les acteurs publics est donc d'offrir à cet engagement des points d'entrée institutionnels afin d'obtenir une « démocratie régénérée » comme le propose le Sénat dans

[112] Institut Montaigne, *Démocratie : les nouveaux chemins du civisme*, janvier 2026.
[113] « La part d'électeurs non-inscrits dans leur commune de résidence principale varie […] en fonction du degré d'urbanisation : 21 % dans l'urbain très densément peuplé, 16 % pour ceux résidant dans l'urbain de densité intermédiaire et 13 % pour les électeurs vivant dans le rural », Chantal Brutel, « Élection présidentielle 2022 : 16,5 % des électeurs inscrits l'étaient dans une autre commune que celle de leur résidence principale », INSEE, 6 mars 2024.
[114] Assemblée nationale, Rapport n° 1479 de la commission d'enquête concernant l'organisation des élections en France, rapporteur M. Antoine Léaument, président M. Thomas Cazenave, 17e législature, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2025. [En ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/ceelec/l17b1479_rapport-enquete].
[115] Julien Talpin, « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : les mécanismes de construction de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative », Politique et Sociétés, vol. 27, n° 3, 2008.
[116] Guillaume Petit, « Les temps sociaux de la participation citoyenne : (in)dispositions et (in)disponibilités démocratiques », *Temporalités, Revue de sciences sociales et humaines, n°* 36, 2022.
[117] Guillaume Petit, *art. cit.*
[118] Cynthia Cadel, « Participation des citoyens : quelques enjeux psychosociaux », Graine, 2019.
[119] Guillaume Petit, *art. cit.*
[120] Cour des comptes, *Les dispositifs de participation citoyenne à la décision publique*, *op. cit.,* p. 70.

son récent rapport de prospective[121] (cf. zoom n° 7), faute de quoi il continuera de se déployer à côté des institutions, sans prise sur la décision publique. Cela nécessite donc de développer une véritable capacité à participer, à quoi concourent dès le plus jeune âge les dispositifs d'éducation démocratique.

ZOOM N° 7 – L'avenir du modèle démocratique à l'horizon 2050 – rapport d'information de la délégation à la prospective du Sénat

Publié en juin 2026 par la délégation à la prospective du Sénat, le rapport « L'avenir du modèle démocratique à l'horizon 2050 » procède en deux temps. Il dresse d'abord un état des lieux du modèle démocratique actuel, décomposé en trois strates (démocratie libérale, démocratie déléguée, démocratie du quotidien), en s'appuyant sur des **auditions d'experts**, des **indices internationaux de mesure de la démocratie** et des **baromètres d'opinion**. Il en tire ensuite **quatre scénarios prospectifs**, avant de formuler des recommandations pour renforcer le modèle démocratique français.

Ces scénarios sont construits autour de deux variables : **le degré d'engagement démocratique des dirigeants et l'implication des citoyens dans la vie de la cité.** C'est cette seconde variable qui permet de mesurer ce que l'engagement citoyen change, ou non, à la vitalité démocratique.

Le premier scénario, celui de la « **démocratie sans citoyens** », décrit un désengagement massif. Les moins de 40 ans, marqués par des régimes jugés inefficaces, se détournent de la politique et seuls les plus de 40 ans, souvent issus des catégories aisées, restent attachés aux valeurs démocratiques et occupent les postes à responsabilité. Les corps intermédiaires s'affaiblissent, à l'exception des associations à intérêt matériel ou ludique, et les institutions survivent en « état de mort cérébrale » : exécutif omnipotent, Parlement réduit à une chambre d'enregistrement, abstention massive, démocratie participative et syndicats marginalisés. Le rapport y voit la « tyrannie douce » décrite par Tocqueville.

À l'opposé, la « **démocratie régénérée** » repose sur des citoyens et des dirigeants de tous âges réunis autour des valeurs démocratiques, promues dès l'école, dans la société civile et dans les arts. L'engagement se traduit par de nouveaux droits (droit d'amendement citoyen à partir de 50 000 signatures, droit d'interpellation des ministres, tirage au sort de parlementaires parmi les abstentionnistes, référendums banalisés) et par une démocratie participative étroitement articulée avec les élus, à travers des conventions citoyennes pour les textes majeurs.

L'engagement citoyen peut aussi prendre la forme d'une résistance. Dans la « **démocratie horizontale** », les dirigeants ont vidé les institutions de leur substance mais les citoyens restent attachés à la démocratie : ils s'organisent en « archipel de communautés de résistance », investissent le milieu associatif, tissent des liens transnationaux et mènent une « guerre culturelle » par la création artistique (essais, romans, films, théâtre). Enfin, la « **démocratie liquidée** » illustre le risque inverse, lorsque l'individualisme l'emporte chez

[121] Sénat, Rapport d'information n° 770 de la délégation à la prospective concernant l'avenir du modèle démocratique à l'horizon 2050, rapporteurs M. Rémi Cardon et Mme Amel Gacquerre, déposé le 18 juin 2026. [En ligne : https://www.senat.fr/notice-rapport/2025/r25-770-notice.html].

tous les acteurs. Le désengagement citoyen, combiné à celui des dirigeants, ouvre alors la voie à des gouvernements autocratiques, où la sécurité prime sur la liberté et où les élections sont manipulées.

1.3.2 Les dispositifs institutionnels et les initiatives de la sphère éducative participent à l'apprentissage démocratique des plus jeunes

93 % des jeunes interrogés estiment que leur participation à un conseil de jeunes a renforcé leur conscience de l'importance du vote[122].

L'apprentissage démocratique des plus jeunes s'appuie en France sur un maillage dense de dispositifs institutionnels, adossé au droit international[123] et relayé à tous les échelons du territoire (cf. zoom n° 8).

Les instances de représentation constituent une première porte d'entrée démocratique pour les jeunes Français. Le Parlement des enfants, créé en 1994 et étendu aux classes de sixième depuis 2023, ainsi que les conseils municipaux d'enfants et de jeunes, estimés entre 2 000 (Défenseur des droits) et 7 000 (Anacej)[124] en France, offrent ainsi aux mineurs un cadre structuré d'initiation à la citoyenneté, en dépit de limites persistantes (manque de représentativité, fonctionnement souvent encadré par les adultes, mimétisme institutionnel qui peut en atténuer l'effet formateur[125]).

Au sein de la sphère scolaire, l'enseignement moral et civique (EMC) constitue le vecteur de cette éducation. Pensé du cours préparatoire (CP) à la classe de terminale, il doit notamment permettre aux élèves de « développe[r] et consolide[r] des compétences qui permettront aux futurs adultes de contribuer à résoudre les problèmes collectifs de leur temps »[126]. En classe de terminale et dans les classes préparant au CAP, les nouveaux programmes applicables à la rentrée 2026 prévoient notamment un chapitre entier sur la « démocratie participative », qui formalise l'enseignement de plusieurs dispositifs majeurs présentés dans ce rapport : le CESE, les conventions citoyennes sur le climat ou la fin de vie, le tirage au sort ou encore l'initiative citoyenne européenne (UE) et le référendum d'initiative partagée (France). Les programmes du cycle 4 intègrent, dès les classes de 4e et de 3e, le dispositif « Passeport Educdroit »[127] comme support pédagogique reconnu, ainsi qu'un travail sur les « espaces délibératifs et participatifs à l'échelle locale », que les élèves peuvent être amenés à investir directement ou dans le cadre d'un projet de classe ou d'établissement. Cet enseignement, bien que faisant partie du cursus scolaire et étant inscrit comme une matière obligatoire pour tous les élèves des voies générale, technologique et professionnelle, occupe une place minoritaire dans ces mêmes cursus. Au collège, les élèves bénéficient de 30 minutes par semaine, comprises dans le volume horaire

[122] INJEP, *Conseils de jeunes et participation* : étude auprès des collectivités et de jeunes engagés, 2021.
[123] Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, 1989 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000 ; Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2012)2 sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans, 28 mars 2012.
[124] Audition de l'UNICEF, 22 juillet 2026.
[125] Véronique Rouyer et Stéphanie Constans, « La construction des rapports à la citoyenneté chez l'enfant dans le cadre de dispositifs d'éducation à la citoyenneté », 2026.
[126] Ministère de l'Éducation nationale, « Annexe. Programme d'enseignement moral et civique du cours préparatoire à la classe terminale des voies générale, technologique et professionnelle et des classes préparant au CAP ». [En ligne : https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/document/Annexe%20%E2%80%94%20Programme%20d%E2%80%99enseignement%20moral%20et%20civique%20du%20cours%20pr%C3%A9paratoire%20%C3%A0%20la%20classe%20terminale%20des%20voies%20g%C3%A9n%C3%A9rale%2C%20technologique%20et%20professionnelle%20et%20des%20classes%20pr%C3%A9parant%20au%20CAP-402159.pdf].
[127] Pour en savoir plus : [En ligne : https://eduscol.education.gouv.fr/6153/le-passeport-educdroit].

global d'histoire-géographie-EMC[128]. Au lycée, le volume horaire est le même mais constitue un créneau à part entière, à raison, donc, d'une heure toutes les deux semaines. Dans le cadre de ces deux parcours, la matière est évaluée dans le cadre du diplôme de fin de cursus mais son poids demeure toutefois limité : en classe de 3e, l'EMC est évalué par une épreuve affectée d'un coefficient de 0,5[129], tandis qu'il est de 2 au contrôle continu au lycée (1 en première, 1 en terminale)[130]. À titre de comparaison, les options facultatives bénéficient d'un coefficient total de 4 lorsqu'elles sont suivies sur les deux années du cycle (en première et terminale, comme le latin ou une option arts) et l'éducation physique et sportive (EPS) d'un coefficient total de 6.

Des acteurs associatifs complètent ce dispositif en intervenant directement dans les établissements scolaires pour y déployer des méthodes pédagogiques innovantes. L'association Parlons Démocratie, par exemple, propose aux élèves (du CM2 à la terminale) des « interventions dialoguées », des simulations de procès ou de débats parlementaires et municipaux, ainsi que des réécritures participatives des règlements intérieurs. Des ateliers peuvent aussi être animés par des hauts fonctionnaires, magistrats ou avocats, et permettent aux jeunes de s'approprier concrètement les enjeux politiques et démocratiques. L'association Cité des chances, quant à elle, offre aux lycéens un parcours combinant projet d'éloquence, simulation parlementaire et visites d'institutions, donnant ainsi une dimension vivante aux enseignements théoriques de l'EMC.

Enfin, plusieurs procédures de droit commun ont été ouvertes aux mineurs ces dernières années. Certaines instances ont par ailleurs été directement adossées aux institutions publiques, comme le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)[131], chargé de formuler des avis et des recommandations, qui comprend un collège des enfants et des adolescents, ou le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ)[132], qui associe des membres jeunes. Dans cette même dynamique, le CESE a élargi son droit de pétition aux jeunes dès 16 ans depuis 2021[133], renforçant ainsi leur accès aux mécanismes de participation institutionnelle. La « troisième assemblée » a également associé un panel d'enfants et d'adolescents à la Convention citoyenne sur les temps de l'enfant et à l'appui de l'avis sur « la santé mentale des enfants et des jeunes »[134], en prévoyant un encadrement renforcé (accord parental, présence adulte…). Cette ouverture des procédures aux plus jeunes a également été éprouvée dans le cadre des démarches participatives menées par l'État. Lors du volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe[135], une consultation en ligne « parole aux jeunes » était

[128] Arrêté du 19 mai 2015 relatif à l'organisation des enseignements dans les classes de collège, NOR : MENE1511223A, JO du 20 mai 2015, annexe (grille horaire).
[129] Décret n° 2025-328 du 10 avril 2025 relatif aux modalités de délivrance du diplôme national du brevet. À compter de la session 2026, le contrôle continu compte pour 40 % du résultat et les épreuves finales pour 60 %. Au sein de l'épreuve d'histoire-géographie-enseignement moral et civique, l'histoire-géographie est ainsi affectée d'un coefficient 1,5 et l'EMC d'un coefficient 0,5, les deux notes devenant distinctes.
[130] Ministère de l'Éducation nationale, direction générale de l'enseignement scolaire, « Mémento. Modalités de l'évaluation en cycle terminal du lycée général et technologique - cadre réglementaire », septembre 2025, publié sur Éduscol. [En ligne : https://eduscol.education.gouv.fr/sites/default/files/document/2025-memento-cadrereglementaire-evaluationsbacpdf-113592.pdf].
[131] Art. L. 142-1 du CASF.
[132] Institué par le décret n° 2016-1377 du 12 octobre 2016.
[133] Art. 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360, modifié par la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 (art. 3).
[134] Avis du CESE, *Santé mentale et bien-être des enfants et des jeunes : un enjeu de société*, octobre 2025. [En ligne : https://www.lecese.fr/sites/default/files/articles/fichiers/2025_18_sante_mentale.pdf].
[135] Organisée en 2021 par le secrétariat d'État chargé de l'Europe.

dédiée aux moins de 35 ans. De même, le « Forum des jeunesses », l'une des modalités de la concertation nationale sur le mix énergétique[136], a permis d'intégrer leur voix dans les débats.

Ces dispositifs peuvent ainsi jouer un rôle préparatoire dans les trajectoires d'engagement des jeunes et contribuer à consolider leur rapport à la vie publique, en leur offrant une première expérience concrète de participation et d'exercice de leur pouvoir d'agir. Les analyses consacrées aux conseils municipaux des enfants et des jeunes montrent toutefois que cette expérience ne produit pas mécaniquement un sentiment de citoyenneté ou un engagement durable. Certains participants expriment un sentiment d'utilité sociale, d'appartenance au groupe et de reconnaissance par leurs pairs, tandis que d'autres font état d'une déception liée à un décalage entre leurs motivations initiales et la réalité de leur participation, voire d'un sentiment d'inutilité. De nombreux enfants retiennent néanmoins de leur expérience une valorisation du pouvoir d'agir des enfants et un sentiment accru de responsabilité. Ces résultats soulignent ainsi que l'effet de ces dispositifs tient moins à la seule possibilité de participer qu'aux conditions dans lesquelles cette participation est organisée et accompagnée. Le rôle des adultes éducateurs apparaît à cet égard déterminant : en soutenant l'expression et la prise en compte de la parole des enfants, en donnant une portée concrète à leur participation et en les aidant à comprendre les processus institutionnels auxquels ils prennent part, ils peuvent favoriser la prise de conscience de leur capacité à agir en tant que citoyens.

> ***« Notre objectif à tous est de représenter […] tous les jeunes, même ceux qui n'ont pas eu la chance d'être représentés dans ce type d'instances ; on représente les jeunes qui ont faim et froid l'hiver. »***
> *– Un élu d'un conseil municipal des jeunes, dans une commune de plus de 100 000 habitants*

Une étude[137] souligne d'ailleurs que la manière dont les adultes conçoivent l'éducation à la citoyenneté influe directement sur la valorisation des savoir-faire et des savoir-être développés par les enfants. Cette conclusion rejoint les résultats de l'étude menée par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) en 2021 auprès de jeunes engagés dans des conseils de jeunes : outre le renforcement de leur conscience de l'importance du vote (93 %, cf. chiffre-clé p. 42), 84 % estiment que cette expérience leur a permis de mieux connaître le fonctionnement des institutions et **73 % qu'elle leur a donné envie de s'engager en politique[138].** Ces résultats déclaratifs ne permettent pas d'établir un lien de causalité directe entre la participation à un conseil de jeunes et l'engagement politique ultérieur, mais attestent en revanche que les intéressés perçoivent ces instances comme des espaces d'apprentissage et de socialisation démocratiques susceptibles de renforcer leur intérêt pour la vie publique.

[136] Organisée entre octobre 2022 et janvier 2023 par le ministère chargé de la Transition énergétique et le ministère chargé du Renouveau démocratique.
[137] Véronique Rouyer et Stéphanie Constans, *art. cit.*
[138] INJEP, *Conseils de jeunes et participation*, *op. cit.*

ZOOM N° 8 – Le laboratoire « Lille à hauteur d'enfants »

Lancé en 2022, le laboratoire « Lille à hauteur d'enfants » réunit des élus des communes de Lille, Lomme et Hellemmes, ainsi que des représentants associatifs, des directeurs d'écoles et des professionnels des secteurs de la petite enfance et de la jeunesse. Ses travaux visent à définir les contours d'une ville davantage tournée vers les besoins et les attentes des enfants.

L'objectif initial de cette démarche collaborative était d'élaborer une charte, intitulée « Lille à hauteur d'enfants ». Après 18 mois de réflexion, ponctués par six réunions thématiques, une première version de ce document a été soumise à la consultation d'environ 700 enfants, issus du Conseil municipal des enfants ou scolarisés en CM1-CM2. Ces derniers, sollicités dans le cadre du temps périscolaire par le service participation de la Ville, ont été invités à formuler des avis, des reformulations ou des ajouts. Par ailleurs, lors de l'Uniday (journée de l'UNICEF), 300 enfants ont pu exprimer leurs priorités, contributions ensuite intégrées au projet. La version finale de la charte, adoptée en conseil municipal, s'articule finalement autour de trois axes principaux : accompagner la réussite et l'épanouissement de tous les enfants, améliorer leur bien-être dans une ville plus durable et solidaire, et renforcer leur pouvoir d'agir dans un environnement urbain adapté à leur échelle.

À la rentrée 2024, les travaux du laboratoire se sont prolongés par l'élaboration d'une liste de propositions concrètes, issues des réflexions menées autour des principes énoncés dans la charte. Ces propositions, remises au maire en avril 2025, incluent notamment des pistes pour repenser l'aménagement des cours d'école et leur occupation genrée, ainsi que pour valoriser et développer l'« enfantrimoine » lillois, notamment à travers la dénomination des lieux. À l'automne 2025, elles ont été soumises au Conseil municipal des enfants pour examen, discussion et amendements, refermant la boucle avec les enfants consultés en amont.

Cette initiative a permis, d'une part, de structurer un processus collectif fédérant les acteurs locaux autour de la question de la place des enfants dans la ville et, d'autre part, d'accélérer la formation des agents publics à cette politique. Pour les enfants, elle a contribué à clarifier leur compréhension des engagements pris par la Ville en leur faveur. Elle s'inscrit dans un engagement ancien de la Ville, titulaire du label « Ville amie des enfants » de l'UNICEF depuis 2003, renouvelé en 2022.

1.3.3 D'autres démarches, portées notamment par le tissu associatif, participent également à l'apprentissage démocratique et à l'engagement citoyen tout au long de la vie

45 % des collectivités locales donnent un objectif de renforcement de la cohésion sociale à leurs démarches participatives[139].

L'apprentissage démocratique ne s'arrête ni aux murs de l'école ni aux premières années de la vie. Il repose également sur un tissu associatif dense, dont les auditions conduites par la mission ont souligné qu'il constitue parfois « une partie invisibilisée de la participation citoyenne »[140] et dont l'effervescence se déploie en dehors des seules échéances électorales. Ces structures remplissent une double fonction : elles préparent à la délibération, en offrant des cadres informels où s'expérimentent l'action collective et la prise de parole, mais elles la prolongent aussi, en transformant une participation ponctuelle en engagement durable.

Ces espaces remplissent ainsi une fonction de « fabrique du commun » et peuvent souvent constituer le préalable à la démocratie délibérative. Ils offrent aux citoyens des cadres informels pour expérimenter la citoyenneté, tester des modes d'action collective, et développer une culture civique qui dépasse les logiques institutionnelles traditionnelles.

Ce tissu s'articule de façon étroite avec les dispositifs institutionnels, selon une logique d'intérêts croisés : dans certains territoires, les collectivités s'appuient sur les associations afin d'aller vers les publics éloignés et d'animer des dispositifs en échange d'un soutien financier. Cette synergie se manifeste également dans la montée en compétences des participants. L'association « Les Anges Gardins », située à Loos-en-Gohelle, a ainsi proposé aux membres de son comité d'usagers une formation d'un an, suivie de modules ponctuels portant sur les thématiques mêmes de la démarche, afin de leur donner les moyens d'y intervenir de façon éclairée[141].

À l'inverse, l'issue d'une démarche délibérative peut aussi stimuler la création de nouvelles formes d'engagement. Plusieurs exemples illustrent cette dynamique : l'association « Citoyen-ne-s du Futur Marseille » à la suite de l'Assemblée citoyenne du futur organisée par la Ville, l'association « Les 150 » à l'issue de la Convention citoyenne pour le climat ou encore l'association « Le jardin de l'Abreuvoir » faisant suite au budget participatif de la ville d'Antony. Ces associations contribuent ainsi à « *l'empowerment* »[142] des citoyens et à l'éducation citoyenne à la politique. Au niveau local, l'association Espace Centre à Calais accompagne également la réalisation de micro-projets citoyens dans les quartiers, en combinant sensibilisation active et autonomie décisionnelle pour renforcer le pouvoir d'agir et la confiance des habitants (cf. zoom n° 9).

---

[139] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

[140] Audition de Décider ensemble, 22 juin 2026.

[141] Rencontre du 17 juillet 2026 avec les représentants des dispositifs Les Anges Gardins, Le Ménadel et la CALIEN, à Loos-en-Gohelle.

[142] Ce terme, dont la traduction française reste imparfaite, désigne le processus d'« encapacitation » ou d'« empouvoirement » des citoyens, dont l'autonomisation et la montée en compétences doivent leur permettre à terme d'acquérir un véritable pouvoir d'agir sur leur vie et leur environnement.

Cette complémentarité entre institutions et société civile ouvre la voie à une démocratie plus inclusive et résiliente, où l'éducation citoyenne ne se limite pas à l'acquisition de connaissances théoriques, mais s'enracine dans des pratiques concrètes. Elle rappelle que la participation citoyenne ne se décrète pas uniquement par le haut, mais se construit aussi par l'initiative, l'expérimentation et la mobilisation collective.

ZOOM N° 9 – L'association Espace Centre à Calais

À Calais, l'association Espace Centre agit depuis 25 ans pour dynamiser les quartiers de la ville en encourageant les habitants à participer à la vie locale. Pour ce faire, elle porte notamment les projets d'initiative citoyenne (PIC), un dispositif de financement de micro-projets dans les quartiers doté d'un budget de 30 000 € par an, soit une enveloppe financière à destination des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, en lien étroit avec les services de la ville.

Son travail commence en amont du dispositif lui-même. Chaque année, l'association sensibilise les habitants à son existence et multiplie les démarches d'aller-vers selon différentes modalités (porte-à-porte, réunions publiques, discussions lors de temps forts dans les quartiers, etc.) pour les informer sur ce sujet. Elle assiste ensuite celles et ceux qui s'en saisissent et leur propose un accompagnement dans leurs projets, adapté en fonction de leurs besoins (par exemple, aide à la constitution du dossier de candidature et aux recherches, aide à la mise en œuvre des projets grâce à la mobilisation de bénévoles, appui logistique au moment du bilan, etc.). Le principe reste le même tout au long de l'accompagnement : l'habitant demeure l'acteur principal de son projet et conserve d'importantes marges de manœuvre pour le construire comme il l'entend. Trois à quatre projets aboutissent chaque année, portés par des habitants accompagnés par la structure.

Ces projets, comme l'organisation d'un carnaval de quartier, ont de multiples effets transformateurs pour leurs porteurs, allant du développement du pouvoir d'agir, de la montée en compétences, du gain en confiance en soi et de la création de liens sociaux à une véritable dynamisation des quartiers avec la création de nouvelles initiatives citoyennes, voire la création d'associations (deux exemples à ce jour). De ce fait, ces démarches, portées par un organisme associatif fortement ancré localement, participent non seulement à l'apprentissage démocratique, en sensibilisant les habitants à l'existence de dispositifs leur permettant d'avoir un impact sur la vie de leur quartier, mais aussi à l'engagement même de ces citoyens tout au long de leur vie, en les installant en position d'acteurs.

*

PARTIE 2 LES LIMITES ATTEINTES

Pour autant, ce tournant participatif ne répond pas à la crise démocratique, du fait d'une institutionnalisation limitée, d'une prise insuffisante sur les décisions et d'inégalités d'accès toujours prégnantes pour les citoyens

2.1 Une participation encore marginale et périphérique

Constat : un enjeu encore insuffisamment piloté et doté, resté en marge des institutions

2.1.1
Une institutionnalisation limitée à tous les niveaux

2.1.2
Des moyens alloués insuffisants pour passer à l'échelle

2.1.3
Une place périphérique dans les institutions représentatives

2.2 Un parcours participatif trop souvent interrompu

Constat : du mandat initial au droit de suite, des ruptures qui diminuent la portée des dispositifs

2.2.1
Une mise à l'agenda monopolisée par les institutions

2.2.2
Un mandat et un cadrage insuffisamment précis

2.2.3
Un lien à la décision incertain, tardif ou invisible

2.2.4
Ni droit de suite, ni évaluation des dispositifs

2.3 Un accès à la participation encore inégal

Constat : une participation dépendante du territoire, du profil social et des moyens

2.3.1
Une inclusion variable des publics les plus éloignés

2.3.2
Peu de droits concrets attachés à la participation

2.3.3
L'IA, entre élargissement et risque de fracture participative

2.1 La participation citoyenne demeure une composante encore marginale de notre architecture démocratique, insuffisamment pilotée et périphérique aux institutions représentatives

2.1.1 Une institutionnalisation limitée à tous les niveaux et qui freine le passage à l'échelle de la participation citoyenne

14 % seulement des collectivités locales de plus de 5 000 habitants disposent d'un service exclusivement dédié à la participation citoyenne ; les collectivités de moins de 5 000 habitants ne sont, elles, que 2 % à disposer d'un tel service[143].

En dépit de la montée en puissance des dispositifs décrits en première partie, **la participation citoyenne ne constitue pas, à ce jour, une politique publique à part entière. Elle ne dispose, à ce titre :**

- **ni d'une doctrine gouvernementale arrêtée ;**
- **ni d'un cadre juridique transversal permettant d'assurer une qualité méthodologique uniforme des dispositifs et des garanties de redevabilité pour les citoyens ;**
- **ni de moyens d'évaluation**.

Ce déficit s'observe tant au niveau national qu'au niveau local. Au niveau national, des moyens ont certes été mis en place (désignation de référents « participation citoyenne » dans chaque ministère, accord-cadre dédié), mais cela relève davantage de l'organisation administrative que d'une véritable doctrine arrêtée. Ainsi, les guides et recommandations restent sans portée obligatoire et le développement de la participation continue de dépendre, au cas par cas, de l'appétence de l'exécutif pour ce type de démarche.

L'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) constitue aujourd'hui le seul cadre général applicable aux démarches participatives volontaires de l'administration et pose des principes généraux, tels que la publicité des modalités de participation et de ses résultats, la mise à disposition d'informations utiles, et l'assurance d'un délai raisonnable pour permettre une implication effective des citoyens. Une décision d'Assemblée du Conseil d'État de 2017[144] précise les exigences d'égalité, d'impartialité et de sincérité qui en découlent (information claire et suffisante, délai raisonnable, périmètre pertinent du public consulté). Toutefois, ce cadre reste peu contraignant et laisse une large marge d'interprétation aux organisateurs. Des initiatives non contraignantes se sont bien développées par ailleurs, à l'instar de la Charte de la participation du public, élaborée par le ministère de l'Environnement en 2016 et promue par le CGDD[145], mais cette dernière énonce plusieurs valeurs et principes à suivre sans disposer toutefois d'un véritable pouvoir de contrainte.

[143] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
144 Conseil d'État, Ass., 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan,* n° 403928, Lebon.
[145] Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, *Charte de la participation du public pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie*, 2016.

Faute d'un cadre commun plus exigeant, la qualité méthodologique des démarches participatives volontaires et les garanties de redevabilité offertes aux citoyens demeurent donc hétérogènes. Les démarches les plus emblématiques n'échappent d'ailleurs pas à cette fragilité. À titre d'exemple, la Convention citoyenne sur les temps de l'enfant, lancée en juin 2025 dans un contexte d'instabilité gouvernementale, a été initiée sans que la décision politique que cette convention viendrait nourrir et les suites données ne soient véritablement définies au préalable par le Gouvernement.

Au niveau local, l'institutionnalisation se caractérise avant tout par une mosaïque d'obligations sectorielles, conditionnées notamment par les seuils de population (cf. 1.1.1). Au-delà, la majeure partie des dispositifs déployés relèvent de la volonté des exécutifs locaux. Ainsi, 85 % des collectivités de plus de 5 000 habitants ont déjà organisé une démarche participative, mais seules 14 % disposent d'un service exclusivement dédié[146]. Les pratiques reposent alors sur des volontés politiques non stabilisées et une ingénierie hétérogène. Cette institutionnalisation fait d'ailleurs également défaut dans l'articulation entre les échelons. Dans le champ des solidarités et notamment de la lutte contre la pauvreté, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) relevait déjà qu'il « n'existe pas de remontées institutionnalisées ou organisées des principaux constats issus des démarches de participation citoyenne des Départements vers le niveau régional ou national »[147]. Si l'État recense désormais ses propres démarches volontaires sur Agora (cf. zoom n° 2), aucun outil équivalent n'existe en effet pour les démarches locales.

Cette institutionnalisation partielle génère ainsi un déficit de pilotage à tous les niveaux et une lisibilité réduite, et entretient également la réversibilité des acquis[148]. En outre, la rationalisation du droit de la participation, à l'instar de ce qui a pu être constaté depuis 2017 par certains acteurs dans le champ environnemental, affaiblit également la dynamique participative. On note ainsi l'introduction de dérogations à l'enquête publique pour certains projets[149], le doublement des seuils ouvrant droit à une saisine de la CNDP pour les équipements industriels[150] et le remplacement du débat public relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie par une concertation publique[151], où la définition des problématiques revient au maître d'ouvrage[152] au détriment de l'autonomie de l'autorité indépendante.

[146] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.* Par ailleurs, 26 % des collectivités de plus de 5 000 habitants disposent d'un service dédié à la participation citoyenne mais qui est partagé avec d'autres thématiques, tandis que 3 % ont en projet d'en structurer un et que 55 % n'en ont pas.
[147] IGAS, La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : état des lieux et perspectives, rapport n° 2023-003R, novembre 2023, tome 1, p. 60.
[148] Dimitri Courant, « Institutionalizing Deliberative Mini-Publics? Issues of Legitimacy and Power for Randomly Selected Assemblies in Political Systems », *Critical Policy Studies*, vol. 16, n° 2, 2022, p. 162-180.
[149] Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), art. 44 ; Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, art. 13.
[150] Décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021 ; art. R. 121-2 du code de l'environnement.
[151] Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, art. 2 ; art. L. 100-1 A du code de l'énergie.
[152] Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

2.1.2 Des moyens alloués insuffisants qui fragilisent le passage à l'échelle de la participation

61 % des collectivités locales de plus de 5 000 habitants ne disposent pas d'une ligne budgétaire spécifique à la participation citoyenne[153].

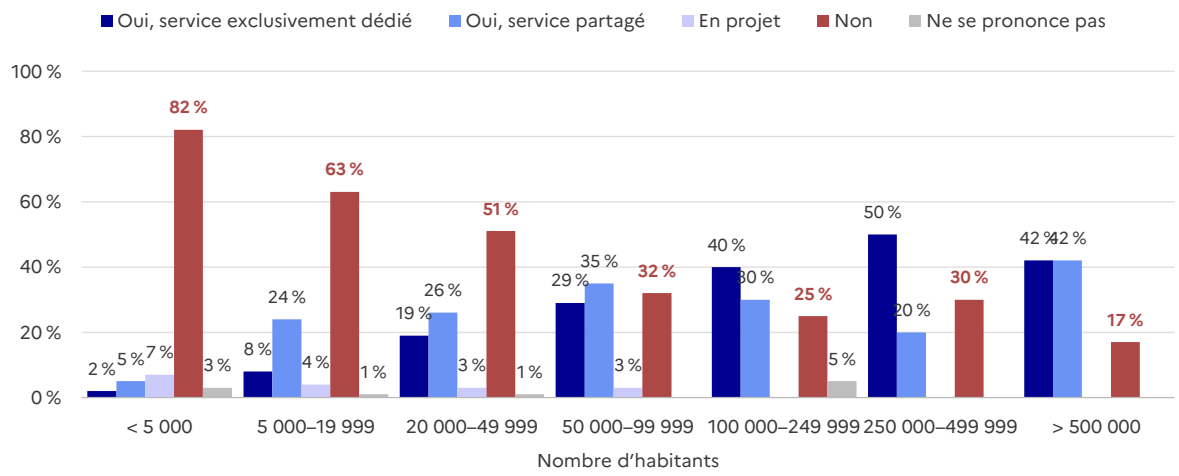
Les moyens consacrés à la participation citoyenne ne semblent pas en adéquation avec les ambitions affichées par les acteurs institutionnels ces dernières années. L'ensemble des praticiens auditionnés convergent en effet vers l'idée que la participation citoyenne ne peut être improvisée : elle doit être organisée, structurée et pilotée en tant que véritable politique publique, ce qui nécessite des moyens sur les plans humain et financier, et des compétences, associées à une ingénierie. Ces moyens varient en fonction du modèle, de la durée du processus, du nombre de participants, du savoir-faire et des connaissances institutionnelles à cet égard, et les processus institutionnalisés sont généralement moins coûteux que les processus *ad hoc*[154].

Au niveau de l'État, le CIPC ne compte aujourd'hui que quatre équivalents temps plein (ETP) pour mettre en œuvre la feuille de route du Gouvernement en matière de participation citoyenne et accompagner l'ensemble des ministères dans leurs démarches participatives. Le CESE, pourtant « carrefour des consultations publiques » depuis 2021, ne dispose, lui aussi, que de trois ETP[155]. La CNDP est passée de 9 ETPT en 2017 à 11 ETPT en 2026, plafond reconduit en 2027[156]. En outre, au niveau parlementaire, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat ne disposent aujourd'hui d'un service dédié qui leur permettrait d'initier et de mettre en œuvre des dispositifs de participation citoyenne consultatifs ou délibératifs à un rythme plus régulier. Au Parlement, les consultations citoyennes demeurent ainsi ponctuelles et limitées, dans leur ambition méthodologique, par les moyens humains, calendaires et financiers qui leur sont alloués. Les parlementaires peuvent procéder à des consultations, par le biais de questionnaires mis en ligne sur le site officiel, mais ils ne sont contraints ni d'assurer une représentation de la diversité de la population sur l'échantillon de réponses récoltées, ni de se faire accompagner par des experts pour structurer la démarche.

À l'échelle territoriale, l'insuffisance de moyens constitue également un frein majeur au développement de la participation citoyenne. Ce constat est cependant à mettre en perspective avec la taille de la collectivité concernée, les moyens consacrés à la participation citoyenne étant fortement corrélés avec l'effectif de la population locale. Ainsi, 82 % des collectivités de moins de 5 000 habitants ne disposent d'aucun service dédié à la participation citoyenne, contre seulement 17 % pour celles de plus de 500 000 habitants[157]. Entre ces deux extrêmes, la part des collectivités dépourvues de service diminue régulièrement à mesure que leur population augmente.

[153] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[154] OCDE, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. Catching the Deliberative Wave, Paris, Éditions OCDE, 2020.
[155] Source : le Conseil économique, social et environnemental.
[156] Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes annexé au PLF 2027.
[157] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

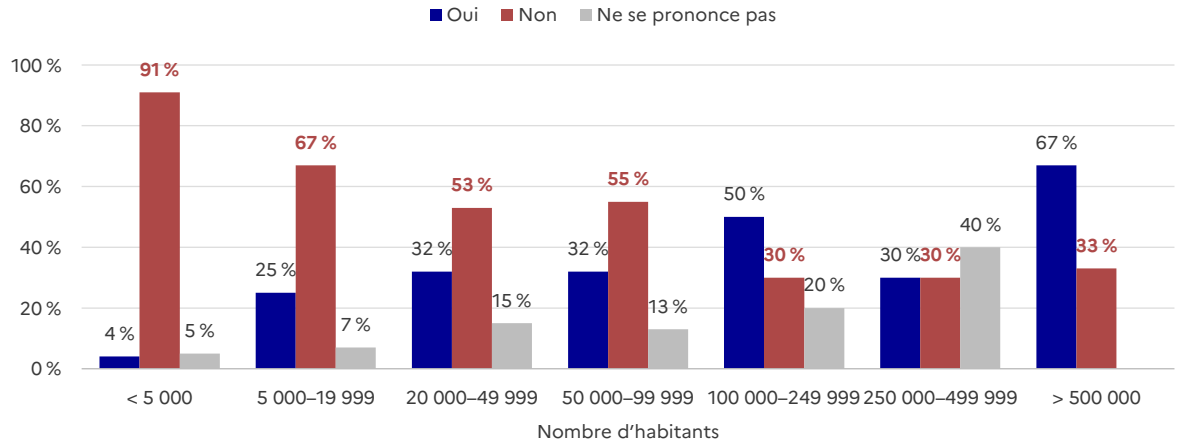
Part des collectivités locales disposant d'un service dédié à la participation citoyenne



Source : Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

Les moyens financiers constituent également une difficulté majeure pour les collectivités. Parmi les collectivités qui ne jugent pas la participation utile, près de 20 % estiment ainsi que ces démarches sont trop coûteuses[158]. Il existe, ici aussi, une forte hétérogénéité selon la taille de la collectivité concernée. En effet, alors que 4 % des collectivités de moins de 5 000 habitants déclarent disposer d'une ligne budgétaire au sujet de la participation citoyenne, les collectivités de plus de 50 000 habitants sont plus de 42 % dans ce cas[159]. Dans les plus petites communes, les exécutifs volontaires essayent ainsi d'obtenir d'autres sources de financement, notamment des fonds européens ou d'autres financements institutionnels pour financer leurs projets ou leurs ETP.

Part des collectivités locales disposant d'une ligne budgétaire dédiée à la participation citoyenne



Source : Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

[158] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[159] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

À Loos-en-Gohelle, par exemple, le financement sur trois ans à 50 % d'un poste par l'ADEME a permis à la commune d'engager une chargée de mission responsable des dispositifs de participation. Ce programme est toutefois circonscrit, limité dans le temps et propre à la direction régionale des Hauts-de-France de l'ADEME qui a fait le choix de financer des démonstrateurs municipaux. La dépendance de ce type de financement aux marges de manœuvre budgétaires nationales fragilise par ailleurs son maintien dans la durée, bien qu'il soit profitable pour l'ensemble des parties prenantes (l'État et la collectivité locale) puisqu'il permet de lancer des projets et initiatives qui, quand ils trouvent une résonance au niveau local, continuent d'être portés au-delà du financement initial, par la ville ou via des fonds externes. *A contrario*, la mobilisation de prestataires privés est généralement trop coûteuse pour les petites collectivités et ne constitue de fait pas une option soutenable.

> ***« Il est nécessaire de proposer des moyens humains et financiers dans les collectivités pour aller plus loin dans le travail de recueil des avis, pour une plus grande diffusion des résultats et de leurs impacts dans la décision publique. Ici, nous avons une petite agglomération avec un petit budget et un agent qui a de nombreuses autres missions. »***
> *– Une communauté d'agglomération de l'Ariège de moins de 50 000 habitants*

Ce sous-dimensionnement des moyens obère le passage à l'échelle et condamne plusieurs démarches à l'épuisement des bénévoles et des agents mais également à des pratiques méthodologiques perfectibles, la mobilisation de publics éloignés étant par exemple coûteuse en ingénierie.

À rebours des collectivités locales qui se restreignent en matière de participation citoyenne par manque de moyens et de compétences adéquates, **plusieurs collectivités font le choix de s'appuyer sur leurs équipes administratives pour initier des démarches participatives, avec le risque d'un surinvestissement demandé au personnel de la collectivité et d'une fragilité méthodologique**. Dans certaines villes, la faible allocation des budgets d'investissement pour le budget participatif dans les quartiers les plus défavorisés a abouti à une injonction socialement sélective à la participation, les populations les moins dotées en capital scolaire et économique étant tenues à distance du dispositif, au profit des classes les plus dotées, habituées de la participation[160]. Dans d'autres villes, ce même dispositif a été internalisé, appuyé par une ingénierie et reposant sur un pilotage par l'administration municipale[161]. Souvent délaissé par les élus par « amateurisme procédural »[162], le dispositif est pris en main par l'administration, et nécessite un important travail des agents pour le cadrer et garantir sa portée décisionnelle. Ces modes de fonctionnement non optimaux sur le plan méthodologique illustrent la difficulté des acteurs publics à répondre aux demandes de participation citoyenne sans moyens et compétences adaptés. L'internalisation des compétences, par le recrutement

[160] Thibault Jouannic, « Le budget participatif grenoblois : un instrument socialement sélectif à la portée critique limitée », *Métropoles*, n° 36, 2025.
[161] Jessica Sainty, « Une participation citoyenne sans filtre ? Le cadrage discret des effets d'un budget participatif sur l'action publique par l'administration municipale », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n° 4, 2023, p. 87-109.
[162] Jessica Sainty, « La démocratie participative au secours du paternalisme des élus. À propos des usages politiques d'un budget participatif », *Participations*, n° 26-27, 2020, p. 77-103.

de profils dédiés lorsque la taille de la collectivité le permet ou par la formation transversale des équipes comme à Loos-en-Gohelle, apparaît pourtant comme une alternative intéressante qui pourrait s'avérer utile et efficace, mais nécessiterait *a minima* une diffusion massive de l'offre de formations à destination des élus et agents.

2.1.3 La participation citoyenne demeure périphérique au fonctionnement des institutions représentatives, tant au niveau parlementaire qu'au niveau des exécutifs nationaux et locaux

12 % des collectivités locales de petite taille (moins de 5 000 habitants) jugent que la participation citoyenne ne leur serait pas utile, parmi lesquelles plus d'un quart (26 %) invoquent la difficulté à traduire les contributions des citoyens dans la décision politique[163].

La participation citoyenne demeure encore pensée en dehors des espaces traditionnels de coconstruction et de décision, tant au niveau national que local. Il en résulte un manque de lien entre démarche participative et décision publique, affaiblissant le potentiel de la participation citoyenne en matière d'aide à la décision et de renforcement de la légitimité des décisions.

Au niveau national en particulier, les démarches participatives restent périphériques au fonctionnement nominal du Parlement et de l'exécutif. Au Parlement, les consultations citoyennes se font ponctuellement au service de missions d'information, qui certes ont pour objectif d'éclairer le débat public mais n'aboutissent pas nécessairement à une proposition de loi et donc à une décision publique. Par ailleurs, une opacité demeure quant à l'exploitation des contributions citoyennes dans les rapports finaux. **De même, lorsque les démarches participatives ministérielles ont pour point de sortie un projet de loi, leurs résultats pourraient éclairer l'examen du texte par le Parlement. Or, il existe aujourd'hui une étanchéité entre ces travaux et les débats parlementaires. Ainsi, leurs résultats ne sont ni présentés ni débattus de façon systématique devant les commissions des deux chambres, limitant de fait la portée, sur les travaux législatifs, de ces démarches.**

L'absence de cadre structuré d'intégration des démarches participatives aux instances représentatives traditionnelles est ainsi à l'origine d'un chaînage fragile entre délibération citoyenne et travail politique et institutionnel. Au niveau national, les calendriers institutionnels sont en effet parfois incompatibles avec les démarches délibératives. Les avis du CESE, par exemple, sont demandés dans des délais très contraints[164], à l'instar de celui sur la proposition de loi visant à lutter de manière intégrale contre les violences sexuelles et sexistes faites aux femmes et aux enfants, demandé par la présidence de l'Assemblée nationale en juin 2026 pour mi-juillet 2026[165]. Par ailleurs, aucune procédure n'est précisément établie entre la remise des travaux conventionnels et l'examen législatif. La Convention citoyenne pour le climat a d'ailleurs pâti de cette association trop tardive des parlementaires, alimentant la

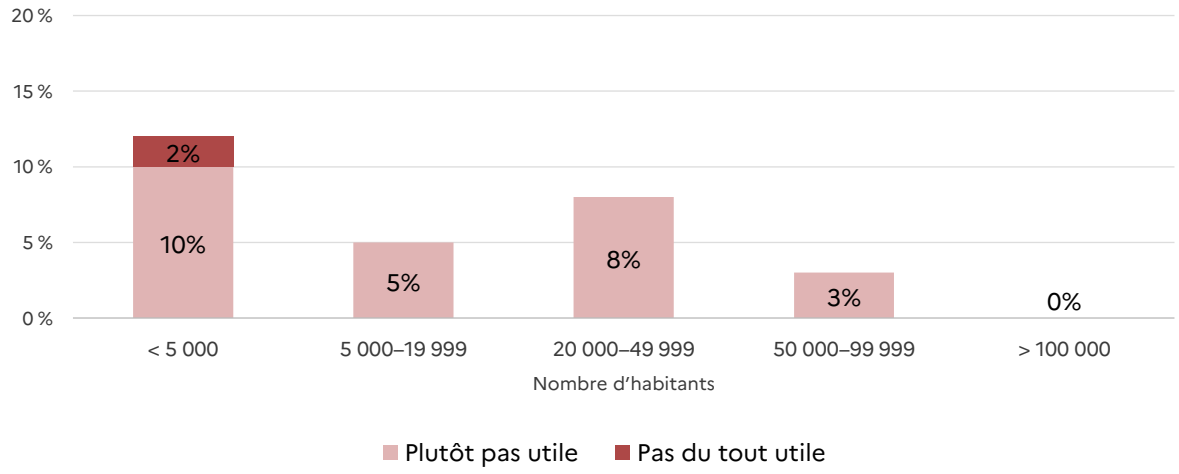
[163] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[164] Saisine selon la procédure d'urgence, qui réduit le délai d'examen à un mois, permise par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, art. 2.
[165] CESE, Loi intégrale contre les violences sexistes et sexuelles : le CESE saisi par la Présidente de l'Assemblée nationale, communiqué de presse, juin 2026.

perception, chez les élus, d'une démarche menée par l'exécutif sans consultation du législatif. Dans cet exemple précis, le flou autour du mandat confié aux conventionnels a laissé penser que les propositions citoyennes s'imposeraient tant à l'exécutif qu'aux parlementaires. Cela a contribué à alimenter une vague de délégitimation autour de la convention citoyenne elle-même, soutenue par de nombreux représentants élus qui se sont sentis menacés par le dispositif, avec l'impression d'une inversion des rôles députés/citoyens[166].

Il en va de même au niveau local. Le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne prévoit pas non plus de mesure particulière visant à rendre obligatoire l'imbrication des dispositifs participatifs avec les instances représentatives traditionnelles. Les dispositifs créés restent ainsi expérimentaux, annexes aux institutions et soumis à l'appréciation des exécutifs locaux.

Les travaux de la mission gouvernementale font par ailleurs état d'une défiance persistante d'une partie du personnel politique et administratif, qui perçoit la participation citoyenne comme un abandon d'une partie de son pouvoir, un « gadget », voire un instrument politiquement connoté. L'enquête conduite par la mission auprès des collectivités met en évidence un scepticisme sur l'utilité même de la participation citoyenne, d'autant plus répandu que la collectivité est petite. Ainsi, aucune collectivité de plus de 100 000 habitants ne la juge inutile, contrairement à une partie des collectivités de moins de 5 000 habitants (12 %, cf. chiffre-clé p.54), qui invoquent notamment la difficulté à mobiliser les citoyens (60 %) et des démarches trop chronophages (44 %)[167].

Part des collectivités locales estimant que la participation citoyenne ne leur serait pas utile



Source : Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

Ces constats rejoignent **un discours ambivalent à l'égard des démarches participatives allant au-delà d'utilisations occasionnelles et consultatives[168], étayé par un argumentaire reposant**

[166] Aurélia Friès-Flaubert, « Concilier mini-public délibératif et représentation élue dans l'élaboration de la loi : la perception de la Convention citoyenne pour le climat par les députés français », *Lien social et Politiques*, n° 92, 2024, p. 189-209.
[167] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[168] Christoph Niessen, « When Citizen Deliberation Enters Real Politics: How Politicians and Stakeholders Envision the Place of a Deliberative Mini-Public in Political Decision-Making », *Policy Sciences*, vol. 52, n° 3, 2019, p. 481-503.

sur le manque de compétences et de légitimité des citoyens dits « lambda ». Cette défiance contraste avec les attentes des Français, dont près des deux tiers (64 %) rejettent l'idée selon laquelle les élus n'auraient pas à « confier la prise de décision à de simples citoyens » et 54 % souhaitent que les décisions soient prises en collaboration entre citoyens et élus, voire, sur certains sujets, directement par les citoyens[169]. Un changement culturel doit ainsi s'opérer auprès des décideurs publics pour que la participation citoyenne ne soit perçue ni comme un risque politique, ni comme une dépossession de leur rôle.

> ***« Un changement de paradigme est nécessaire pour qu'élus et services prennent véritablement en compte la parole des habitants dans leur décision, non plus en s'exprimant à leur place mais en leur donnant la parole directement. »***
> *– Une commune de moins de 50 000 habitants*

Cette position périphérique de la participation citoyenne dans les institutions constitue une cause majeure de la portée limitée du « tournant participatif ». Afin de répondre à la demande des citoyens de prendre plus systématiquement part aux décisions qui les concernent, le temps délibératif doit être clairement défini dans le processus de conception des politiques publiques et articulé avec les autres acteurs du débat public, comme cela peut parfois être le cas à l'étranger (cf. zoom n° 10). Pour ce faire, rendre la participation obligatoire ne devrait toutefois pas suffire. Sans travail de conviction auprès des élus et de l'administration, l'obligation risque de produire des démarches purement formelles (cf. 2.2.2) sans emporter l'adhésion des administrations et représentants élus concernés.

ZOOM N° 10 – Les commissions délibératives du Parlement francophone bruxellois, un exemple de démarche participative pensée en articulation avec la démocratie représentative

S'appuyant sur les apprentissages de l'expérience irlandaise d'une assemblée citoyenne associant citoyens et élus, le Parlement francophone bruxellois a voté en 2019 la possibilité d'initier des commissions délibératives lui étant rattachées, composées pour trois quarts de citoyens tirés au sort et pour un quart de députés. Ce faisant, le Parlement francophone bruxellois est devenu la première assemblée au monde à associer des citoyens aux parlementaires dans des commissions mixtes de façon permanente.

Au travers d'une suggestion citoyenne signée par 1 000 personnes, ou après dépôt par des parlementaires d'une thématique au Bureau élargi, une commission délibérative peut ainsi être constituée, dans l'objectif de traiter d'un sujet précis et de proposer des recommandations à cet égard. À ce jour, six commissions ont ainsi vu le jour et une est en cours de création ; elle portera sur la propreté de l'espace public.

Une fois la commission constituée, ses membres se réunissent pour une phase à visée informative, qui inclut notamment des auditions et présentations par des personnes dites

[169] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

« ressources ». Les membres procèdent ensuite à une première phase de délibération sous forme de petits groupes, afin de décider de propositions de recommandation avant une mise en commun en séance plénière. S'ensuivent plusieurs allers-retours entre délibérations en petits groupes et en plénière pour retravailler les recommandations avant une ultime mise en commun. Chaque recommandation, accompagnée des éléments de réflexion la motivant ainsi que des amendements, fait alors l'objet d'un vote, d'abord de la part des citoyens tirés au sort (vote secret), puis des parlementaires pour qui le vote est public. Si le vote des parlementaires recueille une majorité absolue de voix contraires au vote majoritaire chez les citoyens, les parlementaires doivent s'en justifier. À l'inverse, pour les propositions dont les votes des citoyens et des parlementaires vont dans le même sens, le Parlement s'engage à donner un suivi concret, par exemple à travers une initiative législative.

2.2 Du mandat initial au droit de suite, le parcours participatif reste trop souvent interrompu et limité, au risque de diminuer la portée des dispositifs déployés et de ternir parfois la réputation de ces démarches

Le parcours participatif se caractérise aujourd'hui par plusieurs difficultés et limites récurrentes soulevées notamment par la Cour des comptes[170], qui fragilisent la légitimité et l'impact des dispositifs déployés.



Mise à l'agenda	Mandat et cadrage	Délibération	Décision	Suites et évaluation
2.2.1 Une initiative citoyenne quasi absente	2.2.2 Des pratiques inégales et non encadrées par le droit	1.2.3 Des pratiques robustes qui se sont diffusées et développées	2.2.3 Un lien à la décision incertain, tardif ou invisible	2.2.4 Ni droit de suite, ni évaluation

2.2.1 La mise à l'agenda demeure largement monopolisée par les institutions, laissant sans réponse une demande d'initiative citoyenne cristallisée autour du référendum

45 % des Français estiment que ce sont les citoyens eux-mêmes qui devraient en priorité choisir les sujets sur lesquels ils pourraient être invités à participer. À l'inverse, seulement 25 % des Français pensent que ce rôle devrait revenir aux dirigeants politiques et 15 % à des experts[171].

En dépit d'une volonté partagée par les citoyens de définir eux-mêmes les sujets traités dans le cadre de démarches participatives, le pouvoir de mise à l'agenda demeure largement à la main des institutions. En matière de démocratie directe, l'opportunité des référendums nationaux (article 11 de la Constitution) et locaux (article 72-1 de la Constitution), ainsi que le choix de la question posée, relèvent des décideurs politiques. De la même manière, le référendum d'initiative partagée, s'il doit être soutenu par un dixième des électeurs inscrits, est déclenché par les parlementaires[172]. La capacité de mise à l'agenda des citoyens est aujourd'hui circonscrite au droit de pétition associé aux deux assemblées parlementaires, au

[170] La Cour des comptes soulève plusieurs points qui limitent la « crédibilité des démarches conduites » : l'initiative des sujets, les suites données aux travaux issus de la participation citoyenne et, de façon générale, le manque d'évaluation de son impact sur la décision publique. Voir Cour des comptes, *Les dispositifs de participation citoyenne à la décision publique*, *op. cit.*, p. 9.

[171] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

[172] Le référendum d'initiative partagée peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, conformément à l'article 11 de la Constitution et à la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

CESE et aux collectivités locales. Elle est par ailleurs fortement limitée par les caractéristiques et modalités organisationnelles associées à ces droits, en particulier à l'égard des seuils de signatures requis. Les Français sont pourtant 45 % à estimer en premier lieu que le choix des sujets soumis à la participation citoyenne devrait revenir aux citoyens eux-mêmes, devant les dirigeants politiques (25 %)[173]. Certaines collectivités essayent ainsi de développer d'autres dispositifs en marge du cadre légal dans le but d'ouvrir des droits d'initiative citoyenne, qu'elle soit directe et décisionnelle ou indirecte, mais l'absence de cadre juridique structurant freine leur portée décisionnelle, résultant le plus souvent en un droit de réponse plutôt qu'une véritable mise à l'agenda d'un sujet[174].

> ***« Le droit d'initiative populaire est un outil qui complète les autres dispositifs de concertation comme les conseils citoyens de quartiers et le fonds de participation des habitants, pour soutenir des initiatives. »***
> *– Une commune rurale du Nord de 5 000 habitants*

Le droit de pétition, principal canal formel d'initiative ouvert aux citoyens en dehors de quelques mécanismes sectoriels[175], illustre cette monopolisation de la mise à l'agenda et se heurte à trois principales limites qui se cumulent. Tout d'abord, **les seuils de signatures nécessaires au déclenchement d'une procédure à la suite d'une pétition constituent un obstacle majeur**. Au niveau local, l'article L. 1112-16 du CGCT exige la signature d'un dixième des électeurs inscrits dans une commune et d'un vingtième dans les autres collectivités, pour demander l'inscription d'une consultation à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante. Ce même problème existe aussi au niveau national, où le seuil de 150 000 signatures authentifiées ouvrant la saisine du CESE n'a jamais été atteint depuis son instauration[176], alors qu'il faut réunir 500 000 signataires domiciliés dans au moins trente départements pour qu'un débat puisse être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Ces seuils nécessitent la mobilisation respective de 0,22 % et de 0,72 % de la population française[177], ce qui est comparable aux conditions exigées à l'international. À titre d'exemple, la signature d'une pétition par 0,21 % de la population belge permet à ses auteurs d'être entendus en commission de la Chambre des représentants[178], un total de 0,82 % de la population luxembourgeoise est nécessaire pour enclencher un débat public, et une mobilisation de 1,1 % de la population autrichienne est requise pour qu'une initiative citoyenne soit examinée par le Conseil national[179]. Toutefois, en

[173] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[174] Antoine Gonthier, *Le Droit d'interpellation citoyenne* : effets démocratiques, enjeux théoriques et pratiques des débouchés institutionnels proposés aux interpellations citoyennes en France. Le cas de la ville de Grenoble, thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2025.
[175] Exemples : saisine de la CNDP par 10 000 ressortissants majeurs de l'UE résidant en France (art. L. 121-8 II du code de l'environnement), droit d'initiative permettant de demander une concertation préalable en matière environnementale (art. L. 121-19 du code de l'environnement).
[176] Cour des comptes, *Les dispositifs de participation citoyenne à la décision publique*, *op. cit.*
[177] Calcul réalisé à partir de la statistique de l'INSEE d'une population totale de 69 082 milliers d'habitants au 1er janvier 2026.
[178] Règlement de la Chambre des représentants, art. 142 à 144.
[179] Calculs réalisés à partir des éléments suivants : au Luxembourg, un seuil de 5 500 signatures pour déclencher un débat public et une population de 672 050 habitants en 2024, d'après les chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg ; en Belgique, un seuil de 25 000 signatures fixé par le Règlement de la Chambre et une population estimée à 11 867 634 habitants en 2026, selon les données de l'Office belge de statistique ; en Autriche, un soutien de 100 000 citoyens nécessaire pour un *Volksbegehren*, sur une population totale de 9 215 956 habitants en 2026, d'après les chiffres de l'organisation autrichienne des statistiques.

France où la culture pétitionnaire est moins présente, ces seuils semblent freiner plus qu'ailleurs la transformation d'une pétition en un objet politique saisi par une institution.

Par ailleurs, les conditions de signature restreignent également l'accès aux pétitions. Le dépôt et la signature d'une pétition auprès du CESE supposent une authentification importante, par la création d'un compte comportant l'état civil complet ou via FranceConnect, là où les plateformes privées n'exigent le plus souvent qu'une adresse électronique. Aujourd'hui, 46 pétitions sont ainsi en cours au CESE et aucune ne dépasse 3 500 signatures[180]. La limitation du droit de pétition local aux seuls électeurs conduit par ailleurs le juge administratif, comme l'avait déjà rappelé le rapport Bernasconi[181], à annuler les dispositifs décisionnels ouverts aux résidents non électeurs[182], tandis qu'un électeur ne peut signer qu'une seule demande par trimestre et par collectivité.

Enfin, la faiblesse du débouché contribue également à limiter la portée de l'outil. Au niveau constitutionnel, l'article 72-1 reconnaît aux électeurs le droit de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, sans garantie quant à l'aboutissement de cette demande. Ces limites relatives aux débouchés se perçoivent également concrètement au sein des institutions. À l'Assemblée nationale et au Sénat, l'atteinte des seuils par une pétition n'engage pas obligatoirement de vote sur le sujet, ce qui contribue à alimenter la perception d'un système représentatif exclusif, peu à l'écoute des citoyens. À titre d'exemple, la pétition demandant l'abrogation de la loi dite « Duplomb », déposée le 10 juillet 2025 auprès de la chambre basse du Parlement[183], a donné lieu à un débat sans vote en séance publique le 11 février 2026, malgré ses plus de deux millions de signatures recueillies. De la même manière, au CESE, une pétition déclarée recevable ne fait pas l'objet d'un traitement spécifique : elle aboutit à un avis rendu dans les mêmes conditions que toute autre saisine[184], alors même que la Cour des comptes recommande une plus grande redevabilité par l'organisation d'une convention citoyenne et une information sur les suites (législatives ou réglementaires) données à ses conclusions[185].

Cette monopolisation laisse sans réponse une demande d'initiative cristallisée, depuis le mouvement des « Gilets jaunes », autour du référendum d'initiative citoyenne. Ainsi que l'établissent les travaux de recherche, cette demande relève moins d'une aspiration à la démocratie directe que d'une « démocratie d'interpellation », à savoir une capacité à contraindre les élus à examiner un problème et à justifier leurs choix[186]. **Sans capacité**

---

[180] Plateforme officielle de pétitions du CESE. Consultée le 28 septembre 2026. [En ligne : https://petitions.lecese.fr/initiatives].

[181] Patrick Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique : 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, rapport au Premier ministre, février 2022. Commandité par le Premier ministre M. Jean Castex, le rapport Bernasconi est le fruit de la mission gouvernementale confiée en juin 2021 à M. Patrick Bernasconi relative à la participation citoyenne. Ce rapport dresse le constat de difficultés croissantes de l'infrastructure démocratique à assurer ses missions de production de légitimité et de prise de décision collective dans une période de transformation économique, écologique et sociale. La mission formule ainsi 50 propositions pour organiser le « tournant délibératif » de la démocratie française, jugé condition essentielle du rétablissement de la confiance des citoyens vis-à-vis de la représentation nationale par son auteur.

[182] CAA de Lyon, 4e chambre, 9 juillet 2020, n° 18LY02733, Inédit au recueil Lebon.

[183] Loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

[184] L'avis est transmis au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat, au mandataire de la pétition puis est publié au Journal officiel.

[185] Cour des comptes, *Les dispositifs de participation citoyenne à la décision publique*, *op. cit.*

[186] Raúl Magni-Berton, « Dépasser la frilosité française à l'égard de la démocratie directe : démocratie directe vs démocratie d'interpellation », *Mouvements*, vol. 121, n° 3, 2025, p. 50-57.

d'initiative citoyenne véritable, la démocratie participative reste subsidiaire et ne permet pas de répondre à la demande citoyenne d'être davantage impliquée dans les décisions. Ainsi, alors que près de huit Français sur dix expriment le souhait d'être davantage associés aux décisions publiques qui les concernent[187], leur capacité à mettre à l'agenda un problème ou une proposition non traitée par les élus demeure souvent limitée. En outre, **cette insuffisance de canaux d'initiative citoyenne alimente également le report de la demande vers des formes d'initiatives non institutionnelles** (« assemblée des assemblées », « le vrai débat », mouvements de désobéissance civile, ZAD, etc.), **au détriment des circuits institutionnels classiques**. C'est à ce titre que la démocratie participative actuelle est qualifiée par certains de facteur d'accentuation de la crise démocratique, participant à détourner une partie de la population des formes d'engagement institutionnelles et à encourager la radicalisation des citoyens désireux de se faire entendre du pouvoir[188].

Pourtant, des voies intermédiaires ont été développées et fonctionnent. Il existe en effet une diversité de formes d'initiatives populaires et de pétitions, que les travaux de recherche classent principalement en trois variantes : le droit de réponse municipale, le droit de mise à l'agenda, et l'initiative décisionnelle, dont le référendum d'initiative citoyenne (RIC) fait partie[189]. Quel que soit leur type, ces initiatives ont pour bénéfice de donner une voix à l'opposition, aux minorités et aux citoyens en leur permettant de mettre en débat des sujets de société, avec des effets indirects observables sur le comportement et les choix des élus qui s'en trouvent sensibilisés[190].

À l'étranger, des mécanismes d'interpellation permettent ainsi aux citoyens de faire part d'initiatives à travers des canaux institutionnels. Au Luxembourg, une pétition publique déclenche un débat public dès 5 500 signatures (cf. zoom n° 11). De même, la Chambre des représentants belge sanctuarise un droit à l'examen parlementaire d'une pétition dès qu'elle rassemble 25 000 signatures[191], consacrant ainsi l'article 28 de la Constitution belge, tandis qu'à Bruxelles, une suggestion citoyenne peut déclencher une commission délibérative à partir de 1 000 signatures. En Autriche, les initiatives populaires ou citoyennes (*Volksbegehren*) accordent également aux citoyens un droit d'interpellation : un citoyen peut à tout moment soumettre une initiative politique ou législative à propos d'une question fédérale, à condition qu'elle soit soutenue par au moins 100 000 électeurs. Celle-ci devra ensuite être examinée par le Conseil national.

[187] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[188] Nicolas Rio et Manon Loisel, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Paris, Textuel, 2024.
[189] Antoine Gonthier, *op. cit.*
[190] Marthe Fatin-Rouge Stefanini, « Les initiatives populaires dans leur diversité : essai de typologie », *Lien social et Politiques*, n° 92, 2024, p. 58-79.
[191] Règlement de la Chambre des représentants, *op. cit.*

ZOOM N° 11 – Les pétitions luxembourgeoises, l'illustration de la possibilité d'un outil d'interpellation citoyenne efficace

Au Luxembourg, la participation citoyenne s'appuie sur un cadre juridique robuste. La Constitution formalise ainsi quatre procédures participatives principales : les référendums d'initiative parlementaire (art. 80), le droit de pétition (art. 82), les révisions constitutionnelles par référendum (art. 131) et le droit d'initiative législative (art. 79), introduit en 2023, témoignant de la dynamique d'institutionnalisation croissante de la participation citoyenne au sein du pays. Parmi ces mécanismes, les pétitions apparaissent comme l'instrument de participation citoyenne le plus abouti, et ce pour deux raisons principales.

Tout d'abord, l'outil est très utilisé. Entre 2014 et 2023, près de 2 500 pétitions ont été soumises par des citoyens à la Chambre des députés, dont environ 2 300 pétitions publiques et 180 pétitions ordinaires. Le nombre de dépôts s'est en outre fortement accru depuis l'ouverture, en 2021, de la plateforme numérique officielle « petitiounen ». Le site enregistre 408 pétitions déposées au cours des douze derniers mois, soit 1,12 pétition déposée par jour en moyenne, contre 0,8 au cours des trois années précédentes. Cette utilisation s'explique en partie par l'accessibilité et la simplicité de la procédure. Toute personne physique âgée de 15 ans ou plus peut déposer une pétition, sous réserve qu'elle soit rédigée dans l'une des trois langues administratives du pays, de portée nationale et poursuivant l'intérêt général. Le dépôt peut être effectué en ligne ou physiquement et les citoyens peuvent bénéficier de l'aide gratuite d'un écrivain public.

De plus, l'outil garantit un débouché institutionnel, sous la forme d'un débat public ou d'une réponse gouvernementale, sans exiger un nombre excessif de signatures. Ainsi, une pétition publique recevable dispose de 42 jours pour récolter 5 500 signatures, seuil qui déclenche automatiquement un débat à la Chambre en présence du pétitionnaire, des députés et des ministres compétents. Une pétition ordinaire, adressée directement au Gouvernement, ne nécessite aucune signature. La pétition fait inconditionnellement l'objet d'un examen par la Commission des pétitions puis, si elle est jugée recevable, aboutit à une demande de prise de position officielle du ministre compétent, auquel le pétitionnaire pourra répondre.

Entre 2014 et 2023, 67 débats publics ont ainsi eu lieu et 228 réunions de la Commission des pétitions. Les conclusions des débats sont publiées et plusieurs pétitions ont été suivies de changements législatifs ou administratifs concrets, dont les détails sont retranscrits dans un tableau indiquant précisément les revendications exprimées et leur mise en œuvre. Ainsi, une pétition déposée en juin 2022 en faveur du remboursement des factures des psychologues, ayant recueilli 5 514 signatures, a donné lieu à un débat public puis à des travaux parlementaires ayant précédé l'entrée en vigueur, le 1er février 2023, de la prise en charge des actes de psychothérapie. Une réunion de suivi s'est ensuite tenue en mars 2023.

L'outil pétitionnaire luxembourgeois démontre ainsi qu'il est possible de faire de la pétition un véritable droit d'interpellation citoyenne en veillant à mettre en place des conditions de dépôt et de signature simples et accessibles, des seuils de signatures atteignables, et des débouchés institutionnels transparents.

2.2.2 Un mandat et un cadrage insuffisamment précis qui fragilisent la démarche avant même son lancement

Le succès ou l'échec d'une démarche participative se joue, pour l'essentiel, avant même son lancement. L'ensemble des personnes auditionnées par la mission gouvernementale converge sur l'exigence d'un mandat clair précisant l'objet des travaux, le rôle des participants, l'usage prévu des résultats et les modalités relatives à la gouvernance afin de garantir l'efficacité et l'effectivité de la démarche. Les travaux de recherche corroborent ce constat : **la légitimité des dispositifs de participation citoyenne s'apprécie autant par la qualité des composantes à l'entrée, ce qui inclut la question du mandat et des objectifs de la démarche, que par celle du processus en soi et de ses résultats**[192].

L'expérience comparée des conventions nationales, dites « conventions citoyennes », a permis d'éprouver ce constat à l'échelle française. En effet, l'expression d'une transmission « sans filtre » des propositions citoyennes utilisée par le Président de la République lors de la Convention citoyenne pour le climat a créé un malentendu sur le pouvoir accordé aux conventionnels, alimentant l'idée d'une première assemblée citoyenne dans laquelle les participants pourraient agir en tant que « législateurs citoyens »[193]. Selon les responsables auditionnés, il était pourtant clair pour l'exécutif dès le départ que ce mini-public délibératif visait à faire émerger des propositions qui pourraient être utilisées comme base de réflexion pour construire la loi et non pour s'y imposer. L'objectif n'était en aucun cas d'attribuer aux citoyens tirés au sort un pouvoir de mise à l'agenda ou de ratification, ce qui, toujours selon ces responsables, était également évident pour les parlementaires, pour qui ce type de démarches aurait une fonction purement pédagogique et non politique ou légistique. **Sans clarification du rôle des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques, les risques de déception pour les citoyens et de sentiment de confiscation du rôle des parlementaires persisteront**[194]**.** À l'inverse, la précision de la consigne et de la finalité des travaux, visant à « éclairer les éventuels travaux du législateur », et le respect du mandat de départ ont largement contribué au succès de la convention sur la fin de vie.

Ce cadrage insuffisant ou imparfait se retrouve également parfois au niveau local, où, bien que la majorité des collectivités se fixent des objectifs en matière de participation citoyenne, il demeure 5 % d'entre elles qui ne s'en fixent aucun[195]. Ces dernières sont exclusivement des communes ou des communautés de communes de taille petite ou moyenne, 100 % des communautés d'agglomération, des départements et des communes dépassant les 100 000 habitants se fixant effectivement des objectifs à cet égard[196]. Toutefois, bien que ce chiffre de 5 % puisse paraître faible et qu'il concerne uniquement les petites et moyennes collectivités, le phénomène n'est pas sans conséquence : cette absence d'objectifs fragilise doublement la démarche, avec un risque de contributions participatives utilisées de manière sous-optimale par les élus et agents, faute de cadre préétabli, et de délégitimation auprès des citoyens

[192] Voir notamment Sandrine Rui, « La convention citoyenne sur la fin de vie. De sa légitimité à se saisir de la mort », *Civitas Europa*, vol. 52, n° 1, 2024, p. 41-57.
[193] Hélène E. Landemore et Théophile Pénigaud, « Citizen Legislators: Citizens on Top and Experts on Tap in the French Convention for Climate (2019–20) », *Perspectives on Politics,* 2026, p. 1-16.
[194] Yan Sénéchal, Jacques Commaille et Pierre Noreau, « À l'épissure de la normativité juridique et de la participation citoyenne », *Lien social et Politiques*, n° 92, 2024, p. 5-20.
[195] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[196] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

participants, observant la mise en œuvre d'un processus sans aucune garantie quant à sa finalité.

La sincérité du contrat de participation est également parfois mise en cause par des acteurs dénonçant des pratiques de « *participation washing* », visant à mettre en scène des démarches participatives ayant pour seul objectif de créer un soutien aux politiques qui seront mises en œuvre tout en démontrant que les citoyens participent[197]. Certains exécutifs utilisent en effet la participation citoyenne dans le but de créer un soutien populaire autour des politiques publiques qu'ils souhaitent mettre en œuvre et d'identifier les lignes rouges à ne pas dépasser[198]. La participation citoyenne peut également se retrouver utilisée par certains représentants élus pour les légitimer dans leur politique, en profitant de l'écho sociétal des démarches initiées pour se repositionner au centre du débat public et les conforter dans leur mandat. Dans des cas extrêmes, il arrive même que des démarches participatives soient utilisées pour apporter une nouvelle légitimité à un projet prédéfini, réfléchi et construit en amont. Cela a par exemple été le cas dans le cadre de budgets participatifs communaux où certains projets citoyens auraient été utilisés pour étoffer des projets municipaux déjà existants, tout en les affichant comme des projets issus de la participation citoyenne afin de les faire bénéficier ainsi d'une nouvelle légitimité[199]. Cette « inclusion de façade »[200] leur permet ainsi de démontrer que les citoyens participent et d'afficher une volonté de coconstruction tout en conservant la main sur la décision, bien que la promesse de la participation citoyenne n'inclue pas nécessairement la délégation du pouvoir de décision aux citoyens. **Ce phénomène fragilise de fait l'image de l'ensemble des démarches participatives, qui portent en elles le risque intrinsèque de devenir des « machines à frustration démocratique »[201]**, retournant la participation contre ses propres objectifs.

2.2.3 Le lien à la décision reste trop souvent incertain, tardif ou invisible pour le citoyen participant, alors qu'il constitue aujourd'hui le facteur le plus fort pour mobiliser les Français

60 % des Français intéressés par une démarche participative seraient incités par la garantie d'une prise en compte des contributions par les décideurs, faisant de cet aspect le premier facteur mis en avant[202].

Le lien entre participation et décision reste l'un des maillons faibles les plus déterminants du parcours de la participation. En effet, le lien direct entre les travaux menés dans le cadre d'une démarche participative par les citoyens et la décision finale prise par l'exécutif n'est pas systématique, que ce soit au niveau national ou à l'échelle locale. Ces limites de portée des dispositifs témoignent de la difficulté à accorder une place décisionnelle à la démocratie

[197] Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud, « Les assemblées citoyennes et le policy-making. Quelle place pour la délibération publique dans les rapports de force ? », dans Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Xavier Magnon (dir.), *Les Assemblées citoyennes. Nouvelle utopie démocratique ?*, 2022.
[198] Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud, *op. cit.*
[199] Jessica Sainty, « Une participation citoyenne sans filtre ? », *art. cit.*, p. 87-109.
[200] Sherry R. Arnstein, « Une échelle de la participation citoyenne », trad. Geneviève Cloutier, Lien social et Politiques, n° 92, 2024 [1969], p. 259-284.
[201] Audition de Blanche Leridon, Institut Montaigne, *op. cit.*
[202] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

participative dans un régime représentatif[203]. Pour autant, il est largement admis qu'une participation déconnectée de toute capacité décisionnelle ne peut réussir à mobiliser des citoyens participants[204]. La garantie d'avoir un lien à la décision constitue en effet l'élément le plus important mis en avant par les Français pour les inciter à participer : l'enquête citoyenne réalisée par la mission gouvernementale révèle ainsi que la majorité des citoyens intéressés par une démarche participative (60 %) considèrent le fait d'« avoir la garantie que [leurs] contributions seront réellement prises en compte par les décideurs politiques dans la décision finale » comme étant le facteur qui pourrait le plus les inciter à contribuer à une démarche de participation citoyenne[205].

Faute de garantir ce lien direct avec les espaces concrets de production de l'action publique, les organisateurs concentrent le plus souvent leurs efforts sur la qualité méthodologique et délibérative du dispositif, au prétexte que la rigueur délibérative et l'intelligence collective fondent leur légitimité. Ce compromis entre les attentes des participants et les marges que les décideurs acceptent de céder laisse toutefois entière la question de la prise en compte effective des contributions citoyennes[206].

Ce manque de portée décisionnelle des démarches participatives s'observe à tous les niveaux. Le cadrage des dispositifs ne priorise la prise en compte des points de vue des citoyens que dans 60 % des cas, laissant **40 % des démarches participatives organisées par les collectivités territoriales sans objectif de « renforcement de la prise en compte des points de vue des citoyens dans les décisions publiques »**[207]. Au niveau local, les conseils citoyens ne permettent par exemple que très rarement d'articuler contributions citoyennes et projet politique, sauf en cas de portage politique local fort[208]. Même à l'étranger où certaines expérimentations visent à associer des citoyens à l'élaboration de la loi, la colégislation demeure « un procédé d'appoint qui s'inscrit dans le maintien et le respect des prérogatives du législateur »[209].

Bien que la participation ait des effets sur la qualité de la décision, ces derniers sont souvent différés dans le temps, dispersés dans des textes épars et, dès lors, invisibles pour les participants comme pour le grand public. Faute de lien direct entre les dispositifs et la décision, ou de traçabilité, nombreux sont les citoyens français qui se détournent de la participation citoyenne par sentiment de son inutilité[210]. L'absence de perspective d'action et d'influence sur la décision génère de fait d'importants doutes chez les citoyens vis-à-vis de ces dispositifs participatifs. Pour certains, le manque de lien entre concertation et décision peut même amener à une remise en cause de ces dispositifs, non pas pour ce qu'ils sont mais pour ce qu'ils produisent, ou plutôt, ne produisent pas[211].

---

[203] Nicolas Rio et Manon Loisel, *op. cit.*
[204] Vincent Jacquet, « Explaining Non-Participation in Deliberative Mini-Publics », *European Journal of Political Research*, vol. 56, n° 3, 2017, p. 640-659.
[205] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[206] Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud, *op. cit.*
[207] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[208] Christine Bellavoine et Elsa Blondel, « De l'expression des points de vue à la coconstruction des projets. Le travail des conseils citoyens à Saint-Denis », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, p. 57-81.
[209] Ariane Vidal-Naquet, « Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ? », dans *La Démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalités*, 2016.
[210] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[211] Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret et Pierre-Yves Guiheneuf, *Contexte et enjeux de la concertation environnementale territoriale*. Éléments de réflexion sur le cadre des pratiques de concertation et de participation dans le domaine de l'environnement, 2016.

La Convention citoyenne pour le climat est une bonne illustration de ce phénomène, avec un réel décalage entre les effets avérés du dispositif participatif et les effets ressentis par la population générale. Une majorité de Français estime que la Convention citoyenne pour le climat n'a pas permis d'influencer l'action publique et près de 60 % des Français disaient même que cette initiative ne déboucherait pas sur une politique ambitieuse de transition écologique avant qu'elle n'ait remis ses propositions[212]. À l'inverse, une récente étude indépendante commandée par l'*European Climate Foundation* indique que 20 % des propositions ont été mises en œuvre dans leur forme originale ou renforcées, 51 % mises en œuvre partiellement ou sous une forme modifiée et 22 % abandonnées ou pas mises en œuvre à ce jour[213], soit un niveau de mise en œuvre plus élevé que ne laissaient entendre la plupart des évaluations précédentes.

Ce manque de lisibilité entre les résultats d'une démarche participative et la décision publique se traduit directement dans l'opinion générale. Ainsi, le premier facteur de désintérêt pour la participation citoyenne dans la population française est le fait que « cela ne débouche sur rien de concret », six Français sur dix ayant le sentiment que les contributions des citoyens ne sont pas prises en compte[214]. De plus, si plus des deux tiers des citoyens (69 %) ayant déjà participé à une démarche participative se déclarent satisfaits de la manière dont celle-ci a été organisée, ils sont encore 21 % à se déclarer « plutôt pas satisfaits » ou « pas du tout satisfaits » de la prise en compte de leurs propositions dans les décisions finales des pouvoirs publics[215].

Une des raisons sous-jacentes à ce manque de lisibilité est la difficulté des différents acteurs à objectiver l'impact de leurs démarches participatives, par manque d'évaluation.

2.2.4 Sans droit de suite ni évaluation des dispositifs, la participation peut paradoxalement nourrir la défiance démocratique qu'elle prétend combattre

62 % des collectivités locales actives ne mènent aucune évaluation de l'impact de leurs démarches participatives. Parmi elles, 21 % n'évaluent pas leurs démarches par scepticisme quant à l'intérêt même de l'exercice[216].

À l'issue d'une démarche participative, les citoyens attendent d'abord que les élus et organisateurs leur rendent des comptes, avant même de retrouver leurs contributions dans les décisions publiques. La reddition des comptes constitue en effet la condition même de leur engagement. Pour justifier d'un investissement, souvent conséquent, dans un dispositif de participation citoyenne, les citoyens ont besoin, au-delà d'un engagement explicite du commanditaire et d'une communication relative aux suites données aux propositions issues de la démarche participative, d'une restitution effective. Les publications scientifiques soulignent à cet égard la nécessité d'un cadre d'engagement clair donnant aux citoyens de la visibilité *ex*

[212] YouGov, *Convention citoyenne pour le climat : qu'en pensent les Français ?*, 2020.
[213] Alina Averchenkova, Adrien Koehl et Graham Smith, « Policy Impact of the French Citizens' Convention for the Climate: Untangling the Fate of the Citizens' Recommendations », 2025.
[214] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[215] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[216] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

ante concernant le traitement *ex post* des propositions citoyennes[217]. À l'inverse, **l'absence régulière de reddition des comptes emporte le risque de transformer la participation en facteur de défiance pour les citoyens[218]**.

> ***« Consulter sans rendre compte, c'est consulter "façon Astérix en Corse" : on remplit une urne avant de la jeter à la mer. »***
> *– Un représentant élu, auditionné dans le cadre de cette mission*

L'expérience des cahiers de doléances du Grand débat national illustre les difficultés rencontrées à cet égard. Près de 20 000 cahiers, représentant 460 000 pages, ont été ouverts en mairie en 2018-2019. Une synthèse de l'ensemble des contributions a été réalisée et publiée dès avril 2019[219], et les cahiers ont été versés aux Archives départementales sans être mis en ligne. Face à l'ampleur et au caractère inédit de ces contributions, la volonté de mettre en ligne la « matière brute » de ces cahiers a été formulée. Leur diffusion se heurte pourtant à plusieurs contraintes, en particulier juridiques (protection de données personnelles sensibles, secret de la vie privée pour les courriers joints…). Ces dernières imposent notamment une pseudonymisation jugée coûteuse et risquée par le Gouvernement, qui y avait alors renoncé[220], ce qui a pu contribuer à alimenter une vague de méfiance dans la population générale. Une résolution a finalement été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale le 11 mars 2025 pour que l'accès à ces documents soit facilité par arrêté[221] et qu'un projet de mise en ligne, confié au Campus Condorcet, soit réalisé à l'horizon 2027.

À l'échelon local également, la redevabilité demeure l'exception plutôt que la règle, tant sur la communication des résultats au grand public que sur l'évaluation même des démarches menées. En matière de transparence des résultats, 25 % des collectivités n'ont pas rendu publique la synthèse des résultats d'une démarche menée sur leur territoire et 7 % déclarent ne pas communiquer aux participants quant à la suite donnée à leurs travaux[222].

Le droit de suite, à savoir la possibilité d'être informé des suites données à une concertation, constitue ainsi la contrepartie minimale de la sollicitation des citoyens mais n'est pas encore systématiquement mis en place. Les travaux de recherche et les rapports administratifs sont ainsi unanimes à cet égard, soulignant la nécessité de mettre en œuvre un droit de suite pour renforcer les démarches participatives[223]. De telles exigences existent par ailleurs parfois au niveau local, comme c'est le cas à Nantes où elles ont été mises au cœur du référentiel méthodologique déployé (cf. zoom n° 12).

---

[217] Louis-Gaëtan Giraudet, Bénédicte Apouey, Hazem Arab et al., « "Coconstruction" in Deliberative Democracy: Lessons from the French Citizens' Convention for Climate », *Humanities and Social Sciences Communications*, vol. 9, n° 1, 2022, p. 207.

[218] Juliette Kahn, Jules Pondard et Angel Prieto, « Chapitre 7. Le devoir de suite est un gage de crédibilité de la délibération », dans *Ingénieurs de demain*, 2023, p. 105-112.

[219] La synthèse de ces cahiers est directement accessible en ligne. [En ligne : https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat].

[220] Réponse à la question écrite n° 37357 (Éric Coquerel), publiée au Journal officiel le 5 octobre 2021. [En ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/questions/QANR5L15QE37357].

[221] Arrêté du 29 avril 2025 portant ouverture des archives produites ou reçues à l'occasion du Grand Débat national.

[222] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

[223] INSP, *La Délibération citoyenne. Comment accompagner l'institutionnalisation d'un nouveau paradigme de l'action publique ?*, 2022.

Par ailleurs, le constat vaut davantage encore pour l'évaluation d'impact des démarches. L'évaluation de l'impact des démarches participatives sur les politiques publiques reste en effet un défi, tant au niveau national qu'au niveau local, puisque la majorité des collectivités ne mènent aucune évaluation d'impact de leur dispositif (62 %, cf. chiffre-clé p. 66)[224]. **Cette difficulté tient d'abord à l'absence de définition partagée de ce que recouvre l'impact de la participation citoyenne. Celui-ci ne saurait se réduire à une approche comptable consistant à mesurer le nombre de propositions citoyennes effectivement reprises dans la décision publique. Les effets d'une démarche peuvent en effet concerner l'ensemble de ses parties prenantes et prendre des formes très différentes.**

À cette difficulté conceptuelle s'ajoutent des obstacles plus opérationnels. La complexité du processus de prise de décision rend par exemple la « paternité » d'une proposition au sein de celle-ci difficile à déterminer. À cela s'ajoute la difficulté à évaluer des décisions dont les effets ne sont parfois visibles que plusieurs années plus tard. Parmi les collectivités qui n'évaluent pas l'impact de leurs démarches, 53 % indiquent ne pas disposer des outils nécessaires et 44 % du temps pour le faire[225]. Près d'un tiers d'entre elles déclarent par ailleurs souhaiter bénéficier d'une formation sur les méthodes d'évaluation à mettre en œuvre (32 %) et de guides méthodologiques et ressources informatives (31 %) afin de les aider à évaluer plus systématiquement l'impact de leurs dispositifs[226].

> ***« Le travail est dense et les moyens sont faibles. Je n'ai actuellement pas le temps. »***
> *– Le maire d'une commune de moins de 5 000 habitants*

Toutefois, une prise de conscience collective semble émerger quant à son importance, l'OCDE considérant que l'évaluation de l'impact « peut accroître la confiance et la légitimité dans l'utilisation de la participation des citoyens pour la prise de décision publique »[227]. La capacité à mesurer cet impact est indispensable au passage à l'échelle de la participation citoyenne, et contribue largement à la confiance de l'ensemble des acteurs (citoyens et institutions) dans l'utilité de ces démarches. Des initiatives ont ainsi été lancées pour outiller les acteurs : l'ICPC a publié un guide d'évaluation de l'impact, tandis que le CIPC a amorcé en 2026 la création d'un référentiel commun d'évaluation des démarches de participation citoyenne. Au niveau local, le « DémoMètre » permet d'évaluer les pratiques démocratiques d'une ville ou d'un territoire de manière participative sur une plateforme en ligne et lors d'ateliers, afin d'établir un diagnostic sur « la santé de la démocratie locale »[228].

[224] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[225] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[226] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[227] OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE pour les processus de participation des citoyens*, septembre 2022.
[228] Le DémoMètre est un outil de l'association Démocratie Ouverte et a été conçu avec de nombreux partenaires, des chercheurs et 150 habitants, élus et agents de territoires pilotes. [En ligne : https://www.democratieouverte.org/testez-le-demometre].

ZOOM N° 12 – Nantes, un modèle en matière de reddition des comptes avec un droit de suite organisé

À Nantes, le droit de suite s'inscrit dans un référentiel méthodologique structuré qui encadre les démarches de dialogue citoyen et fait de la reddition des comptes un principe à part entière de la participation. Le Pacte de citoyenneté métropolitaine[229], adopté en 2021, fixe ainsi douze principes d'action parmi lesquels figurent la transparence et la traçabilité, l'évaluation et le droit de suite. La collectivité s'engage notamment à assurer la transparence des démarches : les contenus des différentes étapes et les résultats des travaux sont systématiquement rendus publics et accessibles sur la plateforme du dialogue citoyen. Cette exigence de traçabilité se prolonge au moment de la décision : la Métropole produit une réponse argumentée portée à la connaissance des citoyens par les élus et rendue publique, explicitant les arbitrages et les fondements à l'origine de leurs décisions.

À cette obligation de rendre compte s'ajoute un véritable dispositif de suivi dans le temps. Le principe 12 du Pacte prévoit que la Métropole soutienne l'organisation d'un droit de suite indépendant permettant aux citoyens de suivre l'avancement des engagements pris à l'issue d'un grand débat ou d'une démarche participative, de porter un regard sur les actions engagées et d'émettre des alertes si nécessaire[230]. La collectivité s'engage ainsi à réunir les conditions et les ressources humaines et matérielles nécessaires à cette veille citoyenne, dont le bilan est rendu public. Le droit de suite vise à capitaliser la dynamique démocratique née de la participation, à s'appuyer sur la montée en compétences des citoyens, à poursuivre le dialogue avec les élus dans le temps long et à faire vivre le contrat de confiance. Il peut notamment prendre la forme d'une gouvernance ouverte, réunissant citoyens et acteurs comme interlocuteurs de long terme de la collectivité et pouvant assurer le suivi évaluatif des engagements et des feuilles de route.

Les démarches d'évaluation participative s'inscrivent par ailleurs dans cette même logique de transparence et de capitalisation, notamment à travers les « Cahiers de l'évaluation » qui visent à rendre compte de la connaissance produite et des propositions issues des démarches participatives menées sur un sujet en associant agents territoriaux et citoyens pour effectuer cet exercice d'évaluation. Le dernier Cahier de l'évaluation publié dresse le bilan des conseils de développement dans la métropole nantaise[231].

[229] Pacte de citoyenneté métropolitaine, 2021.
[230] Charte de la participation citoyenne métropolitaine, 2021.
[231] Cahier de l'évaluation « Nouveau Conseil de développement par et pour les citoyens : quels enseignements d'une expérimentation démocratique ? », décembre 2025.

2.3 La participation demeure trop dépendante du territoire, du profil social et des moyens disponibles

2.3.1 L'inclusion des publics les plus éloignés de la vie politique reste trop variable pour assurer, aujourd'hui, un égal accès à la participation sur le territoire

60 % des collectivités qui jugent la participation citoyenne peu ou pas utile invoquent la difficulté à mobiliser les citoyens, motif le plus cité, comme raison explicative[232].

L'accès à la participation citoyenne demeure socialement sélectif et donc excluant pour certaines franges de la population. En effet, les dispositifs mobilisent majoritairement les publics les plus dotés en capital social, culturel et économique (phénomène dit du « toujours les mêmes » ou « TLM »), au risque de reproduire voire de renforcer les inégalités politiques que la participation prétend corriger.

À titre d'exemple, le budget participatif grenoblois a « favorisé la participation des classes sociales les plus favorisées et des citoyens qui votent déjà aux élections locales »[233]. De même, les conseils citoyens des quartiers prioritaires de la ville reproduisent des logiques de sélectivité sociale dans et par l'offre institutionnelle de participation, avec une appropriation du dispositif par les habitués de la participation, à savoir les citoyens les plus dotés[234]. Par ailleurs, l'engagement durable des publics populaires demeure un enjeu majeur pour de nombreuses villes et quartiers, comme à Marseille[235] et à Limoges[236]. Le constat est similaire pour les conseils municipaux des enfants, où il existe un manque de représentativité en termes d'âge et de classe sociale notamment[237]. Pour les conseils de jeunes, le « façonnage organisationnel », compris comme les modes de mise en œuvre et d'organisation de ces instances, participe à en attirer certains et à en mettre à distance d'autres, produisant ainsi une homogénéité sociale avec des conseillers aux caractéristiques sociales en moyenne plus favorables par rapport à la population des jeunes globale[238].

Par ailleurs, les chercheurs s'accordent sur l'existence d'un biais participatif : même lorsque les participants sont tirés au sort, la participation reste volontaire et implique donc la présence de citoyens ayant adopté, au préalable, une certaine idée de la démocratie ou de l'engagement[239] (cf. zoom n° 13). Le tirage au sort apparaît toutefois comme la méthode la plus robuste à ce stade pour constituer un panel représentatif de la diversité des profils et opinions,

[232] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[233] Thibault Jouannic, *art. cit.*
[234] Mario Bilella et Guillaume Petit, « Le participatif entre le politique et le populaire ? L'intermédiarité sans prise d'un conseil citoyen », dans *Les Ancrages urbains du vote*. Enquête sur la socialisation politique résidentielle, 2022, p. 163-206.
[235] Auditions des services de la Ville de Marseille, réalisées lors de l'immersion à Marseille, 9 juillet 2026.
[236] Audition des services de la Ville de Limoges, 31 juillet 2026.
[237] Véronique Rouyer et Stéphanie Constans, *art. cit.*
[238] Ingrid Tucci, Cathel Kornig et Isabelle Recotillet, *Mixité sociale et conseils de jeunes*. Les effets des modalités d'organisation sur la participation des jeunes, INJEP Notes & Rapports, 2025.
[239] Dimitri Courant, *Le Nouvel Esprit du tirage au sort*. Principes démocratiques et représentation politique des mini-publics délibératifs, 2022.

et permet de limiter fortement le phénomène des TLM, même si sa mise en œuvre demeure moindre au niveau territorial.

> ***« Le tirage au sort a encore du mal à rentrer dans les pratiques. Or, il constitue un élément essentiel de diversification des publics concernés. Ce sont souvent les mêmes personnes que l'on retrouve dans les dispositifs de participation. »***
> *– Une commune des Côtes-d'Armor de moins de 20 000 habitants*

ZOOM N° 13 – La « Citizen Initiative Review », une expérience d'assemblée citoyenne qui prend en compte le positionnement idéologique pour lutter contre les biais de représentativité

Les chercheurs et organisateurs de démarches participatives s'accordent sur l'existence de biais de représentativité auxquels la prise en compte de critères sociodémographiques et le recours au tirage au sort ne permettent pas pleinement de répondre. L'idée de prendre en compte le positionnement idéologique des citoyens participants apparaît dès lors comme une piste potentielle pour réduire ces biais. En Suisse, la commune de Sion a ainsi fait appel à des chercheurs pour l'accompagner dans la construction du panel du premier examen d'initiative citoyenne (CIR) du pays.

Le panel a ainsi été créé pour refléter la diversité de la population selon des critères sociodémographiques habituels (âge, sexe et niveau de formation), et des critères de positionnement idéologique et de rapport envers les institutions (gauche-droite et fréquence de vote). Très concrètement, il a ainsi été demandé en amont aux participants de se positionner idéologiquement sur le spectre politique gauche-droite, et d'indiquer s'ils votaient ou s'ils s'identifiaient comme « abstentionnistes », puis un redressement a été effectué pour s'assurer de la bonne représentation des citoyens éloignés de la chose publique.

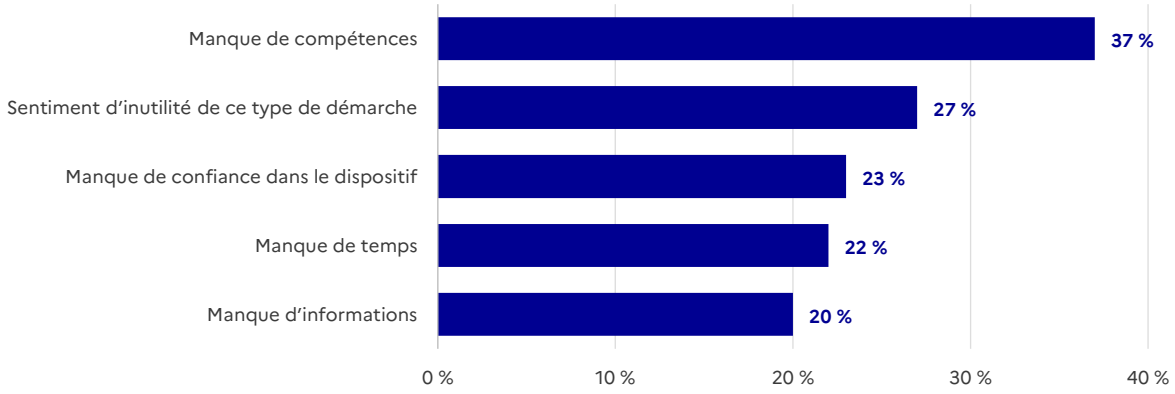
Ce manque de diversité des profils et opinions, de même que cette difficulté à mobiliser les citoyens dans un premier temps et dans la durée, se retrouve sur l'ensemble du territoire. Moins d'une collectivité active sur deux estime en effet réussir à associer des habitants habituellement éloignés de la chose publique[240]. La difficulté à mobiliser les citoyens est par ailleurs le premier frein cité par les collectivités réticentes à l'idée d'initier des démarches de participation citoyenne (60 %). Les causes à l'origine de ces difficultés de mobilisation sont par ailleurs multiples (compétences, confiance, contraintes de temps et logistiques, manque de lisibilité des démarches, etc.) et pas nécessairement associées à des réponses facilement actionnables.

[240] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*

« La participation citoyenne doit évoluer dans ses modalités afin de prendre en compte les attentes des citoyens qui sont évolutives, avec pour enjeu de permettre l'expression de citoyennes et citoyens qui s'expriment habituellement assez peu dans le débat public. »
– Une commune des Hauts-de-Seine de moins de 50 000 habitants

Ainsi, plus d'un tiers des citoyens (37 %) qui ne sont pas intéressés à l'idée de participer à une démarche expliquent leur désintérêt par un manque de compétences, 27 % par sentiment d'inutilité de ce type de démarche, 23 % par un manque de confiance dans le dispositif, 22 % par manque de temps et 20 % par manque d'informations[241].

Motifs de désintérêt exprimés par les citoyens non intéressés à l'idée de participer à une démarche participative



Source : Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

Plus généralement, le manque de représentativité et de diversité des profils et opinions au sein des démarches participatives est problématique puisqu'il contribue à fragiliser leur légitimité. Ainsi, au-delà de leur remise en question par une partie des représentants élus, plus de la moitié des citoyens (52 %) estiment aussi que les contributions des citoyens participants ne sont pas légitimes car elles n'émanent que d'un petit nombre de citoyens participant à la démarche[242]. Cette perception tient néanmoins moins à la diversité du panel qu'à sa taille réduite, indispensable dans un format en présentiel. Cette difficulté à mobiliser les citoyens est moins perceptible au niveau national, où le recours au tirage au sort est plus systématique dans les concertations en présentiel. Les modalités de recrutement retenues permettent ainsi de rechercher une diversité des profils et des points de vue. Des critères sociodémographiques classiques sont généralement appliqués, auxquels certaines institutions ajoutent des critères visant à écarter les personnes directement concernées par le sujet mis en débat et à assurer une diversité des sensibilités politiques. À l'inverse, la CNDP ne recourt pas, en principe, à un dispositif de sélection pour participer à ses débats, sauf dispositifs complémentaires ponctuels (cf. débat public EPR2 de Penly). Elle considère en effet que toute personne doit pouvoir s'exprimer, qu'elle soit directement intéressée par le sujet mis en débat ou non.

[241] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[242] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

Cette approche repose ainsi sur un principe d'ouverture, là où le recours au tirage au sort vise davantage à garantir, en amont, la diversité des profils représentés.

Le clivage géographique se superpose aussi au clivage social, dans la mesure où certains territoires sont structurellement plus éloignés de la participation que d'autres. En effet, 55 % des collectivités locales de moins de 5 000 habitants n'ont déployé aucun dispositif participatif là où ce taux est inférieur à 10 % pour les communes dépassant les 20 000 habitants[243].

Les solutions d'aller-vers, mises en œuvre justement afin d'éviter au maximum ces écueils, ont fait leurs preuves mais demeurent coûteuses en ingénierie et donc, de fait, l'apanage des collectivités et organismes les mieux dotés. Il existe aujourd'hui une variété d'actions d'aller-vers qui permettent aux élus et institutions de se rapprocher de publics traditionnellement éloignés de la chose publique pour les inclure dans divers dispositifs participatifs ou entendre leur voix et prendre note de leurs préoccupations. À Marseille, la Ville s'est ainsi appuyée sur des associations œuvrant dans les quartiers prioritaires pour recruter 24 résidents non inscrits sur les listes électorales pour constituer une assemblée citoyenne représentative de la population locale dans toute sa diversité (cf. zoom n° 6). À Calais, la Ville fait appel à ses collectifs d'habitants, dont les membres sont insérés dans le milieu associatif et proches des personnes dites « invisibles », pour sensibiliser ces dernières à l'existence de dispositifs de participation citoyenne, voire les y amener directement. La Ville a également mis en place une politique d'aller-vers hebdomadaire en assurant une présence en cœur de quartier pour capter tous les publics en errance, en attirant leur attention à travers des outils variés, à l'instar d'une caravane rose faisant office de stand, dans le but de recueillir la parole et les besoins de ces publics éloignés et de les orienter vers les services pertinents.

2.3.2 L'absence de droits concrets associés à la participation et d'une reconnaissance institutionnelle formelle entretient les inégalités d'accès aux dispositifs et l'articulation insuffisante entre engagement et citoyenneté

25 % des citoyens intéressés par une démarche participative citent l'indemnisation financière parmi les éléments qui pourraient le plus les inciter à y contribuer[244].

La mobilisation des citoyens au sein de dispositifs de participation ne confère aujourd'hui aucun droit particulier : ni congé opposable à l'employeur, ni indemnisation de droit commun, ni protection des droits sociaux ou reconnaissance des compétences acquises. La participation peut même occasionner des pertes financières pour les participants, lorsque l'indemnité ne compense pas la perte de revenu ou entraîne une réduction des prestations sociales. **Cette absence de droits concrets associés à la participation entretient, voire renforce, les inégalités d'accès aux dispositifs**, les publics précaires et éloignés de la chose publique ne pouvant financièrement ni renoncer à plusieurs jours de travail ni risquer une réduction de leurs prestations sociales. Elle freine également le passage à l'échelle de la participation citoyenne. Ainsi, près de quatre Français sur cinq (78 %) déclarent n'avoir participé à aucune démarche de

[243] Enquête de la mission gouvernementale auprès des collectivités, *op. cit.*
[244] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

participation citoyenne au cours des cinq dernières années, sans que les causes soient toutefois précisées[245].

Le rapport réalisé par Marc Pichon de Vendeuil[246], maître des requêtes au Conseil d'État, sur saisine du CIPC dans le cadre des travaux sur la création d'un statut du citoyen participant, démontre la façon dont **cette absence de droits obère la capacité à mobiliser des citoyens**, notamment au regard de freins portant sur leur disponibilité et la valorisation de leur engagement. **Cette idée rejoint le constat fréquemment évoqué en audition : la non-valorisation du temps investi dans un processus participatif constitue un obstacle réel dans la mobilisation des citoyens et dans leur implication dans la durée.**

Ce frein est particulièrement présent à l'échelle locale, notamment dans les instances participatives qui requièrent un fort investissement sans reconnaissance institutionnelle systématique. À Limoges, la Ville fait le constat d'un essoufflement des citoyens qui participent aux conseils de quartier[247]. De même, les conseils de développement rencontrent des difficultés à recruter des citoyens volontaires et à les conserver dans la durée, et ce malgré leurs réflexions pour permettre à certains publics de participer de manière ponctuelle. Le manque de mesures facilitatrices, en particulier pour permettre aux citoyens de se rendre dans ces instances participatives, par exemple en remboursant leurs frais de déplacement, est mentionné comme un des freins principaux dans l'engagement des bénévoles[248]. Les coûts liés aux transports se retrouvent également dans les freins à l'engagement des jeunes dans les conseils municipaux des jeunes, mis en avant dans la littérature[249].

Certains régimes de reconnaissance de la participation citoyenne existent mais sont épars et fragiles, notamment du fait d'un cadre juridique incertain, alors qu'ils constituent un prérequis à la mobilisation de nombreux citoyens. En effet, la capacité à disposer de son temps constitue un des facteurs clés de l'engagement participatif[250]. D'ailleurs, parmi les Français intéressés par une démarche participative, 25 % citent le fait de recevoir une indemnisation financière, 20 % celui d'être intégralement défrayé et 17 % celui de disposer d'une autorisation d'absence de leur employeur, sans perte de congés, comme les éléments qui les inciteraient le plus à contribuer[251].

Dans le cadre des dispositifs de participation citoyenne mis en œuvre par le CESE, comme les conventions citoyennes, les citoyens participants sont dès lors indemnisés. Leur indemnité journalière est calquée sur celle des jurés d'assises, à savoir 102,16 € par jour en 2026[252]. **Faute de droit à absence opposable, la participation à un dispositif, comprenant donc l'accès à ces indemnités, reste en pratique subordonnée à l'accord de l'employeur, ce qui participe à une rupture d'égalité dans l'accès à la participation**, certains individus devant faire face à un rapport de force quand d'autres sont autorisés à participer sans condition. Par ailleurs, cette indemnité ne permet pas réellement de compenser les commerçants, les employés travaillant

[245] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[246] Marc Pichon de Vendeuil, *op. cit.*
[247] Audition des services de la Ville de Limoges, *op. cit.*
[248] Audition de la Coordination nationale des conseils de développement, 22 juillet 2026.
[249] Ingrid Tucci, Cathel Kornig et Isabelle Recotillet, *op. cit.*
[250] Guillaume Petit, *art. cit.*
[251] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[252] Cette indemnité atteindra 104,48 € au 1er janvier 2027, après prise en compte de la revalorisation du SMIC du 1er juin 2026. Les modalités d'indemnisation des jurés d'assises sont prévues aux articles R. 139 à R. 146 du code de procédure pénale.

le week-end, les familles monoparentales et les habitants des territoires ultramarins qui font face à de multiples obstacles à une participation pendant les week-ends. En outre, l'indemnisation municipale, mise en place dans certaines instances participatives comme à Paris ou à Poitiers, a aussi pu être contestée juridiquement directement par des représentants de l'État, avant que la cour administrative d'appel de Bordeaux n'en valide le principe[253] (cf. zoom n° 14).

Par ailleurs, **cette absence de cadre entretient la difficulté à bâtir une citoyenneté durable, sans reconnaissance ni parcours formels**. Ainsi, 16 % des citoyens intéressés par une démarche participative estiment qu'obtenir une attestation ou un certificat de compétences pour prouver et valoriser leur participation serait un facteur clé pour les inciter à contribuer à une démarche participative[254].

ZOOM N° 14 – L'indemnisation municipale de l'assemblée citoyenne de Poitiers, un exemple de mesure facilitant la participation citoyenne attaquée juridiquement, faute de cadre existant

Par une délibération du 26 juin 2023, le conseil municipal de Poitiers autorise le versement d'une indemnité de 41,22 € par séance pour certains membres à faibles revenus, en leur attribuant la qualité de « collaborateur occasionnel du service public ». Après le rejet de son recours gracieux, le préfet de la Vienne défère cette délibération au tribunal administratif, qui rejette sa demande le 13 mars 2025. La cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux est alors saisie.

Le 25 novembre 2025, elle rend son arrêt et donne en partie raison à la Ville de Poitiers, estimant conforme à l'article L. 131-1 du CRPA l'association du public à l'élaboration des politiques locales ainsi que le principe même d'indemniser les participants, dès lors que cela favorise l'inclusion et respecte l'égalité, l'impartialité et la sincérité de la consultation. La CAA annule toutefois la partie de la délibération concernant la qualité de collaborateur occasionnel du service public, estimant que cette qualification ne peut être octroyée par une personne publique par voie de délibération à caractère général.

Ce litige illustre ainsi la fragilité des mesures facilitatrices mises en œuvre par certains acteurs publics qui, faute d'un cadre juridique existant en la matière, s'exposent à des risques contentieux.

[253] CAA Bordeaux, 4e chambre, 25 novembre 2025, n° 25BX00970.
[254] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

2.3.3 L'IA constitue une opportunité pour élargir la participation à certains publics mais pourrait également creuser la « fracture » participative et générer des biais difficilement maîtrisables, notamment si sa mobilisation n'est pas articulée avec des dispositifs physiques

56 % des citoyens intéressés par une démarche participative seraient d'accord pour le faire en ligne, lorsqu'ils ont du temps disponible. Par ailleurs, 43 % d'entre eux seraient également prêts à s'investir quelques heures dans la journée dans une démarche physique, près de chez eux[255].

Le numérique, et en particulier l'IA, ouvre des perspectives pour soutenir et renforcer la participation citoyenne. Les travaux de recherche identifient trois pistes particulièrement intéressantes quant à son utilisation en la matière : l'élargissement de l'accès aux démarches participatives pour un passage à l'échelle, l'amélioration des processus de délibération, et le renforcement de l'égalité dans la délibération[256, 257].

Tout d'abord, l'IA peut contribuer à promouvoir une forme de démocratie plus inclusive, participative et délibérative en permettant à davantage de citoyens de faire entendre leur voix[258]. Étant donné l'impossibilité de mettre en place une délibération inclusive et simultanée pour tous, deux alternatives existent pour associer un maximum de citoyens aux processus délibératifs, à savoir la délibération de masse en ligne, ou l'instauration d'une multiplicité d'assemblées citoyennes tournantes. L'IA semble singulièrement pertinente dans le premier cas, en ce qu'elle peut contribuer à la création de processus délibératifs de masse en ligne. La majorité des Français intéressés par les démarches participatives souhaitent en effet pouvoir le faire en ligne ou près de chez eux. À l'inverse, seul un peu moins d'un Français sur dix intéressé par une démarche participative déclare être prêt à y consacrer plusieurs week-ends dans l'année, loin de chez lui[259]. Par ailleurs, il existe d'ores et déjà des plateformes citoyennes consultatives et délibératives à grande échelle qui permettent de prendre note d'un grand nombre d'avis citoyens sur des sujets variés sur lesquels les responsables politiques peuvent s'appuyer pour formuler des propositions ou des politiques publiques censées refléter davantage la diversité des opinions de la population. À l'avenir, ces plateformes pourraient proposer de nouvelles fonctionnalités et mieux prendre en compte les différents avis, grâce à une utilisation raisonnée de l'IA. À titre d'exemple, la plateforme « vTaiwan », qui permet aux citoyens taïwanais d'exprimer leur opinion sur un sujet précis et de voter sur les opinions exprimées par les autres, expérimente l'utilisation de l'IA à cet égard (cf. zoom n° 15)[260].

Cette massification de la participation citoyenne par le numérique est toutefois à relativiser en ce qu'elle simplifie considérablement le processus délibératif, affaiblissant la possibilité d'un engagement approfondi avec les arguments, et pose par ailleurs des problèmes

[255] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[256] Hélène Landemore, « Can AI Bring Deliberative Democracy to the Masses? », HAI Weekly Seminar, working paper, 2022, p. 166-191.
[257] Anna Mikhaylovskaya, « Enhancing Deliberation with Digital Democratic Innovations », *Philosophy & Technology*, vol. 37, n° 1, 2024, p. 3.
[258] Hélène Landemore, « Pour une démocratie plus inclusive grâce à l'IA », 2023.
[259] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*
[260] Hélène Landemore, « Can AI Bring Deliberative Democracy to the Masses? », *art. cit.*, p. 166-191.

d'inclusion[261]. Selon la manière dont elle est conçue et utilisée, l'IA peut en effet affaiblir la délibération. Ainsi, une surautomatisation du processus délibératif conduirait à des processus peu dynamiques, supprimant toutes les frictions productives constituant l'essence même d'un processus délibératif[262].

L'intérêt de l'IA pour la participation citoyenne réside ainsi davantage dans l'amélioration des processus délibératifs et de l'égalité dans la délibération. On distingue quatre usages possibles de l'IA : avant la phase délibérative, en appui des modérateurs, en appui des groupes de travail des citoyens participants, et après la délibération.

Avant même le début de la délibération, des outils d'IA pourraient aider les citoyens à se préparer à la délibération et à s'approprier le sujet. De tels outils pourraient permettre aux futurs participants d'effectuer un travail d'auto-évaluation de leurs opinions et valeurs afin de démarrer le processus en connaissant leur position initiale et leurs points d'incertitude[263]. Par ailleurs, pour aider les citoyens à se forger un avis éclairé sur le sujet de la délibération, certains outils d'IA pourraient proposer une traduction des informations issues du corpus documentaire créé par les experts en des formats plus pédagogiques et diversifiés (podcasts, vidéos et images)[264], en fonction du mode d'apprentissage préféré de l'individu.

Pendant la phase délibérative, les chercheurs s'accordent sur l'utilité de l'IA pour aider à la modération des débats. Tout d'abord, des outils pourraient être utilisés pour enregistrer et retranscrire l'ensemble des échanges, permettant ainsi aux modérateurs de se concentrer pleinement sur les discussions en cours et d'observer les dynamiques de groupe à l'œuvre. Dans le même but, l'IA pourrait assurer un rôle de vérificateur des faits en temps réel, afin de lutter contre la propagation de fausses informations. En outre, l'IA pourrait favoriser une meilleure distribution du temps de parole, et ainsi, la réduction des dynamiques de domination et d'exclusion des personnes minorisées, en notifiant aux facilitateurs les individus ne s'étant pas encore prononcés, et les thèmes non abordés. De manière plus consensuelle, les experts s'accordent sur la pertinence de l'IA dans les contextes multilingues comme outil de traduction instantanée en complément de traducteurs humains pour retranscrire la dimension politique des échanges[265, 266].

Dans les instances de travail en petits groupes, l'IA pourrait faciliter l'exercice du contradictoire et de l'analyse des idées et recommandations. En premier lieu, des outils pourraient aider les participants à faire émerger les dissensus en notifiant aux participants les points de vue jusqu'alors ignorés et les consensus n'ayant pas véritablement été confrontés à des arguments opposés. Par ailleurs, l'IA pourrait aider les participants à analyser l'ensemble des idées émergentes en aidant à regrouper les idées et arguments issus de la première délibération, et éventuellement en fournissant des résumés des discussions comme point de départ commun pour réflexion par le groupe. Enfin, l'IA pourrait aider les participants à tirer le fil de leur pensée jusqu'au bout, avec, d'une part, des outils socratiques leur renvoyant systématiquement des questions à leurs questions, et d'autre part, des outils de simulation leur

[261] Anna Mikhaylovskaya, *art. cit.*
[262] DemocracyNext, *Deliberative Muscles & AI*. How Can DelibTech Strengthen Citizens' Capacities to Deliberate?, 2026.
[263] DemocracyNext, *op. cit.*
[264] DemocracyNext, *op. cit.*
[265] Hélène Landemore, « Can AI Bring Deliberative Democracy to the Masses? », *art. cit.*
[266] Anna Mikhaylovskaya, *art. cit.*

permettant de visualiser les impacts potentiels des changements qu'ils proposent à travers des modélisations dynamiques.

Enfin, une fois la délibération terminée, l'IA pourrait servir à diffuser les travaux de l'assemblée délibérative plus largement, et ainsi permettre aux citoyens non participants, dont les représentants élus, éventuellement sceptiques à l'idée de participer aux initiatives délibératives, d'avoir accès de manière transparente à l'ensemble du processus et de la matière produite. Des outils pourraient également être conçus pour faciliter le travail de diffusion des connaissances en traduisant les mesures techniques en langage accessible.

Il semble toutefois nécessaire d'être prudent à l'égard des opportunités offertes par l'IA, également à l'origine de biais difficilement maîtrisables. Il existe, d'une part, une « pénalité » liée à l'usage de l'IA[267]. Les citoyens se déclarent en effet moins enclins à participer à des délibérations animées par l'IA et en attendent une qualité moindre, la réticence étant d'autant plus importante que le niveau décisionnel concerné augmente dans la hiérarchie institutionnelle[268]. D'autre part, un risque de « fracture délibérative »[269] est présent, l'IA pouvant accroître l'hésitation de publics déjà réticents ou éloignés du numérique. L'engagement cognitif, notamment compris comme l'intérêt pour la politique et la chose publique, apparaît effectivement comme un prédicteur important de la volonté de participer à un processus délibératif facilité par l'IA. L'usage de l'IA dans les processus délibératifs pourrait ainsi s'avérer contre-productif, amoindrissant *in fine* la représentativité en leur sein, et donc leur légitimité.

La fragilisation de la confiance à l'égard des institutions démocratiques et des démarches participatives en cas de mobilisation de l'IA ne doit donc pas être sous-estimée, *a fortiori* quand on sait que près de 50 % des Français n'ont aujourd'hui déjà pas confiance dans les résultats électoraux[270]. **Il n'existe d'ailleurs pas de preuve à ce jour quant au fait que les citoyens perçoivent l'IA comme une solution aux déficits en matière de fonctionnement de la démocratie**[271]. À l'inverse, ces derniers pourraient exiger davantage de possibilités de participation citoyenne en présentiel, dans un contexte de numérisation accrue et de perte de liens sociaux. **La mobilisation d'un outil d'IA sans ancrage présentiel est ainsi vouée à une efficacité moindre**. L'expérience marseillaise du budget participatif montre au demeurant que, dans les secteurs éloignés de la participation, le format présentiel est préféré au numérique, le vote physique l'ayant emporté sur le vote numérique grâce aux actions d'aller-vers menées sur le territoire.

[267] Andreas Jungherr et Adrian Rauchfleisch, « Artificial Intelligence in Deliberation: The AI Penalty and the Emergence of a New Deliberative Divide », *Government Information Quarterly*, vol. 42, n° 4, 2025, article 102079.
[268] Pascal D. König, « Citizen Conceptions of Democracy and Support for Artificial Intelligence in Government and Politics », *European Journal of Political Research*, vol. 62, n° 4, 2023, p. 1280-1300.
[269] Andreas Jungherr et Adrian Rauchfleisch, *art. cit.*
[270] La question posée invitait les personnes sondées à indiquer leur niveau d'adhésion à la phrase suivante : « J'ai confiance dans le résultat des élections politiques en France », *in* Institut Montaigne, *Démocratie : les nouveaux chemins du civisme*, *op. cit.*
[271] Pascal D. König, *art. cit.*

ZOOM N° 15 – « vTaiwan », un exemple de cas d'usage de plateforme délibérative enrichie par l'IA pour renforcer la participation citoyenne

Dans le sillage du mouvement des Tournesols (2014), opposé à l'accord de libre-échange des services avec la Chine, le gouvernement taïwanais souhaite créer des délibérations à grande échelle pour donner la parole aux citoyens sur différents sujets de société. La plateforme numérique « vTaiwan » est ainsi lancée en 2015, pensée comme un espace encourageant un discours civil productif en permettant aux citoyens, membres de la société civile, experts et élus de débattre des lois proposées par le gouvernement via ce site, ainsi que lors de réunions en présentiel et de hackathons[272]. En 2022, la plateforme enregistrait plus de 200 000 citoyens taïwanais qui avaient eu la possibilité de donner leur avis sur 28 sujets, dont 80 % ont abouti à une forme d'action gouvernementale[273].

Depuis 2023, la plateforme expérimente l'usage de l'IA[274] dans le but d'établir des principes directeurs quant à l'utilisation de l'IA en la matière et d'identifier les risques associés. Plusieurs outils sont ainsi utilisés par les modérateurs de la plateforme tout au long du cycle, de la cartographie des opinions à l'analyse et jusqu'à la délibération approfondie :

- Tout d'abord, ces derniers utilisent l'IA pour recueillir l'opinion publique avant la délibération. Ils s'appuient ensuite sur des outils d'IA générative pour analyser et synthétiser les opinions issues des délibérations.
- À partir de la cartographie des opinions générée par la plateforme, une étude approfondie des positions les moins consensuelles est également effectuée grâce à des LLM (grands modèles de langage)[275] qui permettent d'expliquer ce qui différencie les différents groupes de participants.
- Enfin, des LLM sont également déployés pour suivre les délibérations en présentiel afin d'étudier l'évolution de la compréhension de chacun des participants. Les LLM ont par exemple permis d'identifier les moments clés où se forment des consensus autour de solutions inattendues.

L'IA est encore au stade d'expérimentation mais les modérateurs soulignent déjà trois points essentiels à l'utilisation de l'IA dans les processus délibératifs : l'introduction graduelle et cantonnée à des tâches définies ; la nécessaire supervision de l'IA par des humains pour éviter les biais et maintenir la confiance indispensable à toute démarche participative ; et la nécessité d'adopter un modèle hybride, combinant participation numérique et en présentiel pour élargir l'accès.

*

[272] vTaiwan, initiative civique issue de la communauté g0v et associée au gouvernement taïwanais. [En ligne : https://vtaiwan.tw].
[273] European Democracy Hub, Exploring Worldwide Democratic Innovations - A case study of Taiwan, 2022.
[274] Global hub for participatory democracy, « *vTaiwan's hybrid approach to digital deliberation with AI* », 2025. [En ligne : https://www.peoplepowered.org/news-content/digital-participation-case-study-taiwan].
[275] De l'anglais *Large Language Model*.

PARTIE 3 LES PROPOSITIONS

Redéfinir notre pacte démocratique, pour une participation citoyenne institutionnalisée, ambitieuse et en phase avec les attentes des Français

Malgré une volonté de participation avérée des citoyens à la vie démocratique, plusieurs freins subsistent pour opérer un véritable passage à l'échelle de la participation citoyenne en France. En dépit d'évolutions indéniables, les dispositifs participatifs continuent d'occuper une place marginale dans notre architecture démocratique et sont souvent insuffisamment pilotés, dotés ou inégalement accessibles selon le territoire, le profil social ou les moyens alloués. Le tournant participatif engagé en 2017 est réel mais les conditions institutionnelles ne sont pas encore réunies pour permettre son passage à l'échelle.

Notre système politique ne semble plus, à cet égard, en mesure de répondre à cette transformation en profondeur des modes de participation politique dans notre pays. Ce qui a changé n'est pas seulement l'ampleur de la demande citoyenne mais également sa nature, puisque le mandat électoral ne suffit plus à satisfaire l'aspiration démocratique générale. Les citoyens souhaitent pouvoir peser sur ce qui est mis au débat et être force de proposition. Cette envie se cristallise notamment, depuis le mouvement des « Gilets jaunes », autour des leviers d'interpellation citoyenne accessibles hors temps d'élections et, plus largement, du lien des citoyens à la décision. Or, c'est particulièrement sur ce terrain que nos institutions peinent aujourd'hui à proposer une transformation d'ampleur.

Il est ainsi indispensable d'initier une révision de notre pacte démocratique dès aujourd'hui, en accordant à la participation citoyenne une place accrue, portée par un cadre juridique robuste. Passer d'une démocratie représentative à bout de souffle à une véritable « démocratie continue »[276], où la parole citoyenne n'est plus convoquée par intermittence mais organisée à chaque étape du cycle de décision publique, implique en effet de renforcer l'association des Français tout au long du parcours décisionnel, mais aussi de leur garantir un véritable impact sur la décision finale, à travers leur implication dans les dispositifs déployés.

La concrétisation de cette vision en actes passera nécessairement par la mise en œuvre de plusieurs chantiers, à court et moyen terme, devant permettre de répondre aux défis identifiés dans ce rapport. Certaines difficultés, tout d'abord, relèvent de pratiques et de moyens qui peuvent être corrigés à droit constant, sans travaux législatifs ou organisationnels d'ampleur. D'autres supposent un travail préparatoire plus conséquent et nécessiteront des travaux parlementaires et gouvernementaux pour ancrer les différentes avancées proposées dans un texte de loi consacré à la vie démocratique.

[276] Dominique Rousseau, *Six thèses sur la démocratie continue*, Paris, Odile Jacob, 2023.

Deux étapes pour répondre aux constats de la mission

CE QUE RÉVÈLE LE DIAGNOSTIC (PARTIE 2)

2.1 Une participation encore marginale et périphérique

- 2.1.1 Une institutionnalisation limitée à tous les niveaux
- 2.1.2 Des moyens insuffisants pour passer à l'échelle
- 2.1.3 Une place périphérique dans les institutions représentatives

2.2 Un parcours participatif trop souvent interrompu

- 2.2.1 Une mise à l'agenda monopolisée par les institutions
- 2.2.2 Un mandat et un cadrage insuffisamment précis
- 2.2.3 Un lien à la décision incertain ou invisible
- 2.2.4 Ni droit de suite, ni évaluation des dispositifs

2.3 Un accès à la participation encore inégal

- 2.3.1 Une inclusion variable des publics les plus éloignés
- 2.3.2 Peu de droits concrets attachés à la participation
- 2.3.3 L'IA, entre élargissement et risque de fracture

UNE RÉPONSE EN DEUX TEMPS

ÉTAPE 1 – À DROIT CONSTANT

1 Bâtir une politique publique de la vie démocratique et insuffler une culture de la participation

Objectif : corriger sans attendre les défauts de conception qui nourrissent le sentiment d'inutilité

3.1.1 Diffuser une culture civique et citoyenne

1. Soutenir l'indépendance et la qualité de la presse
2. Renforcer l'apprentissage à la citoyenneté durant le cursus scolaire
3. Intégrer la participation citoyenne à la formation des agents et des élus
4. Former les citoyens tirés au sort avant leur participation
5. Mettre en place un baromètre annuel de la vie démocratique
6. Faire d'Agora un outil de participation, d'interpellation et d'information
7. Convoquer une convention citoyenne sur l'IA et encadrer les expérimentations

3.1.2 Bâtir une politique publique de la vie démocratique

8. Faire du lien à la décision et de la redevabilité des critères de qualité
9. Annoncer chaque année un agenda de la délibération citoyenne
10. Créer une mission dédiée à la vie démocratique au sein de l'État
11. *Créer de nouveaux droits (1er volet) : guide de bonnes pratiques et indemnisation par décret*
12. Renforcer les moyens des collectivités, notamment par la mutualisation
13. Créer un fonds d'aide à la vie démocratique
14. Bâtir un référentiel d'évaluation de l'impact des démarches

ÉTAPE 2 – VOIE LÉGISLATIVE

2 Légiférer pour protéger notre modèle démocratique et garantir une « justice démocratique » à l'ensemble des Français

Objectif : faire entrer la participation dans le fonctionnement ordinaire des institutions

Véhicule : un texte de loi consacré à la vie démocratique, préparé à travers des États généraux de la démocratie et appuyé sur des travaux parlementaires et gouvernementaux

3.2.1 Encadrer les exigences en matière de participation citoyenne

15. Réviser le CRPA pour consolider les garanties procédurales
16. Justifier le recours à une concertation dans l'étude d'impact et rendre compte
17. Assouplir l'examen des pétitions locales et nationales
18. *Créer de nouveaux droits (2e volet) : consacrer de nouveaux droits par la loi, à tous les échelons*
19. Pérenniser les instances consultatives des enfants et des adolescents

3.2.2 Installer une vie démocratique « continue »

20. Créer, au sein du Parlement, des mécanismes dédiés à la participation
21. Rendre obligatoire le tirage au sort pour les dispositifs nourrissant la loi
22. Développer l'évaluation citoyenne des politiques publiques au Parlement
23. Créer une commission parlementaire dédiée à l'évaluation et à la vie démocratique

Conclusion – engager une refonte constitutionnelle pour installer, à long terme, une démocratie continue

3.1 Bâtir une politique publique de la vie démocratique et insuffler une culture de la participation au quotidien

Cette première étape assemble les mesures mobilisables sans nouvelle loi ou révision constitutionnelle, à partir des leviers réglementaires, budgétaires et doctrinaux existants. Elle vise ainsi à corriger, dès à présent, les défauts de conception qui nourrissent le sentiment d'inutilité décrit en partie 2, en profitant notamment de la fenêtre ouverte par le renouvellement des exécutifs locaux en 2026. Les mesures proposées par la mission gouvernementale reposent sur deux piliers distincts : la diffusion d'une culture civique et citoyenne portant sur l'association des citoyens à la vie démocratique, qui suppose d'abord une information fiable portée par une presse indépendante et de qualité, et, en parallèle, l'établissement d'une véritable politique publique de la participation.

3.1.1 Diffuser une culture civique et citoyenne autour de la démocratie et de la participation

Objectif : acculturer décideurs publics et citoyens, dès le plus jeune âge et tout au long de la vie

1. Soutenir l'indépendance et la qualité de la presse
2. Renforcer l'apprentissage à la citoyenneté durant le cursus scolaire
3. Intégrer la participation citoyenne à la formation des agents et des élus
4. Former les citoyens tirés au sort avant leur participation
5. Mettre en place un baromètre annuel de la vie démocratique
6. Faire d'Agora un outil de participation, d'interpellation et d'information
7. Convoquer une convention citoyenne sur l'IA et encadrer les expérimentations

3.1.2 Bâtir une politique publique de la vie démocratique

Objectif : faire de la participation une politique publique à part entière, pilotée et dotée de moyens

8. Faire du lien à la décision et de la redevabilité des critères de qualité
9. Annoncer chaque année un agenda de la délibération citoyenne
10. Créer une mission dédiée à la vie démocratique au sein de l'État
11. *Créer de nouveaux droits (1er volet) :* guide de bonnes pratiques et indemnisation par décret
12. Renforcer les moyens des collectivités, notamment par la mutualisation
13. Créer un fonds d'aide à la vie démocratique
14. Bâtir un référentiel d'évaluation de l'impact des démarches

3.1.1 Diffuser une culture civique et citoyenne autour de la démocratie et de la participation : former et informer dès le plus jeune âge et tout au long de la vie

Si l'envie d'agir est majoritaire chez les citoyens, elle se heurte aujourd'hui à une connaissance inégale, chez les élus, des méthodes à déployer pour renforcer la place de la participation citoyenne dans leur territoire, voire à une réticence de la part de certains élus. La participation citoyenne reste en effet perçue, par une partie du personnel politique et administratif, comme une contrainte supplémentaire, un facteur de ralentissement susceptible de remettre en cause la légitimité issue des urnes. Cette défiance, davantage que les obstacles juridiques, explique en partie la position périphérique de la participation dans le fonctionnement des institutions et se double d'un déficit de compétences.

La conception d'une démarche, l'animation d'une délibération et la conduite d'une restitution constituent en effet des savoir-faire peu enseignés dans les cursus des élus et des agents publics. La formation constitue ainsi un levier transverse majeur afin d'infuser cette culture participative chez les décideurs publics. Chez les citoyens, le renforcement des dispositifs de sensibilisation et de formation doit également permettre d'élargir la diffusion des connaissances relatives à notre modèle institutionnel et de mieux outiller les Français, ce faisant, pour intervenir dans le débat public. Encore faut-il que ce débat repose sur une information fiable, indépendante et pluraliste, sans quoi la formation des décideurs et l'engagement des citoyens ne sauraient suffire à garantir une participation éclairée. C'est pourquoi la mission a choisi de placer, en tête de ses recommandations, une mesure répondant à ces enjeux.

MESURE 1

Soutenir l'indépendance et la qualité de la presse pour renforcer l'espace informationnel, en s'appuyant notamment sur les travaux des États généraux de l'information

Redonner un rôle primordial à la participation citoyenne au sein de notre démocratie ne peut se faire sans une prise en compte globale et générale de l'espace informationnel et de l'accès de chaque citoyen à une information de qualité. Garantir l'accès à une information fiable, indépendante et pluraliste est une condition essentielle du fonctionnement démocratique. Face à un espace informationnel en constante mutation, bouleversé par les transformations d'usages et de pratiques, les médias traditionnels ont une véritable fonction démocratique. Un espace informationnel assaini, imperméable aux ingérences étrangères et aux actes de désinformation, permet la confrontation d'opinions et le dialogue entre citoyens, en respectant les principes de pluralisme, de diversité d'opinion, de liberté d'expression et d'exigence déontologique.

Soutenir la circulation de l'information et ainsi nourrir le débat public est une condition sine qua non pour permettre à tout un chacun de participer à la vie politique et démocratique. Selon une étude de l'Arcom, 65 % des auditeurs considèrent par exemple que la radio participe à l'animation du débat politique et démocratique du territoire[277]. Le débat d'idées est en effet la condition première à la souveraineté populaire et à l'exercice des droits des citoyens.

[277] Arcom, « Les Français et la radio », 5 juin 2025.

Selon une étude de la Fondation Jean-Jaurès publiée en 2025, la consommation d'information est fortement corrélée avec l'engagement et la participation citoyenne[278]. Ainsi, les citoyens qui consomment régulièrement les médias locaux sont par exemple plus nombreux à voter régulièrement lors des élections ; a contrario, les abstentionnistes consomment généralement très peu de médias. De la même manière, « ceux qui consomment fortement des médias locaux (16 % des Français) sont deux fois plus impliqués (27 %) dans la vie communale que ceux qui n'en consomment pas (13 %) »[279].

Au-delà de leur caractère intrinsèquement démocratique, les médias peuvent également constituer un appui aux initiatives de participation citoyenne. Ainsi, en 2025, le réseau ICI, appartenant à Radio France, a par exemple lancé une grande consultation citoyenne, « Ma commune, mon maire et moi », dans le cadre des élections municipales de mars 2026. La consultation a recueilli plus de 80 000 participations, chacune précisant l'opinion et les sujets prioritaires.

Les États généraux de l'information (EGI), lancés par le Président de la République, se sont justement saisis de cet enjeu en octobre 2023. Organisés en cinq groupes thématiques, leurs neuf mois de travaux ont permis de formuler des propositions pour préserver l'espace informationnel et défendre le droit à l'information, condition essentielle à la démocratie. Alors que ces travaux ont réuni citoyens, journalistes, chercheurs, associations ou encore éditeurs, tous animés par la volonté de renforcer l'accès à une information fiable, indépendante et de qualité, et ont donné lieu à une consultation citoyenne en ligne, force est de constater que, trois ans plus tard, aucun texte n'a été présenté au Parlement. Plébiscitées par les acteurs et par les citoyens, les conclusions des EGI apportent pourtant des réponses prêtes à être saisies par les institutions pour faire évoluer la protection de l'espace informationnel.

MESURE 2

Renforcer l'apprentissage à la citoyenneté durant le cursus scolaire, notamment en encourageant des visites dans les institutions démocratiques, en introduisant des expérimentations délibératives et en envisageant l'augmentation du coefficient attribué à la matière dans le cadre du baccalauréat

Structuré principalement autour des cours d'EMC, l'apprentissage démocratique en milieu scolaire pâtit aujourd'hui d'une place relativement périphérique dans les parcours éducatifs.

Ainsi, pour ancrer le traitement de ces sujets de participation citoyenne au sein des établissements et des cours d'EMC, les visites à visée pédagogique de professionnels dans les écoles gagneraient à être facilitées pour les établissements et pour les éventuels personnels de la fonction publique mobilisés. Du point de vue pédagogique, les expérimentations délibératives pourraient être multipliées dans les établissements et ce tout au long du cursus scolaire, du primaire au lycée, sur la base des éléments déjà en place dans les programmes d'EMC pour la classe de terminale générale[280]. Aussi, les visites organisées au sein d'institutions

[278] Fondation Jean-Jaurès, « Vers des déserts médiatiques en France. La démocratie peut-elle survivre sans médias ? », 18 novembre 2025.
[279] *Ibid.*
[280] Ministère de l'Éducation nationale, « Annexe. Programme d'enseignement moral et civique du cours préparatoire à la classe terminale… », *op. cit.*

démocratiques doivent être encore encouragées afin de permettre une familiarisation concrète des élèves avec leurs institutions.

La mission gouvernementale recommande également d'initier un travail de réflexion, au niveau ministériel, afin de repenser la place accordée à l'EMC dans les cursus des élèves. Comme évoqué précédemment (cf. 1.3.2), les coefficients et les volumes horaires portant sur l'EMC demeurent relativement limités comparativement aux autres matières et pourraient ainsi être revus à la hausse, dans le cadre d'un travail de refonte en profondeur portant sur la place accordée à cet apprentissage dans la scolarité des Français. Cette réflexion, pour avoir une portée opérationnelle, pourra être menée en concertation avec des représentants des corps enseignants concernés. Elle prendra en compte les enjeux organisationnels d'une hausse du coefficient de l'EMC, les implications budgétaires d'une éventuelle augmentation de la dotation horaire et ses conséquences pédagogiques pour les enseignants.

La mission gouvernementale propose également un renforcement de la démocratie scolaire et une participation accrue aux décisions de la vie des établissements scolaires. L'apprentissage citoyen passe par l'expérimentation concrète des processus électoraux et de participation.

MESURE 3

Intégrer la participation citoyenne dans la formation initiale et continue des agents et des élus, afin d'acculturer l'ensemble des décideurs publics

Le développement d'enseignements de qualité au sein des écoles et institutions formant ceux qui conçoivent et décident les politiques publiques semble indispensable pour faciliter le passage à l'échelle et faire de la participation citoyenne une pratique ordinaire.

Le premier volet de cette proposition porte sur les élus locaux. Le droit à la formation existe et a été récemment consolidé par la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local[281], qui porte notamment le congé de formation à 24 jours par mandat et ouvre à chaque élu une session d'information dans les six premiers mois de son mandat. Toutefois, la participation citoyenne ne figure nulle part comme objet de formation identifié. Le répertoire des thématiques éligibles au droit individuel à la formation des élus, défini dans l'arrêté du 13 avril 2023[282], ne la mentionne pas, et les rares **formations** existantes se rattachent au domaine « Communication » sous l'intitulé « relation au citoyen ». Ce rattachement oriente ainsi l'offre vers la maîtrise du lien avec les administrés et non vers leur association à la décision.

Par conséquent, **la mission recommande d'inscrire au répertoire une nouvelle thématique consacrée à la participation citoyenne et à la concertation**, qui pourrait être rattachée au domaine pédagogique des « politiques publiques et actions locales ». En complément, un temps dédié pourrait être intégré à la session d'information prévue en début de mandat.

Le second volet de cette mesure concerne les agents publics. La mission gouvernementale recommande d'intégrer la participation citoyenne aux cursus de formation initiale des différentes écoles du service public, mais également aux catalogues de formation continue.

[281] Loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.
[282] Arrêté du 13 avril 2023 relatif au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat d'élu local.

Au-delà des méthodes, l'enjeu est ainsi de faire évoluer le regard sur la participation afin qu'elle soit appréhendée comme un outil d'aide à la décision et de sécurisation des projets.

Pour assurer une diffusion régulière et homogène auprès des cadres dirigeants de la fonction publique, **la mission gouvernementale recommande l'intégration d'une thématique dédiée à l'association des citoyens à la décision publique au sein du tronc commun de formation des cadres supérieurs du service public**, dont le cadre a été initialement défini dans l'arrêté du 28 novembre 2023[283]. Cet ajout d'une 7e thématique[284], qui relèverait de l'INSP et de l'instance de pilotage du tronc commun, permettrait ainsi de former un large panel de décideurs publics à ces enjeux et nécessiterait seulement l'accord des écoles engagées, ainsi que l'identification d'écoles responsables pour concevoir ledit module.

MESURE 4

Instaurer une formation pour les citoyens tirés au sort avant de participer à un dispositif, tant au niveau national que local

Si le tirage au sort garantit une plus forte diversité des participants à un dispositif, il ne permet pas aujourd'hui leur égalité effective dans la délibération. En effet, les citoyens ainsi désignés entrent dans des dispositifs avec des niveaux parfois hétérogènes de connaissances relatives au fonctionnement institutionnel de notre système politique. Ils peuvent également ignorer le mandat exact, les marges de manœuvre réelles et les subtilités afférentes à l'exercice mis en œuvre. Or, cette absence de préparation alimente tantôt un sentiment de déception à l'issue des travaux, face à un résultat jugé en décalage par rapport à leurs attentes, tantôt la reproduction d'inégalités culturelles et socio-comportementales qui portent préjudice au partage de la parole et à l'implication de tous les participants dans le dispositif, et de fait, à la qualité des travaux rendus. Cette formation préalable existe d'ailleurs dans d'autres contextes de mobilisation citoyenne, à l'instar de la séance d'information préalable organisée pour les jurés d'assises[285].

La mission gouvernementale recommande donc d'instituer une formation préalable, courte et standardisée, qui serait délivrée à tout citoyen tiré au sort avant son entrée dans le dispositif participatif, tant au niveau national que local. Cette formation permettrait de fournir aux participants les clés du cadre dans lequel ils s'engagent, en offrant des briques de connaissances portant sur le fonctionnement de nos institutions, le pouvoir dont dispose chaque acteur politique et ses marges de manœuvre, la manière dont s'élaborent les décisions aux différentes échelles, nationale et locale. Elle serait suivie d'un temps interactif (de type webinaire) de questions/réponses pour leur assurer une expérience de qualité.

La conception de ce module pourrait être pilotée au niveau interministériel, en partenariat avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice, dont l'expérience relative à la formation des jurés constitue un précédent transposable. Le ministère chargé des relations avec le Parlement et le CESE, fort de son expérience en tant qu'entité organisatrice des conventions citoyennes,

[283] Arrêté du 28 novembre 2023 relatif au tronc commun de formation des cadres supérieurs du service public.
[284] Les six modules actuels sont les suivants : valeurs de la République et principes du service public ; transition écologique ; transition numérique ; inégalités et pauvreté ; rapports à la science ; sécurité, défense et renseignement. Voir INSP, « Tronc commun aux écoles de service public ». [En ligne : https://www.insp.gouv.fr/formation-initiale/eleves-issus-des-concours/tronc-commun-aux-ecoles-de-service-public].
[285] Voir la page « Juré d'assises » du site service-public.gouv.fr, en particulier la section « Comment est formé un juré ? ».

pourraient également être sollicités, de même que le ministère de l'Éducation nationale pour son rôle dans l'éducation à la citoyenneté et à l'esprit critique.

*

La culture participative ne peut se diffuser davantage lorsque les démarches existantes demeurent invisibles aux citoyens et aux agents publics. De nombreux dispositifs conduits aujourd'hui par l'État ou les collectivités restent largement méconnus du grand public comme des responsables politiques, ce manque de publicité constituant évidemment un frein majeur à la prise en compte de ces travaux. Sans visibilité des démarches ou traçabilité des suites données aux dispositifs, l'effort d'acculturation risquerait en effet de rester sans prise sur les pratiques déployées. L'information constitue ainsi le pendant nécessaire de la formation.

MESURE 5

Mettre en place un baromètre annuel de la vie démocratique, en partenariat avec le CEVIPOF et l'OCDE

La défiance envers les institutions est connue et mesurée mais n'est que rarement articulée avec l'analyse des politiques menées pour y répondre.

Pour renforcer l'évaluation des politiques menées en faveur de la vie démocratique et faciliter l'analyse croisée des données dans le temps, la mission gouvernementale recommande l'instauration d'un baromètre annuel de la vie démocratique, piloté par le CIPC et construit en partenariat avec le CEVIPOF (baromètre de la confiance politique) et l'OCDE (enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques). Cet exercice permettrait ainsi d'agréger dans un cadre unique et public les données d'opinion existantes, en les mettant en regard des indicateurs d'activité des dispositifs participatifs menés par l'État et les collectivités.

Un tel baromètre permettrait ainsi de donner au Gouvernement une base objective pour fixer des objectifs et arbitrer entre différents dispositifs, mais aussi d'offrir aux citoyens une restitution lisible et synthétique des dispositifs participatifs mis en œuvre et de leurs effets.

MESURE 6

Développer l'audience et les fonctionnalités d'Agora pour en faire un outil de participation citoyenne, d'interpellation et d'information sur les politiques publiques, en y intégrant si besoin des fonctions reposant sur l'IA

La plateforme Agora constitue une opportunité majeure pour accompagner les ambitions de l'État en matière de participation citoyenne. L'outil, dont la montée en puissance s'est opérée depuis son lancement en 2023, doit désormais être consolidé et davantage mobilisé pour gagner en notoriété et en impact.

La mission gouvernementale recommande ainsi de faire d'Agora le point d'entrée à l'échelle nationale, permettant au citoyen de participer, d'interpeller mais également de s'informer sur les politiques publiques. Un renforcement du site internet et de l'application dédiés devra être

mis en œuvre et accompagné d'une campagne de communication interministérielle adossée à l'agenda annuel de la délibération citoyenne, pour un impact maximisé.

Ce renforcement pourrait également s'appuyer sur l'IA. Un module d'information pourrait, par exemple, être intégré à la plateforme afin de restituer au citoyen, sur la base de données publiques et sourcées, les éléments de contexte utiles se rattachant aux questions posées par le Gouvernement ou dans le cadre d'une consultation. Pour éviter tout risque de biais lié à la sélection des informations mises en avant, cette fonction devra faire l'objet d'une transparence complète sur les sources mobilisées.



MESURE 7

Convoquer une convention citoyenne sur l'IA et ses usages dans la vie démocratique et encadrer, dès à présent, les premières expérimentations dans les démarches participatives

Par ailleurs, l'IA transforme déjà l'accès à l'information, la formation de l'opinion et les conditions du débat public. Elle soulève des questions démocratiques qui ne sauraient être tranchées sans associer les citoyens aux réflexions menées. La mission gouvernementale recommande ainsi la tenue d'une convention citoyenne consacrée à l'IA et à ses usages dans la vie démocratique. Cette démarche permettrait de dégager des principes partagés sur les conditions d'un recours acceptable à ces outils, y compris au sein des dispositifs participatifs eux-mêmes.

À cet égard, l'IA ouvre des perspectives réelles de massification et de gain en accessibilité des démarches de participation citoyenne, à condition qu'elle demeure un complément et ne se substitue jamais intégralement aux dispositifs physiques. Plusieurs usages pourraient être expérimentés dans le cadre des prochaines démarches nationales de participation citoyenne :

- l'analyse de volumes massifs de contributions, dont le traitement peut parfois constituer un goulet d'étranglement et un facteur de perte d'information ;
- l'aide à la synthèse et à la restitution, notamment sur des quantités de données conséquentes, à l'instar de celles recueillies dans le cadre des cahiers de doléances ;
- la mobilisation de fonctions de traduction ou d'accessibilité, permettant d'élargir plus facilement la participation à des publics jusqu'ici exclus pour des raisons linguistiques ou de handicap.

Ces expérimentations devront toutefois être menées en transparence avec les participants, en détaillant les traitements opérés avec l'IA et en garantissant qu'un contrôle humain restera à l'œuvre sur les résultats produits. Aussi, comme évoqué dans notre deuxième partie, l'IA porte en elle le risque d'accentuer le creusement de la fracture participative. Le numérique ne saurait donc constituer l'unique modalité d'accès à un dispositif, l'expérience de budgets participatifs en quartiers populaires ayant démontré qu'un ancrage présentiel restait primordial auprès des publics les plus éloignés.

3.1.2 Bâtir une politique publique de la vie démocratique

Au-delà de l'acculturation des acteurs, la participation citoyenne pâtit de n'avoir jamais été considérée comme une politique publique à part entière. Malgré une dynamique indéniable enclenchée depuis une décennie, le diagnostic a établi que les moyens consacrés ne sont pas

en adéquation avec le désir croissant de participation citoyenne, fragilisant ainsi le passage à l'échelle appelé de ses vœux par la mission gouvernementale. En plus de la stabilisation d'une doctrine quant à la place accordée aux citoyens dans nos institutions et des bonnes pratiques afférentes (lien à la décision, redevabilité…), cette ambition implique donc, aux niveaux national et local, de renforcer les services et compétences dédiés à un pilotage transverse de cette politique publique.



MESURE 8

Faire du lien à la décision et de la redevabilité les critères centraux de qualité d'une démarche, en les inscrivant dans une note de cadrage publique préalable à tout dispositif et en garantissant la reddition de comptes aux citoyens

La valeur d'une démarche participative ne se mesure souvent, pour les citoyens et les participants, ni au nombre de contributions recueillies ni à la qualité des méthodes déployées, mais à ce que les travaux réalisés par les participants ont produit sur la décision publique. Ce lien à la décision est donc crucial, de même que la redevabilité des décideurs vis-à-vis des participants qui constitue la contrepartie minimale de la sollicitation des citoyens. Or, ces deux exigences ne peuvent être vérifiées *a posteriori* que si elles ont été annoncées *a priori*, au moment du cadrage.

La mission gouvernementale recommande ainsi qu'aucune démarche participative ne soit engagée sans que soit rendue publique, en amont, une note de cadrage précisant son mandat, le lien à la décision et les engagements de redevabilité, tant pour les dispositifs nationaux que locaux. Cette exigence rejoint directement les attentes exprimées par les Français, 95 % de ceux qui se déclarent intéressés par la possibilité de participer percevant la clarté des explications, des objectifs et des décisions dès le départ comme un élément important[286].

Publiée systématiquement à l'ouverture de la démarche, cette note préciserait :

- le mandat confié, énonçant les marges de manœuvre réellement ouvertes, les contraintes diverses (juridiques, budgétaires, calendaires) s'imposant aux participants, ainsi que les productions attendues à l'issue des travaux ;
- les informations transmises, en permettant aux participants d'identifier eux-mêmes des données nécessaires venant compléter un corpus d'informations plurielles et contradictoires ;
- le lien effectif à la décision en précisant les modalités d'intégration des résultats dans le processus de décision politique.

Ce document de cadrage serait ensuite mis à jour, à l'issue du dispositif, au titre de la reddition de comptes :

- la traçabilité de chaque conclusion du livrable final, de sa remise au commanditaire jusqu'à l'arbitrage ;
- une réponse motivée du décideur sur chaque conclusion, y compris lorsque celle-ci n'est pas retenue, afin d'éviter que la participation citoyenne ne se transforme en facteur de défiance. Ce principe repose sur un recensement non pondéré de l'ensemble des observations et recommandations consolidées dans le rapport final et sur une réponse argumentée du décideur à chacune d'entre elles. Cette obligation

[286] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.*

pourrait être complétée par une doctrine de restitution partagée avec les participants, qui préciserait le format et le calendrier prévisionnel des retours faits aux participants et, potentiellement, au grand public.

L'ensemble de ces documents devrait être publié sur le site agora.gouv.fr qui recense déjà partiellement ces éléments.

La généralisation de ce principe d'équivalence pourrait être réalisée en s'inspirant des pratiques mises en œuvre par la CNDP, qui offre un modèle transposable aux autres acteurs publics. Des points de suivi publics *a posteriori*, par exemple 6 et 12 mois après la fin des travaux, permettraient de vérifier l'exécution effective des engagements pris. Ces exigences vaudraient à tous les échelons, y compris au niveau local où le lien entre élus et citoyens participants est souvent plus resserré. À défaut, les dispositifs de participation citoyenne risqueraient de voir leur image réduite à des consultations « de façade », minant la confiance des citoyens à l'égard de ces dispositifs.



MESURE 9

Annoncer chaque année un agenda de la délibération citoyenne, en priorisant notamment les grandes réformes à venir avec un fort impact sociétal et les enjeux de société majeurs

La multiplication des démarches s'opère aujourd'hui, au niveau national, de façon désynchronisée et non coordonnée. Chaque ministère lance ses dispositifs selon son calendrier propre, sans visibilité d'ensemble ni mise en cohérence, ce qui peut nuire *in fine* à la lisibilité de l'action publique et à la rationalisation des moyens déployés.

Dans une optique d'optimisation du pilotage, de rationalisation des moyens mobilisés et de renforcement de la lisibilité de la stratégie interministérielle notamment, la mission gouvernementale recommande d'instaurer un agenda annuel de la délibération citoyenne. Cette publication serait mise en œuvre au niveau national et encouragée au niveau local.

Cet agenda annoncerait à l'avance les sujets ouverts à la participation, les formats retenus ainsi que les moyens associés. Il offrirait aux citoyens une visibilité sur les rendez-vous démocratiques à venir, aux administrations le temps nécessaire à la préparation de ces démarches et aux élus des informations quant aux dispositifs déployés. Son élaboration pourrait être confiée au ministre chargé de la participation citoyenne, en lien étroit avec les services du Premier ministre, sur la base de propositions des ministères et après arbitrage interministériel, puis présentée en conseil des ministres à chaque début d'année civile. Le CESE, en annonçant son programme de travail annuel et les grands temps de participation citoyenne à venir, constitue un exemple en la matière.



MESURE 10

Créer une véritable mission dédiée à la vie démocratique au sein de l'État

La mission gouvernementale recommande, dans la continuité des travaux du Sénat[287], de la Cour des comptes[288] et afin d'atteindre les objectifs fixés par la Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert de l'OCDE[289], de développer une véritable mission administrative dédiée à la vie démocratique. Aujourd'hui, l'activité de plusieurs ministères entre dans le périmètre de la vie démocratique. À travers le PGO notamment, la mission administrative dédiée à la vie démocratique assurerait la coordination de ces efforts au niveau interministériel et aurait la responsabilité de bâtir une politique publique de la vie démocratique, permettant d'assurer l'intégration plus systématique des citoyens aux grandes réformes menées par l'exécutif. Celle-ci serait placée sous l'autorité du Premier ministre, par l'intermédiaire du ministre chargé des Relations avec le Parlement, compétent en matière de vie démocratique.

La mission administrative pourrait assurer un rôle de pilotage interministériel de la mise en œuvre des mesures du présent rapport relevant de l'État, qu'il s'agisse de la formation des agents à travers l'offre du Campus de la transformation publique (mesure n° 3), de la formation des participants tirés au sort (mesure n° 4), du baromètre annuel de la vie démocratique (mesure n° 5), du développement d'Agora (mesure n° 6), de l'agenda de la délibération citoyenne (mesure n° 9), du référentiel commun d'évaluation (mesure n° 14) ou encore de la prise en compte de la participation dans l'étude d'impact des projets de loi (mesure n° 16).

La mission administrative devrait permettre à tous les Français de prendre part aux politiques publiques en offrant à la fois des outils robustes de participation citoyenne, d'interpellation et d'éducation à la citoyenneté tout en assurant la transparence des démarches (et de leurs résultats) et la redevabilité envers les citoyens.



MESURE 11

Créer de nouveaux droits (1er volet) **: diffuser un guide de bonnes pratiques et fixer par décret le principe d'indemnisation des participants aux dispositifs nationaux**

Si la création de nouveaux droits pour le citoyen participant implique de nouveaux textes de loi, de premières mesures peuvent être prises afin de préparer au mieux l'émergence de mesures concrètes dans un second temps (cf. mesure n° 18).

Un nouveau guide de bonnes pratiques en matière de participation citoyenne pourrait, tout d'abord, être élaboré sur la base des premiers travaux menés ces dernières années. Ce nouveau document pourrait fournir un cadre méthodologique, mais aussi être complété par des recommandations relatives à des segments précis d'une démarche :

- mesures d'inclusion à envisager ;
- méthodes d'aller-vers pouvant être mises en œuvre ;
- modes d'indemnisation des participants possibles ;
- outils mobilisables pour libérer le temps des participants potentiels.

En complément, de nouvelles règles en matière d'indemnisation des participants pourraient être prises par voie réglementaire au niveau national. Le fait de recevoir une indemnisation ne constitue que le quatrième facteur d'incitation à participer à une démarche de participation

[287] Sénat, *Rapport d'information n° 770, op. cit.*
[288] Cour des comptes, *Les dispositifs de participation citoyenne à la décision publique*, *op. cit.*
[289] OCDE, Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert, *op. cit.*

citoyenne, 25 % des Français intéressés ayant mis en avant cet argument dans le cadre de l'enquête menée par la mission gouvernementale. Pour autant, ce chiffre atteint 34 % chez les moins de 35 ans et témoigne, ainsi, d'un intérêt différencié en fonction de l'âge mais aussi, plus largement, de la situation sociale des participants.

Dans l'optique de fournir une réponse à ces contraintes matérielles, la mission gouvernementale recommande ainsi la mise en œuvre, par décret, d'un régime complet de défraiement et d'indemnisation des participants aux dispositifs nationaux, dans la continuité des recommandations formulées par M. Pichon de Vendeuil. Relevant du pouvoir réglementaire, ce régime ne pourrait s'appliquer qu'aux dispositifs organisés par l'État et ses opérateurs.

Cette indemnisation pourrait ainsi se structurer autour de trois grandes catégories :

- frais liés au séjour (hébergement, repas) et frais de déplacement : prise en charge de manière forfaitaire, en fonction d'une grille qui renvoie aux règles applicables aux frais des agents de l'État ;
- compensation des pertes de revenus ou indemnisation, qui comporterait :
  - une indemnité journalière de base, correspondant à plus d'un SMIC quotidien (sur la base de 8 heures + 6 €), versée à chacun sans condition particulière, soit un peu plus de 100 € pour une journée ;
  - en complément, une indemnité compensatrice de revenus pourrait être versée pour les personnes qui justifient d'une perte de revenus : elle pourrait équivaloir jusqu'à 8 heures de SMIC supplémentaires pour une journée et permettrait donc, le cas échéant, de quasiment doubler l'indemnisation de la perte de revenus ;
- frais de prise en charge des situations particulières (garde d'enfants ou recours à un aidant) : pour la garde d'enfants, ce système pourrait s'appuyer sur les pratiques déployées au CESE, où le versement se fait sur présentation de justificatifs, dans la limite d'un plafond fixé à 18 € par heure par un arrêté, à condition que les frais engagés n'ouvrent droit à aucune déduction ou réduction fiscale. Ce dispositif pourrait également être élargi aux aidants, dans une optique d'inclusion.

Ce régime pourrait être assorti d'un mécanisme d'acomptes ou d'avances de frais, afin de ne pas peser sur la trésorerie des participants les plus modestes. Le même décret pourrait enfin neutraliser les effets de l'indemnisation sur les prestations sociales dont les textes le permettent, à l'instar de ce qu'a prévu le décret du 14 juin 2022 pour les indemnités versées par le CESE.

MESURE 12

Renforcer les moyens des collectivités en matière de participation citoyenne, en favorisant la mutualisation de l'ingénierie au niveau intercommunal et en consolidant des programmes et outils nationaux de soutien à ces dispositifs

L'ingénierie participative constitue une ressource rare que les communes les plus petites ne peuvent assurer seules. Son organisation à une échelle mutualisée, ainsi qu'un soutien prodigué par d'autres acteurs publics, constituent ainsi des mesures à développer pour permettre un véritable passage à l'échelle de la participation citoyenne.

L'échelon intercommunal apparaît comme le niveau pertinent de mutualisation. Les EPCI pourraient ainsi mettre à disposition des communes les moyens mobilisés à leur niveau afin d'outiller la politique de participation citoyenne : mobilisation d'agents spécialisés de façon temporaire et occasionnelle, d'outils numériques, partage de bonnes pratiques, animation d'un réseau de référents locaux… Cette coopération locale pourrait s'ancrer au sein d'un **schéma local *ad hoc***, permettant de dessiner les contours de ces relations autour de la participation citoyenne.

Par ailleurs, à l'échelle régionale, les CESER pourraient constituer une seconde ressource mobilisable. Leur connaissance des territoires, leur pratique de la consultation et leur position de tiers pourraient leur permettre d'apporter un appui méthodologique aux collectivités engagées dans des démarches participatives, le tout en cadrant leur périmètre d'intervention au sein d'une convention entre la collectivité et le CESER. Cet appui régional pourrait ainsi compléter la mutualisation intercommunale, volontiers opérationnelle, en fournissant une expertise et des compétences mobilisables en amont lors des phases de conception et de réflexion.

D'autres dispositifs et outils peuvent également être déployés par l'État ou ses émanations afin de soutenir les démarches menées au niveau local. L'essentiel des collectivités n'a pas nécessairement besoin d'un accompagnement sur mesure mais d'outils standardisés, immédiatement mobilisables et éprouvés. Ainsi, une **cartographie nationale des dispositifs et des démarches** pourrait être élaborée et tenir une fonction d'observatoire, permettant au citoyen d'accéder, *via* Agora, à l'ensemble des démarches auxquelles il pourrait prendre part. Une telle cartographie inciterait également les collectivités à s'inspirer des démarches menées par ailleurs et permettrait à l'État d'améliorer le pilotage global de ces démarches.



MESURE 13

Créer un fonds d'aide à la vie démocratique pour soutenir l'innovation dans les territoires et au niveau national

Au-delà des outils, certaines collectivités ont également besoin d'un soutien financier direct. Il apparaît à cet égard indispensable de pérenniser les programmes nationaux élaborés afin d'accompagner les collectivités. Ces programmes fournissent en effet aux collectivités bénéficiaires des moyens mais aussi une légitimité à agir, précieuse pour les exécutifs s'engageant pour la première fois dans une dynamique participative au niveau local.

La mission recommande dès lors de créer un fonds d'aide à la vie démocratique, adossé au programme budgétaire 349 « Accès, qualité et transformation des services publics »[290]**.** Dans une optique de priorisation des moyens et de certains publics, un fléchage prioritaire pourrait être opéré vers les territoires les plus éloignés de la participation, au premier rang desquels les communes rurales et les QPV, où le déploiement suppose des moyens humains et d'ingénierie particulièrement importants. Le fonds fonctionnerait par appels à projets pluriannuels, assortis d'une exigence de capitalisation et de partage des enseignements, afin que chaque démarche financée puisse bénéficier à l'ensemble du réseau.

[290] Les crédits votés en loi de finances 2026 pour le « Renouveau démocratique » s'élevaient à 0,5 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Sur le même modèle, le fonds d'aide pourrait également permettre de soutenir la mise en place de concertations au niveau national. Ce dispositif pourrait ainsi venir en appui financier auprès des ministères proactifs mais, également, des opérateurs de l'État ou d'autres institutions publiques.

Cette ambition, pour être suivie d'effets, nécessiterait d'accroître, par le biais du projet de loi de finances (PLF), les moyens budgétaires inscrits au sein de l'action « Renouveau démocratique » du programme 349, afin d'aligner les ressources disponibles sur le niveau d'exigence nouvellement défini.

MESURE 14

Bâtir un référentiel d'évaluation de l'impact des démarches de participation citoyenne

L'absence de référentiel partagé d'évaluation alimente, faute de preuves, le soupçon d'inutilité à l'égard des démarches participatives déployées sur le territoire. Chaque organisateur évalue aujourd'hui selon ses propres critères, ce qui rend toute comparaison impossible et prive les décideurs d'arguments objectivés facilitant la prise d'arbitrages rationalisés.

La réalisation d'un référentiel commun d'évaluation permettrait ainsi de démontrer systématiquement l'impact des dispositifs sur l'élaboration des politiques publiques et sur les participants, mais aussi de fonder sur des éléments objectivés les arbitrages relatifs aux moyens mobilisables. Ce référentiel pourrait alimenter directement le baromètre annuel de la vie démocratique, en mettant en lumière l'impact des dispositifs déployés durant l'année précédente.

Cette grille d'analyse, qui pourrait être développée et promue auprès des acteurs nationaux et locaux de la participation citoyenne, devra également être accompagnée d'une notice méthodologique expliquant les limites d'une telle démarche. Tous les effets de la participation ne sont en effet pas mesurables et une évaluation exclusivement chiffrée emporterait le risque de privilégier les dispositifs les plus aisément quantifiables, au détriment des plus exigeants. Le référentiel devra donc s'atteler à combiner des indicateurs quantitatifs mais également des appréciations qualitatives, afin de limiter ce risque.

3.2 Légiférer pour protéger notre modèle démocratique et garantir une « justice démocratique » à l'ensemble des Français

La seconde étape rassemble les mesures qui supposent un véhicule législatif spécifique et une réorganisation de l'écosystème institutionnel. Elle répond au constat principal de la deuxième partie, selon lequel la participation citoyenne demeure une composante marginale de notre architecture démocratique, trop souvent périphérique au fonctionnement de nos institutions représentatives et dépourvue d'un socle de droits communs. Il apparaît donc crucial de faire entrer, à présent, la participation citoyenne dans le fonctionnement ordinaire de nos institutions et des processus de prise de décision publique, en proposant une loi pour encadrer et contrôler la bonne exécution des principes énoncés dans la première étape et installer une vie démocratique véritablement continue.

3.2.1 Encadrer les exigences en matière de participation citoyenne au niveau du Gouvernement, des services de l'État et des territoires

Objectif : consolider les garanties procédurales, créer des droits pour le participant, soutenir les plus jeunes

- **15** Réviser le CRPA pour consolider les garanties procédurales
- **16** Justifier le recours à une concertation dans l'étude d'impact et rendre compte
- **17** Assouplir l'examen des pétitions locales et nationales
- **18** *Créer de nouveaux droits (2e volet) : consacrer de nouveaux droits par la loi*
- **19** Pérenniser les instances consultatives des enfants et des adolescents

3.2.2 Installer une vie démocratique « continue », de la mise à l'agenda à l'évaluation

Objectif : associer les citoyens à chaque étape du cycle de décision, notamment au Parlement

- **20** Créer, au sein du Parlement, des mécanismes dédiés à la participation
- **21** Rendre obligatoire le tirage au sort pour les dispositifs nourrissant la loi
- **22** Développer l'évaluation citoyenne des politiques publiques au Parlement
- **23** Créer une commission parlementaire de l'évaluation et de la vie démocratique

3.2.1 Encadrer les exigences en matière de participation citoyenne au niveau du Gouvernement, des services de l'État et des territoires

Le cadre juridique de la participation citoyenne se réduit principalement, aujourd'hui, à un article de principe du CRPA, n'enserrant que trop peu les conditions dans lesquelles déployer les dispositifs participatifs. Si ce cadrage juridique limité emporte des conséquences sur le plan méthodologique, il se caractérise également par l'absence de droits inhérents à la participation, qui fragilise dès lors l'association de certains publics aux démarches menées. Un renforcement de ce cadre institutionnel semble donc désormais indispensable pour accompagner le passage à l'échelle de la participation citoyenne en France.

Cette consolidation dans le droit permettra d'intervenir à trois niveaux distincts : sécuriser les garanties procédurales des dispositifs via le CRPA ou le CGCT, créer de véritables droits rattachés au citoyen participant et renforcer, enfin, les démarches menées en faveur des plus jeunes.

MESURE 15

Réviser le CRPA afin de consolider les garanties procédurales applicables aux dispositifs participatifs

Le droit de la participation citoyenne volontaire demeure faiblement encadré du point de vue méthodologique, laissant ainsi de larges marges de manœuvre aux organisateurs de dispositifs participatifs dans la façon de procéder à l'association des citoyens.

Pour faciliter l'homogénéisation qualitative des dispositifs déployés à l'échelle nationale et garantir le respect de certaines exigences prioritaires, la mission gouvernementale préconise une révision du CRPA[291] qui permettrait de consolider le socle existant. Les auditions ont en effet révélé un mouvement de réduction progressive, par voie législative et réglementaire, des garanties procédurales attachées au droit de l'environnement et au droit de la participation, qui fragilise l'édifice participatif bâti depuis les années 1990. Élargir le champ sans consolider les garanties reviendrait alors à généraliser un standard lui-même affaibli.

Cette révision serait ainsi l'occasion de rendre opposables, pour toute démarche entrant dans le champ du code, les exigences de qualité définies à l'étape n° 1. Quatre obligations en constitueraient le socle :

- la publication préalable d'un document de cadrage présentant les finalités du dispositif, les marges de manœuvre ouvertes et les engagements du commanditaire ;
- la publication et la diffusion des résultats issus du dispositif, dans un format accessible et dans un délai déterminé ;
- la publication d'une réponse politique motivée, justifiant les raisons ayant conduit à retenir ou à écarter chacun des avis formulés par les citoyens ;

[291] Art. L. 131-1 du CRPA : « Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. »

- la réalisation d'une évaluation de l'impact de la démarche, selon le référentiel commun, destinée à nourrir le baromètre annuel de la vie démocratique.

Ainsi rédigées, ces obligations transformeraient des bonnes pratiques aujourd'hui facultatives en garanties opposables, sans imposer toutefois de format unique aux organisateurs, la préservation d'une forme d'agilité méthodologique entre les démarches constituant une demande régulière des organisateurs. La Cour des comptes a d'ailleurs formulé une recommandation en ce sens, invitant le Premier ministre et la DITP à définir, d'ici 2027, un « cadre méthodologique commun permettant une organisation efficace de la participation citoyenne au sein de l'État » à partir des dispositions du CRPA[292].



MESURE 16

Obliger le Gouvernement à justifier, dans l'étude d'impact de chaque projet de loi, le recours ou non à une concertation citoyenne et à rendre compte de ses résultats et des suites données

Aucune règle n'impose aujourd'hui au Gouvernement de s'interroger, avant de déposer un projet de loi, sur l'opportunité d'y associer les citoyens. Le recours à la participation dépend ainsi de choix au cas par cas, rarement explicités. Lorsqu'une démarche est conduite, rien ne garantit non plus que ses résultats soient portés à la connaissance du Parlement. Les participants restent alors sans visibilité sur la prise en compte de leurs travaux et le législateur se prononce, quant à lui, souvent sans les connaître.

La mission gouvernementale recommande de compléter, par voie organique, l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, qui impose déjà de mentionner « les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État », afin que l'étude d'impact accompagnant tout projet de loi justifie le recours ou l'absence de recours à une démarche de participation citoyenne. Le Gouvernement y indiquerait si le texte appelait une concertation avec les citoyens et justifierait son choix, en particulier lorsqu'il décide de ne pas en organiser. Sans rendre la concertation systématique, cette obligation de motivation en ferait une question posée pour chaque texte.

Dans le prolongement de cette obligation, la mission gouvernementale propose de prévoir la présentation, devant l'Assemblée nationale et le Sénat, des résultats des démarches participatives organisées par les différents ministères, ainsi qu'une obligation de débat sur les travaux issus des conventions citoyennes nationales. Cette présentation pourrait ainsi avoir lieu devant les commissions thématiques auxquelles se rattacherait naturellement le thème du dispositif de participation ayant été mis en œuvre ou devant la commission dédiée à la participation citoyenne que propose d'installer la mission (mesure n° 23). L'examen relève toutefois *stricto sensu* de chaque assemblée, l'article 48 de la Constitution leur réservant la fixation de leur ordre du jour. La mission ne peut donc, à cet égard, qu'inviter chaque chambre à modifier son règlement afin de prévoir une présentation de ces résultats devant la commission compétente.

Un tel mécanisme ne préjugerait dès lors en rien du sort réservé aux propositions. Il garantirait en revanche l'information des parlementaires et un examen public, mettant fin à la situation

[292] Cour des comptes, *Les dispositifs de participation citoyenne à la décision publique*, *op. cit.*

dans laquelle des travaux longs et coûteux peuvent demeurer sans suite visible. Assurer la traçabilité du parcours de participation, de l'étude d'impact jusqu'à l'examen en commission, constitue l'une des conditions principales pour dissiper le sentiment d'un « trou noir » entre la délibération citoyenne et le travail parlementaire, régulièrement relevé au cours des auditions.



MESURE 17

Assouplir les conditions relatives à l'examen des pétitions locales et nationales

Le droit de pétition, dans ses formes actuelles, produit peu d'effets et déçoit davantage qu'il ne mobilise, en raison de seuils importants et souvent hors de portée pour les organisateurs et les citoyens. La mission gouvernementale recommande ainsi de refonder les mécanismes de pétition existants, tant au niveau national (Parlement, CESE) qu'au niveau local au sein des collectivités, en agissant sur leurs deux points de blocage principaux : le niveau des seuils et l'absence de débouchés garantis. Une réflexion sur l'abaissement des seuils requis pour l'examen des pétitions pourrait ainsi être engagée.

In fine, la mesure nécessiterait de mobiliser plusieurs leviers juridiques distincts pour être déployée :

- **pour la sphère locale, une loi ordinaire** permettrait de modifier l'article L. 1112-16 du CGCT afin d'abaisser les seuils, dans la continuité de la réforme de 2022, et d'attacher, sous réserve du respect de la Constitution et de la libre administration des collectivités, un débouché obligatoire une fois ce seuil franchi (*a minima*, par exemple, l'inscription de la pétition à l'ordre du jour, son examen en séance et la publication d'une réponse motivée) ;
- **au niveau du CESE, une loi organique** serait nécessaire, l'article 69, alinéa 3, de la Constitution renvoyant à une telle loi les conditions de sa saisine par voie de pétition. Elle modifierait l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021[293]. Une telle loi organique abaisserait le seuil de 150 000 signataires et instaurerait plusieurs niveaux de traitement : réponse dans tous les cas de figure, premier seuil avec réponse motivée du bureau ou examen en commission, avis en assemblée plénière au seuil supérieur. Elle consacrerait ainsi dans le droit la prise en compte de pétitions sous le seuil que le CESE pratique déjà au titre de sa veille. Les modalités relatives à l'authentification, qui constituent un frein pratique, relèvent quant à elles d'un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)[294]. Elles pourraient être assouplies par cette voie, dans la limite de l'exigence d'identification fixée par la loi organique.
- **à l'Assemblée nationale et au Sénat, l'examen des pétitions relève, au-delà du principe posé par l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, du règlement de chaque assemblée (en particulier les articles 147 à 151 du règlement de l'Assemblée nationale et les articles 87 et 88 de celui du Sénat**). Sa refonte supposerait l'adoption

[293] Cette loi organique a notamment abaissé le seuil de 500 000 à 150 000 signataires pour les pétitions, ouvert la signature dès 16 ans et permis le dépôt par voie électronique. [En ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042992836].

[294] Décret n° 2022-886 du 14 juin 2022 portant application de l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

par chaque assemblée d'une résolution modifiant son règlement, soumise au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel. La mission ne peut à cet égard qu'inviter les assemblées, seules titulaires de l'initiative, à s'en saisir. Là encore, un système plus gradué pourrait être envisagé, avec différents niveaux de traitement en fonction des seuils atteints (désignation obligatoire d'un rapporteur et réponse motivée, examen obligatoire en commission avec audition possible des pétitionnaires, débat obligatoire en séance publique…). Au Sénat, le dépassement du seuil de 100 000 signatures permet la prise en compte par la Conférence des présidents, qui demeure toutefois libre des suites à lui donner. La même logique de débouchés gradués et garantis pourrait ainsi y être transposée.



MESURE 18

Créer de nouveaux droits (2e volet) **: mettre en place de nouveaux droits pour encourager la participation des citoyens à tous les échelons**

À ce jour, les citoyens acceptant de participer à une démarche participative ne bénéficient ni nécessairement, ni systématiquement d'une reconnaissance de leur engagement, qu'il s'agisse d'une indemnisation, d'un défraiement, d'une attestation opposable à l'employeur ou d'une reconnaissance formelle des compétences acquises. Or, même s'il ne s'agit pas d'une priorité identifiée par les Français intéressés par une démarche participative[295], ces éléments sont importants car ils peuvent constituer l'élément déclencheur d'une possible participation en permettant aux individus de retrouver une certaine maîtrise de leur temps. De ce fait, faute de droits assortis à leur participation, certains publics, en particulier précaires, sont tenus à distance de ces démarches. Pourtant, la capacité à mobiliser des citoyens éloignés de la chose publique et à les retenir dans la durée demeure un enjeu majeur pour l'ensemble des porteurs de projets. L'absence de cadre juridique autour du statut du citoyen participant fragilise par ailleurs des mesures mises en place par certaines collectivités pour faciliter l'accès des citoyens à leurs démarches participatives.

Dans le but de garantir à l'ensemble des citoyens des conditions égales d'accès aux démarches participatives et d'encourager leur participation à ces dispositifs, la mission gouvernementale recommande ainsi de créer un statut du citoyen participant, présentant le double avantage de consolider la légitimité de telles démarches et d'apporter une sécurité juridique, tant aux participants qu'aux organisateurs.

Prolongeant le décret prévu par la mesure n° 11, dont la portée est limitée aux dispositifs nationaux, ce statut devra faire l'objet d'un travail juridique aboutissant à un texte de valeur législative, afin d'en sécuriser la mise en œuvre aux niveaux national et local, et incluant les objets suivants :

- **une habilitation législative permettant aux collectivités de fixer par délibération les règles d'indemnisation** des participants ;
- la neutralisation des effets de l'indemnisation sur l'ouverture et le montant des droits sociaux, pour les prestations dont le régime relève de la loi ;

[295] Enquête Toluna-Harris Interactive pour la mission gouvernementale, *op. cit.* : seuls 25 % des Français intéressés par la participation citoyenne indiquent que le fait de recevoir une indemnisation financière les inciterait à contribuer ; 20 % celui d'être intégralement défrayé ; 17 % celui de disposer d'une autorisation d'absence de leur employeur, sans perte de congés.

- **l'instauration d'un dispositif d'exonération fiscale** pour les indemnités versées aux participants, en fonction du niveau des indemnités retenu ;
- **la valorisation des compétences** des participants ;
- **la création d'un « droit à participer » opposable à l'employeur**, permettant à tout citoyen désigné pour siéger au sein d'une instance participative relevant du statut de bénéficier de plein droit d'un congé spécial, d'une durée maximale de dix jours ouvrables par année civile.

Ce statut constituerait par ailleurs le support naturel du droit à la formation préalable instauré par la mesure n° 4, la préparation des participants devenant alors un droit ouvert et non une faculté laissée à l'appréciation de l'organisateur.



MESURE 19

Prévoir des mesures visant à cartographier et pérenniser les instances consultatives des enfants et des adolescents

Les instances de participation des enfants et des adolescents souffrent aujourd'hui moins d'un déficit d'initiative que d'un déficit de pérennité et de reconnaissance par les décideurs publics. Ainsi, il n'existe à ce jour aucun recensement exhaustif des instances dédiées aux mineurs déployées en France.

Pour pallier ce manque et permettre une meilleure connaissance des pratiques actuelles, un état des lieux pourrait être réalisé, en prévoyant par exemple un recensement national assorti d'une obligation de déclaration comme cela peut être le cas sur d'autres sujets.

Sur cette base, une réflexion pourrait être initiée afin d'instaurer une obligation de mise en place d'un conseil municipal des jeunes dans les communes les plus peuplées, en s'appuyant sur la faculté ouverte par l'article L. 1112-23 du CGCT. Cette obligation pourrait dès lors être assortie d'un encadrement réglementaire des méthodologies à employer, garantissant ainsi un socle minimal de qualité et empêchant, comme cela peut être le cas aujourd'hui, les interruptions liées aux alternances politiques.

3.2.2 Installer une vie démocratique « continue » en faisant entrer la participation citoyenne dans le fonctionnement ordinaire de la démocratie représentative, de la mise à l'agenda à l'évaluation des politiques publiques

La participation citoyenne demeure périphérique au fonctionnement des institutions représentatives. Au Parlement, les consultations sont souvent ponctuelles et menées sans garantie de représentativité. De même, il n'existe à ce jour aucune procédure organisant clairement le passage de travaux conventionnels à l'examen parlementaire, d'où le sentiment d'un chaînage défaillant. Il en résulte une participation intermittente et souvent cantonnée à l'amont de la décision, absente de l'évaluation *ex post*. Or, les Français aspirent majoritairement à participer à la vie publique en dehors des temps strictement électoraux. Il apparaît donc crucial d'installer, dès à présent, une continuité en organisant la présence des citoyens à chaque étape du cycle de décision publique, au niveau de l'exécutif et tout autant au niveau parlementaire.

MESURE 20

Créer, au sein du Parlement, des mécanismes dédiés à la participation citoyenne

Le Parlement dispose aujourd'hui d'une capacité limitée, en propre, lui permettant d'associer les citoyens à son travail de manière régulière et en suivant une méthodologie robuste. Le droit en vigueur lui offre pourtant déjà un relais, puisque les présidents des deux assemblées peuvent saisir le CESE de demandes d'avis ou d'études. Depuis la loi organique du 15 janvier 2021, ils peuvent aussi lui demander d'organiser une consultation du public, le cas échéant par tirage au sort. Le déficit tient donc moins au droit qu'à l'usage. Deux scénarios peuvent être étudiés pour le résorber :

- **Scénario 1 – Renforcer l'articulation avec le CESE, en élargissant la saisine aux groupes et commissions parlementaires** : il consisterait à renforcer le CESE et son articulation avec les deux chambres du Parlement, plutôt que d'internaliser les compétences directement au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat. La voie la plus sûre passerait par les règlements, sans modification de la loi organique. Les règlements des deux chambres pourraient dès lors définir les modalités selon lesquelles une commission ou un groupe obtiendrait de son président la saisine du CESE. Une saisine directe du CESE par les groupes parlementaires supposerait en revanche une loi organique en conformité avec l'article 70 de la Constitution, qui confie la faculté de consultation au Parlement. Ce scénario présente l'avantage de s'appuyer sur une compétence déjà constituée, d'éviter le double emploi de moyens rares et de maintenir la distinction entre délibération citoyenne et délibération parlementaire.
- **Scénario 2 – Internalisation** : ce second scénario consisterait à doter l'Assemblée nationale et le Sénat d'un service dédié à la participation citoyenne, capable de concevoir et de conduire des démarches directement adossées au travail parlementaire (recours à des panels citoyens dans le cadre de missions d'information, appui aux commissions permanentes, expertise méthodologique sur les dispositifs déployés…). Ce système présente l'avantage d'un chaînage direct avec la décision législative, mais suppose des moyens nouveaux.

Ces deux scénarios ne sont pas nécessairement exclusifs l'un de l'autre à terme, le premier pouvant constituer une étape permettant d'éprouver la demande parlementaire avant d'envisager, le cas échéant, l'internalisation d'une capacité propre.

Il conviendrait alors de déterminer si la révision des règlements des assemblées suffit pour encourager le recours à la participation citoyenne, ou si une volonté de la rendre contraignante dans l'élaboration de la loi s'affirme. Le cas échéant, des travaux juridiques devront identifier les modifications à apporter. Elles seraient organiques pour les projets de loi, dont les conditions de présentation relèvent de l'article 39 de la Constitution, et constitutionnelles au-delà. Ces travaux devront notamment prendre appui sur l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, qui reconnaît à tous les citoyens le droit de concourir à la formation de la loi « personnellement, ou par leurs représentants »[296].

[296] Art. 6 : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur



MESURE 21

Rendre le tirage au sort obligatoire pour les dispositifs de participation citoyenne, organisés par l'État ou une assemblée parlementaire, ayant vocation à nourrir un texte de loi

Lorsqu'une démarche participative a vocation à nourrir directement l'élaboration d'un texte de loi, la question de la représentativité de ses participants cesse d'être une question strictement méthodologique pour devenir une question de légitimité démocratique. Pourtant, les dispositifs déployés ces dernières années à l'Assemblée nationale reposent essentiellement sur des consultations en ligne et, donc, l'auto-sélection des participants, dont les travaux de recherche ont démontré les multiples biais associés. Une consultation ainsi menée expose dès lors le législateur à fonder sa décision sur une parole ne représentant qu'une fraction du corps social, fragilisant par ailleurs la légitimité même de la démarche face aux critiques éventuelles.

Dès lors, la mission gouvernementale recommande de rendre le tirage au sort obligatoire pour tout dispositif délibératif dont les travaux seraient appelés à nourrir un projet ou une proposition de loi. Ce tirage au sort, réalisé selon les bonnes pratiques méthodologiques reconnues, garantirait la diversité des points de vue représentés et limiterait les biais inhérents à de telles consultations.

Pour ancrer cette ambition méthodologique dans le droit, deux mesures distinctes sont nécessaires :

- **pour les projets de loi**, un décret du Premier ministre pourrait fixer un socle commun applicable aux démarches participatives organisées par l'État en amont du dépôt d'un texte, en prévoyant notamment le recours au tirage au sort pour les participants. Cette obligation porterait sur les modalités de la démarche participative et ne constituerait pas une condition de recevabilité ou de dépôt du projet de loi ;
- **pour les propositions de loi**, l'adoption d'une résolution modifiant les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat apparaît nécessaire pour inscrire le principe du tirage au sort dans les textes et pourrait être suivie de décisions du Bureau, qui détailleraient alors les modalités précises de mise en œuvre comme cela a déjà pu être le cas pour les consultations citoyennes en ligne[297].



MESURE 22

Développer une évaluation citoyenne des politiques publiques au niveau parlementaire

La participation demeure aujourd'hui cantonnée principalement à l'amont de la décision, alors que l'évaluation constitue un autre moment où l'expertise des citoyens pourrait être également directement mobilisée.

---

capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. » [En ligne : https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789].

[297] Assemblée nationale, compte rendu de la réunion du Bureau du 15 janvier 2020, point n° 10 de l'ordre du jour. [En ligne : https://www2.assemblee-nationale.fr/15/le-bureau-de-l-assemblee-nationale/comptes-rendus-et-convocation/2020/reunion-du-15-janvier-2020].

La mission gouvernementale propose ainsi de développer des formats d'évaluation participative des politiques publiques, associant des citoyens à l'appréciation des effets concrets des lois adoptées lors des années précédentes. Cette association pourrait prendre plusieurs formes : panels mobilisés dans le cadre des travaux de contrôle et d'évaluation parlementaires, contributions auprès des commissions permanentes, dispositifs *ad hoc* adossés à l'évaluation d'une politique déterminée…

Cette mobilisation des citoyens lors de la phase d'évaluation permettrait notamment d'enrichir cette dernière, dans certains cas, d'un retour d'expérience direct relatant les potentiels effets vécus par les citoyens, mais également de prolonger leur engagement au-delà de la seule phase délibérative. Pour envisager une mise en œuvre réaliste d'un tel dispositif, la mission gouvernementale recommande la **réalisation d'une première phase d'expérimentation, suivie d'une évaluation du dispositif puis d'une éventuelle généralisation et systématisation au Parlement.**

MESURE 23

Créer une commission permanente dédiée à l'évaluation des politiques publiques, à la vie démocratique et à la participation citoyenne dans les deux chambres du Parlement

Le renforcement de la participation citoyenne dans l'écosystème institutionnel français suppose également de disposer d'un espace clairement identifié afin d'assurer le suivi des différents enjeux au niveau parlementaire. Aujourd'hui, l'évaluation est exercée par les commissions permanentes sur leur périmètre thématique et est complétée, à l'Assemblée nationale, par les travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Les sujets relatifs au fonctionnement de la démocratie ou au droit électoral sont, quant à eux, portés par les commissions des lois des deux chambres. Cette organisation fragilise la lisibilité des dispositifs et, par là même, la capacité d'appréhender au sein d'une seule et même instance les différentes étapes du cycle démocratique, de la participation à la décision jusqu'à son évaluation.

La mission gouvernementale propose ainsi la création, à l'Assemblée nationale et au Sénat, d'une commission permanente dédiée à l'évaluation des politiques publiques, à la vie démocratique et à la participation citoyenne. Cette commission pourrait ainsi opérer le suivi des démarches de participation menées au niveau national, développer des travaux d'évaluation associant directement les citoyens (cf. mesure n° 22) et examiner directement les textes relevant de la démocratie participative. Elle pourrait également porter des travaux d'évaluation transverses et dépassant le champ d'une seule politique sectorielle, en lien avec le CEC et sans dessaisir les autres commissions permanentes de leurs propres compétences de contrôle et d'évaluation.

Du point de vue juridique, l'article 43 de la Constitution limite à huit le nombre de commissions permanentes dans chacune des assemblées. Le Sénat n'en comptant actuellement que sept, la création d'une huitième commission y est donc possible par une modification du règlement[298], qui devra être accompagnée d'une nouvelle répartition des sénateurs entre les différentes commissions. L'Assemblée nationale, en revanche, compte déjà huit commissions

[298] Notamment son article 7, listant l'ensemble des commissions permanentes sénatoriales. [En ligne : https://www.senat.fr/reglement/reglement5.html].

permanentes et se situe donc au plafond fixé par le texte constitutionnel. La création de cette nouvelle commission impliquerait donc, à droit constitutionnel constant, d'opérer une redéfinition du périmètre des commissions existantes au sein du règlement de l'Assemblée nationale[299], en fusionnant par exemple certaines d'entre elles.

* * *

[299] Notamment son article 36 définissant la liste des huit commissions permanentes. [En ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale].

Conclusion – La refonte en profondeur de notre modèle démocratique et constitutionnel n'est plus une option mais un impératif

Le constat posé dans ce rapport est sans équivoque : la démocratie représentative telle que nous la connaissions ne suffit plus, ni pour répondre aux exigences et aux volontés citoyennes de participation à la vie démocratique, ni pour gouverner, faute d'adhésion suffisante aux réformes structurantes. Sous l'effet conjugué des réseaux sociaux, d'un accès élargi à l'information et de la méfiance réciproque qui s'est installée entre les citoyens et leurs représentants, les citoyens ne se contentent plus de la seule représentation. Cette évolution nourrit désormais une appétence réelle, chez les Français, à prendre part aux débats publics, en contribuant au processus de décision voire en déterminant eux-mêmes les sujets mis à l'agenda.

Pour donner corps à ces aspirations, les mesures de court et moyen terme évoquées dans ce rapport constitueront des premières étapes indispensables, qui permettront de sécuriser les bonnes pratiques, d'installer une véritable politique publique de la participation et d'initier ce faisant un passage à l'échelle des dispositifs participatifs. Mais ces dispositions, prises à droit constant ou par voie législative, ne sauraient suffire à repenser en profondeur notre architecture institutionnelle et démocratique.

Alors que seuls 22 % des Français déclaraient faire confiance à leur gouvernement en 2025 et 28 % jugeaient probable que les avis qu'ils expriment lors d'une consultation soient réellement pris en compte[300], l'heure n'est en effet plus au diagnostic mais à l'urgence de l'action. Il demeure toutefois une question, et elle est politique : sommes-nous désormais assez mûrs pour nous saisir de la refondation démocratique d'ici à la prochaine échéance présidentielle, ou faudra-t-il attendre la survenue d'un accident pour avancer ? Ce rapport fait le pari du premier chemin.

La transformation de notre modèle, vertical et hérité directement d'une Ve République bâtie en période d'instabilité forte et en proie à d'autres enjeux, implique désormais une refonte constitutionnelle inévitable. Seule la modification de ce texte hautement symbolique et à la portée juridique évidente permettra de dépasser le mandat représentatif comme unique horizon possible et d'enclencher, à long terme, la transition vers un modèle de « démocratie continue »[301], laissant une place nouvelle aux citoyens dans l'élaboration des politiques publiques.

Ce chemin appelle une méthode cohérente, car une réforme démocratique de cette ampleur ne pourra se faire qu'en associant les citoyens, la société civile et les responsables politiques. L'idéal serait que les candidats à l'élection présidentielle s'engagent dès à présent sur les sujets démocratiques et présentent, en toute transparence, leurs pistes de réflexion. Au lendemain de l'élection, dans cet interstice propice au temps long évoqué en introduction, la

[300] OCDE, *Résultats 2026 de l'enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*. Note par pays : France, Paris, Éditions OCDE, 2026.

[301] Dominique Rousseau, *Six thèses sur la démocratie continue*, Paris, Odile Jacob, 2023.

transformation de notre Constitution pourrait prendre la forme d'une large délibération nationale, que certains auraient envie d'appeler une constituante, et qui réunirait des parlementaires et des citoyens, dans un format mixte. Elle permettrait de bâtir un nouveau modèle permettant de répondre à l'ambition et aux promesses d'une « démocratie continue »[302], seule à même de développer cette idée de justice démocratique que nous avons ardemment ressentie chez les citoyens rencontrés durant cette mission. Cet exercice inédit constituerait aussi un grand moment de partage autour des valeurs de notre République et du commun que nous voulons construire en tant que Nation.



MESURE 24

Réviser la Constitution par une délibération nationale ou constituante réunissant parlementaires et citoyens dans un format mixte

Alors, sans préempter l'écriture de cette nouvelle Constitution, qui reviendrait à cette grande délibération nationale, nous proposons des pistes qui méritent dès à présent d'être mises au débat, comme la refonte des seuils des pétitions permettant d'ouvrir la mise à l'agenda d'un référendum et sa liaison avec une délibération nationale obligatoire, ou encore la redéfinition de l'actuel article 3 de la Constitution et de son premier alinéa qui ne définit pas la participation citoyenne comme un moyen d'expression de la souveraineté nationale. Ces chantiers requièrent un examen approfondi, des travaux de long terme et une préparation soigneuse, afin d'embarquer l'ensemble de la société dans ces évolutions.

Ce rapport assume ainsi de ne pas s'arrêter à ce qui est immédiatement faisable, mais d'entrevoir et de nommer ce qui est désormais devenu nécessaire. Les sujets sont nombreux pour écrire un nouveau cadre démocratique refondé, car si notre pays revendique souvent la paternité des droits de l'Homme, ensemble, nous pouvons aussi inventer la démocratie du futur.

[302] Dominique Rousseau, *Six thèses sur la démocratie continue*, Paris, Odile Jacob, 2023

Annexes

Annexe n° 1 : liste des abréviations

Sigle	Nom complet
ACF	Assemblée citoyenne du futur (dispositif de la Ville de Marseille)
ADEME	Agence de la transition écologique
ALUR (loi)	Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
AMA	Agência para a Modernização Administrativa (Portugal)
AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
AMRF	Association des maires ruraux de France
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
Arcom	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ASV (loi)	Loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement
ATD	Agir tous pour la dignité (ATD Quart Monde)
CA	Conseil d'administration
CAA	Cour administrative d'appel
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CARENE	Communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (Assemblée nationale)
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CEVIPOF	Centre de recherches politiques de Sciences Po
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CIPC	Centre interministériel de la Participation citoyenne
CIQ	Comité d'intérêt de quartier
CIR	Citizen Initiative Review (examen d'initiative citoyenne)
CNCD	Coordination nationale des conseils de développement
CNDP	Commission nationale du débat public
CNESCO	Conseil national d'évaluation du système scolaire (aujourd'hui Centre national d'étude des systèmes scolaires)

CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COJ	Conseil d'orientation des politiques de jeunesse
CP	Cours préparatoire
CRÉDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CRTC	Chambres régionales et territoriales des comptes
DITP	Direction interministérielle de la Transformation publique
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
EGI	États généraux de l'information
EMC	Enseignement moral et civique
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPS	Éducation physique et sportive
État'LIN	Laboratoire d'innovation publique de l'État en région Pays de la Loire
ETP	Équivalent temps plein
EVS	Espace de vie sociale
FIDE	Fédération pour l'innovation en démocratie – Europe
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
HPST (loi)	Loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires
IA	Intelligence artificielle
ICPC	Institut de la concertation et de la participation citoyenne
IFOP	Institut français d'opinion publique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSP	Institut national du service public
LIIT	Laboratoire interministériel d'innovation territoriale
LLM	Large language model (grand modèle de langage)
NOTRe (loi)	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PGO	Partenariat pour un gouvernement ouvert
PIC	Projet d'initiative citoyenne (dispositif de la Ville de Calais)
PLF	Projet de loi de finances
PLU	Plan local d'urbanisme
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville

RIC	Référendum d'initiative citoyenne
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SRU (loi)	Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TLM	« Toujours les mêmes » (phénomène de surreprésentation des publics les plus dotés)
UE	Union européenne
ULB	Université libre de Bruxelles
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
ZAD	Zone à défendre
ZFE-m	Zone à faibles émissions mobilité

Annexe n° 2 : liste des acteurs et personnes rencontrés et auditionnés

Acteur	Personne(s) auditionnée(s)
AMF	Laurent Trijoulet, directeur général adjoint Gwenola Stéphan Rabier, responsable de la mission développement durable Charlotte Desfontaines, responsable des relations avec le Parlement
AMRF	Yvan Lubraneski, vice-président chargé de la démocratie et de la communication
Assemblée citoyenne permanente de Paris	Elian Belon, secrétaire général
Assemblée nationale	Yaël Braun-Pivet, présidente Guillaume Gouffier Valente, député du Val-de-Marne (6e circonscription) Jérémie Iordanoff, député de l'Isère (5e circonscription) Marie Récalde, députée de la Gironde (6e circonscription) Marie Pochon, députée de la Drôme (3e circonscription)
Calais	Ville de Calais : • Ezedine Kara, adjoint aux solidarités, à l'emploi et à la formation, vice-président de l'agglomération, artisan • Guillaume Ranson, responsable et chef de projet au service politique de la ville et insertion • François Pille, conseiller municipal délégué chargé de la politique de la ville, président d'un centre social, enseignant en QPV • Nora Errazi, adjointe à l'éducation, à la petite enfance et à la jeunesse • Sandrine Meaux, responsable de service à la vie associative et démocratie locale • Éric Heux, directeur du service technique • Émeline Chollet, pôle aménagement, chargée du budget participatif • Éric Bozin, chargé de mission mobilités, initiateur du budget participatif • Christophe Protin, responsable du service • Guillaume Bouin, service jeunesse, chargé du conseil municipal des enfants Espace Centre : • Bastian Wailly, directeur du centre social • Pauline, animatrice polyvalente • Baptiste, animateur polyvalent • Anne, assistante comptable • Membres du collectif d'habitants : Margaux, Patrice EVS des Cailloux : • Michel, habitant investi au sein de l'EVS • Pascal, habitant investi au sein de l'EVS

	• Marie, référente de l'EVS des Cailloux • Pascal, habitant retraité et porteur de projet • Brigitte, membre du comité d'habitants des Cailloux Centre social Espace Fort : • Coralie Deleglise, directrice du centre social • Jérémy Peron, directeur adjoint du centre social • Sophie, médiatrice sociale • Habitants, bénévoles et membres du CA : Sandrine, Maryse, Marie-José, Amadéo, Michèle, Josiane
CESE	Claire Thoury, présidente Bettina Gérard, conseillère parlementaire Thierry Beaudet, ancien président Juliette Agez, directrice de la participation citoyenne
CESER Bretagne	Patrick Caré, président Fanny Tartarin, directrice
CESER de France	Dominique Vienne, président du CESER de France
Cinov Concertation	Pascal Nicolle, président
CNDP	Marc Papinutti, président Floran Augagneur, vice-président
CNRS	Julien Talpin, sociologue et chercheur en science politique
Commune d'Auger-Saint-Vincent	Fabrice Dalongeville, maire
Conseil d'État	Marc Pichon de Vendeuil, maître des requêtes au Conseil d'État, auteur du rapport « Préfigurer un statut du citoyen participant »
Convention citoyenne pour le climat	Thierry Pech, coprésident du comité de gouvernance
Coordination nationale des conseils de développement (CNCD)	Alexandra Vidal, déléguée générale Dominique Chuffart, coprésident Christine Azankpo, coprésidente
Décider ensemble	Cécile Sornin, présidente Frédérique Villalon, déléguée générale Anouck Chomienne, chargée de l'enquête collectivités
DemocracyNext	Claudia Chwalisz, directrice
Démocratie Ouverte	Clémence Pène, coprésidente Armel Le Coz, cofondateur et membre du comité d'orientation stratégique Paula Forteza, membre du comité d'orientation stratégique, ancienne députée Léa Chamboncel, responsable du plaidoyer et directrice de la communication
Département de la Gironde	Jean-Luc Gleyze, président
DITP	Grégoire Tirot, chef du service innovation et participation citoyenne de la DITP

	Typhanie Scognamiglio, directrice du Centre interministériel de la Participation citoyenne
EPOC	Audrey Jammes, directrice générale
Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan	Clément Tonon, ancien rapporteur général
ICPC	Sylvie Barnezet, directrice générale Christophe Karlin, coprésident David Prothais, coprésident Judith Ferrando, administratrice
Institut Montaigne	Blanche Leridon, directrice des études France
Limoges	Ville de Limoges : • Vincent Rey, chef de cabinet du maire de Limoges • Hugo Coraza, directeur de la proximité, Ville de Limoges • Stéphane Cambou, conseiller municipal délégué chargé de la démocratie participative, des conseils de quartier et de la démocratie de proximité • Samia Riffaud, adjointe au maire chargée de la politique de la ville, directrice de projet habitat et rénovation urbaine à la métropole • Virginie Bourneuf, directrice vie des quartiers • Delphine Lacote, conseils de quartier Métropole de Limoges : • Sandrine Sorel, directrice chargée du renouvellement urbain à Limoges métropole • Octavie Margot, chargée de la politique de la ville à Limoges métropole et du budget participatif
Loos-en-Gohelle	Ville de Loos-en-Gohelle : • Geoffrey Mathon, maire • Antoine Raynaud, directeur de cabinet • Pascale Eslan, conseillère municipale • Valentina Hernandez, chargée de mission Associations : • Mine de Soleil : Jean-Luc Mathé, bénévole • Les Anges Gardins : Florence, directrice du site • Le Ménadel et la CALIEN : Kera, Michel, Carine, Annie, membres et bénéficiaires • Le Jardin des Achillées
Marseille	Ville de Marseille : • Amine Kessaci, 4e adjoint au maire de Marseille, chargé de la jeunesse, de la citoyenneté et de l'engagement • Christophe Hugon, conseiller municipal délégué au budget participatif • Jean-Marc Signes, conseiller municipal aux relations avec les CIQ • Pierre Genève, conseiller technique au cabinet du maire • Mission « Observatoire, prospective, participation citoyenne » : Louise Guillot, directrice

	• Service « politique de la ville » : Jean-Baptiste Benazet, chef de projet • Service « démocratie locale » : Julien Bosq, chef de projet • Service « vie universitaire » : Isabelle Durand • Service « politiques jeunesse » : Karim Ben Saada, responsable du service Eclectic Experience : • David Prothais, fondateur et directeur de mission, garant à la CNDP et coprésident de l'ICPC Confédération générale des CIQ : • Philippe Yzombard, président Conseil municipal des jeunes
Ministère chargé des Relations avec le Parlement	Laurent Panifous, ministre délégué chargé des Relations avec le Parlement
Parlement francophone bruxellois	Magali Plovie, ancienne présidente, juge à la Cour constitutionnelle et chercheuse à l'ULB Jonathan Moskovic, chercheur
Parlons Démocratie	Raphaël Culliford, délégué général Laëtitia Malleret, présidente
Poitiers (équipe sortante)	Ombeline Dagicour, enseignante-chercheuse en science politique et ancienne première adjointe chargée de la démocratie locale, l'innovation démocratique et l'engagement citoyen à Poitiers
Programme LEXIS	Jacques Commaille, professeur émérite des universités Stéphanie Lacour, professeure et directrice de recherche
Régions de France	Frédéric Potier, délégué général
SGAR – Pays de la Loire	Urwana Querrec, secrétaire générale pour les affaires régionales (SGAR) Hélène Séchet, adjointe à la SGAR Julie Garde, responsable du laboratoire d'innovation État'LIN Rémy Teyssèdre, designer de service, chargé de la participation citoyenne au sein d'État'LIN
Transparency International France	Patrick Lefas, président Diane Semerdjian, responsable plaidoyer Vie publique
UNICEF	Corentin Bailleul, responsable du pôle plaidoyer et programmes France Paul de Ryck, chargé de programmes, plaidoyer opinion de l'enfant
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Loïc Blondiaux, politologue, professeur de science politique

Annexe n° 3 : liste des 120 démarches participatives volontaires qui ont été initiées par l'État et les institutions nationales depuis 2017

Institution / structure	Objet de la démarche	Mode de consultation
2026 (9 démarches)		
Assemblée nationale	Parcoursup (mission flash de la commission des affaires culturelles et de l'éducation)	Consultation en ligne
Conseil économique, social et environnemental	États généraux de la bioéthique	Comité citoyen
Conseil de l'intelligence artificielle et du numérique	Quelles priorités pour 2026 ?	Consultation en ligne
Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan	France 2035 – France 2050	Consultation en ligne
Ministère chargé de l'Autonomie et des Personnes handicapées	Vieillir en France, aujourd'hui et demain	Consultation en ligne
Ministère chargé des Relations avec le Parlement	Renforcer et renouveler la participation des citoyens à la vie démocratique	Consultation en ligne
Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire	Reconquérir notre souveraineté alimentaire	Consultation en ligne
Ministère de l'Éducation nationale	Lycéennes, lycéens : vous avez la parole	Consultation en ligne
Premier ministre / Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)	Comment lutter contre la manipulation de l'information due aux ingérences numériques étrangères ?	Consultation en ligne
2025 (10 démarches)		
Assemblée nationale	Causes et conséquences de la natalité en France	Consultation en ligne
	TikTok : appel à témoignages	Consultation en ligne
	Transition des modèles des stations de montagne	Consultation en ligne
Conseil économique, social et environnemental	Temps de l'enfant	Convention citoyenne
	Santé mentale des jeunes	Dispositif en présentiel
Ministère chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Économie sociale et solidaire	Économie sociale et solidaire : quelle stratégie nationale ?	Consultation en ligne
Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire	La place des femmes en agriculture	Consultation en ligne

Préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine	Pacte d'actions collectives pour l'enseignement agricole en Nouvelle-Aquitaine	Consultation en ligne
Préfecture du Pas-de-Calais	Résilience : inventons le territoire de demain	Concertation
Premier ministre	Plan d'action 2026 : proposez vos solutions	Consultation en ligne
2024 (10 démarches)		
Assemblée nationale	Rôle de l'éducation dans la défense nationale	Consultation en ligne
	Soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative	Consultation en ligne
Conseil économique, social et environnemental	L'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle	Consultation en ligne et journée délibérative
	Soutenir l'autonomie	Citoyens intégrés aux travaux de commissions
	L'équilibre vie pro-vie perso	Enquête en ligne
	Financement des associations	Consultation en ligne
Ministère délégué chargé de l'Organisation territoriale et des Professions de santé	Quelle réforme pour le métier d'infirmier ?	Consultation en ligne
Ministère délégué chargé des Personnes handicapées	Handicap : tous concernés, tous mobilisés	Consultation en ligne
Secrétariat d'État chargé de l'Europe	La France dans l'Europe : quel avenir, quelles priorités ?	Consultation en ligne
Sénat	Paupérisation des copropriétés	Consultation en ligne
2023 (23 démarches)		
Agence nationale de la cohésion des territoires	Quartiers 2030 : vos projets pour les quartiers	Consultation en ligne
Comité de l'IA générative	L'intelligence artificielle : quelles priorités ?	Consultation en ligne
Conseil économique, social et environnemental	Le financement de la perte d'autonomie	Citoyens intégrés aux travaux de commissions
	L'accès au logement pour les travailleurs saisonniers	Consultation en ligne
	La réussite de l'école	Journée délibérative
Délégation interministérielle à l'autisme	Stratégie nationale sur l'autisme et les troubles du neurodéveloppement	Consultation en ligne
Gouvernement	Entrepreneuses, entrepreneurs : quelles mesures concrètes pour vous simplifier la vie ?	Consultation en ligne
Ministère de l'Économie, des Finances et de la	Faire de la France le leader de l'industrie verte en Europe	Consultation en ligne

Souveraineté industrielle et numérique		
Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique	Comment mieux encadrer et accompagner l'activité des influenceurs et créateurs de contenu en ligne ?	Consultation en ligne
Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire	Comment mieux rémunérer les agriculteurs ?	Consultation en ligne
	Le Pacte et projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles	Consultation en ligne
Ministère de la Cohésion des territoires	Démocratie locale : comment s'engager au service de sa commune ?	Consultation en ligne
Ministère de la Culture	États généraux de l'information	Concertation nationale
Ministère de la Transition écologique / Ministre délégué chargé du Renouveau démocratique	Mix énergétique	Concertation nationale
Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires	Transition écologique : comment tous se mobiliser ?	Consultation en ligne
Ministère de la Transition énergétique	Comment agir durablement en faveur de la sobriété énergétique ?	Consultation en ligne
Ministère des Comptes publics	Budget : comment financer la transition écologique ?	Consultation en ligne
Ministre délégué chargé du Renouveau démocratique	Participation citoyenne : une appli, vos idées !	Consultation en ligne
Secrétariat d'État chargé de l'Enfance	Lutter contre les violences faites aux enfants : en parler, pour agir	Consultation en ligne
Secrétariat d'État chargé du Développement et de la Francophonie	Jeunes pour un monde solidaire	Consultation en ligne
Sénat	Consultation des entreprises sur le fardeau normatif	Consultation en ligne
	Mise en place des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)	Consultation en ligne
	Thématiques pour les 40 ans de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques	Consultation en ligne
2022 (10 démarches)		
Conseil économique, social et environnemental	Fin de vie	Convention citoyenne
	Favoriser l'évolution des modes de vie vers la sobriété	Ateliers citoyens
	Dérèglements climatiques et santé au travail	Enquête citoyenne

	Quelles sont vos préoccupations actuelles qui devraient davantage être prises en compte ?	Consultation en ligne
	L'accès au sport pour tous et toutes	Consultation en ligne
	Mobilités durables et inclusives en zones peu denses	Consultation en ligne
	Métiers de la cohésion sociale	Consultation en ligne
Ministère de la Cohésion des territoires	Avenir des vallées sinistrées dans les Alpes-Maritimes	Concertation
Sénat	Comment redynamiser la culture citoyenne ?	Consultation en ligne
	Le Sénat à l'écoute des chefs de projet revitalisation	Consultation en ligne
2021 (14 démarches)		
Assemblée nationale	Abstention et participation électorale	Consultation en ligne
	L'usage du cannabis dit « récréatif »	Consultation en ligne
	Les réserves	Consultation en ligne
	Droits de diffusion audiovisuelle des manifestations sportives	Consultation en ligne
Conseil économique, social et environnemental	Vaccination	Collectif citoyen
	Passeport vaccinal	Consultation en ligne
Conseil national de l'alimentation	Sobriété en emballages alimentaires	Panel citoyen
Ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes	Discriminations	Consultation en ligne
Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports	Grenelle de l'éducation	Concertation nationale
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	Conférence sur l'avenir de l'Europe (volet national)	Panels citoyens
Ministère de la Justice	États généraux de la justice	Concertation nationale
Ministère délégué chargé du Logement	Habiter la France de demain	Concertation
Sénat	Impact environnemental des livraisons du e-commerce	Consultation en ligne
	Travailleurs des plateformes numériques	Consultation en ligne
2020 (9 démarches)		
Assemblée nationale	Identité numérique	Consultation en ligne
	La bioéthique	Consultation en ligne
	Réhabilitation de l'étang de Berre	Consultation en ligne
Conseil économique, social et environnemental	Climat	Convention citoyenne
	Notre hôpital de demain	Consultation en ligne

	Générations nouvelles : construire les solidarités de demain	Citoyens intégrés aux travaux de commissions
Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports	États généraux du numérique pour l'éducation	Concertation nationale
Sénat	La place de la médecine de ville dans la lutte contre l'épidémie de covid-19	Consultation en ligne
	Suicides en agriculture	Consultation en ligne
2019 (13 démarches)		
Assemblée nationale	Fin du changement d'heure	Consultation en ligne
	Haine sur internet	Consultation en ligne
	Incendie d'un site industriel à Rouen	Consultation en ligne
	Lever les freins à la transition énergétique, oui mais comment ?	Consultation en ligne
	Marin pêcheur, un métier d'avenir ?	Consultation en ligne
	Moyens des forces de sécurité	Consultation en ligne
Ministère des Solidarités et de la Santé	Vers un revenu universel d'activité	Consultation en ligne
Présidence de la République	Grand débat national	Débat public
	Conférence nationale dédiée à la jeunesse	Concertation en présentiel
Secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations	Égalité femmes-hommes dans l'économie	Consultation en ligne
Sénat	Gratuité des transports collectifs	Consultation en ligne
	Indemnisation des risques climatiques	Consultation en ligne
	Transports aériens et aménagement des territoires	Consultation en ligne
2018 (18 démarches)		
Assemblée nationale	Le financement de la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur	Consultation en ligne
	Le transport de voyageurs en autocars	Consultation en ligne
	Les conditions d'exercice des mandats municipaux	Consultation en ligne
	Possibilités de différenciation ouvertes par le projet de réforme de la Constitution	Consultation en ligne
	Quel avenir pour les terres agricoles	Consultation en ligne
	Réforme du permis de conduire	Consultation en ligne
	L'investissement privé dans la transition écologique	Consultation en ligne

	Le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne	Consultation en ligne
Haut-Commissariat à la réforme des retraites	Les retraites	Consultation en ligne
Ministère de l'Économie et des Finances	Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)	Consultation en ligne
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	Mon idée pour le Français	Consultation en ligne
Ministère des Solidarités et de la Santé	Comment mieux prendre soin de nos aînés	Consultation en ligne
Ministère de la Transition écologique et solidaire	Mon projet pour la planète	Consultation en ligne
Sénat	Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance	Consultation en ligne
	Représentation et visibilité des outre-mer dans l'audiovisuel public	Consultation en ligne
	Responsabilité civile	Consultation en ligne
	Sécurité routière : mieux cibler pour plus d'efficacité	Consultation en ligne
	Violences sexuelles sur mineurs en institutions	Consultation en ligne
2017 (4 démarches)		
Présidence de la République	Assises des Outre-mer	Concertation
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	États généraux de l'alimentation	Concertation
Ministère de la Transition écologique	Les assises de la mobilité	Réunions publiques et cahiers d'acteurs
Conférence nationale de santé	Objets connectés et applications numériques en santé : pour tous ? sous quelles conditions ?	Concertation

Annexe n° 4 : liste des zooms réalisés

Zoom	Intitulé	Page
ZOOM N° 1	Débat public « Fos-Berre Provence : un avenir industriel en débat », 2025	18
ZOOM N° 2	La plateforme de dialogue entre les citoyens et le Gouvernement Agora	21
ZOOM N° 3	La feuille de route régionale 2023-2028 « Ambition région citoyenne » de la Région Occitanie	24
ZOOM N° 4	Analyse comparée des modèles alternatifs d'institutionnalisation de la participation citoyenne dans le monde	27
ZOOM N° 5	L'accompagnement d'État'LIN pour la rédaction du contrat de ville à Saint-Nazaire	29
ZOOM N° 6	La 2e édition de l'« Assemblée citoyenne du futur » de Marseille, un exemple de dispositif participatif mobilisant les actions d'aller-vers pour lutter contre le manque de représentativité	34
ZOOM N° 7	L'avenir du modèle démocratique à l'horizon 2050 – rapport d'information de la délégation à la prospective du Sénat	40
ZOOM N° 8	Le laboratoire « Lille à hauteur d'enfants »	45
ZOOM N° 9	L'association Espace Centre à Calais	47
ZOOM N° 10	Les commissions délibératives du Parlement francophone bruxellois, un exemple de démarche participative pensée en articulation avec la démocratie représentative	56
ZOOM N° 11	Les pétitions luxembourgeoises, l'illustration de la possibilité d'un outil d'interpellation citoyenne efficace	62
ZOOM N° 12	Nantes, un modèle en matière de reddition des comptes avec un droit de suite organisé	69
ZOOM N° 13	La « Citizen Initiative Review », une expérience d'assemblée citoyenne qui prend en compte le positionnement idéologique pour lutter contre les biais de représentativité	71
ZOOM N° 14	L'indemnisation municipale de l'assemblée citoyenne de Poitiers, un exemple de mesure facilitant la participation citoyenne attaquée juridiquement, faute de cadre existant	75
ZOOM N° 15	« vTaiwan », un exemple de cas d'usage de plateforme délibérative enrichie par l'IA pour renforcer la participation citoyenne	79

Annexe n° 5 : liste des ministres chargés de la participation citoyenne depuis 2020

Période	Ministre	Fonction/intitulé	Décret d'attribution
Juil. 2020 - mai 2022	**Marc Fesneau**	Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne	Décret n° 2020-962 du 31 juillet 2020
Juin 2022 - janv. 2024	**Olivier Véran**	Ministre délégué, chargé des relations avec le Parlement et de la vie démocratique, avec mission de veiller au développement de la vie démocratique, notamment à la participation citoyenne aux politiques et décisions publiques sous ses différentes formes	Décret n° 2022-863 du 8 juin 2022
Fév. 2024 - sept. 2024	**Prisca Thévenot**	Ministre déléguée, chargée du renouveau démocratique, porte-parole du Gouvernement, chargée de préparer, animer et coordonner le travail gouvernemental relatif au renouveau démocratique et au développement de la participation citoyenne sous ses différentes formes, dont elle accompagne les ministères dans le pilotage stratégique et la mise en œuvre opérationnelle	Décret n° 2024-69 du 2 février 2024
Nov. 2024 - déc. 2024	**Nathalie Delattre**	Ministre déléguée, chargée des relations avec le Parlement, avec la même mission de veiller au développement de la vie démocratique, notamment à la participation citoyenne aux politiques et décisions publiques sous ses différentes formes	Décret n° 2024-981 du 7 novembre 2024
Janv. 2025 - oct. 2025	**Patrick Mignola**	Ministre délégué, chargé des relations avec le Parlement, chargé également de veiller au développement de la vie démocratique, notamment à la participation citoyenne aux politiques et décisions publiques sous ses différentes formes	Décret n° 2025-87 du 31 janvier 2025
Depuis nov. 2025	**Laurent Panifous**	Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, avec la même mission de veiller au développement de la vie démocratique, notamment à la participation citoyenne aux politiques et décisions publiques sous ses différentes formes	Décret n° 2025-1108 du 21 novembre 2025

Annexe n° 6 : liste des mesures proposées

Mesure	Intitulé	Page
[Étape n° 1] Bâtir une politique publique de la vie démocratique et insuffler une culture de la participation au quotidien		
3.1.1 – Diffuser une culture civique et citoyenne autour de la démocratie et de la participation : former et informer dès le plus jeune âge et tout au long de la vie		
Mesure n° 1	Soutenir l'indépendance et la qualité de la presse pour renforcer l'espace informationnel, en s'appuyant notamment sur les travaux des États généraux de l'information	83
Mesure n° 2	Renforcer l'apprentissage à la citoyenneté durant le cursus scolaire, notamment en encourageant des visites dans les institutions démocratiques, en introduisant des expérimentations délibératives et en envisageant l'augmentation du coefficient attribué à la matière dans le cadre du baccalauréat	84
Mesure n° 3	Intégrer la participation citoyenne dans la formation initiale et continue des agents et des élus, afin d'acculturer l'ensemble des décideurs publics	85
Mesure n° 4	Instaurer une formation pour les citoyens tirés au sort avant de participer à un dispositif, tant au niveau national que local	84
Mesure n° 5	Mettre en place un baromètre annuel de la vie démocratique, en partenariat avec le CEVIPOF et l'OCDE	87
Mesure n° 6	Développer l'audience et les fonctionnalités d'Agora pour en faire un outil de participation citoyenne, d'interpellation et d'information sur les politiques publiques, en y intégrant si besoin des fonctions reposant sur l'IA	87
Mesure n° 7	Convoquer une convention citoyenne sur l'IA et ses usages dans la vie démocratique et encadrer, dès à présent, les premières expérimentations dans les démarches participatives	88
3.1.2 – Bâtir une politique publique de la vie démocratique		
Mesure n° 8	Faire du lien à la décision et de la redevabilité les critères centraux de qualité d'une démarche, en les inscrivant dans une note de cadrage publique préalable à tout dispositif et en garantissant la reddition de comptes aux citoyens	89
Mesure n° 9	Annoncer chaque année un agenda de la délibération citoyenne, en priorisant notamment les grandes réformes à venir avec un fort impact sociétal et les enjeux de société majeurs	90
Mesure n° 10	Créer une véritable mission dédiée à la vie démocratique au sein de l'État	90
Mesure n° 11	Créer de nouveaux droits (1er volet) : diffuser un guide de bonnes pratiques et fixer par décret le principe d'indemnisation des participants aux dispositifs nationaux	91
Mesure n° 12	Renforcer les moyens des collectivités en matière de participation citoyenne, en favorisant la mutualisation de l'ingénierie au niveau intercommunal et en consolidant des programmes et outils nationaux de soutien à ces dispositifs	92
Mesure n° 13	Créer un fonds d'aide à la vie démocratique pour soutenir l'innovation dans les territoires et au niveau national	93

Mesure n° 14	Bâtir un référentiel d'évaluation de l'impact des démarches de participation citoyenne	94
[Étape n° 2] Légiférer pour protéger notre modèle démocratique et garantir une « justice démocratique » à l'ensemble des Français		
3.2.1 – Encadrer les exigences en matière de participation citoyenne au niveau du Gouvernement, des services de l'État et des territoires		
Mesure n° 15	Réviser le CRPA afin de consolider les garanties procédurales applicables aux dispositifs participatifs	96
Mesure n° 16	Obliger le Gouvernement à justifier, dans l'étude d'impact de chaque projet de loi, le recours ou non à une concertation citoyenne et à rendre compte de ses résultats et des suites données	97
Mesure n° 17	Assouplir les conditions relatives à l'examen des pétitions locales et nationales	98
Mesure n° 18	Créer de nouveaux droits (2e volet) : mettre en place de nouveaux droits pour encourager la participation des citoyens à tous les échelons	99
Mesure n° 19	Prévoir des mesures visant à cartographier et pérenniser les instances consultatives des enfants et des adolescents	100
3.2.2 – Installer une vie démocratique « continue » en faisant entrer la participation citoyenne dans le fonctionnement ordinaire de la démocratie représentative, de la mise à l'agenda à l'évaluation des politiques publiques		
Mesure n° 20	Créer, au sein du Parlement, des mécanismes dédiés à la participation citoyenne	101
Mesure n° 21	Rendre le tirage au sort obligatoire pour les dispositifs de participation citoyenne, organisés par l'État ou une assemblée parlementaire, ayant vocation à nourrir un texte de loi	102
Mesure n° 22	Développer une évaluation citoyenne des politiques publiques au niveau parlementaire	102
Mesure n° 23	Créer une commission permanente dédiée à l'évaluation des politiques publiques, à la vie démocratique et à la participation citoyenne dans les deux chambres du Parlement	103
Conclusion		
Mesure n° 24	Réviser la Constitution par une délibération nationale ou constituante réunissant parlementaires et citoyens dans un format mixte	106