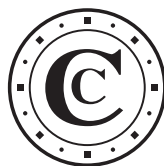


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION CITOYENNE À LA DÉCISION PUBLIQUE

Rapport public thématique

Septembre 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
 CHAPITRE I LE DÉVELOPPEMENT RÉCENT DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À L'INTERNATIONAL ET EN FRANCE	 15
I - UN BESOIN DE PARTICIPATION EXPRIMÉ PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE, SOUTENU PAR LA SOCIOLOGIE POLITIQUE ET RENFORCÉ PAR LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX.....	15
A - Un édifice théorique riche et non univoque	15
B - Un cadre international né de la préoccupation environnementale.....	19
II - LE DÉVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE	21
III - EN FRANCE, UNE PARTICIPATION CITOYENNE NÉE DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES, LOCALEMENT TRÈS ACTIVE.....	25
A - Une organisation fondée sur l'enquête publique, qui connaît une désaffection récente	25
B - Une démocratie participative dans les collectivités territoriales en progression	29
 CHAPITRE II DES DISPOSITIFS DISPERSÉS SANS PORTAGE POLITIQUE FORT	33
I - DES DISPOSITIFS EN CONSTRUCTION DANS LE CADRE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE	33
A - Un rôle récent de coordination de la direction interministérielle de la transformation publique	33
B - Le rôle innovant de la plateforme <i>Agora</i> , qui demeure peu utilisée.....	35
C - Des déclinaisons variées avec les laboratoires interministériels d'innovation territoriale et certaines autorités administratives indépendantes.....	37
II - LA CNDP, UN ACTEUR CENTRAL DE LA PARTICIPATION CITOYENNE	39
A - Une institution disposant d'une expertise et d'un cadre solide, qui ont permis la maturation des débats environnementaux en France	40
B - Une évolution qui s'impose pour permettre à la CNDP de jouer un rôle plus important.....	45
III - LE GRAND DÉBAT DE 2019, UN ÉVÈNEMENT EXCEPTIONNEL	46
A - Un évènement unique	47
B - Un bilan financier de l'opération globalement satisfaisant	48
C - Une exploitation potentielle des données du grand débat à encadrer.....	48
IV - LES CONVENTIONS CITOYENNES, UNE PRATIQUE EN VOIE DE STABILISATION AVEC LES QUESTIONS CENTRALES DE L'INITIATIVE ET DE LA REDEVABILITÉ	49
A - La réforme de 2021 fait du CESE un acteur central de la participation citoyenne en France	50
B - Une initiative qui échappe pour l'heure aux citoyens	51
C - Une cohabitation des « parties prenantes » et des citoyens qui interroge.....	52
D - Un manque de retour aux citoyens sur les décisions prises à la suite de leur consultation	57
E - Une hausse du budget du CESE engendré par la participation citoyenne en dépit d'une volonté de maîtriser les coûts.....	59

CHAPITRE III UNE NÉCESSAIRE FIABILISATION DES MÉTHODES EN PRÉLUDE À UN USAGE PLUS SYSTÉMATIQUE	65
I - UN ENJEU BUDGÉTAIRE ET ORGANISATIONNEL LIMITÉ POUR L'ÉTAT, MÊME S'IL MANQUE UNE VISION GLOBALE DES INITIATIVES MENÉES	65
A - Un enjeu financier relativement modeste.....	65
B - Une absence de vision globale de la participation citoyenne par l'État	66
II - UNE ÉVALUATION COMPLEXE DES IMPACTS ET UNE VISIBILITÉ MODESTE, FACE À DES ATTENTES CROISSANTES.....	68
A - Une évaluation de l'impact de la participation citoyenne qui reste à construire	68
B - Des Français demandeurs d'une participation citoyenne, mais sceptiques quant à sa mise en œuvre actuelle	70
III - LA NÉCESSITÉ D'UNE CLARIFICATION DU CADRE MÉTHODOLOGIQUE ET D'UNE UNIFICATION RÉGLEMENTAIRE ET LÉGISLATIVE	71
A - Des textes aujourd'hui évolutifs et nombreux	71
B - La nécessité d'un cadre qui homogénéise et diffuse les bonnes pratiques	72
C - La simplification de l'articulation entre l'amont et l'aval de la participation dans le cas des procédures existantes en matière d'environnement	74
LISTE DES ABRÉVIATIONS	77
ANNEXES	79

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des **six chambres thématiques** que comprend la Cour¹ ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

La Première chambre a préparé cette enquête, qui a été notifiée au conseil économique social et environnemental, à la commission nationale du débat public, à la direction interministérielle de la transformation publique, au secrétariat général du ministère de la transition écologique, à l'inspection générale des affaires sociales, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, au secrétariat général du ministère de l'intérieur.

¹ La Cour comprend aussi **la chambre du contentieux**, dont les arrêts sont rendus publics.

Ont également été sollicitées l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que la représentation en France de la Commission européenne, de façon à disposer d'un panorama large des pratiques internationales et des référentiels.

À travers des entretiens, le dépouillement de pièces de marchés publics, l'analyse des différents dispositifs en ligne (plateforme *Agora* notamment), ainsi que la reprise d'observations antérieures de la Cour, un bilan des actions et politiques, un bilan a été dressé des politiques et pratiques dans le périmètre de l'État depuis 2018.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 11 juin 2026 par la Première chambre, présidée par Mme Camby, présidente de chambre et composée de MM. Giannesini, Blondy, Marcovitch, Vareille, conseillers maîtres, en tant que rapporteurs, MM. Linquier, conseiller maître et Huiban, conseiller référendaire, et, en tant que contre-rapporteur, Mme Rabault, conseillère maître en service extraordinaire.

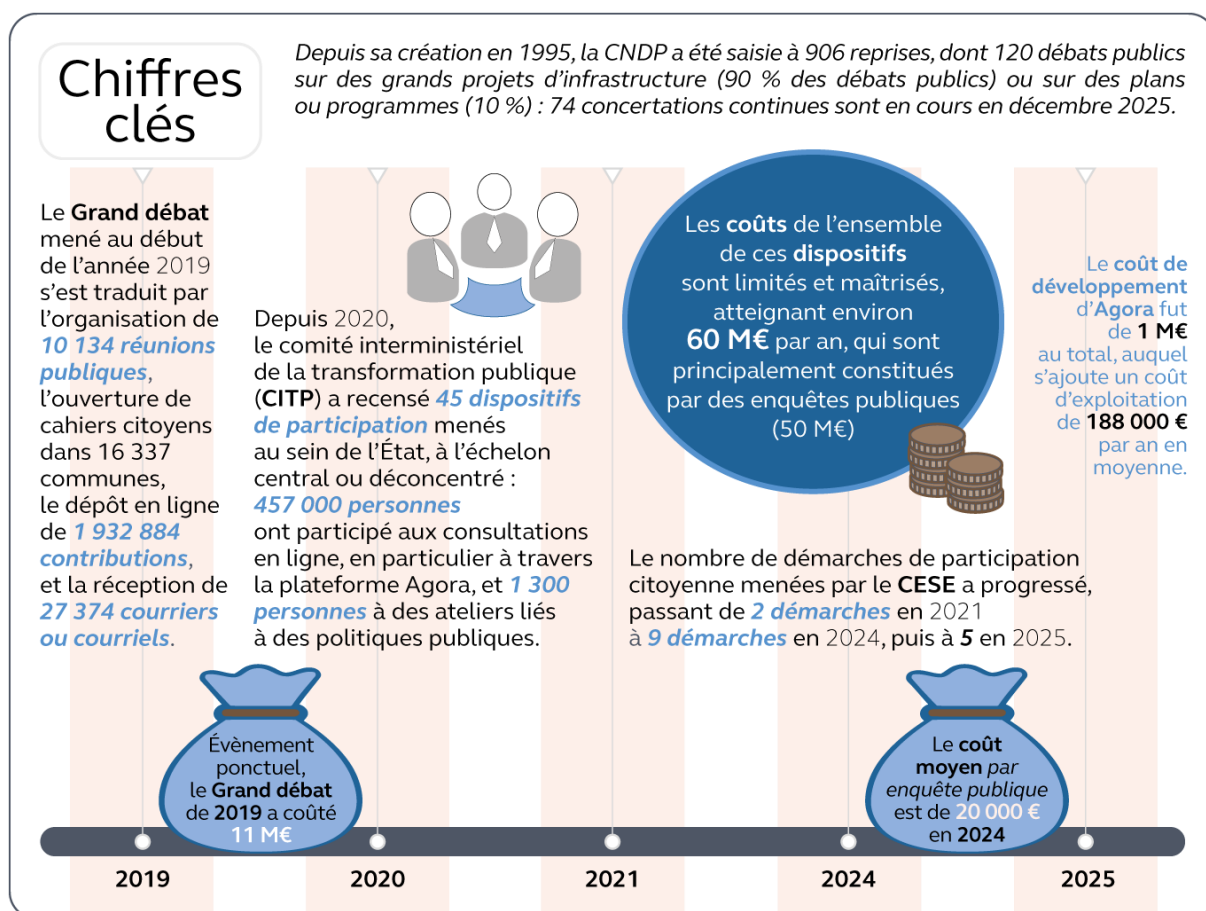
Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, et M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Vught, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté le 3 juillet 2026. Lors de cette consultation, la Première présidente a décidé de se déporter. La publication de ce rapport a été approuvée le 21 juillet 2026.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

De l'information (affichage public, réunion) à la codécision (budgets participatifs, conseils de citoyens) en passant par la consultation (enquêtes publiques) ou la concertation (ateliers ou jurys citoyens), la participation citoyenne s'entend comme « *une pratique démocratique qui consiste à associer les citoyens au processus de décision politique, en dehors des grands rendez-vous électoraux* »². Elle vise à associer la population à l'élaboration, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques, projets ou services publics qui les concernent. D'ailleurs, ce rapport est le résultat d'une enquête menée par la Cour, sur un sujet proposé lors de la campagne d'initiative citoyenne menée en 2024³.



Source : Cour des comptes

² Site internet de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

³ Depuis 2022, les juridictions financières se sont également engagées, lors de la préparation de leur programmation, dans une démarche visant à faire participer les citoyens qui peuvent proposer, tous les ans, des sujets de contrôles. La démarche mise en œuvre par les juridictions financières n'est pas incluse dans le périmètre de cette enquête.

Un cadre de consultation citoyenne en évolution

La participation citoyenne à la décision publique se distingue des décisions publiques prises directement par les citoyens, en particulier par référendum, y compris par le référendum d'initiative partagé, qui rejoint d'une certaine manière le droit de pétition devant les assemblées parlementaires prévu par toutes les constitutions depuis 1791. La participation citoyenne est un processus plus large qui englobe plusieurs mécanismes permettant aux citoyens d'être impliqués avant ou pendant la prise de décision publique, celle-ci restant à la main des élus ou autorités administratives.

Au sein de l'État, la participation citoyenne est encadrée essentiellement par le code des relations entre le public et l'administration, le code de l'environnement et, plus récemment, la loi organique du 15 janvier 2021 qui confère au Conseil économique, social et environnemental (CESE) la possibilité de « *recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence* », y compris par une procédure de tirage au sort. Cette dernière évolution s'est traduite notamment par l'organisation de trois conventions citoyennes, d'ampleur nationale.

Au cours des dernières années, la participation citoyenne est devenue un levier démocratique, dont de nombreux pays se sont emparés. La France s'est inscrite dans ce mouvement, déployant de nouveaux dispositifs, parfois au prix de tâtonnements, et en tirant des enseignements d'évolution au gré des expériences et des comparaisons mondiales.

Les processus de consultation citoyenne font l'objet d'un corpus international qui a permis l'émergence de dispositifs actifs sur tous les continents. La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 est considérée comme l'accord international de référence en matière de démocratie environnementale. L'OCDE a défini un cadre permettant de garantir la justesse et l'efficacité de tels dispositifs, face aux mécanismes plus classiques de la démocratie représentative ou directe. Selon cette organisation, le nombre de processus délibératifs, degré le plus élevé de participation citoyenne, augmente régulièrement parmi ses membres. Entre 2011 et 2019, il y en a eu 177 au total, avec une moyenne de 25 processus par an entre 2016 et 2019.

Une tradition française de consultation citoyenne longtemps limitée aux collectivités territoriales

Depuis deux siècles, la France pratique la consultation des citoyens sous forme d'enquêtes publiques à l'appui des procédures d'expropriation et, par extension, des procédures d'autorisation environnementale. En parallèle, de nombreuses collectivités territoriales ont instauré, sans aucun cadre obligatoire (en dehors des référendums d'initiative locale), diverses formes de consultations de leurs habitants (conseils citoyens, budgets participatifs, etc.). De son côté, l'État a pris quelques initiatives et mis en place des outils qui restent sous-employés.

Limités initialement au domaine environnemental à travers la Commission nationale du débat public (CNDP), ces dispositifs ont été élargis à d'autres politiques publiques. Ils peuvent prendre la forme de consultations mises en œuvre par des services de l'État, notamment par l'utilisation de la plateforme *Agora*, en service depuis 2023 ; mais aussi d'outils formalisés à travers l'organisation de conventions citoyennes. Le grand débat national a constitué un événement unique organisé en réponse à la crise des gilets jaunes, pour un coût de 11,1 M€. Il a marqué symboliquement le début de ces initiatives. S'il n'a pas vocation à se reproduire, son corpus documentaire est un outil essentiel de captation des attentes des citoyens vis-à-vis de l'État.

Des dispositifs dispersés au coût globalement contenu

Les dispositifs existants au sein de l'État restent encore relativement limités, mais sont en développement : la CNDP, les conventions citoyennes mises en œuvre par le CESE et les outils développés par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), à l'échelle nationale (plateforme *Agora*) comme déconcentrée (des laboratoires d'innovation publique).

Alors que leur fonctionnement se rapproche des prescriptions méthodologiques internationales visant à garantir la qualité des travaux et de leurs restitutions (la France étant désormais considérée par l'OCDE comme un pays très dynamique et innovant en la matière), plusieurs limites affectent encore 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. Ceci est notamment le cas des conventions citoyennes organisées par le CESE, qui ne disposent pas de garanties quant à la traduction législative ou réglementaire des conclusions rendues et des propositions retenues par les citoyens.

Les coûts de l'ensemble de ces dispositifs sont maîtrisés, atteignant environ 60 M€ par an, qui sont principalement constitués par des enquêtes publiques. Des améliorations seraient toutefois bienvenues, comme l'élargissement de l'assiette des fonds de concours des maîtres d'ouvrages dans le cadre de la CNDP ou la diminution du coût des conventions citoyennes organisées par le CESE (environ 5 M€ pour chacune des deux premières). En revanche, les outils développés par la DITP permettent des consultations larges et rapides pour quelques dizaines de milliers d'euros par opération.

La nécessité de mieux articuler les différentes formes de consultations et de conforter les conditions de redevabilité

La question de la redevabilité, c'est-à-dire de la prise en compte des conclusions des travaux des citoyens (et de la restitution au public de cette prise en compte) lors de la décision de l'organisme public ou de l'assemblée compétent est centrale. En cas de décision réglementaire ou législative, une obligation de reprise intégrale des conclusions des participations citoyennes serait une atteinte aux prérogatives des pouvoirs publics et des élus. Il serait en revanche nécessaire que le choix de les prendre en compte (ou pas) soit mieux connu et expliqué.

Cela conduit par ailleurs à poser la question de l'articulation des phases de consultation et de décision, aussi bien pour assurer l'absence de confusion entre participation citoyenne et prise de décision publique que pour rendre les dispositifs plus simples, plus lisibles et moins coûteux, notamment dans le cas des enquêtes publiques. Il est difficile d'estimer les retombées financières des dispositifs de participation citoyenne (coûts évités, etc.) puisqu'ils ne constituent qu'un maillon de la chaîne de la prise de décision publique. Il n'est ainsi possible de citer que quelques exemples de projets, publics ou privés, abandonnés ou profondément modifiés à la suite de la phase de consultation.

*

Les dispositifs mis en place par l'État, récents pour la plupart, demeurent sous-utilisés, soit parce que les administrations recourent à d'autres outils, soit parce qu'elles n'en voient pas la nécessité. Dès lors, le développement des mécanismes de participation des citoyens par les

administrations de l'État implique un recours accru aux outils et méthodes développés en interministériel, garants d'une méthodologie reconnue et transparente, ainsi que d'une rationalisation des coûts. Même si le coût de ces dispositifs est aujourd'hui faible, il importe que leur développement se poursuive dans un cadre juridique et méthodologique homogène qui favorise le partage des bonnes pratiques tout en maintenant une frugalité budgétaire.

À l'issue de cette enquête, la Cour formule cinq recommandations afin d'ancrer plus durablement la participation citoyenne dans les pratiques et le fonctionnement de l'État.

Recommandations

1. En 2026, réaliser une étude évaluant la faisabilité et le coût de l'anonymisation des contributions déposées à l'occasion du grand débat afin d'alimenter les consultations citoyennes à venir et permettre son accès au public (*Premier ministre -DITP*).
2. Déposer, d'ici fin 2028, un projet de loi visant à modifier la loi organique du 15 janvier 2021, afin de permettre qu'une pétition déposée dans les conditions définies par cette loi entraîne automatiquement la mise en place d'une convention citoyenne sur le thème de ladite pétition (*Premier ministre*).
3. Définir, d'ici 2027, à partir des dispositions du code des relations entre le public et l'administration, par arrêté du Premier ministre, un cadre méthodologique commun permettant une organisation efficace de la participation citoyenne au sein de l'État (*Premier ministre - DITP*).
4. Assurer, d'ici 2027, la continuité de l'expertise entre la mission du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête et celle des garants de la CNDP pour que les deux procédures puissent gagner en cohérence et en délais, ce qui favoriserait leur meilleure compréhension par les citoyens (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature*).
5. Élargir, d'ici 2027, le périmètre des dépenses comprises dans les fonds de concours versés à la CNDP par les maîtres d'ouvrage pour prendre en compte les frais liés aux garants et les frais d'expertise directement affectables à un débat particulier (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature*).

Introduction

Bien que la France ait une tradition assez longue de consultation des citoyens, à travers notamment les enquêtes publiques qui existent depuis 1810⁴, il a fallu attendre le début des années 2000 pour assister au développement de la participation citoyenne, en particulier au sein des collectivités territoriales.

La participation citoyenne s'entend comme « *une pratique démocratique qui consiste à associer les citoyens au processus de décision politique, en dehors des grands rendez-vous électoraux* »⁵. Il s'agit d'impliquer des personnes non expertes afin qu'elles donnent un avis et formulent des propositions sur des projets de réforme, des politiques publiques ou des sujets de société, en amont de la décision finale, prérogative des élus ou des autorités administratives.

Au niveau de l'État, la participation citoyenne s'est pendant longtemps limitée aux enquêtes publiques, qui ont été démocratisées par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, dite loi Bouchardeau, puis par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite loi Barnier. Cette dernière a créé la Commission nationale du débat public (CNDP), afin de s'assurer de la participation des habitants en amont de la prise de décisions concernant des projets qui peuvent avoir un impact sur l'environnement, l'enquête publique intervenant généralement à un moment où il n'est plus possible de les repenser fondamentalement. Agissant au nom de l'État, la CNDP a ensuite été transformée en autorité administrative indépendante (AAI) par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, afin de donner des garanties quant à son impartialité vis-à-vis des porteurs de projets, souvent publics.

Il a fallu attendre la crise dite des « gilets jaunes » pour qu'une nouvelle étape s'ouvre et permette à la France de rejoindre la « vague délibérative »⁶ en cours au sein des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) depuis les années 2010. Cela s'est traduit en 2019 par le « grand débat », puis par une première convention citoyenne sur le climat confiée au Conseil économique, social et environnemental (CESE), et la création au sein de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) d'un centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC). S'en sont suivis la nomination en 2020 d'un ministre délégué aux relations avec le Parlement et à la participation citoyenne, puis le vote d'une loi organique en 2021⁷, qui donne la possibilité au CESE de recourir au tirage au sort de citoyens, consacrant cette assemblée comme la « chambre des conventions citoyennes ». La France est désormais considérée comme un des pays les plus innovants et actifs en la matière par l'OCDE, qui encourage ses membres à renforcer ces pratiques pour rapprocher les citoyens

⁴ Loi du 8 mars 1810 sur la procédure d'expropriation et les indemnités prévues.

⁵ [Site internet](#) de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

⁶ Terme employé par l'OCDE dans son rapport de 2020 *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques*.

⁷ Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

de la prise de décision publique. Elle est ainsi le pays qui a organisé le plus de processus ponctuels et permanents entre 2021 et 2023, juste derrière le Royaume-Uni.

Pour autant, les Français ne sont pas encore convaincus. Alors que 83 % d'entre eux estiment que l'« on devrait en faire plus » en matière de démocratie participative, 68 % pensent que « cela ne sert à rien, on ne tient pas compte de nos avis » selon un sondage de décembre 2021⁸. En cela, la participation citoyenne n'a pour l'heure pas répondu à l'une de ses promesses qui est de réduire une forme de fracture démocratique. Selon le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)⁹, la confiance envers les institutions n'a pas progressé depuis le développement de la participation citoyenne au sein de l'État¹⁰.

Au-delà de sa capacité à restaurer la confiance des citoyens vis-à-vis de leur système politique, l'autre enjeu est de savoir si la participation citoyenne permet d'améliorer la décision publique, tant en termes d'efficacité que d'efficience. Cela revient à évaluer si la démocratie participative et délibérative est capable d'améliorer le fonctionnement de la démocratie représentative et sous quelles conditions.

Les études internationales, notamment celles menées par l'OCDE, montrent que la participation citoyenne peut répondre à ce double impératif sous plusieurs conditions : la capacité pour les citoyens de poser un sujet, le caractère représentatif du panel amené à formuler des recommandations, la qualité comme la neutralité de l'animation et enfin la redevabilité, soit l'obligation pour le décideur public de se prononcer de façon argumentée sur les suites données aux travaux des citoyens.

Au regard de ces enjeux, le présent rapport fait suite au dépôt sur la plateforme de participation citoyenne des juridictions financières d'une proposition visant à procéder au contrôle de la plateforme *Agora*¹¹. Il analyse les dispositifs de participation citoyenne mis en place par l'État. Son périmètre n'inclut donc pas les initiatives portées par les collectivités locales.

La première partie constate l'existence d'une dynamique à l'échelle internationale et européenne, avec des dispositifs encore diffus au sein de l'État en dehors des enquêtes publiques.

La deuxième partie examine dans le détail ces dispositifs, plutôt centrés sur les questions environnementales et sociétales.

Enfin, la troisième partie aborde le coût de la participation citoyenne au sein de l'État, son impact et la nécessité de clarifier le cadre juridique et méthodologique qui l'entoure.

⁸ Sondage Opinionway : « Les Français et la concertation citoyenne »

⁹ Baromètre de la confiance politique CEVIPOF 2025 : le grand désarroi démocratique

¹⁰ A la question « Diriez-vous qu'en France la démocratie fonctionne très bien, assez bien, pas très bien ou pas bien du tout ? », ils ne sont que 28 % à répondre « Bien » en janvier 2025 contre 35 % en février 2020 et 42 % en février 2021, cf. le baromètre précité.

¹¹ <https://participationcitoyenne.ccomptes.fr/processes/consultation-2024/f/77/proposals/1624>

Chapitre I

Le développement récent de la participation citoyenne à l'international et en France

La participation citoyenne a fait l'objet de nombreux travaux universitaires, en réponse à la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions (I). Elle s'est développée ces quinze dernières années à l'échelle internationale et européenne (II). En France, malgré une longue tradition de l'enquête publique, un foisonnement des consultations au niveau local, et des exercices ambitieux comme le grand débat national de 2019 et les conventions citoyennes, l'État reste peu utilisateur des procédures de consultation directe des citoyens (III), qui diffèrent de la consultation des corps intermédiaires ou de la concertation avec les partenaires sociaux.

I - Un besoin de participation exprimé par la société civile, soutenu par la sociologie politique et renforcé par les enjeux environnementaux

La participation citoyenne fait de plus en plus l'objet de publications et de recherches à mesure que la démocratie représentative peine à garder la pleine confiance des citoyens dans les pays de l'Union européenne (UE) et de l'OCDE (A). Au-delà des travaux théoriques, elle s'est fortement développée dans ces pays à partir des années 2000, notamment du fait de l'essor de la préoccupation environnementale (B).

A - Un édifice théorique riche et non univoque

Les dispositifs de participation peuvent apparaître comme une réponse aux doutes que suscite la démocratie représentative chez beaucoup de citoyens, en particulier en France¹².

La participation citoyenne est généralement envisagée par les experts en sociologie politique comme une innovation institutionnelle complémentaire, et non comme une révolution substitutive.

¹² Cf. les baromètres du [CEVIPOF \(2025\)](#) et du [CPO \(2025\)](#) mentionnés en introduction.

Pour le sociologue Patrick Norynberg, la participation n'est pas seulement un outil de gestion ou une réponse technique à la crise électorale, c'est une question de valeurs démocratiques fondamentales¹³. Il identifie en cela quatre piliers :

- « prendre part » (i.e. être associé aux décisions) ;
- « donner sa part » (i.e. contribuer au débat public) ;
- « recevoir sa part » (i.e. obtenir des retombées concrètes) ;
- « faire sa part » (i.e. s'engager activement).

Il insiste sur la réciprocité et dénonce « l'entre-soi », qui menace de nombreux dispositifs, cantonnés à des cercles militants ou experts. Pour lui, « *en démocratie, la forme compte tout autant que le contenu* » : la façon dont la parole citoyenne est recueillie et respectée est aussi importante que les décisions finales. Patrick Norynberg propose ainsi un point de vue éthique et relationnelle de la participation, fondée sur la confiance mutuelle.

Dans cette recherche d'une démocratie participative, deux concepts se mêlent : la participation et la délibération. Cette dernière est souvent présentée comme une version plus exigeante de la participation. Non seulement le citoyen participe à la prise de décision, mais il délibère avec ses pairs afin de parvenir au meilleur choix. Comme l'indiquent les professeurs en sciences politiques Min Reuchamps et Didier Caluwaerts, « *la délibération pose [...] une exigence supplémentaire par rapport à la participation [...] en reposant sur l'échange libre d'arguments qui peut potentiellement mener à la transformation des préférences, sous la force du meilleur argument.* »¹⁴

Pour l'OCDE, la démocratie délibérative trouve son origine dans la théorie politique plus générale selon laquelle les décisions politiques doivent résulter d'un débat juste et raisonnable entre les citoyens¹⁵. La notion de démocratie participative a commencé à se développer avec les mouvements militants des années 1960 qui réclamaient d'être davantage associés aux décisions des autorités publiques à l'image des mouvements de défense des droits civiques et de libération de la femme dans les années 1970.

Les outils de participation citoyenne connaissent une diversification accélérée, qui va de la simple consultation publique en ligne à l'institutionnalisation d'organes délibératifs permanents¹⁶. La démocratie participative, ouverte à tous, fondée sur le volontariat et la mise en discussion d'une pluralité d'opinions individuelles, favorise l'expression directe, mais souffre du risque de partialité sociologique (les publics les plus mobilisés ne sont pas nécessairement les plus représentatifs) et d'un déficit de capacité délibérative. La démocratie délibérative, qui repose sur la sélection aléatoire de citoyens afin de constituer un panel le plus représentatif possible chargé de débattre en profondeur et de formuler des recommandations collectives, s'est ainsi imposée peu à peu à travers une véritable « vague délibérative » observée dans les pays de l'OCDE depuis une quinzaine d'années.

Pour l'organisation internationale, il y a quatre grandes catégories de processus délibératifs représentatifs, selon leurs objectifs et leur durée :

¹³ *Journal des acteurs sociaux (JAS)*, 24 mars 2025.

¹⁴ M. Reuchamps et D. Caluwaerts, *Le tournant participatif et délibératif*, contribution à un ouvrage collectif *La participation en action* de F. Claisse, C. Laviolette, M. Reuchamps & C. Ruyters.

¹⁵ OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques*, 2020.

¹⁶ Sénat, *Les mécanismes de participation et de délibération citoyennes*, mars 2023.

- les dispositifs visant à recueillir des recommandations approfondies, les plus exigeants (assemblées citoyennes, jurys ou panels de citoyens, conférences de consensus, cellules de planification) qui durent généralement plusieurs semaines, voire plusieurs mois ;
- les dispositifs visant à recueillir des opinions citoyennes éclairées, plus courts et moins intensifs, ils rassemblent entre 35 et 50 citoyens sur quelques journées seulement (conseils de citoyens, dialogues citoyens ou sondages délibératifs) ;
- les dispositifs d'évaluation de propositions soumises au vote à l'image de l'Oregon (États-Unis) avec la *Citizen's Initiative Review*, où un panel représentatif examine les arguments pour et contre une proposition de référendum et diffuse ensuite une synthèse équilibrée aux électeurs ;
- les organes délibératifs permanents, qui sont des instances pérennes composées de citoyens tirés au sort et renouvelés périodiquement qui sont intégrées au système institutionnel ; l'exemple le plus abouti étant celui de la communauté germanophone de Belgique (modèle d'Ostbelgien).

Selon l'OCDE, les conditions de réussite des processus délibératifs représentatifs sont les suivantes :

- un tirage au sort démocratique permettant d'assurer la représentativité sociologique 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.

La délibération est une forme plus aboutie de participation, mais elle conduit souvent à un décalage progressif entre le panel de citoyens choisi, fût-il tiré au sort, et l'opinion majoritaire du moment, le panel évoluant dans ses opinions à mesure des échanges entre citoyens et avec les différentes parties prenantes au sujet. Cela est susceptible de créer un risque de défiance au sein de la population qui peut ne pas comprendre ce décalage alors que le panel est considéré ou présenté comme représentatif de la population. Une des solutions consistent alors en une médiatisation des débats conduits au sein du panel ou des échanges menés avec ce dernier.

La participation citoyenne peut être perçue comme une réponse à la crise de la démocratie représentative, mais connaît des limites. Le professeur de droit constitutionnel Dominique Rousseau évoque ainsi « *les illusions de la démocratie participative* »¹⁷ : elle promet de redistribuer le pouvoir, mais se heurte à la réalité des institutions qui le conserve. Les outils participatifs mis en place depuis deux décennies (conventions citoyennes, budgets participatifs, consultations en ligne) ne corrigeraient pas les limites de la démocratie représentative qui se

¹⁷ *Le Figaro*, 24 février 2022

matérialisent notamment par une abstention croissante¹⁸. Des exemples comme le grand débat national et la convention citoyenne pour le climat illustreraient l'impuissance de ces dispositifs à améliorer la prise de décision publique.

La sociologue Sabrina Bresson considère même la participation citoyenne comme un problème et non une solution¹⁹. Elle identifie deux sources d'illégitimité de la participation des habitants :

- les dispositifs participatifs sont conçus, organisés et encadrés par les institutions, soit « par en haut », dans des formats prédéfinis, sur des sujets cadrés, selon des temporalités imposées ;
- la conception dominante de la démocratie en France, héritée de la Révolution française, valorise le principe de généralité et délègue à l'élu le monopole de la définition de l'intérêt général, les interventions des habitants étant souvent perçues comme illégitimes car exprimant des intérêts particuliers, territoriaux ou catégoriels.

Ces deux dimensions s'entrecroiseraient et alimenteraient un cercle vicieux : plus les institutions cadrent et contrôlent la participation, plus elles exposent les habitants au soupçon d'illégitimité. Plus la culture démocratique française valorise l'universalité et le monopole électif, plus les expressions locales ou particulières paraissent suspectes.

Dès le départ, la participation est donc prise entre deux récits : celui d'un antidote à la crise démocratique, et celui d'un mirage qui risque de l'aggraver.

Alors que les outils de participation en France apparaissent robustes, ils souffrent de faiblesses : peu de lisibilité pour les citoyens, technicité, lourdeur procédurale, et manque d'impact contraignant pour beaucoup d'entre eux. Leur légitimité est parfois remise en cause par les élus qui craignent qu'ils ne paralysent l'action publique et qu'ils deviennent des concurrents dysfonctionnels.

Pour limiter ces risques, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) estime « *pertinente l'adoption d'une grande loi pour revitaliser les processus de participation citoyenne* »²⁰. L'idée serait de créer un cadre législatif global, clarifiant les droits des citoyens, harmonisant les procédures et consolidant les moyens alloués car la participation citoyenne est aujourd'hui régie par une mosaïque de lois et de décrets, qui rend le système peu lisible et parfois incohérent (cf. partie 3).

Enfin, dans son étude annuelle consacrée en 2024 à la souveraineté²¹, le Conseil d'État invite le Parlement à poursuivre le renforcement de son rôle en matière d'évaluation des politiques publiques et d'y associer, autant que possible, les parties prenantes et les citoyens. Il propose d'« *encourager la participation citoyenne et renforcer ses effets, en valorisant les bonnes pratiques locales et en définissant les garanties à respecter dans les dispositifs de démocratie participative ou délibérative* ».

¹⁸ Manon Loisel et Nicolas Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Textuel 2024.

¹⁹ Sabrina Bresson, *Les déconvenues de la participation citoyenne : pratiques urbaines, pouvoirs et légitimités*, Presses Universitaires François-Rabelais, 2022.

²⁰ *La participation citoyenne directe dans les politiques de solidarité*, IGAS, avril 2024.

²¹ *Étude annuelle 2024 : La souveraineté*, Conseil d'État, septembre 2024.

Référendum et pétition : des dispositifs à la disposition des citoyens qui n'intègrent pas de participation

Des dispositifs de décision publique directement par les citoyens existent depuis longtemps.

Il s'agit tout d'abord des référendums prévus par la Constitution en ses articles 11 (organisation des pouvoirs publics ; réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions) et 89 (réforme de la Constitution).

Ils s'intègrent au processus législatif lui-même et ne constituent pas une forme de participation, mais bien une décision en elle-même. Dès lors, ils sont exclus de la présente enquête.

En outre, la révision constitutionnelle de 2008 a introduit une forme de codécision, entre parlementaires et citoyens, avec le référendum d'initiative partagée (RIP) : dans le champ de l'article 11 de la Constitution, la conjonction d'un cinquième des parlementaires (185) et de 10 % du corps électoral (près de cinq millions d'électeurs inscrits) peut aboutir à l'organisation d'un référendum législatif, la réunion de 10 % du corps électoral ne pouvant être enclenchée qu'après contrôle par le Conseil constitutionnel du respect du texte proposé à la Constitution.

Le dispositif est très complexe. Huit propositions de loi visant à activer la procédure du RIP ont été déposées depuis 2019. Une seule a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel : il s'agit de celle « visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris ». Elle a reçu le soutien en 2019 de 1,093 million de citoyens, mais n'a pas atteint le seuil requis de 4,7 millions nécessaire pour aboutir.

Ensuite, le droit de pétition devant les assemblées parlementaires est historiquement présent dans toutes les constitutions depuis celle de 1791. Il n'introduit toutefois aucune obligation de participation des pétitionnaires dans la procédure législative. De ce fait, il n'est pas retenu dans le périmètre de la présente enquête également.

B - Un cadre international né de la préoccupation environnementale

C'est en matière environnementale que le droit international a le plus développé les processus de consultations des citoyens. La Convention ONU/CEE signée le 25 juin 1998 à Aarhus au Danemark est ainsi l'un des premiers instruments juridiques internationaux prévoyant l'obligation pour les signataires de garantir l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice dans le domaine particulier de la défense de l'environnement. Cette convention pionnière a été signée par les pays d'Europe et d'Asie centrale puis ratifiée par tous les États membres de l'UE et la Commission européenne.

Les trois grands objectifs de la Convention d'Aarhus sont les suivants :

- améliorer l'information environnementale (à travers des données) fournie par les autorités publiques ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple sous la forme d'enquêtes publiques) ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

Malgré l'expérience accumulée pendant un quart de siècle et les obligations d'établissement de rapports réguliers, le président du groupe de travail sur la participation

publique a soulevé, à l'occasion de la dernière réunion des parties à la Convention d'Aarhus en juillet 2024, des « *problèmes de nature systémique, notamment en ce qui concerne i) la participation effective du public dès le début du processus ; ii) la possibilité pour le public d'avoir accès à tous les documents pertinents ; iii) une notification efficace et la fixation de délais pour la participation du public ; et vi) la garantie que les observations du public sont prises en considération dans les décisions finales et qu'il est dûment rendu compte de la manière dont elles sont prises en compte* »²².

Deux décennies plus tard, la Convention d'Aarhus a été suivie par l'accord d'Escazú adopté le 4 mars 2018 qui est le premier traité international contraignant pour l'Amérique latine et les Caraïbes, en matière d'environnement, comprenant aussi un volet garantissant la participation du public aux décisions afférentes.

L'importance de la participation citoyenne est également reconnue par les objectifs de développement durable (ODD), soit un ensemble de 17 cibles à atteindre adoptées par les Nations Unies en 2015 dans le cadre de l'Agenda 2030. Les efforts pour suivre la progression des pays s'appuient sur un indicateur mesurant le sentiment qu'ont les individus que les autorités publiques seront ouvertes et réactives à leurs opinions.

Au-delà des questions environnementales, l'OCDE travaille de longue date sur les notions de gouvernement ouvert, d'accès à l'information, de participation du public à l'élaboration des réglementations et des politiques publiques, et ce, à la demande de ses pays membres tout en dialoguant avec de nombreux non-membres dans le monde entier. Le Conseil de l'OCDE a ainsi adopté plusieurs recommandations dont celles :

- « *d'adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Il convient en particulier de donner au public de véritables occasions (notamment par Internet) de contribuer à l'élaboration des projets de réglementation et à la qualité de l'analyse sur laquelle ils reposent*²³ » (2012) ;
- de pratiquer un gouvernement ouvert « *qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive* » (2017) ;
- d'« *encourager la transparence et l'implication des parties prenantes à tous les stades du processus politique et du cycle d'intervention des pouvoirs publics pour promouvoir la reddition de comptes et l'intérêt général* », ce qui comprend l'accès aux informations et aux données publiques, en accordant aux parties prenantes un droit d'accès à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques (2017) ;
- visant « *à renforcer la transparence et à combattre les risques liés aux activités de lobbying* » (2024).

La Commission européenne, quant à elle, s'inscrit dans ces lignes directrices de l'OCDE à travers, notamment, sa recommandation sur la participation citoyenne de 2023, en insistant plus particulièrement sur la redevabilité : « *le cadre de participation devrait être transparent et les États membres devraient garantir le contrôle des processus eux-mêmes. En particulier, les États membres devraient communiquer aux participants les résultats du processus*

²² *Participation citoyenne au cycle de l'action publique*, OCDE, 2025.

²³ *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, OCDE, 2012.

d'élaboration des politiques publiques et les informer du suivi des exercices de participation effectués ; inviter régulièrement les citoyens et les organisations de la société civile à participer aux différents stades des processus décisionnels, y compris au stade de réexamen des politiques ; évaluer périodiquement leur cadre de participation, de manière à l'améliorer et à l'ajuster en vue, par exemple, d'adopter des méthodes plus conviviales, efficaces et innovantes ».

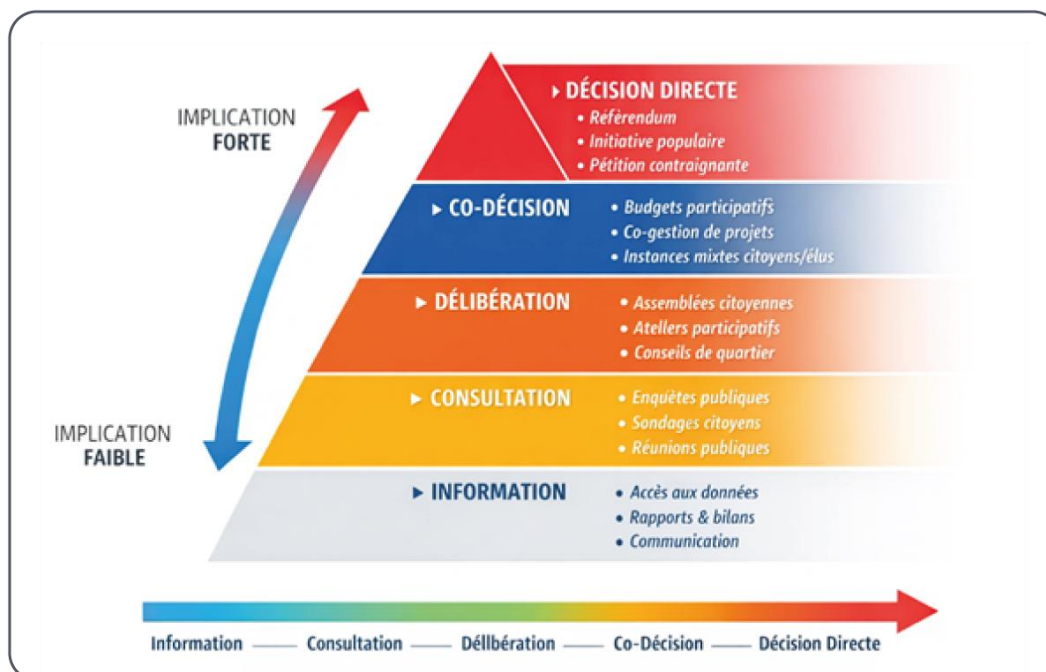
La participation citoyenne au sein de l'UE est encadrée par plusieurs textes dont la directive 2003/4/CE adoptée pour rendre compatible le droit communautaire aux obligations de la Convention d'Aarhus. Elle dispose notamment que toute collectivité doit donner toute l'information qu'elle détient en matière d'environnement à toute personne qui la lui demande.

En France, les principes de la Convention d'Aarhus ont été repris dans la Charte de l'environnement. Adossée à la Constitution, cette charte rappelle que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » (art. 7). C'est une des conditions de la soutenabilité du développement que les administrations françaises doivent intégrer.

II - Le développement de la participation citoyenne à l'échelle internationale et européenne

L'implication de citoyens dans les décisions publiques se fait à travers une série de dispositifs qui vont de la simple information à la prise de décision directe.

Graphique n° 1 : les étapes et dispositifs d'implication des citoyens dans la décision publique



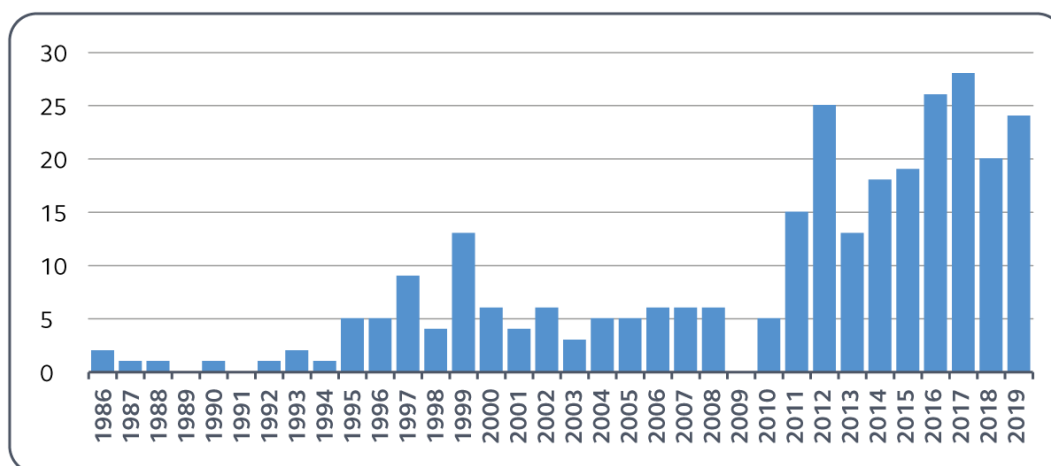
Source : Cour des comptes

Selon la recommandation de 2017 du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, la participation des citoyens s'applique lorsque ces derniers et les parties prenantes ont la possibilité et les moyens (information, données, outils numériques, etc.) de collaborer à toutes les phases du cycle des politiques publiques. Une distinction est ainsi faite entre trois niveaux de participation, en fonction du degré d'implication des individus : l'information, niveau initial de participation caractérisé par une relation unilatérale dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics produisent de l'information et la communiquent aux parties prenantes ; la consultation, niveau plus poussé de participation, caractérisé par une relation bilatérale dans le cadre de laquelle les citoyens et les parties prenantes fournissent un retour d'information aux pouvoirs publics et *vice versa* ; et la codécision, cas de figure où les citoyens et les parties prenantes ont la possibilité et les moyens de collaborer à toutes les phases du cycle des politiques publiques ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics (processus délibératifs), bien que la responsabilité de la décision finale incombe généralement aux autorités publiques.

Les autorités publiques font de plus en plus appel à des assemblées, jurys, panels de citoyens à tous les niveaux d'administration pour examiner des enjeux stratégiques complexes allant du changement climatique aux décisions d'investissement dans les infrastructures. Dans ce cadre, elles réunissent un large échantillon de la population pour au moins une journée entière, et souvent plus. Les participants sont invités à s'informer, à délibérer et à formuler des recommandations tenant compte de la complexité des enjeux et des nécessaires compromis.

Cette « vague délibérative » a pris de l'ampleur depuis de 2010 selon l'OCDE²⁴. Il existe en effet depuis cette période une tendance notable à l'augmentation du recours aux processus dits « délibératifs représentatifs »²⁵, soit le degré le plus élevé de la participation citoyenne, pour soutenir la prise de décision publique.

Graphique n° 2 : nombre de processus délibératifs au sein de l'OCDE (1986 à 2019)



Source : Cour des comptes à partir des données OCDE

Une première vague d'intérêt est survenue entre 1996 et 2000, avec un nombre important de cellules de planification en Allemagne et un pic de conférences de consensus au Danemark.

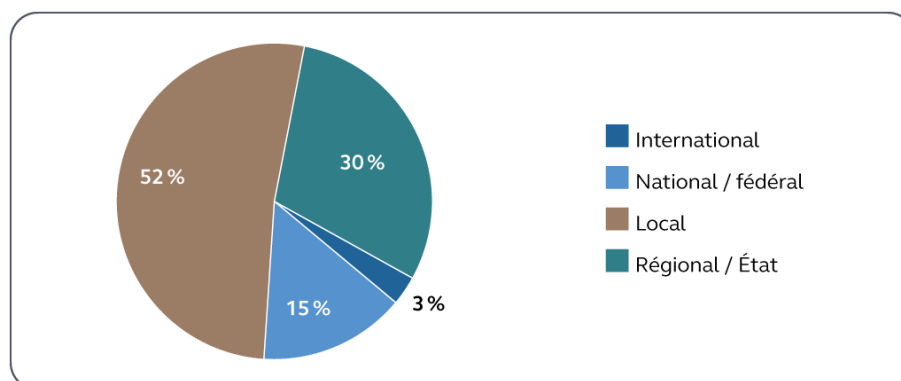
²⁴ *Participation citoyenne au cycle de l'action publique*, OCDE, 2025.

²⁵ Termes consacrés par l'OCDE même si les échantillons de la population sont rarement représentatifs au sens statistique, un volume de 1 000 personnes étant généralement requis pour être considéré comme suffisamment fiable pour extrapoler les résultats à la population entière avec une marge d'erreur acceptable.

Depuis 2011, le mouvement s'accélère. Entre 2011 et 2019, il y a eu 177 processus délibératifs – degré le plus élevé de participation citoyenne –, avec une moyenne de 25 processus par an entre 2016 et 2019.

Des processus délibératifs représentatifs ont été menés à bien à tous les niveaux d'administration, tout particulièrement au plan local.

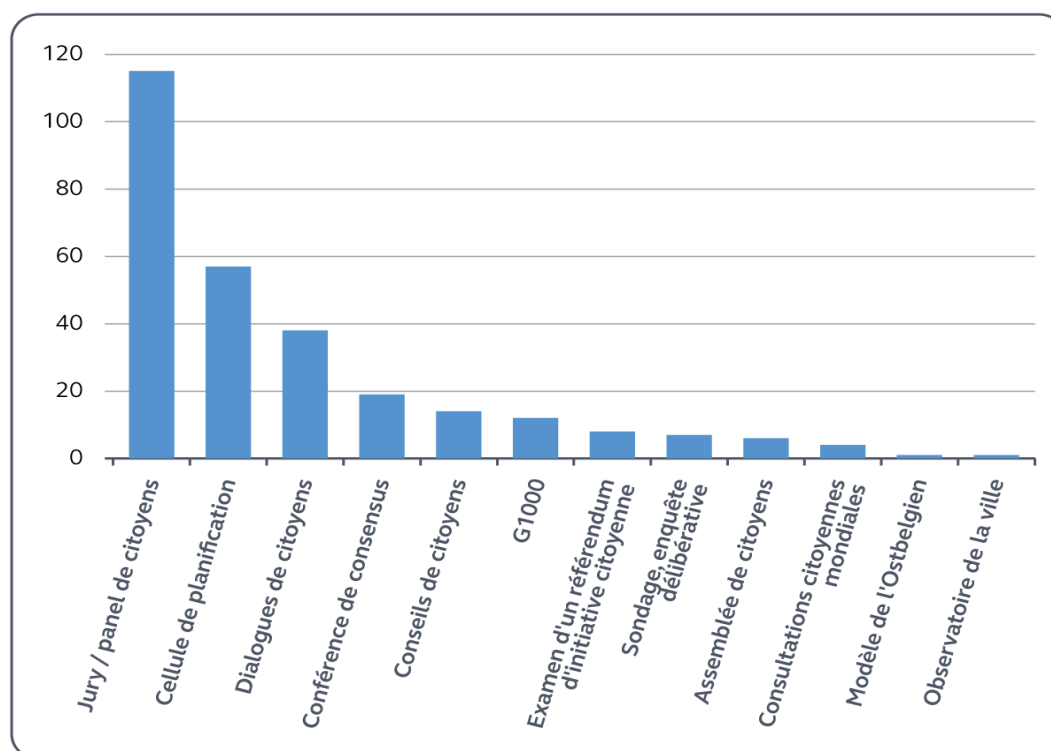
Graphique n° 3 : processus représentatifs délibératifs par niveau d'administration au sein de l'OCDE (1986-2019)



Source : Cour des comptes à partir des données OCDE

Les dispositifs utilisés sont variés, mais avec une nette prépondérance des jurys ou panels de citoyens (cf. définitions en annexe n° 1).

Graphique n° 4 : nombre d'utilisations de chaque modèle délibératif visant à la prise de décision publique au sein de l'OCDE (1986-2019)



Source : OCDE - N.B. définitions des modèles délibératifs en annexe n° 1

La Belgique occupe une place singulière dans le paysage européen de la démocratie participative et délibérative. Plusieurs de ses entités fédérées ont instauré des dispositifs innovants et pérennes, associant directement aux travaux parlementaires, des citoyens tirés au sort. Ce mouvement a essaimé du niveau régional vers le niveau fédéral.

En Allemagne, les dispositifs participatifs et délibératifs sont historiquement bien implantés au niveau local. Les conseils de citoyens (*Bürgerräte*), consultations publiques et forums de quartier se sont multipliés au fil des décennies, souvent à l'initiative des collectivités territoriales. Plus récemment, le modèle a été transposé à l'échelon fédéral. Depuis 2019, sept conseils de citoyens ont été organisés au niveau national : quatre à l'initiative de la société civile, deux à la demande du gouvernement fédéral, et un à la demande du *Bundestag*, illustrant l'intégration de la délibération citoyenne dans le travail parlementaire. En juin 2020, le Conseil des anciens du *Bundestag* a ainsi décidé d'expérimenter un nouveau format : un conseil de citoyens tirés au sort consacré à la question du rôle de l'Allemagne dans le monde. Un panel de 169 citoyens tirés au sort a été constitué, selon des critères de représentativité en termes d'âge, de genre, de niveau d'éducation et de répartition géographique. L'expérience allemande illustre un modèle de prudence institutionnelle : avant d'envisager une implantation durable, le Parlement fédéral choisit d'expérimenter, d'évaluer et de débattre de la pertinence d'un tel outil. Le processus est encore au stade de l'essai, mais il bénéficie d'une forte légitimité symbolique, le *Bundestag* ayant reconnu publiquement l'intérêt de l'exercice.

Pour autant, aucun pays démocratique n'a rendu la participation citoyenne obligatoire, y compris après tirage au sort²⁶.

L'exemple brésilien

Le Brésil se distingue par son engagement historique et structuré en faveur de la participation citoyenne qui en fait un modèle à l'échelle internationale en la matière selon l'OCDE²⁷.

Engagement constitutionnel : la Constitution citoyenne de 1988 a jeté les bases d'une gouvernance participative en promouvant la décentralisation politique et administrative, donnant plus d'autonomie aux municipalités. Elle a permis la mise en place de conseils et conférences, plateformes qui permettent aux Brésiliens de contribuer activement aux politiques publiques dans des domaines tels que la santé, l'éducation, le logement et les droits de l'homme.

Innovations participatives : le Brésil a été pionnier en matière de budget participatif, initié à Porto Alegre en 1989-1990 par le *Partido dos Trabalhadores* (PT). Ce dispositif permet aux citoyens de participer directement à l'allocation des ressources publiques avec pour objectif de réduire les risques de clientélisme.

²⁶ À ne pas confondre avec les jurés d'assises, où la participation est légalement obligatoire, qui ne relèvent pas de la participation citoyenne, les jurés tirés au sort ayant un pouvoir de décision direct.

Plateformes numériques : la création de la plateforme en ligne *Brasil Participativo*²⁸ (« Brésil participatif ») illustre l'engagement du gouvernement à utiliser les technologies pour élargir la participation citoyenne. Lancée en 2023, elle permet aux citoyens de participer à l'élaboration des politiques fédérales. Le but est de compléter les autres actions participatives - qui se déroulent essentiellement en présentiel – à travers le téléphone mobile, mode principal d'accès à internet au Brésil. Une fois connectés, les utilisateurs peuvent prendre part aux délibérations et aux processus de vote en ligne, ainsi qu'accéder aux consultations publiques, aux événements physiques et aux opportunités de participation fédérale.

Stratégies régionales : le Brésil a mis en place des stratégies régionales comme la stratégie fédérale de participation sociale et d'éducation populaire, visant à placer les citoyens au cœur de l'élaboration des politiques publiques. Cela se concrétise selon les territoires par des conseils de développement (*Coredes*), des audiences publiques ou encore une planification territoriale participative.

III - En France, une participation citoyenne née de projets d'infrastructures, localement très active

Les processus de participation des citoyens à la décision publique s'appuient sur deux précédents. D'une part, l'enquête publique, phase de consultation indépendante permettant de prendre en compte tous les enjeux en amont d'une prise de décision réglementaire sur certains sujets (expropriation, autorisations environnementales, créations d'infrastructures – A). D'autre part, les collectivités territoriales ont, souvent hors de tout cadre réglementaire, consulté leurs administrés sur certaines décisions relevant de leur champ de compétences (B).

Ces sources d'inspiration doivent s'articuler avec un processus de participation citoyenne qui intervient désormais encore plus en amont, plus souvent pour définir des enjeux structuraux (politiques publiques) que pour avaliser un projet particulier.

A - Une organisation fondée sur l'enquête publique, qui connaît une désaffection récente

Depuis plus de deux siècles, la pratique de l'enquête publique s'est développée, pour raison d'expropriation pour motif d'intérêt général, puis pour la réalisation de travaux d'infrastructures. Elle reste la principale forme de consultation des citoyens, mais se heurte à un désintérêt croissant de ces derniers, ainsi qu'à la baisse des projets qui y sont soumis.

1 - Une procédure structurante et au coût limité

La France a une longue tradition de consultation des citoyens sur des projets de décision environnementale ou industrielle. L'enquête publique (cf. article L 123-2 du code de l'environnement) y existe depuis le début du XIX^{ème} siècle (loi de 1810 encadrant l'expropriation). Sa forme actuelle résulte toutefois d'évolutions successives.

Les principes de fonctionnement des enquêtes publiques sont définis dès l'ordonnance royale de 1829 puis par l'ordonnance du 28 février 1831, qui organisent l'enquête préalable aux

²⁸ *Brasil Participativo*

travaux publics, avec dépôt du projet, consultation du public et registres d'observations. La loi du 7 juillet 1833 généralise l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, ce qui ancre durablement l'enquête publique dans le droit des grands travaux et aménagements.

Mais c'est la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, dite loi Bouchardeau, qui marque la première grande réforme moderne en mettant l'accent sur la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement, en distinguant les enquêtes publiques aboutissant à une déclaration d'utilité publique, de celles préalables à une autorisation environnementale. Des ordonnances et décrets plus récents (notamment en 2014, 2016 et 2017) en ont ajusté le champ d'application et les modalités (désignation du commissaire enquêteur, durée, dématérialisation des dossiers et registres, développement des modes de consultation électronique).

Les principes fondateurs des enquêtes publiques, qui concernent des projets portés par des maîtres d'ouvrage publics ou privés, sont demeurés stables dans le temps. Depuis le début du siècle, ils ont inspiré les consultations des citoyens en amont de la définition de projets réglementaires ou législatifs : publicité des enquêtes, indépendance du commissaire-enquêteur, et publication de son avis.

Le pivot de cette procédure est le commissaire enquêteur ou, suivant l'ampleur et la complexité du projet, la commission d'enquête. Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête sont des personnes indépendantes désignées par le tribunal administratif lorsqu'un projet, un plan ou une décision administrative est susceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement, l'aménagement du territoire ou la vie des habitants. Ils interviennent à un stade avancé du projet. Leur rôle est à la fois de recueillir les observations du public concerné, de garantir les conditions de l'enquête, de publier un rapport de synthèse des commentaires émis et de donner un avis qui leur est propre sur le projet. Ils servent donc d'intermédiaires entre le maître d'ouvrage ou l'administration qui porte le projet, le public concerné et l'autorité compétente, généralement le préfet, qui prendra la décision finale.

Depuis 2020, le nombre d'enquêtes publiques a fortement diminué, pour des causes sans doute multiples (Covid-19, ralentissement des projets de développement industriel, crise énergétique, etc.). Ainsi, 5 962 enquêtes publiques avaient été menées en 2019. Elles n'étaient plus que 3 050 en 2020, 3 720 en 2021, 3 762 en 2022, 3 885 en 2023 et 3 741 en 2024.

Tableau n° 1 : répartition des enquêtes publiques en 2024

	Nombre d'enquêtes	Part
<i>Urbanisme/aménagement</i>	1864	50 %
<i>Installations classées (ICPE²⁹)</i>	685	18 %
<i>Loi sur l'eau / IOTA³⁰</i>	322	9 %
<i>DUP³¹ / parcellaire</i>	457	12 %
<i>Plans de prévention des risques</i>	52	1 %
<i>Divers</i>	361	10 %
Total	3741	100 %

Source : Cour des comptes à partir des compagnies territoriales, tribunaux administratifs et collectivités

²⁹ Installations classées pour la protection de l'environnement.

³⁰ Installations, ouvrages, travaux et activité.

³¹ Déclaration d'utilité publique.

Le coût moyen d'une enquête publique en France varie fortement selon la taille du projet, sa complexité et son type (urbanisme, déclaration d'utilité publique – DUP -, installations classées pour la protection de l'environnement – ICPE -, etc.), sans chiffre national unique publié. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs indique un ordre de grandeur de 15 000 à 25 000 € par enquête pour les frais directs (commissaire enquêteur, publicité, reproduction de dossiers).

Mais ce montant varie selon la durée et la complexité de l'enquête publique. Pour un schéma de cohérence territoriale (SCOT) moyen d'une collectivité territoriale, le budget estimé est d'environ 17 à 18 000 € pour le commissaire enquêteur seul, plus 5 à 10 000 € de frais connexes (soit un total d'environ 25 000 €). Les grands projets (autoroute, projet ferroviaire, site industriel soumis à ICPE) ont des coûts bien plus élevés, pouvant dépasser 50 000 €. Ils sont toutefois très minoritaires.

Malgré les difficultés rencontrées pour procéder à une estimation fiable, en raison de la diversité des prescripteurs de ces enquêtes, le coût global pourrait être de l'ordre de 75 M€ par an. Il ne s'agit pas *stricto sensu* de dépenses publiques, sauf lorsque le maître d'ouvrage est public, puisque le principe toujours retenu est celui d'un financement par chaque maître d'ouvrage du coût de l'enquête liée à son projet.

Ce point est important compte-tenu de la part croissante prise par des maîtres d'ouvrage privés. En 2022, le fonds d'indemnisation des commissaires-enquêteurs, mécanisme financier créé en 2002 pour garantir le paiement de leurs indemnités par les maîtres d'ouvrage³², constatait une hausse du poids de la sphère privée en nombre de règlements (27,7 % en 2022 contre 26 % en 2021 et 23,1 % en 2020) et en valeur (33 % en 2022 contre 29 % en 2021 et 23,2 % en 2020)³³.

À titre de comparaison, les travaux préparatoires de la « mission Cadot »³⁴ relèvent qu'aucun pays européen ne dispose de dispositifs de consultation aussi formalisés que la France, quelle que soit la taille des projets. Il s'agit plutôt de dispositifs *ad hoc*, définis pour chaque projet, et souvent de manière volontaire par le maître d'ouvrage.

Depuis le début de la décennie, la désaffection qui touche cette procédure, très formelle et très normée, montre qu'elle n'est sans doute plus adaptée au contexte économique (complexité des projets) et aux attentes des citoyens. La consultation par réunions publiques (peu fréquentées) et par registres (avec très peu de contributeurs), le formalisme du rapport du commissaire enquêteur, l'absence de suivi après la déclaration d'utilité publique ou la réalisation d'un projet sont les points faibles de cette procédure. En outre, elle apparaît en décalage avec les modes d'information et de contributions contemporains par les réseaux sociaux ou les plateformes consultatives de nature plus « consoméristes » (notation, etc.).

³³ *Fonds d'indemnisation des commissaires-enquêteurs*, Rapport annuel 2022.

³⁴ En juin 2025, le préfet Cadot a été mandaté par le Haut-Commissaire à la stratégie et au plan pour proposer des solutions visant à accélérer, simplifier et sécuriser la réalisation des grands projets d'infrastructures en France.

2 - Une évolution récente se donnant pour objectif de relancer la dynamique de l'enquête publique

La procédure d'enquête publique a été largement revue, tout particulièrement par la loi relative à l'industrie verte³⁵ qui a refondu l'article L. 181-10 du code de l'environnement. L'objectif du législateur a été de redonner un attrait à la procédure en la simplifiant et en la rendant plus accessible aux citoyens, comme aux porteurs de projets qui y sont soumis.

La « consultation parallélisée » est désormais applicable à tous les projets relevant du champ de l'autorisation environnementale, soumis ou non à évaluation environnementale. Elle remplace l'enquête publique dans la plupart des cas. Seuls quelques cas sont toujours soumis à enquête publique unique ou participation par voie électronique.

La consultation du public est dite « parallélisée » car quatre types de consultations sont menés en parallèle auprès des services contributeurs, des entités dont un avis est requis réglementairement (services de l'État, organismes associés et diverses instances, dont l'autorité environnementale), des collectivités territoriales et du public. Chacun peut connaître, au fur et à mesure de leur formulation, les observations et propositions du public et les avis de toutes les instances consultées dans le cadre des procédures.

Bien qu'elle se déroule quasi intégralement par voie électronique, cette consultation inclut deux réunions publiques placées sous l'autorité du commissaire enquêteur. Des permanences en sa présence peuvent être organisées.

L'avis du commissaire enquêteur est exprimé en fin de parcours, sous la forme d'un rapport et de conclusions motivées. Il communique également au pétitionnaire les observations et propositions du public. Un rapport et des conclusions motivées sont ensuite transmis au préfet et au président du tribunal administratif.

Cette nouvelle procédure s'ajoute à l'enquête publique unique qui s'applique lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs consultations du public dont l'une au moins à caractère environnemental³⁶.

Enfin, la « participation du public par voie électronique » (PPVE) intervient à titre dérogatoire à la consultation parallélisée. Elle est surtout applicable aux plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale, en application d'articles du code de l'environnement ou de l'urbanisme, et pour lesquels une enquête publique n'est pas requise. Par exemple, ce sont les documents stratégiques de façade (DSF), les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) ou encore la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

³⁵ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (article 4), décret n° 2024-742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement.

³⁶ Article L. 123-2 du code de l'environnement.

B - Une démocratie participative dans les collectivités territoriales en progression

En dehors des enquêtes publiques, dont les modalités sont fixées par l'État, les collectivités disposent d'outils de participation des citoyens à la prise de décision. Bien qu'étant hors du champ de cette enquête, il importe d'en rappeler le cadre qui a inspiré aussi les services de l'État.

Le référendum local permet au corps électoral de se substituer au conseil municipal pour prendre une décision sur une affaire communale, alors que la consultation des électeurs intervient en amont du processus décisionnel pour éclairer le conseil municipal appelé à délibérer. Le caractère décisionnel du référendum est, néanmoins, conditionné par un niveau suffisant de participation des électeurs.

La consultation pour avis des électeurs vient en complément du référendum. Elle a vocation à intervenir en amont d'un processus de décision.

Les électeurs peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la commune. D'une manière générale, tous les électeurs concernés sont consultés. Toutefois, il est possible de ne consulter que ceux concernés par des affaires intéressant telle ou telle partie du territoire de la commune.

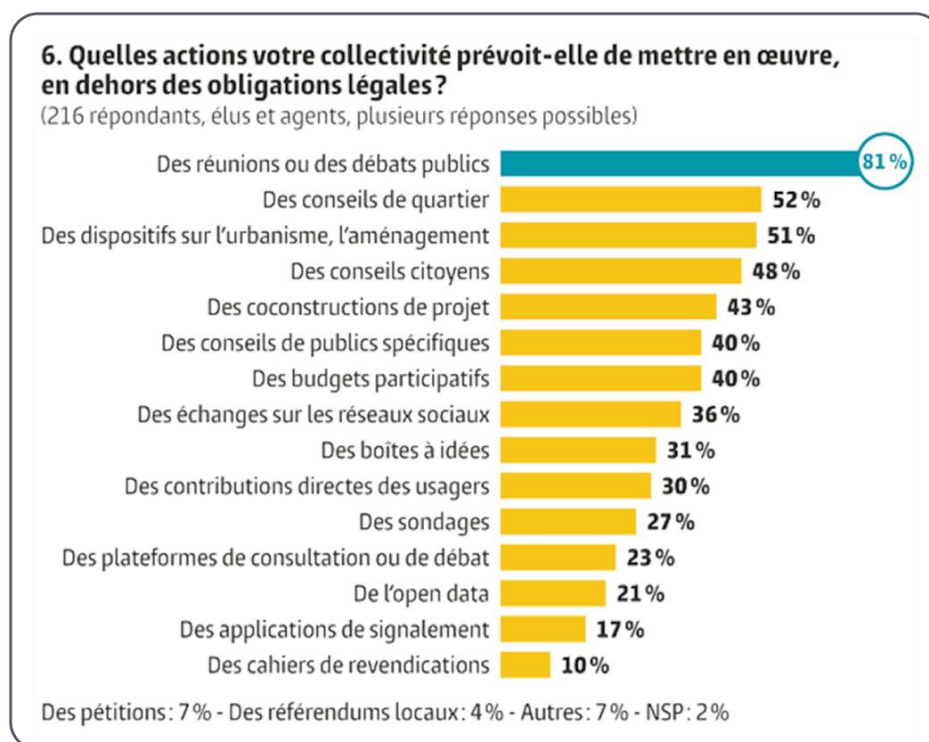
Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune peut demander qu'une consultation, sur toute affaire relevant de la compétence du conseil municipal, soit inscrite à l'ordre du jour de cette assemblée. Le maire apprécie l'opportunité de cette inscription. Le conseil municipal décide ensuite ou non d'organiser cette consultation. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation des électeurs, l'autorité compétente de la commune arrête sa décision sur l'affaire qui a fait l'objet de la consultation.

Les informations sur l'utilisation par les collectivités territoriales de ces dispositifs sont peu nombreuses.

Selon le ministère de l'intérieur, sur une période déjà ancienne (1995 à 2009), seulement 233 consultations relevant du référendum local ou de la consultation pour avis avaient été organisées. En dehors des outils définis par la loi, les collectivités ont recours à différentes méthodes de consultations informelles. En 2020, 80 % des collectivités de plus de 50 000 habitants disposaient d'une ou plusieurs procédures de participation des citoyens.³⁷

³⁷ Gazette des communes, « Baromètre de la participation citoyenne : où en sont les collectivités ? », août 2020.

Graphique n° 5 : procédures de participation des citoyens mises en place par les collectivités de plus de 50 000 habitants en France



Source : Cahiers de rentrée – Baromètre de la participation citoyenne : où en sont les collectivités ? - étude du cabinet Abylon en partenariat avec La Gazette des communes, août 2020, reposant sur 216 répondants

Les conseils citoyens alimentent les élus pour nourrir les décisions ou pour engager des transformations plus globales de l'action publique ou de l'administration locale. En 2018, on comptait au moins 1 454 conseils de jeunes au niveau communal. Un tiers des communes, deux-tiers des départements et trois-quarts des régions disposaient d'un conseil de jeunes³⁸. Mais l'IGAS souligne « *qu'il n'existe que peu de travaux évaluant le fonctionnement ou l'impact sur les politiques publiques locales de ces conseils dont les modalités de constitution comme les objectifs sont entièrement à la main des collectivités locales.* »³⁹

En 2022, 432 budgets participatifs sont dénombrés en France : 400 communes, 21 départements, une région (Occitanie) et 10 universités. Ils ne concernent que 1,15 % des communes, mais 12 millions de Français vivent dans une commune ayant un budget participatif, dispositif surtout porté par les grandes villes (72 % des villes entre 200 000 et 1 million d'habitants) et la ville de Paris qui compte 2,1 millions d'habitants et qui a lancé son premier budget participatif en 2014. Elle y consacre près de 35 € par habitant et par an, contre 6,5 € en moyenne en France. En 2023, la régie Eau de Paris, qui a la charge de la production, du transport et de la distribution de l'eau potable pour 3 millions d'utilisateurs, a choisi de mettre en place son premier budget participatif.⁴⁰

³⁸ Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, *Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et de jeunes engagés*, avril 2021.

³⁹ IGAS, *La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : état des lieux et perspectives*, novembre 2023.

⁴⁰ Sandrine Vaucelle, *Les budgets participatifs, entre initiatives citoyennes et projets territoriaux de transition*, UN@ éditions.

Les conseils de développement sont une autre forme de participation locale, visant à associer les citoyens à l'exécution des compétences économiques et sociales des collectivités concernées. En 2022, 346 conseils de développement étaient actifs⁴¹.

En synthèse, le foisonnement d'initiatives locales et l'absence de cadre général rend difficile l'appréciation de ce mouvement, dont le dynamisme joue toutefois un rôle sur les actions menées au sein de l'État, les politiques publiques locales étant de plus en plus participatives⁴². Par ailleurs, pour les citoyens, ces dispositifs relèvent de l'action publique vue comme un ensemble, les actions menées étant de plus en plus partagées et imbriquées entre l'État et les collectivités territoriales.

CONCLUSION

La participation citoyenne se développe dans les pays démocratiques depuis une quinzaine d'années, au point que l'OCDE évoque une « vague délibérative » au sein des pays membres de l'organisation. Elle est essentiellement issue de l'échelon local et de projets d'infrastructures ayant potentiellement des conséquences sur l'environnement.

Cette vague répond à une demande croissante des citoyens d'être associés à la prise de décision publique au-delà même des échéances électorales ou des référendums. En cela, la participation citoyenne est vue comme un moyen de répondre à une défiance croissante envers les institutions et, plus généralement, la démocratie représentative.

En France, la participation citoyenne s'est pendant longtemps limitée à l'enquête publique avant de se développer, depuis une vingtaine d'années, au niveau des collectivités locales avec, souvent, une absence de cadre méthodologique et réglementaire.

⁴¹ [L'Observatoire territorial et citoyen](#)

⁴² Cf. *infra* les laboratoires d'innovation publique de la DITP.

Chapitre II

Des dispositifs dispersés sans portage politique fort

Au-delà des enquêtes publiques évoquées ci-dessus, de nombreuses initiatives ont été menées et souvent pérennisées au sein de l'État, depuis une quinzaine d'années. 22 dispositifs ont ainsi été recensés (cf. annexe n° 2). Ils mêlent souvent citoyens et parties prenantes avec rarement le recours au tirage au sort. Les méthodes choisies sont diverses, à la discrétion de l'entité organisatrice, sans référence à une méthodologie commune clairement établie.

À travers l'action de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), l'État a bâti un cadre et des outils qui restent toutefois peu utilisés (I). Les missions de la CNDP, autorité administrative indépendante, sont directement liées à la participation citoyenne (II). Quelques événements majeurs de participation ont également marqué le débat politique ces dernières années : le grand débat national de 2019 (III) et les trois conventions citoyennes organisées par le CESE (IV).

I - Des dispositifs en construction dans le cadre de la transformation publique

L'État a confié à la DITP une mission de promotion et de coordination des actions de participation des citoyens à la décision publique (A). Il a développé une plateforme numérique, *Agora*, qui reste peu utilisée par les services de l'État eux-mêmes (B). Des « laboratoires interministériels » présents sur tout le territoire visent notamment à favoriser la participation citoyenne en région (C).

A - Un rôle récent de coordination de la direction interministérielle de la transformation publique

La loi encadre les mécanismes de participation publique mis en place par l'État : « *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.* »⁴³

⁴³ Article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Lors de sa réunion du 20 juin 2019, le comité interministériel de la transformation publique (CITP) a mandaté la DITP pour développer des outils à travers le centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC), partie intégrante de la direction. Depuis lors, son rôle a évolué en plusieurs étapes.

En 2019, le CIPC avait une mission de conseil et d'accompagnement des administrations, afin de renforcer la qualité méthodologique des démarches de participation et de sensibiliser les commanditaires aux spécificités de la participation citoyenne (par exemple, la distinguer des enquêtes usagers). En 2021, le CITP lui a donné en outre un rôle de coordination, de programmation et de contrôle qualité.

Par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, la DITP a vu sa mission renforcée dans la maîtrise du recours aux prestations intellectuelles. Le CIPC porte cette mission pour le volet participation citoyenne. Il a notamment vocation à internaliser les coûts de cadrage stratégique, conduisant à une économie dans la conception et le pilotage des démarches menées par l'État. La DITP contribue également, dans ce cadre, à internaliser les compétences dans les ministères, en proposant des formations aux agents publics grâce au campus de la transformation publique (plus de 1 500 facilitateurs formés sur tout le territoire à fin mars 2026, 320 agents formés en présentiel et 480 formés en ligne aux enjeux de participation citoyenne).

Le CIPC est composé de quatre agents et s'appuie sur 17 laboratoires interministériels d'innovation placés auprès des préfets de région.

Le bilan depuis 2020 du CIPC (cf. annexes n° 3 à n° 5) recense l'organisation de la majorité des dispositifs de consultation citoyenne au sein de l'État (45 ont été identifiées). 457 000 personnes ont ainsi participé aux consultations en ligne, en particulier à travers la plateforme *Agora*, ainsi que 1 300 à des ateliers liés à des politiques publiques. La multiplication des sollicitations par différents ministères entre 2021 et 2023 atteste de l'intérêt que la participation citoyenne suscite au sein de l'administration centrale.

Les dépenses s'inscrivant dans le périmètre de la participation citoyenne ont atteint un montant total de près de 6 M€, pour les années 2019 à 2025.

Tableau n° 2 : budget alloué au CIPC (2019-2025) en M€, en crédits de paiement

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>T2 - Masse salariale</i>	0,32	0,32	0,32	0,29	0,34	0,34	0,34
<i>T3 - Fonctionnement</i>	0,16	0,30	0,32	0,72	1,20	1,22	0,39
<i>T5 - Investissement</i>	0,00	0,00	0,29	0,05	0,00	0,00	0,00
<i>T6 - Intervention*</i>	0,00	0,00	0,17	0,22	0,18	0,23	0,23
<i>Sous-total hors T2</i>	0,16	0,30	0,78	0,99	1,38	1,44	0,62

* Les dépenses d'intervention financent le partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)

Source : DITP

Les dépenses consacrées à la participation citoyenne sont en grande partie externalisées par le biais, notamment, de l'accord-cadre relatif à l'accompagnement du CIPC dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de dispositifs de participation citoyenne conclus en 2021. La totalité des lots afférents est arrivée à échéance en janvier 2026.

Le lot 2 de l'accord-cadre (organisation d'une consultation en ligne) n'est plus utilisé grâce à la création de la plateforme en ligne *Agora* et le lot 4 (pilottage) a été très peu mobilisé. Les faibles dépenses en 2024 et en 2025 s'expliquent par la conjoncture gouvernementale.

Tableau n° 3 : montants engagés de l'accord-cadre relatif à l'accompagnement du CITP dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de dispositifs de participation citoyenne (2021-2025) en €

Exercices	2021	2022	2023	2024	2025	Total par lot
<i>Lot 1 - Animation de dispositifs en présentiel</i>	30 000	371 400	0	6 024	0	407 424
<i>Lot 2 – Organisation d'une consultation en ligne</i>	0	336 030	509 064	46 890	0	891 984
<i>Lot 3 - Recrutement</i>	0	195 811	74 820	6 456	0	277 087
<i>Lot 4 - Pilottage des dispositifs, capitalisation et valorisation des résultats</i>	21 600	72 700	0	0	0	94 300
<i>Tous lots confondus</i>	51 600	975 941	583 884	59 370	0	1 670 795

Source : DITP

Lorsque ces prestations sont réalisées pour le compte d'une administration tierce, elles sont refacturées à 100 % au commanditaire. Seuls les projets faisant l'objet d'une commande par le ministre chargé de la participation citoyenne ou du renouveau démocratique sont financés sur fonds propres. Le CIPC a également eu recours à d'autres marchés, souvent interministériels et portés par d'autres administrations, comme par exemple pour les prestations liées à la plateforme *Agora* ou encore à l'UGAP pour le site participation-citoyenne.fr antérieur à la plateforme.

Enfin, un marché interministériel d'outils de participation citoyenne est en préparation à la DITP, qui devrait offrir aux administrations plus de possibilités d'action (et donc réduire le développement d'outils et de méthodes purement ministériels).

B - Le rôle innovant de la plateforme *Agora*, qui demeure peu utilisée

Le CIPC s'appuie très largement sur la plateforme *Agora*. Celle-ci est en effet au cœur du dispositif d'appui de la DITP aux processus participatifs au sein de l'État. Sa construction a été décidée dans la foulée de la mise en œuvre de l'application *Tous anti-Covid* créée en 2020. Elle vise à disposer d'un outil réactif de consultation des citoyens, mais aussi de recueil de leurs propositions. Son utilisation a toutefois été intermittente dans ses premières années de fonctionnement : lancée en septembre 2023, elle a d'abord permis une consultation par semaine ainsi qu'une réponse du gouvernement sur la question la plus populaire. Elle s'est arrêtée en décembre 2023, avant une reprise en mars 2024 et un nouvel arrêt en juin 2024.

Une relance est intervenue en juin 2025 à travers une consultation ambitieuse sur l'économie sociale et solidaire, puis sur des thématiques variées (place des femmes dans l'agriculture, souveraineté agricole, plan d'actions 2026 du gouvernement). Depuis décembre 2025, le Haut-Commissariat au plan et à la stratégie s'appuie sur *Agora* dans le cadre de sa consultation sur France 2035-2050 (avec dix thèmes pour nourrir des groupes d'experts du Plan).

Il convient de noter qu'*Agora* répond aux engagements de la France à l'OCDE dans le cadre de son plan d'action national 2024-2026 au titre du partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), et suscite des émules en République tchèque ou au Brésil (cf. *supra*).

Coût de la plateforme *Agora*

D'un point de vue financier, la création de la plateforme *Agora* a été un exercice maîtrisé.

Son coût de développement a été de 800 000 € en 2023 avec une tranche d'amélioration continue de 275 000 € sur trois ans, soit un total de 1,075 M€.

Son coût d'exploitation depuis trois ans est de 565 000 € (soit 188 000 € par an en moyenne). Ce budget est cohérent avec les références du marché de la prestation informatique. Il est à rapprocher du coût d'une consultation électronique externalisée, défini par les marchés de la DITP à 49 605 € par consultation. Ainsi, en coût annuel hors construction, la plateforme *Agora* est donc amortie au bout de quatre consultations par an.

Depuis son lancement en septembre 2023 et jusqu'en mars 2026, *Agora* compte 213 000 utilisateurs. Dix-neuf thématiques ont été jusqu'ici soumises à consultation, recueillant plus de 120 000 contributions. Plus de 19 700 questions citoyennes ont par ailleurs été posées au Gouvernement, recueillant plus de 540 000 soutiens.

L'objet premier de la plateforme était d'organiser le dialogue entre le Gouvernement et les citoyens, sans constituer l'outil de référence de toutes les consultations réalisées par les administrations, qui demeurent toujours libres de la forme et des outils choisis.

Cette orientation a deux conséquences : elle limite le nombre des recours à la plateforme (moins de dix par an jusqu'à maintenant) et elle conduit certaines administrations à privilégier des prestataires extérieurs disposant de leurs propres outils. C'est le cas par exemple des ministères économiques et financiers ou du secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN). L'opérateur France Travail envisage le recours à la plateforme *Agora* dans le cadre de la préparation de la convention pluriannuelle avec l'État et l'UNEDIC. Néanmoins, c'est un autre outil, la plateforme *Make.org*, qu'elle utilise depuis fin 2024 pour un coût de 60 000 €. La consultation numérique a été vue par 130 000 personnes, qui ont effectué plus de 2 000 propositions. Les cinq projets faisant le plus consensus ont été sélectionnés pour être mis en œuvre au sein de l'opérateur public.

L'État dispose donc aujourd'hui d'un outil permettant, dans des conditions de fiabilité et de sécurité reconnues, de réaliser différentes formes de participation des citoyens à l'action publique : questions au gouvernement, consultations ponctuelles ou thématiques, suivi des politiques publiques et de leur mise en œuvre. Même si les statistiques d'utilisation (cf. annexes n° 4 et n° 5) montrent une sur-représentation des cadres, des indépendants et des étudiants dans les populations actives sur la plateforme, cette dernière est un outil robuste.

Il est donc nécessaire que le Premier ministre puisse imposer à tous les ministères (voire aux opérateurs et autorités administratives indépendantes) d'utiliser l'outil commun qu'est *Agora*, permettant d'abaisser encore le coût par consultation et de simplifier les canaux de communication avec les citoyens, à l'image du *Brasil Participativo* précité. *Agora* deviendrait alors le canal numérique unique de participation citoyenne dans le périmètre de l'État.

Une première décision dans ce sens est intervenue en juin 2026. Le Gouvernement a en effet décidé que l'application serait dorénavant utilisée par tous les ministères, les préfets et les

opérateurs de l'État pour leurs projets de consultation en ligne, afin « *d'ancrer le réflexe de la participation citoyenne dans la construction des politiques publiques* ». Une consultation thématique mensuelle sera également organisée. En parallèle de ces évolutions d'usage, la synthèse des contributions reçues devra être publiée, accompagnée d'une réponse sur les suites données aux propositions.

C - Des déclinaisons variées avec les laboratoires interministériels d'innovation territoriale et certaines autorités administratives indépendantes

Avec l'ambition de concevoir des politiques publiques plus proches, plus simples et plus efficaces, la DITP pilote et anime le réseau des laboratoires d'innovation publique des trois fonctions publiques et des opérateurs. Les 140 laboratoires présents sur l'ensemble du territoire - dont 17 placés auprès des préfets de région⁴⁴ - se veulent être un levier de transformation de l'action publique.

Leur vocation est d'abord de moderniser la sphère publique « de l'intérieur » après une saisine par un agent ou un service public, mais la participation citoyenne fait aussi partie des compétences revendiquées, aux côtés d'autres outils de conduite du changement (design de services, intelligence collective, innovation managériale, évaluation d'impact, etc.). La participation citoyenne est essentiellement l'apanage des laboratoires interministériels d'innovation territoriale à l'échelle régionale sous couvert du CIPC de la DITP. La moitié d'entre eux affichent la participation citoyenne parmi leurs champs d'intervention.

Alors que des exemples de projets s'appuyant sur de la participation citoyenne sont mentionnés sur certains sites des laboratoires interministériels, aucun bilan d'ensemble n'est disponible permettant de mesurer leur impact sur la qualité de la décision publique.

***État'LIN*, le laboratoire pionnier de la participation citoyenne**

Créé en 2017, *État'LIN* est porté par le préfet de la région Pays de la Loire. Ce laboratoire interministériel d'innovation territoriale bénéficie en moyenne sur la période 2021-2024 d'un effectif de cinq à sept équivalents temps plein (ETP), dont une part minoritaire du temps de travail est consacré à la participation citoyenne (l'équivalent au maximum de deux ETP).

Expertises et champs d'intervention

- Mettre les citoyens/usagers et les agents publics au cœur de la transformation de l'action publique.
- S'autoriser à requestionner les commandes.
- Utiliser la méthodologie du design (centrée usagers) pour identifier des solutions au plus près des besoins.
- Autoriser le droit à l'erreur, le pas de côté, inciter les agents à agir, à expérimenter, à oser.
- Capitaliser et partager les bonnes pratiques pour diffuser la culture de l'innovation dans les services de l'État.

⁴⁴ Les laboratoires interministériels d'innovation territoriale (LIIT) dont trois outre-mer.

Missions

- Accompagner des projets en plaçant les usagers au cœur des démarches.
- Développer la culture de la participation citoyenne dans les projets des services de l'État.
- Développer la culture de l'intrapreneuriat, de l'expérimentation et du droit à l'erreur.
- Acculturer les agents des services de l'État aux méthodes de l'innovation publique.
- Ancrer la recherche, la veille et la prospective dans l'action d'*État LIN*.

Bilan

- Huit projets menés depuis 2017 dont trois toujours en cours.
- Les collectivités locales sont impliquées dans six projets sur huit.
- Deux projets ont eu un impact mesurable (cf. partie 3).
- Au total, 945 citoyens ont été impliqués selon des modalités variées, mais sans tirage au sort
- Pas de saisine directe par les citoyens, les commanditaires sont variés (services de l'État, associations, collectivités locales) après appels à projets (AAP) avec l'administration territoriale de l'État systématiquement associée à chacun d'eux.
- Une redevabilité qui passe par les porteurs de projet.
- Un coût par projet ou global pas clairement établi.
- Pas encore de processus formalisé d'évaluation des projets.

En dehors de l'action de l'État au sens strict à travers la DITP, d'autres démarches sont mises en œuvre à sa périphérie, notamment au sein de quelques autorités administratives indépendantes (AAI).

La participation citoyenne chez les autorités administratives indépendantes

Sur 16 AAI répertoriées, quatre ont organisé, au titre de leur compétence normative (réglementation, autorisations, cahiers des charges, fixation de tarifs, octroi de licences), des consultations préalables du public pour éclairer des décisions prises par un collège plus restreint. Les méthodes de recueil de l'avis du grand public sont multiples : publication de projets soumis à commentaires, recueil de propositions, réunions ou conférences préparatoires. La garantie de la neutralité et de l'exhaustivité des modes de consultation est difficile à établir, faute de référentiel commun à tous les acteurs et de règles partagées.

Il est souvent difficile de distinguer ce qui relève de la consultation de parties prenantes (entreprises, associations professionnelles, ONG, etc.) de ce qui constitue une participation citoyenne. Le principe d'une consultation « par défaut » des citoyens est très inégalement appliqué par les AAI.

La transparence sur les procédures, la rigueur scientifique dans le recueil des opinions, la publication de celles-ci et la formalisation de leur prise en compte sont les points faibles de démarches souvent artisanales. Si le principe de consultation des citoyens devait être retenu pour l'ensemble des AAI, il serait indispensable que l'État fixe des principes assurant le caractère indépendant, fidèle et ouvert de ces consultations. De ce point de vue, l'article L121-15-1 du code de l'environnement fixe un cadre général à la procédure dite de « concertation préalable » qui *« permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, de son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable. »*

En sus des consultations menées avec les acteurs du marché des télécoms, l'ARCEP reçoit des contributions du grand public. Elles peuvent être nombreuses sur des sujets d'actualité comme la couverture mobile ou les fraudes à l'utilisation des numéros de téléphone. La mesure de l'impact des consultations publiques reste difficile. L'ARCEP cite toutefois quelques exemples : sur le plan de numérotation, un pic d'alertes sur la plateforme *J'alerte l'ARCEP* par rapport aux problèmes d'usurpation des numéros de téléphone a été détecté, ce qui a conduit l'Autorité à modifier son plan initial afin de répondre aux demandes des citoyens ; sur la couverture mobile du territoire, des remontées d'élus et de consommateurs ont conduit à des obligations renforcées pour les opérateurs.

II - La CNDP, un acteur central de la participation citoyenne

La Commission nationale du débat public (CNDP) est une institution ancrée dans l'histoire administrative depuis le milieu des années 1990. Sa création est partie du constat que la réglementation environnementale, fondée sur les enquêtes préalables et les déclarations d'utilité publique, ne permettait que partiellement la prise en compte des préoccupations des citoyens à l'échelle d'un projet précis, et non d'une zone ou d'une politique, et qu'elle intervenait très en aval de la décision de l'investisseur ou du décideur.

Le législateur⁴⁵ a décidé d'en faire une autorité administrative indépendante, *« chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement, d'équipement d'intérêt national »*, de plans ou programmes de niveau national, portés par des personnes publiques ou privées dès lors que ces projets *« présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »* Son rôle est donc d'assurer l'information et la participation du public à la prise de décision conformément à l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement qui dispose que *« toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »* La CNDP assure également le respect par la France de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁴⁵ Cf. [article L. 121-1 du code de l'environnement](#)

La CNDP ne se prononce pas sur le fond ou l'opportunité d'un projet, mais veille à ce que tous les points de vue soient pris en compte par les porteurs de projets ou de textes.

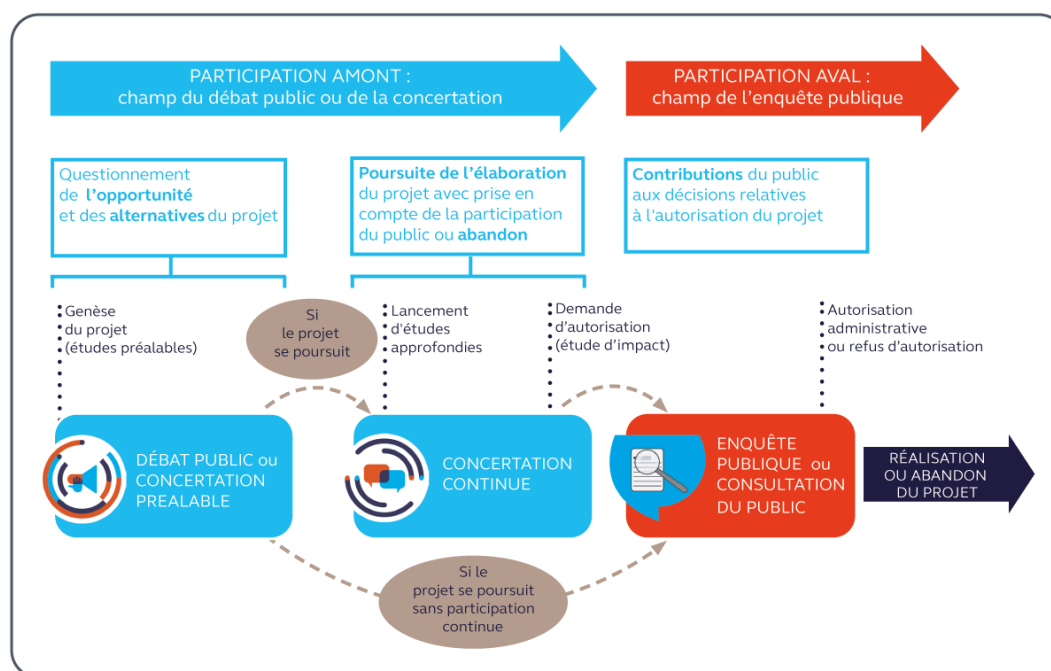
A - Une institution disposant d'une expertise et d'un cadre solide, qui ont permis la maturation des débats environnementaux en France

1 - Un volume d'activité croissant malgré un champ progressivement réduit

Pour les projets qui concernent l'environnement et le cadre de vie, le code de l'environnement prévoit des procédures permettant l'exercice de ces droits. Ces procédures se déroulent sur deux phases dites « amont » et « aval ».

La phase amont se situe à un stade où toutes les options et solutions sont possibles, au début du processus décisionnel lorsque le public peut exercer, pour reprendre les termes de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, « *une réelle influence* ». Le projet visé est encore en cours de conception, en amont de la phase d'instruction des diverses autorisations environnementales. Cette phase se déroule sous l'égide de la CNDP lorsqu'elle est saisie. Elle comprend la procédure de débat public ou la procédure de concertation préalable. Celles-ci, depuis les ordonnances de 2016, sont suivies de « concertations continues » jusqu'à l'ouverture de la participation de la phase aval (enquête publique – cf. schéma ci-dessous).

Schéma n° 1 : continuité de la participation du public lors de l'élaboration d'un projet



Source : CNDP

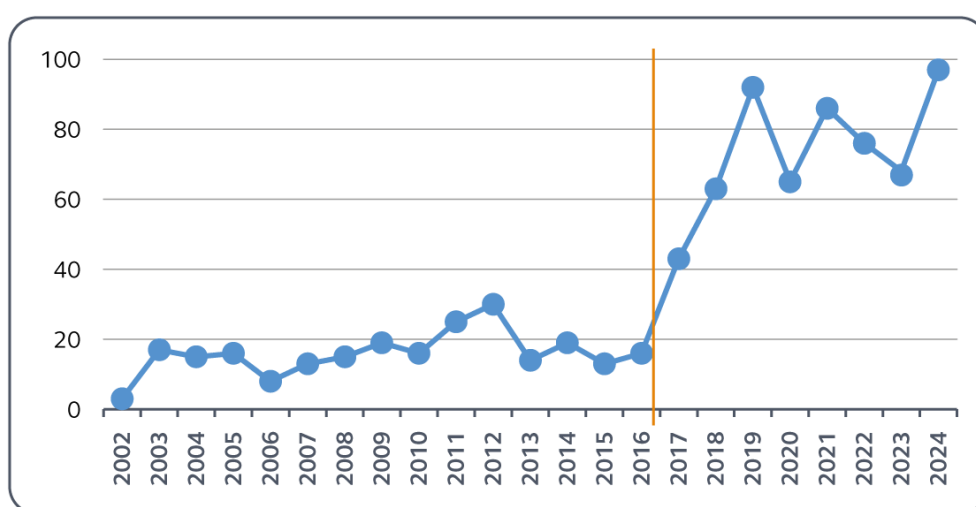
Depuis la création de la CNDP jusqu'en 2019, le droit à la participation a été progressivement étendu et renforcé avec trois grandes évolutions : la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité a notamment conféré à la CNDP le statut d'autorité administrative indépendante, la loi constitutionnelle de 2005 a conforté l'institution, et les ordonnances de 2016, portant réforme des procédures d'information et de participation du public, ont

notamment étendu les saisines obligatoires aux plans et programmes nationaux, créé un droit d'initiative citoyenne, et confié à la CNDP la constitution et gestion d'une liste nationale de garants.

Ce cadre fait l'objet d'une utilisation croissante. Depuis sa création, la CNDP a été saisie à 906 reprises, dont 120 débats publics sur des grands projets d'infrastructure (90 % des débats publics) ou sur des plans ou programmes (10 %).

Les concertations continues sous l'égide d'un garant (cf. article L. 121-14 du code de l'environnement), parce qu'elles font suite à une majorité de concertations préalables et de débats publics et qu'elles peuvent se prolonger dans le temps en fonction de l'élaboration du projet, ont tendance à devenir une activité prédominante en volume à la CNDP.

Graphique n° 6 : nombre de saisines traitées par la CNDP depuis 2002



Source : Cour des comptes à partir des données de la CNDP

74 concertations continues sont ainsi en cours en décembre 2025, ce qui correspond à 71 % des procédures. Paradoxalement, cette croissance d'activité s'est accompagnée d'une série de restrictions depuis 2019 sur le champ d'intervention de la CNDP, par des lois poursuivant un objectif de simplification des relations entre les citoyens et l'administration. De manière implicite, la consultation citoyenne est donc vue par le législateur comme un facteur de complexité de la décision administrative.

En 2018, la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC)⁴⁶ a réduit les délais de saisine par le public (2 mois), ce qui limite la portée du droit d'initiative.

En 2019, la loi relative à l'énergie et au climat⁴⁷ a exonéré la programmation pluriannuelle sur l'énergie (PPE) de la saisine de la CNDP pour l'organisation d'un débat public. Une concertation publique a eu lieu sur la PPE. Toutefois, à la différence d'un débat public organisé - où la CNDP assume l'ensemble de l'organisation du débat -, c'est le maître ouvrage qui identifie les questions qu'il juge nécessaires de poser lors d'une concertation.

⁴⁶ Cf. loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance

⁴⁷ Cf. loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat

En 2020, la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)⁴⁸ a créé des dispositifs de participation sur de nouveaux champs (notamment l'électronique), et des dérogations sur l'enquête publique. Elle double les seuils de saisine de la CNDP (> 600 M€ maintenant et non plus > 300 M€).

A contrario, le champ de la CNDP a pu être étendu par d'autres lois. En 2023, la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER)⁴⁹ a introduit le principe d'un débat public par façade maritime. Cela permet de débattre de l'ensemble des enjeux. La même année, la loi industrie verte⁵⁰ a transposé ce même principe à des zones industrielles homogènes. Ces simplifications conduisent cependant à supprimer les débats individuels sur chacun des projets.

2 - Une méthodologie qui fait référence

Les moyens consacrés à la mission de la CNDP demeurent modestes : quatorze agents sont affectés exclusivement à cette mission, répartis en trois pôles. L'essentiel des travaux est assuré par les garants de la procédure qui interviennent pour veiller au bon déroulement d'une concertation préalable ou d'un débat public. Ces garants sont inscrits sur une liste nationale. Dans l'exercice de leurs fonctions, les garants ont la qualité de « collaborateurs occasionnels du service public », au sens de la jurisprudence administrative, c'est-à-dire notamment qu'ils ne sont pas des salariés de la CNDP, mais indemnisés pour l'exercice de leur mission. Dix-sept délégués régionaux, désignés par la Commission, animent le réseau des garants de leur région et ont une mission de promotion de la participation du public, de diffusion des bonnes pratiques.

En termes de dispositifs et de modalités, de très nombreuses méthodes et outils ont été utilisés ou expérimentés (visites de terrain, ateliers cartographiques, ateliers thématiques, projections/débats, croisières/débats, réunions publiques, différents types d'assemblées citoyennes, réalités virtuelles interactives, photolangage, cartographie des controverses, outils numériques, webinaires, questionnaires, etc.). Leur combinaison dépend des enjeux spécifiques à un territoire, ainsi que des caractéristiques du public visé.

La loi permet enfin à la CNDP d'être sollicitée par des autorités compétentes ou des maîtres d'ouvrage, afin de les conseiller pour des dispositifs innovants non prévus par les textes. La CNDP a ainsi effectué une centaine de missions de ce type : par exemple, pour les États généraux de la mobilité à La Réunion, pour la concertation nationale sur l'Énergie par la Première ministre, l'ouverture à la participation du Conseil national de l'alimentation, la convention citoyenne pour le numérique responsable à Poitiers, etc.

S'agissant de la méthodologie, la CNDP met l'accent sur la notion de facilitation de la prise de parole des différents publics. Différents types d'accompagnement peuvent être prévus en fonction des modalités de participation organisées lors d'un débat public.

La qualité de l'information est aussi une dimension importante de la méthode. Elle prend trois formes différentes : le « *gathering* » (état des lieux de la connaissance et de la non-connaissance sur le sujet traité, réalisé par le maître d'ouvrage) ; la traduction (qui permet de

⁴⁸ Cf. [loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique](#)

⁴⁹ Cf. [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#)

⁵⁰ Cf. [loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte](#)

rendre accessible l'information destinée au public, notamment par les infographies ou les photomontages) ; la diffusion (choix des canaux permettant de toucher différents publics).

3 - Un suivi récent et efficace de l'impact des travaux de la CNDP

La CNDP a progressivement mis en place un système de mesure et d'analyse interne de ses activités. À ce stade, l'analyse porte principalement sur la nature des maîtres d'ouvrage, la durée des procédures, les types de projets, l'influence de la procédure participative sur la décision (les modifications) et l'état d'avancement des projets.

Ainsi, au 1^{er} décembre 2025, pour les 120 débats publics organisés, 94 % des maîtres d'ouvrage ont décidé de poursuivre leur projet à l'issue du débat. Parmi les projets poursuivis à l'issue d'un débat public, 63 % sont modifiés par le maître d'ouvrage. D'autres analyses sont en cours, sur les méthodes (de mobilisation, d'inclusion, d'information, etc.) ou thématiques (le climat, l'éolien-en mer, l'industrie, etc.), certaines ont déjà fait l'objet de publications (« notes d'éclairage »). Ce travail doit être poursuivi, mais aussi diffusé pour améliorer la confiance du public et susciter plus de participation par l'affirmation d'une redevabilité qui fonctionne.

Depuis 2019, à la suite de la réponse des maîtres d'ouvrage dans les procédures de concertations préalables et de débats publics, la CNDP émet un avis sur la prise en compte de la parole du public (et la complétude des réponses apportées par le maître d'ouvrage). Lors de l'ouverture de chaque concertation continue, la CNDP et les garants demandent au maître d'ouvrage d'organiser un événement de reddition des comptes, permettant au public d'être informé et de débattre de la manière dont ses observations et propositions ont été prises en considération dans la décision sur la poursuite du projet. Enfin, en 2022, la CNDP a publié un guide sur la continuité de la participation qui contient des lignes directrices visant à mieux assurer, à droit constant, la continuité de l'information et de la participation pour le public.

4 - Un coût maîtrisé

Les coûts de fonctionnement courant ainsi que du personnel permanent de la CNDP sont pris en charge par le budget du ministère de la transition écologique (MTE). L'externalisation concerne à titre principal l'organisation des débats publics. Pour le reste, la CNDP a recours à des prestataires externes en matière informatique. Le budget de fonctionnement interne de la CNDP (hors dépenses de personnel) s'élevait à 878 000 € en autorisations d'engagement (AE) et 889 000 € en crédits de paiement (CP) en 2025. Ces montants sont en légère baisse pour le fonctionnement depuis 2019.

Les charges de personnel permanent s'élevaient à 3,1 M€ en 2025, se décomposant de la manière suivante : 472 871 € pour les membres du bureau de la CNDP ; 885 530 € pour les agents. S'y ajoutent 1 689 626 € pour les garants et 58 021 € pour les commissaires.

L'organisation des débats publics passe par un accord-cadre (marché M21) comprenant quatre lots, chacun d'un montant annuel maximal de 2,5 M€ HT. Ils portent sur la constitution des secrétariats généraux des commissions particulières ; du conseil méthodologique, de la mobilisation du public et l'animation des débats ; la communication des débats publics et enfin leur logistique. Ce marché couvre une période de quatre ans entre, selon les lots, 2022 et 2026. Certaines dépenses passent en outre hors accord-cadre.

Ces prestations sont imputées et suivies par débat, et font l'objet d'une refacturation intégrale aux maîtres d'ouvrages. Au total, entre 2022 et 2024, 12,66 M€ ont été décaissés par la CNDP pour l'organisation de dix débats⁵¹.

Tableau n° 4 : coûts d'organisation des débats (2022-2024) en milliers d'euros

	Total	Minimum par débat	Maximum par débat	Moyenne générale
Personnel	3 837	260	580	384
Communication	2068	132	362	207
Logistique	3066	70	533	307
Ingénierie	2465	86	498	246
Hors accord-cadre	1 227	0	642	123
Total	12 663			1 266

Source : CNDP

Note : les minima et maxima ne peuvent être additionnés car ils relèvent de débats différents pour chaque prestation ; la moyenne générale résulte d'arrondis à l'unité supérieure

La CNDP indique qu'elle a entamé une réflexion sur l'internalisation des charges spécifiques aux commissions particulières. Tant pour des raisons de coût que de conservation de l'expérience, cette réflexion doit être poursuivie.

S'agissant des dépenses par citoyen des opérations de la CNDP, on peut aboutir aux montants individuels suivants :

Tableau n° 5 : coûts par citoyen des travaux de la CNDP (2022-2025) en €

	Minimum	Maximum	Moyenne	Médiane
Coût consultation du site internet du débat public	9	33	22	23
Coût vue sur les réseaux sociaux	0,01	2	0,37	0,03
Coût du débat public par personne participante	84	266	161	149

Source : CNDP

Note : le coût est rapporté aux personnes participant aux réunions publiques uniquement (et pas à l'ensemble des débats)

Ces coûts apparaissent adaptés aux enjeux. Il faut cependant relever le montant unitaire élevé de chaque consultation du site internet, qui traduit la faible fréquentation de ces sites pour les personnes impliquées dans les différents débats.

⁵¹ Hors « la mer en débat », nouveau dispositif.

5 - Une prise en charge des coûts par les maîtres d'ouvrage, partielle et insuffisante

Le financement de ces coûts propres à chaque opération de la CNDP est assuré par les paiements réalisés par voie de fonds de concours par les maîtres d'ouvrage, dans les conditions fixées par les dispositions de l'article L. 121-6 du code de l'environnement.

Le suivi de ces fonds de concours est efficacement réalisé par la CNDP. Lorsque la maîtrise d'ouvrage relève de l'État, une délégation de gestion est donnée à la Commission par le responsable du programme budgétaire 174 - *Énergie, Climat* ou 203 - *Infrastructures de transports*. Hors État, une convention est passée directement avec le maître d'ouvrage comprenant un appel du fonds de concours à hauteur de 80 % du montant total envisagé dès la signature de la convention, puis de 15 % dès l'ouverture du débat. Une fois le débat clôturé, le surplus éventuel qui subsiste au fonds de concours est restitué au maître d'ouvrage.

Cette prise en charge par les maîtres d'ouvrage est parfaitement légitime. Elle est toutefois partielle car les fonds de concours ne prennent en compte que les dépenses directes des débats publics qui sont externalisées, notamment le salaire des secrétariats généraux et leurs frais de mission, ainsi que les trois grands marchés portant sur le conseil méthodologique, sur la mobilisation du public et l'animation des débats publics, ainsi que sur la communication et de logistique des débats publics.

Deux types de dépenses échappent donc à la « refacturation » aux maîtres d'ouvrage : les frais généraux de la CNDP ainsi que les coûts liés aux garants, aux membres de commissions particulières et les frais d'expertise qui sont également pris en charge par le budget de la CNDP.

Dans le souci de respecter l'indépendance de la CNDP, l'élargissement de l'assiette des dépenses mises à la charge des maîtres d'ouvrage pourrait prendre en compte les dépenses directement rattachables à un débat en particulier (frais d'expertise et de garants en particulier), tout en laissant le fonctionnement opérationnel courant de la CNDP (essentiellement des dépenses de personnel) à la charge du budget du MTE (cf. recommandation n° 5 *infra*).

B - Une évolution qui s'impose pour permettre à la CNDP de jouer un rôle plus important

Malgré les efforts récents de la CNDP pour assurer un suivi rigoureux des projets examinés, l'analyse de ces derniers montre que le lien est souvent ténu entre la tenue d'un débat public et une économie de fonds publics ou privés pour des projets mal calibrés ou inutiles. En outre, l'abandon d'un projet pour une alternative ne signifie pas nécessairement que celle-ci sera moins onéreuse. Enfin, le coût des débats eux-mêmes doit être pris en compte dans le bilan puisqu'il est refacturé au maître d'ouvrage.

À titre d'exemple, le débat public sur la nouvelle entrée ouest (NEO) de Saint-Denis à La Réunion a ainsi montré, en 2020-2021, que la partie routière du projet proposé (entre 300 et 600 M€) ne correspondait pas aux attentes du public et n'aurait pas permis de fluidifier le trafic automobile tout en ayant un impact environnemental important. Seule la partie réaménagement du littoral a été poursuivie par la maîtrise d'ouvrage. Pour la partie mobilité, la Région Réunion a retenu une alternative débattue et a saisi la CNDP d'un nouveau projet de train.

De même, le projet *RhôneRégia* de barrage hydroélectrique sur le Rhône en amont de la confluence avec l'Ain a été abandonné en 2024 à l'issue de la concertation préalable. Le projet

aurait notamment, selon la DGEC responsable du projet, « *soulevé des risques techniques sur le projet EPR2 de 13 Bugey qui aurait pu conduire à une augmentation des coûts et un retard de calendrier pour ce projet* ». Le montant de l'investissement évité n'est pas connu de la CNDP.

Enfin, les quatre débats publics sur la mise à jour des documents stratégiques de façade (DSF) et de cartographie de l'éolien en mer, en associant la planification maritime à la planification énergétique, ont permis à la maîtrise d'ouvrage d'identifier en 2024 des zones potentielles d'installation de production d'énergie renouvelable en mer à hauteur de 45 GW environ. Ils ont ainsi exonéré les porteurs de projets de l'organisation de plusieurs dizaines de débats publics sur des futurs projets de parc éolien en mer. De manière similaire, en 2025, le débat public global Fos-Berre-Provence a porté conjointement sur plusieurs projets de réindustrialisation et de décarbonation du territoire de Fos-sur-Mer et de l'étang de Berre. L'économie - bénéficiant *in fine* aux maîtres d'ouvrage et donc aux projets - a été incontestable par rapport à la tenue d'opérations propres à chaque projet, même s'il est aujourd'hui difficile de la chiffrer puisque l'ensemble des projets individuels n'ont pas encore été menés.

La CNDP est donc un acteur reconnu de la participation citoyenne du fait d'une méthodologie éprouvée et d'un impact réel sur la qualité des projets qui lui sont soumis et leur acceptabilité par la population concernée. La Commission est encouragée à poursuivre l'évaluation de ses travaux et à œuvrer à une simplification de sa procédure amont avec celle, aval, des enquêtes publiques.

III - Le grand débat de 2019, un évènement exceptionnel

Le grand débat national est annoncé fin 2018 par le Président de la République pour permettre une sortie « politique » de la crise des gilets jaunes de l'automne précédent. Il se déroule sur une période courte, de janvier à avril 2019.

Quatre thèmes structurent l'ensemble du dispositif : la fiscalité et les dépenses publiques, l'organisation de l'État et des services publics, la transition écologique, la démocratie et la citoyenneté. D'autres sujets (pouvoir d'achat, emploi, santé, éducation) sont souvent évoqués par les participants, mais ils ne figurent pas formellement parmi les grands axes définis au départ.

Ses modalités de participation en font un événement unique, par leur diversité et le nombre de participants. Le dispositif combine en effet plusieurs canaux : réunions locales, contributions en ligne, cahiers de doléances en mairie et événements thématiques. Le bilan officiel souligne que 10 134 réunions publiques se sont tenues, 16 337 communes ont ouvert des cahiers citoyens, 1 932 884 contributions ont été faites en ligne, et 27 374 courriers ou courriels reçus par les organisateurs.

Cette courte durée ainsi que l'ampleur de l'organisation ont conduit à créer un dispositif *ad hoc* qui, pour l'essentiel, a fonctionné entre décembre 2018 et juillet 2019. Il a été animé par deux ministres, ainsi que par un collège de cinq garants (Jean-Paul Bailly et Isabelle Falque-Pierrotin nommés par le Premier ministre, Pascal Perrineau par le Président du Sénat, Guy Canivet par le Président de l'Assemblée nationale, Nadia Bellaoui par le Président du CESE).

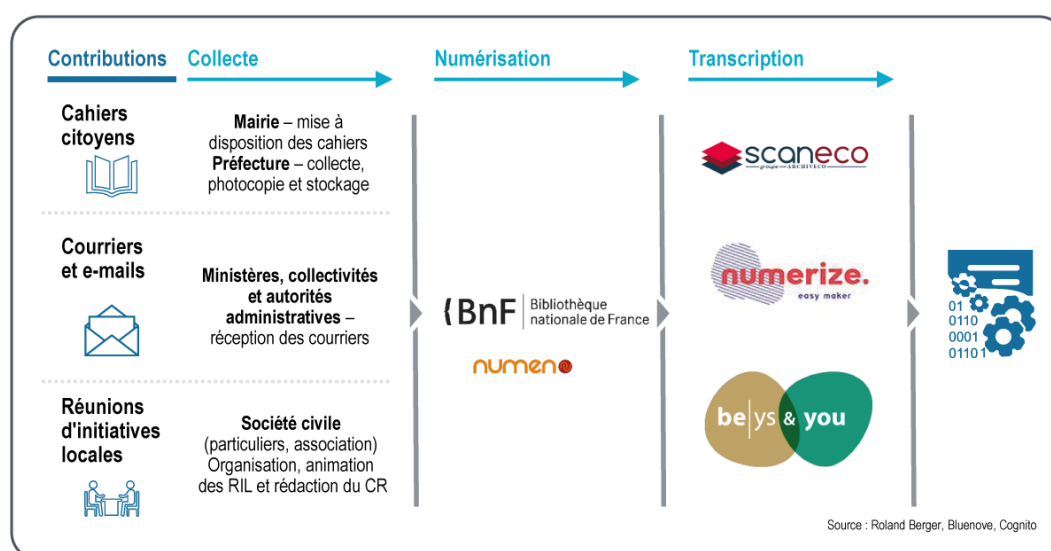
Les conclusions ont été présentées le 8 avril 2019 par le Premier ministre.

A - Un évènement unique

La multiplicité des événements et des contributions individuelles comme collectives renvoie, dans l'imaginaire collectif, à la préparation des États généraux de 1789 et aux cahiers de doléances rédigés à cette occasion. Aux moyens d'expression traditionnels, s'est ajoutée l'expression en ligne qui a contribué à démultiplier les contenus à prendre en compte.

Dans ce contexte, le recours à plusieurs prestataires extérieurs apparaissait indispensable. Pour cela, plusieurs canaux contractuels ont été utilisés. Le cabinet Eurogroup a été chargé du pilotage d'ensemble et de l'organisation des conférences citoyennes. Le traitement des données issues de la plateforme numérique a été réalisé par OpinionWay. Enfin, le consortium Roland Berger – Bluenove – Cognito a eu pour mission de dépouiller l'intégralité des contributions écrites, à l'issue d'un traitement complexe.

Schéma n° 2 : processus de traitement des contributions au grand débat national



Source : mission grand débat national

Le Gouvernement a fait le choix de créer une structure temporaire de projet, la mission Grand débat, chargée de l'organisation logistique et de la conduite des différents formats de discussions et de contributions. Elle a regroupé une quarantaine de personnes fonctionnaires, contractuels, et salariés des cabinets prestataires.

Cette structure, sans statut juridique, a mené toutes ses opérations (recrutement de fonctionnaires et de contractuels, recours à des prestataires de services extérieurs, financement des dépenses de fonctionnement, etc.) à travers le ministère de la transition écologique (MTE), ordonnateur des dépenses.

Le MTE est intervenu sous deux formes. Il a d'abord passé les marchés nécessaires à la mobilisation des différents prestataires par le biais de marchés existants (accords-cadres de l'UGAP, marché interministériel de la DITP, marchés ministériels de communication du MTE) ou *ad hoc* (numérisation des contributions par exemple). Une convention a été passée avec la Bibliothèque nationale de France (BNF) pour scanner l'intégralité des documents du débat, à un tarif qui est cohérent avec les prix du marché de l'édition (55 cts d'euro la page), auquel s'est ajouté le coût d'une photocopie de l'ensemble des documents (24 825 € HT).

Il a ensuite dû préfinancer les déplacements des 1 800 citoyens invités dans les diverses conventions (transports, hébergement, repas, etc.). La réglementation des missions des agents publics a été à cette occasion rigoureusement mise en œuvre, à travers la prise d'un arrêté ministériel établissant les règles de prise en charge des frais de déplacement des participants aux conférences et le recours à l'accord-cadre interministériel relatif aux prestations de voyage (transports et hébergement).

Les garants du débat s'étaient interrogés sur la possibilité de s'exonérer des accords-cadres interministériels existants pour avoir recours à des marchés d'innovation. Le MTE s'y est opposé compte-tenu de l'inadéquation de ces marchés.

B - Un bilan financier de l'opération globalement satisfaisant

Un premier bilan financier de l'opération a été communiqué en mai 2019⁵², mentionnant un coût total prévisionnel de 12 M€ (cf. annexe n° 6).

Cette synthèse initiale a été affinée, sans écart important, lors de la préparation du projet de loi de finances (PLF) 2020 par une note de synthèse du MTE aboutissant à un budget global de 11,1 M€, dont 6,5 M€ portés par le ministère, le solde par d'autres entités ministérielles et interministérielles. Les contributions en nature des services déconcentrés de l'État (notamment pour l'organisation des conventions régionales) n'ont pas été comptabilisées dans ce total. Le tableau en annexe n° 7 synthétise les principaux postes du coût définitif du grand débat.

Le montant de 12 M€ n'est pas disproportionné, eu égard au nombre de citoyens ayant contribué d'une manière ou d'une autre aux travaux du Grand débat (10 000 réunions publiques et près de 2 millions de contributions).

C - Une exploitation potentielle des données du grand débat à encadrer

La question se pose en revanche de l'utilisation des contributions collectées durant le grand débat. L'ensemble de ces contributions a été déposé aux archives nationales, dans un format exploitable puisque la numérisation, la transcription et l'analyse ont été réalisées pour l'ensemble de ces contributions. Les cabinets de conseil ayant participé au projet en 2019 confirment que les outils aujourd'hui disponibles d'intelligence artificielle permettraient des analyses plus fines, en réutilisant le matériau de base archivé. Il serait utile d'achever son exploitation pour constituer une base de données qui pourrait être utilisée comme référentiel dans le cadre des prochaines consultations citoyennes, quelle que soit leur forme, et nonobstant le travail futur des historiens.

Cette base de données devrait respecter les règles posées par la CNIL en matière de données personnelles. Cette dernière souligne qu'un acteur public peut, dans le cadre de ses missions de service public, mettre en œuvre un traitement des données personnelles, à partir du moment où ce traitement est sécurisé.

En revanche, se pose la question de la mise à disposition du public de ces données. Deux cas de figure se présentent : les données collectées dans un cadre collectif (procès-verbaux de réunions publiques, registres ouverts en mairie) sont des informations publiques dont la

⁵² Question écrite 18107, publiée le 26 mars 2019 au JO, réponse publiée le 21 mai 2019 au JO.

divulgaration ne poserait pas de difficulté. Notamment, les « cahiers de doléances » - qui ont été ouverts au public en mairie - sont des archives publiques régies par les articles L. 213-1 et 2 du code du patrimoine. Les informations qu'ils contiennent sont accessibles à tous et en principe librement communicables. Le second cas de figure est celui des contributions individuelles présentant des données personnelles (courriers, courriels, contributions sur la plateforme). Dans ce cas, faute d'un accord explicite des contributeurs à l'utilisation publique de leurs données, une anonymisation ou une « pseudonymisation »⁵³ serait indispensable.

Par ailleurs, plusieurs mairies ont inséré dans les cahiers de doléance des contributions reçues après coup par lettre ou par courriel, sans que les auteurs aient nécessairement donné leur accord alors même que ces contributions peuvent contenir des données nominatives. À défaut d'anonymisation, les cahiers avec adjonction de courriers ou courriels avec présence d'informations relatives à la vie privée ne sont communicables que passé un délai de 50 ans à compter de la date du document⁵⁴.

Cette base de données est sans précédent depuis des cahiers de doléances de 1789, et sa valeur est dépendante des délais de sa mise à disposition. Aujourd'hui, son coût d'établissement n'est pas connu et dépend des volumes à anonymiser, qui restent à évaluer. Comme la DITP a vocation à être maître d'ouvrage d'un tel projet, la Cour recommande qu'elle mène une étude évaluant la faisabilité et le coût de l'anonymisation des contributions déposées à l'occasion du grand débat. Cela devrait permettre en 2026 de réaliser un premier projet-test, prélude à une décision de lancer l'ouverture de la base de données. Sur ce fondement, une décision interministérielle de réalisation pourrait être prise, qui serait une contribution substantielle à toutes les démarches de participation citoyenne à venir.

IV - Les conventions citoyennes, une pratique en voie de stabilisation avec les questions centrales de l'initiative et de la redevabilité

Historiquement, le CESE est principalement investi de cinq missions : conseiller le Gouvernement, le Parlement et participer à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale du pays ; favoriser, à travers sa composition, le dialogue entre les catégories socioprofessionnelles ; contribuer à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental ; promouvoir un dialogue constructif et une coopération avec les assemblées consultatives créées auprès des collectivités territoriales et auprès de ses homologues européens et étrangers ; contribuer à l'information des citoyens.

Il peut être saisi pour avis ou consulté par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat. Le Conseil peut, en outre, s'autosaisir et appeler ainsi l'attention du Gouvernement et du Parlement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires.

⁵³ L'anonymisation rend l'identification d'une personne impossible alors que la pseudonymisation dépersonnalise les données (pseudos) qui restent potentiellement ré-identifiables sous contrôle.

⁵⁴ [Site des Archives nationales](#).

Enfin, depuis une loi organique du 28 juin 2010, il peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social et environnemental.

A - La réforme de 2021 fait du CESE un acteur central de la participation citoyenne en France

La loi organique du 15 janvier 2021 modifie profondément l'institution. Outre le seuil de saisine par pétition, qui passe de 500 000 personnes majeure à 150 000, le CESE 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. » (Cf. article 4). À cette fin, il peut organiser une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation. Concrètement, le Conseil déploie de nombreuses méthodes de participation.

Tableau n° 6 : les différents dispositifs de participation mis en œuvre par le CESE

	Nombre de citoyens	Modalités de désignation	Temps consacré	Nombre de sollicitations
Conventions citoyennes	130 à 185	Tirage au sort	7 à 9 sessions de 3 jours	Le climat (2019), la fin de vie (2023) et les temps de l'enfant (2025)
Citoyens intégrés aux travaux de commissions	15	Tirage au sort	Environ 6 mois	Participation démocratique des jeunes (2022), Intelligence artificielle (2025) et financement de la perte d'autonomie (2024)
Journées délibératives	Entre 20 et 100 citoyens	Tirage au sort panélisté sur les volontaires	Une journée	12 journées délibératives organisées depuis 2021 à l'image des aides de l'UE (2025), de l'École de la réussite (2024) et du Parasport (2023)
Ateliers dans les territoires	Pas défini	Volontariat	2h à 4h	54 depuis 2021 dont 30 pour la convention citoyenne sur les temps de l'enfant (CCTE)
Panels d'enfants et d'adolescents	20	Tirage au sort panélisté sur les volontaires	2 sessions de 3 à 4 jours	2 panels d'enfants ont été mis en place : santé mentale des jeunes et les temps de l'enfant
Plateformes numériques	Pas défini	Volontariat	Indéterminé	10 saisines ont été nourries d'une plateforme participative
Recueil des pétitions citoyennes	150 000	Volontariat	Indéterminé	200 pétitions ont été déposées depuis la création de la plateforme en 2023, 70 sont actuellement actives et aucune n'a franchi le cap des 150 000

Source : Conseil économique, social et environnemental

De cette liste, il ressort que les conventions citoyennes constituent l'activité « phare » concentrant l'essentiel des moyens affectés à la participation citoyenne (cf. *infra*). Il en ressort également deux catégories de dispositifs : ceux en œuvre pour nourrir les propres travaux du CESE et ceux qu'il organise pour le compte d'institutions tierces, dans un cadre partenarial ou de saisine officielle, à l'image des conventions citoyennes. Enfin, parmi les dispositifs à la discrétion du CESE figurent les commissions dites « mixtes » qui réunissent des citoyens tirés au sort (1/3) et des élus (2/3).

Le nombre de démarches de participation citoyenne a progressé depuis 2021, ce qui montre l'acculturation en la matière du CESE, tout en témoignant aussi d'un risque d'éparpillement selon le rapport de la Cour des comptes sur la gestion de l'institution publié en juillet 2025⁵⁵.

Tableau n° 7 : nombre de démarches de participation citoyenne depuis la réforme organique

	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre de démarches	2	3	4	9	5

Source : Cour des comptes d'après les données du CESE

B - Une initiative qui échappe pour l'heure aux citoyens

Un premier sujet de questionnement concerne l'initiative de la participation et surtout des thèmes qui sont soumis à l'avis des citoyens.

En effet, derrière les trois emblématiques conventions citoyennes nationales sur saisine du Premier ministre, toutes les autres consultations des citoyens à travers les dispositifs susmentionnés l'ont été à l'initiative du Conseil à travers sa programmation des travaux découlant des saisines de l'exécutif, du Parlement ou du CESE lui-même. Les sujets ouverts à la participation sont déterminés par le bureau sur proposition de la commission concernée et selon un cadrage suggéré par la direction de la participation (calendrier, sujet et problématisation, objectifs de la participation et modalités).

Même en cas de pétition dépassant les 150 000 signatures, ce qui ne s'est jamais encore produit, le bureau du CESE statue sur sa recevabilité. En cas de réponse positive, le CESE enclenche une saisine qui aboutira, comme pour toutes les autres saisines, à un avis adressé au Premier ministre, au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat (cf. annexe n° 8). L'impact d'une telle pétition est d'autant plus putatif que l'avis ne sera pas obligatoirement adossé à l'organisation d'une convention citoyenne.

À cela s'ajoute un frein technique puisque le dépôt d'une pétition ou une signature nécessite une authentification forte à travers la création d'un compte ou par *FranceConnect*. L'ensemble peut expliquer un succès très limité car sur les moins de 70 pétitions en cours sur le site internet de l'institution, aucune ne dépasse 2 500 signatures.

Face à ces difficultés, le CESE a décidé en 2017 d'instaurer une veille des pétitions qui ne lui sont pas directement adressées. Il affirme avoir adopté dix avis et résolutions sur la base

⁵⁵ Cour des comptes, *Le Conseil économique, social et environnemental*, juillet 2025.

de 27 pétitions citoyennes. Alors que la totalité de ces pétitions dépasse neuf millions de signataires, leur volume est très variable selon les textes, allant de seulement 170 à plus de 2,3 millions (cf. annexe n° 9), sans que les critères de sélection par le bureau ne soient explicités. Le CESE affirme que « *L'objectif de cette veille de pétitions qui ne sont pas adressées directement au CESE est de faire ressortir les signaux faibles de mobilisation citoyenne, afin d'identifier les sujets de préoccupation majeurs pour les citoyennes et citoyens. Ainsi, le nombre de signatures n'est pas toujours l'indicateur principal pour sélectionner les pétitions à faire figurer dans cette veille : il s'agit également du nombre de pétitions qui reviennent sur un même sujet, y compris si elles n'ont pas récolté un nombre élevé de signatures.* »

Il conviendrait de rendre plus attractif ce droit à saisine du CESE par les citoyens par voie de pétition en y adossant une plus grande redevabilité : en cas de recevabilité « technique »⁵⁶ de la pétition, mise en place d'une convention citoyenne puis information quant aux suites législatives ou réglementaires données aux conclusions de ladite convention.

La Cour recommande de déposer, d'ici fin 2028, un projet de loi visant à modifier la loi organique du 15 janvier 2021, afin de permettre qu'une pétition déposée dans les conditions définies par cette loi entraîne automatiquement la mise en place d'une convention citoyenne sur le thème de ladite pétition.

C - Une cohabitation des « parties prenantes » et des citoyens qui interroge

La loi organique de 2021 a donné la faculté au CESE de recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence, y compris par l'entremise du tirage au sort. Cela peut *a priori* surprendre car la vocation du CESE est d'impliquer les forces économiques, sociales et environnementales du pays, soit les corps intermédiaires et non directement les citoyens, dans les processus législatifs et, plus généralement, d'élaboration des politiques publiques par la formulation d'avis. La cohabitation des élus de cette assemblée avec des citoyens dans les travaux aboutissant à ces avis pose un certain nombre de questions.

1 - La question du tirage au sort et de sa représentativité

L'objectif du tirage au sort est de s'écarter des parties prenantes et groupes d'influence pour recueillir directement l'avis des citoyens sur un sujet donné. C'est pour cela qu'il est recommandé par l'OCDE comme un des critères de réussite d'un processus délibératif : cette méthode « *garantit la chance égale de presque chaque citoyen à être invité à participer à une délibération publique* ». Elle permet également « *de protéger le processus de l'influence excessive d'intérêts particuliers* » et « *d'obtenir un échantillon plus varié et plus diversifié que tout autre processus de recrutement.* »⁵⁷

Pour les conventions citoyennes menées par le CESE, et bien qu'un tirage au sort ait lieu, la participation des citoyens repose sur le volontariat au terme de ce processus et sans dispositif

⁵⁶ Soit un seuil de 150 000 signatures.

⁵⁷ *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques – La vague délibérative*, synthèse, OCDE, 2020, p. 26.

contraignant à l'image de celui des jurés d'assises. Cela entraîne *de facto* un biais conduisant à ce que la convention soit davantage constituée de personnes déjà investies dans le thème traité, les personnes moins intéressées ayant une propension à décliner la proposition de participer, point déjà soulevé dans le rapport de la Cour des comptes sur le CESE⁵⁸.

C'est ce a notamment été le cas lors de la convention sur le climat. Selon son rapport d'évaluation⁵⁹, « *le choix initial de ne retenir que les citoyens volontaires a été un biais important pouvant ainsi influencer les orientations et propositions discutées lors de la CCC. 62 % des citoyens se sont déclarés eux-mêmes comme étant très engagés dans les sujets relatifs à l'environnement et au climat.* » Or, en 2025, la part des citoyens français se disant « engagés » pour réduire l'impact de leur consommation sur l'environnement et sensibiliser est de 13 %⁶⁰. Selon un sondage de septembre 2025, le changement climatique n'arriverait qu'en 7^{ème} position des préoccupations des Français⁶¹.

Des exercices de participation citoyenne comparables ont choisi de contrer ce biais en introduisant un critère supplémentaire de représentativité, celui de l'examen préalable du positionnement de chacun sur la question en débat⁶². Le CESE n'y est pas favorable parce qu'il craint que cela mette de côté les citoyens ne souhaitant pas répondre ou conduise des personnes qui n'ont pas d'opinion à en créer une artificiellement pour répondre à la question posée. Il estime aussi que l'opinion préalable n'a pas à être prise en compte, 53 % des participants à la convention sur la fin de vie ayant changé d'avis au moins une fois au cours des travaux. La démarche a pourtant été retenue par les organisateurs de l'assemblée du climat du Royaume-Uni. En France, un tel critère a été utilisé par la DITP pour certains de ses travaux de sélection des citoyens, notamment en 2021 pour la conférence sur l'avenir de l'Europe.

2 - Une gouvernance des conventions citoyennes à clarifier afin de garantir son indépendance

En dehors de la représentativité du panel des citoyens tirés au sort, un autre déterminant de la confiance dans les conventions citoyennes se situe dans les garanties données quant à l'indépendance des instances de gouvernance, à savoir le comité de gouvernance et le collège des garants.

Le premier est composé d'une quinzaine de membres dont une moitié de conseillers du CESE, l'autre moitié comprenant des experts de la participation et du sujet soumis au panel de citoyens, ainsi que deux citoyens de la convention précédente.

Le collège des garants, obligation légale⁶³, est habituellement composé de trois ou quatre personnalités avec une désignation totalement à la main du Conseil.

⁵⁸ Cour des comptes, *Le Conseil économique, social et environnemental*, juillet 2025, pp. 23-24.

⁵⁹ *Rapport et recommandations du groupe de retour d'expérience de la convention citoyenne pour le climat*, CESE, mars 2021, pp. 107-108.

⁶⁰ *Baromètre de la consommation responsable 2025 - GreenFlex et l'ADEME*

⁶¹ *Ipsos Ce qui préoccupe les Français - Septembre 2025*

⁶² Lors des tirages au sort en vue de déterminer le panel de citoyens composant les conventions citoyennes, la société Harris Interactive mandatée par le CESE a fondé leur recrutement sur six critères : le sexe, l'âge, les typologies d'aire urbaine (grands pôles urbains, deuxième couronne, communes rurales), la région d'origine en fonction de son poids démographique, le niveau de diplôme et la catégorie socioprofessionnelle.

⁶³ Cf. article 4-3 de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au CESE.

Or, cette gouvernance a fait l'objet de nombreuses critiques lors des évaluations des différentes conventions.

Pour le groupe de retour d'expérience de la convention citoyenne pour le climat, la composition du comité de gouvernance « *résultait directement des critères de la lettre du Premier ministre⁶⁴ et sans doute d'un compromis nécessaire mais totalement opaque. [...] La présence en son sein de personnes issues de l'administration du ministère en charge des politiques climatiques, utiles et investies par ailleurs, soulève néanmoins la question du risque d'un conflit d'intérêt* »⁶⁵. Le rapport pointe également le manque de neutralité d'un des garants qui, « *jouissant d'une audience médiatique, n'a cessé de s'exprimer publiquement et personnellement tout au long du déroulement de la CCC, sans que rien ne l'en empêche.* » Il mentionne aussi « *le manque d'information sur les critères et le choix des experts* » ainsi que des réunions avec le gouvernement, les ministres concernés, des parties prenantes (syndicats, ONG, etc.) où les membres de la convention se trouvaient généralement très minoritaires.

Alors que l'évaluation finale de la convention sur la fin de vie menée par le CREDOC⁶⁶ salue « une réussite citoyenne », elle souligne aussi la nécessité de veiller à l'indépendance du comité de gouvernance vis-à-vis de l'institution organisatrice qu'est le CESE. Elle appelle à une claire répartition des rôles entre le comité et le collège des garants qui, chargé du contrôle du bon déroulement procédural et déontologique de la convention, a participé à des réunions du comité de gouvernance avec « *une association parfois très étroite au pilotage de la démarche* ». Pour les évaluateurs du CREDOC, « *un rapprochement avec la CNDP peut être souhaitable afin de caler a minima le rôle des garants et les attentes vis-à-vis de leurs contributions.* »

En dépit de la qualité de l'organisation, d'une satisfaction assez générale des différents acteurs et des efforts menés par le CESE pour tenter de clarifier les rôles et donner des garanties d'indépendance via, notamment, un règlement intérieur signé par l'ensemble des membres du comité de gouvernance, les critiques ont perduré lors de la dernière convention sur les temps de l'enfant. Le premier avis du collège des garants a ainsi souligné la nécessité d'une plus grande transparence dans les choix majeurs de méthodes et de techniques d'animation et juge « essentiel » l'association des citoyens à certains choix méthodologiques ainsi que leur contribution à l'élargissement du socle documentaire comme à l'élaboration du programme d'auditions. Les garants y ont appelé « à la vigilance » quant aux choix des intervenants afin de garantir un pluralisme en matière d'expertises, de points de vue que de statuts des personnes à solliciter.

3 - L'articulation délicate de la participation citoyenne avec les travaux des commissions du CESE

Un autre point régulièrement évoqué concerne un manque de clarté entre la participation citoyenne et les travaux habituels des commissions de cette assemblée alors que la participation

⁶⁴ La Convention citoyenne pour le climat a été officiellement lancée par une lettre de mission du Premier ministre, datée du 2 juillet 2019, adressée au Conseil économique, social et environnemental. Elle fixait le cadre de la Convention, dont ses critères de gouvernance.

⁶⁵ CESE, *Rapport et recommandations du groupe de retour d'expérience de la convention citoyenne pour le climat*, mars 2021.

⁶⁶ *Évaluation des dispositifs d'organisation de la convention citoyenne sur la fin de vie*, CREDOC, octobre 2023.

citoyenne fut conçue dès le départ comme étant en appui du CESE dans l'exercice de ses missions⁶⁷, ce qui peut expliquer une certaine ambiguïté.

Chaque rapport des conventionnels est concomitant avec un rapport de la commission concernée du CESE sur le même thème⁶⁸. Cela signifie qu'une commission du CESE mène des travaux en parallèle de ceux de la convention en cours. Cela entraîne une certaine confusion et incompréhension de la part des acteurs comme le mentionne le CREDOC⁶⁹. Lorsque des échanges ont eu lieu entre les rapporteurs de la commission et les citoyens, « *cette articulation n'a pas convaincu les différents acteurs interrogés sur le sujet, qui soulignent les difficultés qu'ont pu exprimer les citoyens à comprendre l'articulation des travaux de cette Commission avec les leurs* ». L'organisme d'études et de recherche plaidait ainsi pour une meilleure répartition des travaux entre les conventions et les commissions, soit « *décorrélér les calendriers et mener des travaux sur des champs complémentaires, des problématiques non traitées par les conventions, ou adopter une autre interprétation de la loi, conduisant à ne plus adosser les travaux des conventions avec ceux des Commissions du CESE* ». Le CREDOC évoquait même un « *sentiment de dépossession* » de la part des conseillers pour la convention citoyenne sur le climat, mais le CESE estime que ce sentiment ne serait plus une réalité aujourd'hui.

Ce mélange des genres est encore plus perceptible dans les commissions dites « mixtes » associant 15 citoyens tirés au sort avec une trentaine de conseillers du CESE pendant plusieurs mois. Les rapports d'évaluation soulignent que les ressources techniques et humaines ont été suffisantes et pertinentes pour permettre la bonne intégration des citoyens au sein du CESE et dans les travaux des commissions. Néanmoins, ils pointent l'apport très relatif des citoyens qui sont rapidement confrontés à des sujets relativement techniques avec peu de temps d'acculturation face à des élus rompus aux différents thèmes et aux modalités entourant les travaux menés.

Ainsi, le rapport concernant la commission temporaire mixte traitant de l'intelligence artificielle⁷⁰ explique que « *le contexte [...] et le cadre [...] dans lesquels se sont tenus les auditions ne leur [citoyens] ont pas permis de prendre la parole et d'intervenir dans les débats autant qu'ils le souhaitent. [...] les contributions des citoyens sont dans l'ensemble restées marginales par rapport à celles des autres parties prenantes de la Commission.* »

Le constat est encore plus marqué en ce qui concerne l'évaluation⁷¹ de l'intégration de 15 citoyens tirés au sort à la commission affaires sociales et santé du CESE aux côtés de 28 conseillers permanents et trois conseillers temporaires issus de la commission économie et finances. Alors que la première phase des travaux consacrée aux auditions a été la plus propice à la participation citoyenne, les citoyens intervenants au moins autant que les conseillers pour réagir aux propos des personnes auditionnées et participer aux échanges, 80 % des interventions

⁶⁷ Article 4 de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au CESE.

⁶⁸ CESE, avis sur *Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, janvier 2021 ; avis *Fin de vie : faire évoluer la loi ?*, mai 2023, avis *Satisfaire les besoins fondamentaux des enfants et garantir leurs droits, dans tous les temps et espaces de leur vie quotidienne*, décembre 2025.

⁶⁹ *Évaluation des dispositifs d'organisation de la convention citoyenne sur la fin de vie*, CREDOC, octobre 2023.

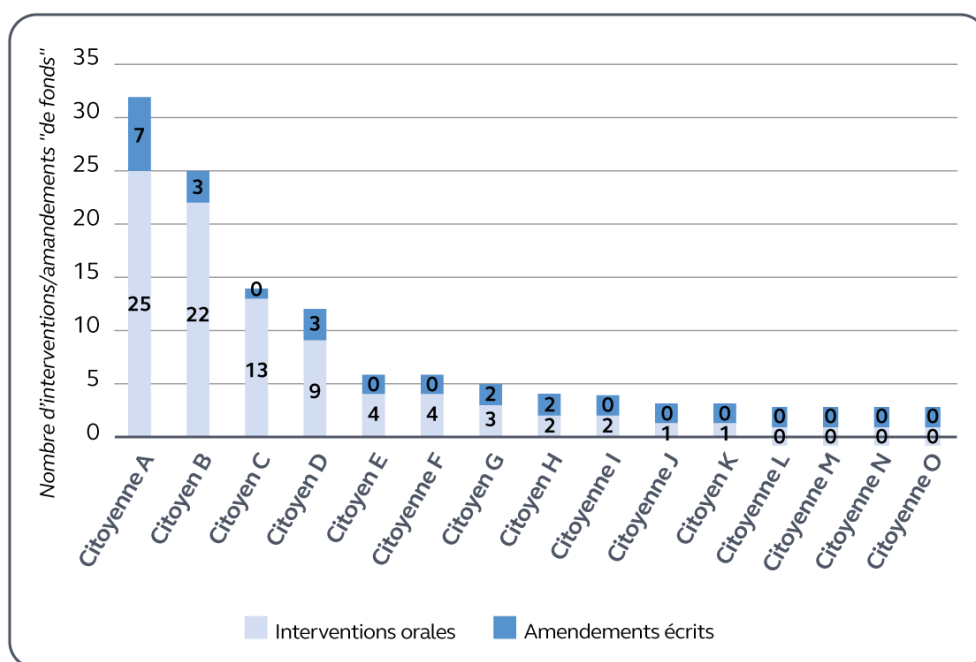
⁷⁰ CESE, *Évaluation de l'association de citoyennes et citoyens à la Commission temporaire « Intelligence Artificielle » du CESE*, rapport final, Agence Phare –février 2025.

⁷¹ Quadrant conseil - CESE, *Évaluation de l'intégration de 15 citoyennes et citoyens tirés au sort à la Commission Affaires sociales et santé du CESE*, rapport final, juin 2024.

ont ensuite émané des conseillers contre un peu moins de 20 % pour les citoyens lors de la phase suivante consacrée à la lecture du plan de l'avis. Le « décrochage » fut encore plus net lors de la phase de dépôt et de discussion des amendements. 95 % de ces derniers ont été déposés par des conseillers contre 5 % par des citoyens, soit dix amendements en moyenne par conseiller contre un par citoyen.

La plus-value des citoyens immergés parmi des conseillers majoritaires rompus à l'exercice et au sujet fut d'autant plus limitée qu'elle s'est concentrée sur quatre d'entre eux parmi les 15.

Graphique n° 7 : les participations par citoyens durant l'ensemble des séances de la commission affaires sociales et santé du CESE



Source : rapport d'évaluation Quadrant conseil - CESE

Pour les évaluateurs, ce manque de participation citoyenne « pose à la fois la question des méthodes de travail d'une commission mixte, mais également la raison d'être initiale de la présence de citoyens ».

Ce constat plus que mitigé au sujet des commissions « mixtes » a déjà été établi par la Cour dans son rapport sur le CESE de juillet 2025. Alors que l'évaluation conduite par l'université Paris 8 sur la première commission mixte temporaire « Engagement et participation démocratique des jeunes » a porté un regard positif sur l'accueil reçu par les citoyens, elle a également relevé la difficulté pour eux de s'inscrire dans les usages de travail des membres du CESE avec une prise de parole plus difficile au sein d'une commission que dans un groupe citoyen doté d'un animateur veillant à ce que chacun s'exprime. Le rapport conclut également que l'impact des citoyens sur le contenu de l'avis est peu important. Prenant en compte ce constat, le CESE affirme avoir largement fait évoluer ses méthodes et modalités d'accompagnement des citoyens intégrés aux commissions mixtes afin d'améliorer leur apport aux travaux.

Le CESE est donc appelé à clarifier et alléger ses procédures entre ce qui relève de la participation citoyenne et ce qui relève des travaux usuels de ses élus à travers ses différentes

commissions. Il est également appelé à favoriser une meilleure représentativité des panels de citoyens tirés au sort, non seulement en fonction de critères socioéconomiques et géographiques, mais aussi au regard du positionnement initial des citoyens quant au sujet abordé.

D - Un manque de retour aux citoyens sur les décisions prises à la suite de leur consultation

Les rapports d'évaluation des trois conventions citoyennes menées par le CESE montrent une grande satisfaction des conventionnels d'avoir eu l'occasion de s'exprimer afin de participer à l'élaboration de décisions sur de grandes politiques publiques. Ainsi, selon l'étude du CREDOC⁷² au sujet de la convention citoyenne sur la fin de vie, « *les citoyens ont exprimé un enthousiasme et une très large satisfaction tout au long des travaux de la Convention.* » Au-delà de la qualité de l'accueil, l'analyse de la moyenne des résultats de ces enquêtes sur les huit premières sessions montre que 90 % des conventionnels se déclarent satisfaits (51,6 % les jugent « très satisfaisantes », et 39 % « plutôt satisfaisantes »).

Néanmoins, une critique récurrente et importante - au regard des finalités de la participation citoyenne - concerne le manque de redevabilité, c'est-à-dire de prise en compte des conclusions des travaux menés par les citoyens dans les processus d'élaboration des décisions publiques. Ce point est reconnu par le CESE qui craint que cela n'affecte la crédibilité des dispositifs, à mesure que la participation citoyenne n'est pas suivie d'impacts tangibles, tout particulièrement les conventions qui sont les dispositifs les plus médiatisés. L'institution plaide ainsi pour la mise en place d'un mécanisme de redevabilité doté de règles claires, ainsi que d'un modèle de réponse des décideurs à destination des citoyens.

Dans cette perspective, certaines pratiques testées à l'étranger permettent de nourrir la réflexion, par exemple l'organisation d'un référendum à la suite d'une assemblée citoyenne ou le choix des sujets en Belgique sur la base des interpellations transmises par les citoyens.

Le manque de redevabilité fut déjà évoqué lors de la première convention citoyenne sur le climat, et ce, en dépit des déclarations du Président de la République s'engageant à prendre en compte ses conclusions de façon quasi intégrale⁷³.

Cet engagement maximaliste a eu un effet contre-productif comme le mentionne le rapport du groupe de retour d'expérience du CESE⁷⁴ : « *l'engagement de transmission sans filtre [par le Président de la République] a participé de la dynamique de la CCC au départ, a crédibilisé la démarche, valorisé la Convention et responsabilisé ses membres. Cependant, cet engagement, d'une part, a été pris sans référence à un cadre de droit, ni à l'autonomie du Parlement, ni à la nécessaire consultation d'autres acteurs de la société, et, d'autre part, a créé une ambiguïté s'avérant redoutable au moment de la construction des réponses politiques aux propositions de la CCC et de leur appréciation par les membres de la CCC.* »

⁷² *Évaluation des dispositifs d'organisation de la convention citoyenne sur la fin de vie*, CREDOC, octobre 2023.

⁷³ *Conférence de presse* du Président de la République à l'issue du Grand Débat national le 25 avril 2019.

⁷⁴ CESE, *Rapport et recommandations du groupe de retour d'expérience de la convention citoyenne pour le climat*, mars 2021.

Cela a affecté le point de vue des participants qui ont exprimé, à travers leurs votes, un jugement d'appréciation des réponses du gouvernement majoritairement négatif. La médiane et la moyenne sont inférieures à 4 sur 10 avec une note zéro attribuée une fois sur cinq environ.

Selon le Gouvernement, sur les 149 propositions de la convention citoyenne pour le climat, 46 seraient en cours de mises en œuvre, 3 auraient été écartées et 100 seraient mises en œuvre totalement ou partiellement⁷⁵. Ce décompte, qui regroupe indifféremment les propositions totalement ou partiellement mises en œuvre, est contesté par des médias et cabinets spécialisés sur les questions environnementales⁷⁶ qui recensent environ 10 % de propositions (entre 15 et 18) intégralement reprises par des textes législatifs ou réglementaires conformément aux engagements initiaux du chef de l'État.

En ce qui concerne la convention sur la fin de vie, le rapport final du collège des garants⁷⁷ rappelait l'importance du suivi des conclusions du rapport des conventionnels par respect de la parole citoyenne et de la responsabilité des décideurs, au premier rang desquels le chef du gouvernement qui a sollicité des citoyens.

Ce suivi s'est tout d'abord concrétisé par la réception le 3 avril 2023 au Palais de l'Élysée par le Président de la République des 184 membres de cette deuxième convention citoyenne à l'occasion de la remise du rapport final. La reddition de comptes proprement dite, non prévue initialement, a finalement eu lieu un an plus tard, le 26 avril 2024. Le chef de l'État a rencontré une partie des anciens membres de la convention afin d'expliquer, d'une part, les choix effectués dans le projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie et, d'autre part, de revenir sur la manière dont leurs travaux avaient été pris en compte.

Le cas de la convention citoyenne sur les temps de l'enfant

La convention citoyenne sur les temps de l'enfant s'est déroulée de juin à novembre 2025 au CESE à la demande du Président de la République.

Organisation et participants : 133 citoyens tirés au sort, représentant la diversité de la société française, ont participé à la convention. Un panel de 20 enfants et adolescents a également contribué aux travaux afin de recueillir leur expérience et leurs besoins.

Déroulement des sessions : la convention s'est tenue sur sept sessions de travail (week-ends de trois jours) de juin à novembre 2025.

Thématiques abordées : réorganisation des temps de vie des enfants (rythmes scolaires, vacances, temps périscolaires, etc.) ; questions d'égalité des chances, de santé, d'inclusion et de bien-être de l'enfant.

Propositions phares : décalage de l'heure de début des cours à 9h pour les adolescents, semaine de 5 jours, révision du calendrier scolaire, interdiction des réseaux sociaux avant 15 ans, création d'un droit à la parentalité, etc.

⁷⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/>

⁷⁶ Pour le média Reporterre, 79 propositions auraient été rejetées ou non appliquées, 55 modifiées ou édulcorées et seulement 15 auraient été retranscrites « sans filtre » conformément à l'engagement initial (Convention pour le climat : seules 10 % des propositions ont été reprises par le gouvernement).

Selon le cabinet Carbone4, 26 propositions n'auraient pas été reprises, 18 auraient été reprises sans filtre, et le reste n'aurait été que repris partiellement (<https://www.carbone4.com/decryptage-loi-climat>).

⁷⁷ *Convention Citoyenne sur la fin de vie*, Rapport final du Collège des garants, juillet 2023.

Restitution et suites données

Le rapport final a été remis au Gouvernement et au Parlement le 23 novembre 2025, à l'issue de la dernière session. 20 propositions ont été formulées pour mieux structurer les temps de vie des enfants.

Contrairement aux conventions précédentes sur le climat (2019-2020) et la fin de vie (2022-2023) où des membres du Gouvernement ainsi que le Président de la République avaient assisté en personne à la remise des conclusions, aucune personnalité politique de premier plan n'était présente lors de la restitution du rapport de la Convention citoyenne sur les temps de l'enfant.

Alors que la ministre du numérique a annoncé un projet de loi pour début 2026 en vue d'interdire les réseaux sociaux aux moins de 15 ans, sans faire le lien avec les conclusions de la convention citoyenne qui propose cette mesure, aucun engagement du Gouvernement ou du Parlement n'a à ce jour été pris quant aux suites données aux travaux des conventionnels et aucun relais politique n'a été enclenché. En réponse à une question parlementaire, le ministre de l'éducation nationale a indiqué que *« ces réflexions ont vocation à s'inscrire dans le cadre des débats préparatoires aux élections présidentielles de 2027 »*⁷⁸. Le CESE souhaite cependant nuancer ce point en affirmant que les conventionnels ont rencontré un certain nombre de groupes politiques à l'Assemblée nationale et ont été auditionnés par la commission éducation. Le Conseil précise en outre que des échanges ont eu lieu avec le ministre de l'Éducation nationale lors de la remise officielle des travaux le 9 février 2026. À cette occasion, le ministre a pris un certain nombre d'engagements parmi lesquels une mise en relation avec les rectorats de chaque territoire afin de porter des expérimentations locales.

Le dispositif français de conventions citoyennes nationales confiées au CESE montre ainsi des limites, notamment au regard de la vocation initiale de cette assemblée qui est d'abriter et représenter les principales parties prenantes du pays, ce qui aboutit à une certaine confusion dans les travaux respectifs menés et les messages associés.

Ce modèle se distingue en effet de la plupart des exemples étrangers qui intègrent la participation citoyenne aux processus d'élaboration de la loi à travers des assemblées permanentes ou ponctuelles, adossées au parlement. (Cf. partie 1).

E - Une hausse du budget du CESE engendré par la participation citoyenne en dépit d'une volonté de maîtriser les coûts

La loi organique de 2021 a conféré au CESE la faculté de solliciter le public en appui de l'exercice de ses missions. Pour compenser le coût de ces nouvelles missions, elle avait également pour ambition de rationaliser la gestion du Conseil.

1 - Une enveloppe annuelle affectée aux conventions citoyennes d'environ 4 M€ qui couvre pour l'heure les besoins

À partir de 2019, le Gouvernement a attribué une dotation de 4,2 M€ affectée à l'organisation de la convention sur le climat, dotation non fongible au sein du budget du CESE, mais pluriannuelle. La convention sur le climat ayant été opérationnelle d'octobre 2019 à avril 2020, les crédits non utilisés ont été mis en réserve pour une utilisation future. Plusieurs subventions sont venues abonder l'opération pour un montant total de 1,6 M€ en 2020.

⁷⁸ Question écrite n° 11701 du député de la 6^e circonscription de Seine-Saint-Denis.

**Tableau n° 8 : budget affecté à la participation citoyenne et principales dépenses
(2019-2025)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Budget 2025**	Cumul 2019-2025
<i>Dotation fléchée attribuée*</i>	4 200 000	1 610 000	1 664 908	4 048 500	4 039 960	4 020 733	1 404 639	20 988 740
<i>Coût de la participation citoyenne</i>	1 489 390	3 598 429	934 900	1 041 918	4 788 159	1 479 486	4 346 144	17 678 426
<i>dont fonctionnement</i>	1 249 446	2 829 490	783 059	994 787	3 779 098	1 106 342	3 587 477	14 329 699
<i>dont investissement</i>	0	0	0	0	82 875	0	0	82 875
<i>dont personnel</i>	239 944	768 939	151 841	47 131	926 186	373 144	758 667	3 265 851
<i>Différence entre la dotation et les coûts</i>	2 710 610	- 1 988 429	730 008	3 006 582	- 748 199	2 541 247	- 2 941 505	3 310 314

Source : CESE

* Dotation minorée des surgels et annulations de crédits

** À partir de 2025, il n'y a plus de dotation fléchée de la part de l'État

En 2021, divers crédits ont été alloués pour couvrir des opérations de participation citoyenne dont :

- 1 501 044 € pour le collectif citoyens vaccination ;
- 163 864 € pour une participation sur le thème de l'abstention.

Enfin, une enveloppe de 4,2 M€ a été octroyée par le Gouvernement en 2022 et en 2023⁷⁹ pour la convention citoyenne sur la fin de vie, le solde de l'enveloppe 2022 ayant été reporté pour financer les dépenses réalisées sur 2023 (la convention citoyenne sur la fin de vie s'est tenue de fin 2022 à avril 2023). Par ailleurs, cette enveloppe a également servi au financement des autres dispositifs de participation citoyenne sur la période ainsi que la mise en place du dispositif de pétitions citoyennes précité.

De façon générale, le tableau ci-dessus montre que, sur la période 2019-2025, les dotations affectées à la participation citoyenne ont permis de couvrir assez largement les dépenses puisqu'un « surplus » de 3,3 M€ subsiste.

Le CESE affirme que ces 3,3 M€ auraient été intégralement consommés pour l'organisation de la convention citoyenne sur les temps de l'enfant. Dans son rapport sur le CESE⁸⁰, la Cour avait déploré l'absence de comptabilité analytique et recommandé, en conséquence, un meilleur suivi de l'ensemble des crédits mobilisés au titre de la participation citoyenne par la création d'une action consacrée au sein du programme budgétaire 126 – *Conseil économique, social et environnemental*. La mise en œuvre de cette recommandation aurait permis de lever toute ambiguïté à ce sujet et demeure indispensable.

⁷⁹ Dotation minorée des surgels et annulations de crédits comme mentionné en bas du tableau.

⁸⁰ Cf. Cour des comptes, *Le Conseil économique, social et environnemental*, juillet 2025.

2 - Un surcoût de la participation citoyenne non totalement compensé par les économies découlant de la réforme du CESE de 2021

Selon le CESE, la réforme de l'institution initiée par la loi organique de 2021 a permis de couvrir, et donc de financer, en majeure partie les activités liées à la participation citoyenne. Dans un contexte budgétaire très contraint, cette nouvelle vocation du Conseil n'aurait pas engendré une hausse du montant global versé par l'État à l'institution. Alors que la réduction du nombre de ses membres de 25 % (de 233 à 175) et la suppression de la catégorie des personnalités qualifiées a permis d'économiser plus de 2,7 M€ par an sur les seules rémunérations⁸¹, force est de constater que la période sous contrôle est marquée par une forte hausse en 2019 de la dotation de l'État sous l'effet de l'enveloppe de participation citoyenne (4,2 M€).

Cette hausse se traduit également au niveau de l'ensemble des crédits disponibles, en moyenne de 45,2 M€ entre 2019 et 2022 contre 41,1 M€ au cours des années précédentes (2016-2018), soit + 10 %. Elle correspond globalement à celle de l'inflation sur la période, mais un effort d'efficience est attendu au regard du contexte des finances publiques et des marges de manœuvre mises en lumière par des travaux antérieurs de la Cour⁸². Cet effort a été entamé avec, en 2025, une réduction de la dotation du CESE de 2 M€ (- 7 %) en loi de finances initiale⁸³ hors changement de périmètre⁸⁴.

3 - Un effort de rationalisation mené par le CESE afin de diminuer le coût des conventions citoyennes qui doit se poursuivre et s'intensifier

En matière de participation citoyenne, les coûts les plus importants sont occasionnés par les conventions (cf. annexe n° 10) : 5,43 M€ pour celle pour le climat et 5,35 M€ pour celle sur la fin de vie⁸⁵. Même si les montants sont proches, le CESE affirme que des efforts importants de rationalisation ont été menés avec, notamment, l'internalisation de 20 % des activités d'animation par rapport à la convention sur le climat. Pour le Conseil, ce faible écart s'explique essentiellement par :

- neuf sessions en présentiel pour la deuxième convention sur la fin de vie contre sept pour la première sur le climat ;
- 184 citoyens tirés au sort pour la deuxième convention contre 150 pour la première ;
- une forte inflation qu'il estime à 10 % entre début 2019 et début 2023 ;
- des citoyens d'outre-mer tirés au sort alors que la première convention avait sollicité des ultramarins déjà présents en métropole, ce qui avait suscité des critiques selon le Conseil ;
- une amélioration du travail de prise en compte des coûts indirects, la méthode n'ayant pas été mise en place pour la convention sur le climat où seuls les coûts directs ont été recensés.

⁸¹ Cour des comptes, *Le Conseil économique, social et environnemental*, juillet 2025.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid* (page 55).

⁸⁴ La LFI 2025 a transféré à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) les subventions de l'État à la caisse de retraite du CESE (8,2 M€).

⁸⁵ Le coût de la convention citoyenne sur la fin de vie présenté par le CESE a sensiblement évolué entre les chiffres mentionnés dans le rapport de la Cour publié en juillet 2025 et ceux fournis dans le cadre de cette enquête : le montant total passe de 5,06 M€ à 5,36 M€. Le CESE explique cet écart par une actualisation des coûts entre septembre 2023 et juillet 2024, alors même que le contrôle précédent de la Cour fut postérieur.

À la lecture des différents postes de dépenses (cf. annexe n° 10), des diminutions significatives sont effectivement constatées en matière d'animation (- 31 %) et de soutien logistique (- 38,4 %), en grande partie compensées par un effet volume et prix, la prise en charge des citoyens (restauration, hébergement et déplacements) augmentant parallèlement de 54,4 %. À périmètre et euro constants, le CESE évalue la baisse du coût de la convention sur la fin de vie par rapport à celle sur le climat à 27 %.

En ce qui concerne la dernière convention en date sur les temps de l'enfant, un premier chiffrage du CESE avance le chiffre de 3,5 M€, mais qui reste sujet à caution, toutes les dépenses n'étant pas encore consolidées, notamment les coûts indirects⁸⁶.

À titre de comparaison, le coût des conventions citoyennes organisées par la Commission européenne, qui regroupent des panels de 150 citoyens issus des 27 pays membres⁸⁷, est de 2 M€ pour trois week-ends de délibération (contre sept à neuf week-ends pour les conventions françaises) selon la représentation de la Commission européenne à Paris. Pour cette dernière, un minimum de trois week-ends est nécessaire pour mener une délibération robuste. La grande différence avec les conventions françaises est que la phase d'appropriation du sujet se fait essentiellement à distance, en ligne, alors que deux sessions en présentiel ont été consacrées à cette phase par le CESE lors des trois conventions, à l'image du découpage de celle sur le climat.

Schéma n° 3 : détail des sessions de la convention citoyenne sur le climat (2019-2020)



Source : site internet du CESE

⁸⁶ La part de l'animation réalisée en interne étant passée de 20 % pour la convention sur la fin de vie à 50 % pour cette troisième convention.

⁸⁷ Ceci engendre des frais de transport et de traduction additionnels par rapport aux conventions françaises.

Par conséquent, des marges d'efficience existent en ce qui concerne les conventions citoyennes organisées par le CESE, sans compromettre la qualité des débats et des conclusions. Un panel ne dépassant pas 150 personnes avec davantage de travaux à distance, notamment pour la phase d'acculturation au sujet, permettrait de réduire sensiblement les coûts.

Pour les autres dispositifs de participation citoyenne, les dépenses occasionnées varient fortement : de 147 € pour des saisines faisant appel à un seul questionnaire en ligne à des montants beaucoup plus substantiels pour des saisines comportant un groupe de citoyens, comme celle sur la vaccination contre la Covid-19 (586 826 €).

Des marges importantes d'économies existent donc en se rapprochant du modèle mis en place par la Commission européenne (environ 2 M€ la convention contre 5 M€ en France) et en renonçant aux commissions mixtes aux résultats décevants.

4 - Des marchés publics dont il faut poursuivre la rationalisation

L'ensemble des marchés passés au titre de la participation citoyenne (annexe n° 11) montre que les sommes engagées varient fortement d'une année à l'autre en fonction de l'organisation des conventions citoyennes, de loin le dispositif le plus coûteux, pour un montant total cumulé d'environ 10 M€ sur la période 2019-2025.

Pour autant, l'évolution des montants corrobore les efforts du CESE visant à maîtriser les dépenses inhérentes à la participation citoyenne en internalisant un certain nombre de tâches, tout particulièrement l'animation. Ainsi, les marchés passés en 2022 (début de la convention sur la fin de fin) représentent près de 8,6 M€ contre moins de 1 M€ en 2025 (convention sur les temps de l'enfant).

Certains marchés coûteux n'ont plus lieu d'être reconduits à l'avenir comme le lot « Conception d'événements attractifs et innovants » de l'accord-cadre passé en 2022 au titre de l'« Accompagnement des opérations de participation citoyenne du CESE » d'un montant de 2,7 M€, soit 35 % du total. En effet, la participation citoyenne répond à des pratiques et des méthodes déjà définies et éprouvées à l'international comme décrit *supra*. Le CESE a donc vocation à continuer à internaliser ces compétences, d'autant plus que la DITP et la CNDP développent également un savoir-faire en la matière qu'il convient de partager.

Enfin, un poste interroge quant à ses montants très variables. Il s'agit des tirages au sort dont les coûts vont de 6 280 € à 270 400 €. Le CESE explique ces écarts par la nature très différente des dispositifs, le nombre de citoyens à recruter, et les modalités de constitution des panels, notamment de l'existence ou non d'une liste de volontaires préalable au tirage au sort.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'État s'est tardivement approprié la démarche de participation citoyenne, notamment après la crise des gilets jaunes. Aujourd'hui, une vingtaine de dispositifs sont recensés, répartis entre l'administration centrale, les services déconcentrés, des autorités administratives indépendantes, opérateurs et le CESE, le tout sans véritable cadre méthodologique partagé.

Le panorama des principales initiatives prises par l'État fait ressortir une hétérogénéité : certains dispositifs sont anciens, comme la CNDP, d'autres émergents comme les conventions citoyennes ; d'autres enfin ont été utilisés ponctuellement, comme le grand débat national de 2019.

Il ressort de ces expériences la nécessité de capitaliser les bonnes pratiques et les investissements déjà réalisés, notamment en matière d'outils, de méthodes et de mise à disposition des données (cf. recommandation n° 1). Certaines commandes publiques méritent par ailleurs un suivi attentif pour s'assurer d'une parfaite conformité aux règles de la gestion publique. Enfin, se pose la question d'une part d'une mise en cohérence à l'échelle de l'État de ces dispositifs majeurs et, d'autre part, de la redéfinition rigoureuse des périmètres (et des acteurs) entre ce qui relève de la participation citoyenne et ce qui est de la responsabilité de la prise de décision publique. Une simplification de certains dispositifs permettrait de surcroît de rendre l'ensemble plus lisible pour les citoyens, notamment l'obligation pour le CESE d'organiser une convention en cas de pétition qui lui serait destinée (cf. recommandation n° 2).

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. en 2026, réaliser une étude évaluant la faisabilité et le coût de l'anonymisation des contributions déposées à l'occasion du grand débat afin d'alimenter les consultations citoyennes à venir et permettre son accès au public (Premier ministre - DITP) ;*
 - 2. Déposer, d'ici fin 2028, un projet de loi visant à modifier la loi organique du 15 janvier 2021, afin de permettre qu'une pétition déposée dans les conditions définies par cette loi entraîne automatiquement la mise en place d'une convention citoyenne sur le thème de ladite pétition (Premier ministre).*
-

Chapitre III

Une nécessaire fiabilisation des méthodes en prélude à un usage plus systématique

Le foisonnement de dispositifs de participation citoyenne au sein de l'État depuis quelques années nécessite d'en faire un bilan, notamment au regard de leur coût (I) et de leur effet sur la qualité de la décision publique et sur le niveau de confiance des Français dans leurs institutions (II). À partir de ces constats, des aménagements pourront être envisagés afin de faire de la participation citoyenne un véritable levier de performance publique (III).

I - Un enjeu budgétaire et organisationnel limité pour l'État, même s'il manque une vision globale des initiatives menées

Le recensement des principaux dispositifs de participation citoyenne mis en place directement par l'État ou à sa périphérie montre un coût financier relativement modeste. Pour autant, cela ne doit pas l'exempter d'un effort de coordination et de pilotage à la mesure du développement de ces dispositifs en réponse à une demande croissante du public.

A - Un enjeu financier relativement modeste

Les montants financiers affectés par l'État au sens large à la participation citoyenne apparaissent comme relativement mineurs au regard du budget de l'État⁸⁸.

Tableau n° 9 : estimation du coût de la participation citoyenne pour l'État (hors grand débat, opérateurs et AAI) en moyenne annuelle sur la période 2019-2025 en M€

Porteur de la participation citoyenne	Moyenne annuelle
<i>DITP</i>	1,13
<i>CNDP</i>	4
<i>CESE</i>	3
<i>Enquêtes publiques*</i>	50
Total	58,13

Source : Cour des comptes - * Sur la base de 33 % de porteurs de projet privés

⁸⁸ Environ 480 Md€ en 2024.

Ce coût annuel de près de 60 M€ n'inclut pas le grand débat national de 2019 (11 M€) qui fut un événement exceptionnel et ponctuel ainsi que les dépenses des opérateurs et AAI qui apparaissent très faibles comme mentionné *supra*.

Concernant la DITP, le calcul additionne les crédits attribués en moyenne annuelle au cours de la période sous revue (800 000 €) au centre interministériel de la participation citoyenne auxquels s'ajoutent les prestations externalisées (330 000 € par an environ).

La CNDP bénéficie quant à elle d'un budget annuel d'environ 4 M€ pris en charge par le MTE qui couvre ses frais de fonctionnement (900 000 €) ainsi que les frais de personnel dont les défraiements et indemnités des garants comme des membres de la commission particulière de chaque débat public (3,1 M€). Ces frais sont pris en charge par la Commission et non par les porteurs de projet afin de garantir l'indépendance de ces personnes-clés du processus. À cela s'ajoute l'organisation des débats publics pour un peu plus de 4,2 M€ par an en moyenne entre 2022 et 2024 (cf. *supra*). Même si ces coûts sont pris en charge par les porteurs de projet, une partie d'entre eux est supportée par des maîtres d'ouvrage publics ou parapublics. Toutefois, la dépense directe pour l'État demeure celle à la charge du MTE.

Le CESE affiche 21 M€ de dépenses globales consacrées à la participation citoyenne entre 2019 et 2025, soit un coût annuel de 3 M€, montant qui ne peut être confirmé en l'absence de comptabilité analytique.

Enfin, le coût des enquêtes publiques est estimé par les rapporteurs à 75 M€ par an, totalement pris en charge par les maîtres d'ouvrage dont 33 % sont privés en 2022 selon le Fonds d'indemnisation des commissaires-enquêteurs (FICE). Par conséquent, environ 50 M€ relèvent directement ou indirectement de fonds publics pour 3 741 enquêtes publiques en 2024, soit une moyenne de 13 365 € par procédure.

B - Une absence de vision globale de la participation citoyenne par l'État

1 - Un foisonnement de dispositifs en ordre dispersé

En dehors de la participation citoyenne liée à la réalisation de grands projets - qui est un dispositif ancien et encadré sur les plans législatif comme réglementaire à travers la CNDP et les enquêtes publiques -, un foisonnement d'initiatives a lieu depuis quelques années sans pilotage globale par l'État comme acteur, mais aussi comme régulateur, notamment vis-à-vis des pratiques des collectivités locales.

En plus des initiatives précédemment décrites (grand débat national, actions de la DITP, conventions citoyennes et autres pratiques du CESE, action des opérateurs et AAI), de nombreuses démarches ont été menées par le Gouvernement, profitant notamment du développement du numérique et des réseaux sociaux à compter des années 2010.

Les consultations en ligne se sont multipliées en direction du grand public, à l'instar de la consultation initiée en 2015 pour coconstruire la loi pour une République numérique. Les citoyens pouvaient voter sur les articles de l'avant-projet de loi ou déposer des contributions en vue de les modifier ou proposer de nouveaux articles. Cette discussion publique ouverte et interactive en ligne⁸⁹ a conduit à la présentation de cinq nouveaux articles avant l'envoi du texte

⁸⁹ <https://www.republique-numerique.fr/>

au Conseil d'État et son adoption en Conseil des ministres. Le développement de nouvelles technologies mises en œuvre par des entreprises de la *civic-tech* participe aussi de ce mouvement de démocratie ouverte, le tout formant un « *ensemble hétérogène d'initiatives numériques visant la participation citoyenne* » selon France stratégie⁹⁰.

Ce foisonnement est aussi l'apanage des collectivités locales (cf. première partie du rapport). Même si l'État ne joue pas un rôle direct, il reste impliqué pour au moins deux raisons : les politiques locales sont de plus en plus partagées, ce qui implique une démarche de participation citoyenne coconstruite⁹¹ ; et comme régulateur afin de donner des garanties aux citoyens quant à la crédibilité et la complémentarité des initiatives menées. Or, aucun cadre commun n'existe pour donner ces garanties, alors même que les démarches de participation citoyenne à l'échelle locale, qu'elles émanent de l'État ou des collectivités, ne sont pas ou sont peu évaluées.

2 - Une absence de coordination

En sus de l'absence de cadre législatif et réglementaire embrassant toute la démarche de participation citoyenne en France (cf. *infra*), de l'initiative de la participation à son évaluation en passant par la redevabilité et le statut du citoyen impliqué, il ressort également une absence de pilotage de cette politique à l'échelle nationale.

Il a fallu attendre 2020 pour qu'un ministre soit explicitement chargé de cette politique, avec l'élargissement du portefeuille du ministre des relations avec le Parlement à la participation citoyenne. Par la suite, la participation citoyenne a été intégrée à plusieurs décrets d'attribution, mais sans ministre spécifique, hormis une ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée du renouveau démocratique de janvier à septembre 2024.

De ces expériences et velléités de porter la question de la participation citoyenne au sein de l'exécutif, il n'en a résulté aucune vision globale ni volonté de coordination des différents acteurs. La portée limitée d'*Agora* au sein même de l'État, illustre ce manque de pilotage et de portage politique. Pourtant, le 27 mars 2024, le Gouvernement a lancé un quatrième plan d'action (2024-2026) dans le cadre du partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) qui incluait la définition d'un cadre pour un statut de citoyen participant ainsi que la revitalisation de la démocratie représentative par une « démocratie continue » en construisant des « coalitions » avec les acteurs concernés (services de l'État et opérateurs, collectivités locales, secteur privé, société civile). Sans suite donnée à ces volets du plan, l'action du Gouvernement en matière de participation citoyenne se borne désormais au pilotage de la DITP et de son centre interministériel de la participation citoyenne, dans un contexte budgétaire tendu.

Faire de la participation citoyenne un levier de performance publique et de revitalisation de la démocratie nécessite d'en clarifier le pilotage et la gestion. Les responsabilités sont aujourd'hui éclatées sans vision d'ensemble entre une DITP qui serait « gardienne de la méthode » avec peu de moyens, au périmètre circonscrit à l'État, un CESE qui mêle la participation citoyenne à l'expression des corps intermédiaires, et une CNDP indépendante, aux méthodes éprouvées, mais au périmètre aujourd'hui restreint.

⁹⁰ <https://www.strategie-plan.gouv.fr/le-numerique-transforme-t-il-la-participation-citoyenne>

⁹¹ À l'image des projets menés par le laboratoire État'LIN des Pays de la Loire.

Par conséquent, il pourrait être envisagé de créer à partir des ressources existantes (CNDP et DITP) une structure indépendante ayant vocation à consolider méthodologiquement et à garantir la qualité des exercices de participation dans l'ensemble de la sphère publique. La gouvernance de cette structure pourrait inclure des représentants du Parlement, des associations d'élus, des collectivités territoriales, des représentants du secteur de l'ingénierie démocratique, des chercheurs et des personnalités qualifiées spécialistes de la participation, le tout financé par un fonds particulier regroupant les ressources actuelles. C'est également une proposition du rapport de Patrick Bernasconi⁹², ancien président du CESE, qui milite pour que soient attribuées à cette structure des missions qui seraient inscrites uniquement au code des relations entre le public et l'administration⁹³ : échanger et partager les bonnes pratiques, instruire les dossiers des projets ayant vocation à être financés par le fonds précité, développer des compétences autonomes de tirage au sort et de formation des panels citoyens et enfin collecter les données et archiver les conclusions des procédures participatives menées dans l'ensemble de la sphère publique.

II - Une évaluation complexe des impacts et une visibilité modeste, face à des attentes croissantes

L'impact attendu de la participation citoyenne est essentiellement de deux ordres : sur la qualité de la décision publique au regard des attentes des citoyens et sur leur confiance dans les institutions, la période étant marquée par une forme lancinante de « fatigue » démocratique dans la plupart des pays de l'OCDE, phénomène particulièrement saillant en France.

A - Une évaluation de l'impact de la participation citoyenne qui reste à construire

1 - Un impact sur la qualité de la décision publique non mesuré globalement, mais positif sur les grands projets locaux soumis à une concertation préalable

Alors que l'OCDE appelle de ses vœux le développement de la culture de l'évaluation de la participation citoyenne parmi ses nombreuses orientations et recommandations⁹⁴, aucune étude globale ne mesure son impact sur la décision publique.

Parmi les 300 processus délibératifs étudiés par l'organisation dans son rapport de 2020⁹⁵, il est uniquement mentionné que 67 % d'entre eux ont été évalués à l'aide d'une enquête anonyme menée auprès des participants, 17 % par des universitaires et seulement dans 7 % des cas par un organisme indépendant, bénéficiant d'une connaissance approfondie de la participation citoyenne. Mais aucune information n'est livrée quant aux interactions de ces processus avec ceux inhérents à la décision publique.

⁹² *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique*, février 2022.

⁹³ Et non dans divers codes comme celui de l'environnement.

⁹⁴ Notamment dans sa publication *Participation citoyenne au cycle de l'action publique* de 2025.

⁹⁵ OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques*, synthèse, 2020.

Il en va de même pour la France où l'évaluation est à construire. Les seuls éléments tangibles et un tant soit peu mesurables concernent les démarches prises individuellement.

Pour ce qui relève du CESE, l'impact des démarches menées sur la décision publique, notamment à l'issue des conventions citoyennes, reste assez relatif et ne s'amplifie pas. Après un fort écho médiatique de la convention sur le climat et environ 10 % des recommandations intégralement reprises dans la loi climat et résilience de 2021, la convention sur la fin de vie a inspiré deux propositions de loi (soins palliatifs et aide à mourir) soumises au Parlement. La convention suivante sur les temps de l'enfant a suscité, à ce stade, un intérêt moindre (cf. *supra*), les assemblées n'ayant pas l'obligation d'inscrire les conclusions des travaux des citoyens à l'ordre du jour de leurs débats.

La DITP ne dispose pas d'évaluation de l'impact de ses actions sur la décision publique, mais a entamé une démarche à cette fin et aussi pour en mesurer les effets sur les participants. À titre d'exemple, sur les huit projets menés par son laboratoire de Nantes depuis sa création en 2017, trois sont en cours et sur les cinq achevés, seuls deux affichent un impact tangible quant aux politiques publiques menées localement : le contrat de ville 2024-2030 de Saint-Nazaire, construit en tenant compte des résultats de la participation d'environ 200 individus, et une carte locale d'information sur l'offre de soins dans la communauté de communes du pays de Craon diffusée aux nouveaux habitants et dans différents lieux du territoire (mairies, cabinets médicaux, etc.) à partir d'une consultation impliquant 129 citoyens.

L'impact de la participation citoyenne sur la décision publique, tant en termes d'efficacité que d'efficience, apparaît plus nettement à travers les activités de la CNDP. Intervenant en amont des grands projets, plans ou programmes qui ont des conséquences sur l'environnement ou sur la vie des habitants, au cours d'une phase où ils peuvent être encore amendés, voire remis en question, le droit à la participation donnée au citoyen lui permet d'influencer directement et de façon palpable la décision publique.

Alors que la plupart des projets ne sont pas remis en cause en opportunité, les deux-tiers sont modifiés par le maître d'ouvrage. Cela contribue à une plus grande efficacité de l'action publique si l'on suppose que ces amendements permettent au projet d'être davantage en phase avec les attentes des citoyens et de favoriser son acceptabilité, soit moins de recours contentieux potentiels, voire de troubles à l'ordre public.

L'action de la CNDP est aussi synonyme d'efficience, de coûts évités, même si, là aussi, aucune évaluation globale n'a été entreprise.

Afin de mieux cerner l'impact de ses activités sur la qualité des politiques publiques concernées tout en donnant des garanties quant à l'objectivité des évaluations, la Commission a d'ailleurs décidé de se rapprocher de chercheurs en sciences sociales⁹⁶.

2 - Un impact *a priori* positif sur l'engagement citoyen des participants

Même si aucune étude globale ne porte sur le lien entre participation citoyenne et confiance dans les institutions, l'OCDE estime que « *le sens de la redevabilité institutionnelle et la prise en compte des avis de la population sur les questions complexes constituent des*

⁹⁶ Notamment le groupe d'intérêt scientifique (GIS) démocratie et participation dont la CNDP est membre du comité directeur.

mécanismes essentiels pour renforcer la confiance dans le gouvernement national »⁹⁷. Elle mentionne ainsi que 69 % des Français qui estiment pouvoir avoir leur mot à dire et être entendu dans la définition et la conduite de l'action publique font confiance au gouvernement national, contre seulement 22 % de ceux qui estiment ne pas l'avoir⁹⁸.

Alors qu'il n'y a pas non plus en France d'étude globale à ce sujet, les expériences passées plaident également pour un lien positif. En effet, les rapports d'évaluation des trois conventions citoyennes menées par le CESE montrent un haut niveau de satisfaction des participants, même s'ils ne sont pas explicitement interrogés sur l'évolution de leur niveau de confiance dans les institutions du pays. Alors qu'aucun suivi des conventionnels n'est effectué dans la durée par le CESE, une quinzaine de ceux qui ont participé à la convention sur le climat, soit 10 %⁹⁹, se seraient lancés en politique en se présentant aux élections régionales de 2021¹⁰⁰.

B - Des Français demandeurs d'une participation citoyenne, mais sceptiques quant à sa mise en œuvre actuelle

Pour l'heure, les Français ne sont pas convaincus par les expériences de participation citoyenne. La multiplication des démarches n'a pas permis d'endiguer la perte de confiance des citoyens dans leur système démocratique¹⁰¹. L'impression largement répandue est que les diverses procédures mises en œuvre pour recueillir l'avis des citoyens, pour utiles qu'elles soient, ne suffisent pas à prendre réellement en compte leurs attentes¹⁰².

Aussi, pour que la participation citoyenne soit un levier de restauration de la confiance des Français dans leurs institutions et un facteur d'engagement citoyen au-delà des quelques participants, il faut que les dispositifs nationaux et locaux soient connus des citoyens, simples dans leur mise en œuvre, et crédibles quant à leur capacité à influencer la décision publique. Cela revient finalement à appliquer les recommandations de l'OCDE en la matière :

- 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 ;

⁹⁷ OCDE, *Enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, juillet 2024.

⁹⁸ *Ibid*, page 52.

⁹⁹ Chiffre bien supérieur au pourcentage de citoyens se présentant à une fonction élective.

¹⁰⁰ Le Monde, *Un « gâchis » et une « trahison » : l'amertume des membres de la convention citoyenne pour le climat de 2020*, 19 juin 2025.

¹⁰¹ *Baromètre de la confiance politique CEVIPOF 2025* : A la question « Diriez-vous qu'en France la démocratie fonctionne très bien, assez bien, pas très bien ou pas bien du tout ? », ils ne sont que 28 % à répondre « Bien » en janvier 2025 contre 35 % en février 2020 et 42 % en février 2021.

¹⁰² *Sondage Opinionway « Les Français et la concertation citoyenne »*, décembre 2021 : 83 % des Français estiment que l'« on devrait en faire plus » en matière de démocratie participative, 68 % pensent que « cela ne sert à rien, on ne tient pas compte de nos avis ».

- une animation professionnelle et neutre, favorisant le débat argumenté ;
- des suites concrètes données aux recommandations, avec une communication claire auprès du public.

III - La nécessité d'une clarification du cadre méthodologique et d'une unification réglementaire et législative

Le foisonnement de dispositifs de participation citoyenne décrits *supra* est à la fois la cause et la conséquence d'un cadre juridique et méthodologique morcelé qui s'est étoffé avec le temps sans ligne directrice et donc sans cohérence d'ensemble. La crédibilité de la démarche vis-à-vis des Français comme sa capacité à améliorer la qualité de la décision publique nécessitent une clarification des textes en vigueur.

A - Des textes aujourd'hui évolutifs et nombreux

Le cadre existant résulte de la sédimentation de textes récents de natures différentes : dispositions internationales (charte d'Aarhus, engagements OCDE, etc.), dispositions constitutionnelles (charte de l'environnement), loi organique organisant les travaux du CESE, lois et réglementations.

Le cadre législatif porte essentiellement sur les dispositifs à caractère sociétal, les plus récents. Il se traduit surtout par les missions confiées au CESE dans le cadre des conventions citoyennes. Son champ d'application est par nature limité et son caractère récent impose une prise de recul avant toute évolution forte.

Le cadre réglementaire, quant à lui, comporte des dispositions spécifiques au domaine environnemental ou de portée générale.

1 - Le code de l'environnement

Les dispositions du code de l'environnement ont pris en compte les évolutions des modalités traditionnelles de consultation (enquêtes publiques) ainsi que les évolutions constitutionnelles liées à la charte de l'environnement, autour des enjeux de protection de l'environnement et de développement des infrastructures. De ce point de vue, le cadre offert à la participation des citoyens dans le domaine de l'environnement est le plus complet. Il présente l'inconvénient de se limiter à une part restreinte des activités de l'État. Il se heurte par ailleurs à une forme de désaffection dans ses formes traditionnelles : le nombre de contributions diminue régulièrement dans les consultations ou les réunions publiques, tandis que les procédures ne parviennent pas à endiguer les risques de contestation lorsque le projet s'engage.

C'est le sens de la mission engagée à l'été 2025 dans le cadre du Haut-commissariat à la stratégie et au plan, au sein d'un groupe de travail animé par le préfet Cadot. La lettre de mission du 17 juin 2025 part du constat que les grands projets d'infrastructures sont de plus en plus contestés, alors que des procédures de concertation, bien que toujours plus lourdes et nombreuses, ne permettent pas d'assurer un déroulement paisible des projets. L'objet de la mission est donc de proposer une adaptation du cadre réglementaire qui « *devrait permettre à*

la fois, en phase amont, de mieux consulter les parties prenantes sur la pertinence et les modalités d'exécution des projets, afin d'améliorer leur acceptabilité sociale [...] »

Cette mission sur les grands projets d'infrastructures a abouti en janvier 2026 à des recommandations. Bien que l'État ne se soit pas encore prononcé sur les suites à donner à ces recommandations, elles peuvent éclairer l'évolution souhaitable des procédures et des institutions analysées par la présente enquête. La concertation avec les citoyens est en effet un des cinq axes de propositions de cette « mission Cadot ». Cette dernière, tout en maintenant le cadre existant pour les grands projets d'infrastructures (les autres formes de participation des citoyens ne sont pas envisagées dans le cadre de la mission Cadot), propose plusieurs évolutions qui peuvent contribuer, dans l'esprit de la convention d'Aarhus, à améliorer la participation des citoyens autant qu'à rendre plus efficace la conduite des grands projets d'infrastructure.

Ces propositions, intervenues après l'instruction du présent rapport, n'ont pu être expertisées.

2 - Le code des relations entre le public et l'administration

Le code des relations entre le public et l'administration ouvre une voie plus générale qui concerne l'ensemble des administrations puisque l'article L. 100-3 de ce code dispose ainsi que : *« au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par administration, les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale »*.

Le titre 3 du livre 1^{er} du code fixe des principes généraux sur les caractéristiques de toutes les consultations préalables, à travers notamment l'article L. 131-1 : *« 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 public. »*

B - La nécessité d'un cadre qui homogénéise et diffuse les bonnes pratiques

Ces différentes dispositions correspondent à des besoins différents selon les institutions et les types de consultations. Il convient de distinguer par ailleurs les modalités de participation pour des choix structurants de politique publique, voire de « modèle social » (CNDP, conventions citoyennes), et celles qui relèvent des décisions de gestion courante des administrations.

Paradoxalement, les évolutions récentes ont conforté les premières, sans offrir un cadre qui permette le développement des secondes. Un cadrage réglementaire devrait donc prioritairement concerner les modalités de consultations liées à la vie quotidienne des citoyens, ou à l'actualité.

Deux pistes peuvent se dessiner pour rendre cet édifice plus facilement utilisable.

Il s'agit d'abord de la fixation de principes généraux précisant le cadre existant du titre 3 du livre 1^{er} du code des relations entre l'administration et le public. Aujourd'hui, seul le CIP du 23 juillet 2021 a formalisé quelques principes, sans valeur normative. Ce comité a en effet mis en avant la nécessité de :

- garantir la sincérité, la transparence et la rigueur des démarches engagées ;
- garantir un « devoir de suite » pour informer les citoyens des suites apportées ;
- créer une plate-forme ouverte au public présentant les actions menées par l'État ;
- désigner un référent ministériel chargé de promouvoir les exercices de participation citoyenne ;
- mettre à disposition des acteurs publics un marché consacré à la participation citoyenne.

Le suivi de l'application de ces décisions est assuré par le CIPC de la DITP.

L'identification dans un cadre unique et accessible de toutes les dispositions applicables constitue ensuite un moyen de rendre facilement lisibles ces dispositifs, et sans doute de les inciter à converger. Un arrêté du Premier ministre définissant la feuille de route gouvernementale, les ambitions et objectifs, obligations, outils et moyens mobilisables pourrait formaliser l'objectif poursuivi.

De fait, se pose la question de la promotion des consultations adressées aux citoyens :

- Les autorités administratives indépendantes devraient-elles obligatoirement prévoir des modalités de consultation des citoyens ?
- L'usage d'outils et de méthodes communs devrait-il s'imposer ?
- La gouvernance de la participation citoyenne doit-elle relever d'une autorité centralisée (Premier ministre, au titre de ses responsabilités de l'article 20 de la Constitution) ou au contraire passer par une forme de collégialité interministérielle ?
- La maîtrise du coût des consultations impose-t-elle le principe d'une consultation électronique par défaut, la consultation par d'autres moyens permettant seulement de compenser l'éloignement de certains publics du numérique ?

Plus largement, se pose la question de l'indépendance dans la conduite des procédures de participation citoyenne, quel qu'en soit le domaine. Hors du champ environnemental et des conventions citoyennes, les consultations réalisées par les administrations sont organisées et suivies par ces mêmes administrations, sans obligation de transparence. La crédibilité de ces démarches passe en partie par le caractère indépendant de leur mise en œuvre, qu'il s'agisse d'une indépendance fonctionnelle ou juridique (sur le modèle de la CNDP) ou d'une indépendance personnelle (sur le modèle des commissaires enquêteurs). La concertation préalable ne bénéficie pas toujours de cette garantie d'indépendance, comme aucune des consultations menées par la DITP ou un département ministériel¹⁰³.

Au-delà, la formalisation d'une stratégie publique de la participation citoyenne permettrait une meilleure compréhension des citoyens et légitimerait des procédures parfois vues comme lourdes, redondantes et coûteuses. Elle ouvrirait le débat, sans doute prématuré aujourd'hui, du caractère obligatoire ou non de dispositifs de consultation citoyenne sur des

¹⁰³ Selon la DITP, les concertations en présentiel dites « délibératives », organisées par le CIPC, sont assorties d'un collège de garants, ce qui garantirait l'indépendance des démarches.

volets importants de politique publique, sur le modèle des études d'impact réalisées pour les projets de loi.

Sans ressources financières additionnelles ni architecture ministérielle spécifique, un cadre réglementaire et méthodologique commun à l'ensemble des services de l'État, voire des opérateurs et des AAI, permettrait de mieux définir quelques principes garantissant la transparence dans la conduite des démarches de participation citoyenne et de redevabilité *a posteriori* sur les conséquences qui en sont tirées : initiative des projets, statut du participant, utilisation de la plateforme *Agora*, financement. La Cour recommande qu'un arrêté du Premier ministre définisse ce cadre méthodologique commun.

C - La simplification de l'articulation entre l'amont et l'aval de la participation dans le cas des procédures existantes en matière d'environnement

Quel que soit le choix retenu sur le champ d'application de la participation des citoyens, se pose la question de la simplification des dispositifs les plus lourds, ceux qui comportent à la fois une phase amont alimentant un débat de politique publique et une phase aval formalisant les observations sur un projet particulier.

La question se pose en particulier dans le champ couvert par les enquêtes publiques, particulièrement vaste (entre 3 500 et 4 000 enquêtes menées chaque année pour un coût global d'environ 75 M€) et confronté à la désaffection des publics visés (peu de contributions).

Comme le souligne un rapport produit par le CESE en 2022¹⁰⁴, l'enquête publique ne peut à elle seule résumer la prise en compte des avis du public : *« Cette concertation amont autour des projets ne doit pas être confondue avec le processus aval appelé « enquête publique », conduite par des commissaires enquêteurs présents physiquement. Cette dernière vise davantage à informer le public du processus d'évaluation environnementale conduit en amont et de la concertation associée, et à recueillir ses commentaires [...] C'est une étape bien identifiée dans les territoires qu'il convient de maintenir, en rappelant son rôle d'évaluation de la bonne prise en compte par le porteur de projet des demandes exprimées dans la phase de concertation amont. C'est pourquoi il est essentiel que l'information circule bien entre les phases amont et aval »*.

Un rapport de l'ADEME et de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs de 2024¹⁰⁵ abonde dans le sens d'une clarification qui permette une meilleure prise en compte des opinions des citoyens, par un dispositif à la fois simple et distinguant bien ce qui relève de l'élaboration d'un projet de ce qui permet sa validation (à travers l'autorisation administrative).

La complémentarité des phases amont et aval tout comme la volonté de simplification incitent à une réflexion sur une possible fusion des procédures amont et aval lorsque l'enquête publique est précédée d'une forme quelconque de consultation. Le dispositif serait alors unique, avec une gouvernance unifiée et une équipe (secrétariat généraux, garants et commissaires enquêteurs) pérenne sur la durée du processus. Ainsi, la Cour recommande d'assurer, d'ici 2027, la continuité de l'expertise entre la mission du commissaire enquêteur ou de la

¹⁰⁴ Claire Bordenave et Nicolas Richard, *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* CESE, mars 2022

¹⁰⁵ *La participation du public aux projets d'éolien terrestre vue depuis l'enquête publique*, CNCE, avril 2024

commission d'enquête et celle des garants de la CNDP. Cela suppose de faire évoluer les prérogatives du garant et du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. En effet, le garant est à ce jour « *chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique* »¹⁰⁶ sans se prononcer sur le fond des projets. A contrario, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête « *rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête.* »¹⁰⁷.

La Cour recommande également d'élargir, d'ici 2027, le périmètre des dépenses comprises dans les fonds de concours versés à la CNDP par les maîtres d'ouvrage pour prendre en compte les frais liés aux garants et les frais d'expertise directement affectables à un débat particulier. Les fonds de concours reflèteraient ainsi plus exactement les dépenses directement réalisées au bénéfice d'un débat public en particulier.

Par ailleurs, se pose la question des procédures aujourd'hui concurrentes ou redondantes (enquête publique, consultation parallélisée, enquête publique unique, PPVE, etc.). Une simplification, intervenant ou non dans le cadre d'une fusion des procédures amont et aval, permettrait un gain dans le calendrier de réalisation des projets, sans diminuer les garanties de niveau de consultation des citoyens. Une alternative pourrait être aussi de laisser au maître d'ouvrage le choix de la procédure qui lui paraîtrait la plus adaptée au projet mené.

Il est sans doute prématuré de proposer une orientation parmi ces différentes options, compte-tenu du fait que les propositions émises par la mission Cadot n'ont pas fait l'objet d'une transcription réglementaire ou législative. Mais la nécessité d'une évolution allant vers plus de simplicité entre l'amont et l'aval et de redevabilité réelle pour les citoyens est incontestable. Elle est aussi indispensable pour mener de futurs grands projets, d'infrastructure ou non. En outre, la redéfinition du périmètre du fonds de concours versé par les maîtres d'ouvrage à la CNDP pourrait également intervenir indépendamment de cette mise en œuvre globale des recommandations de la mission Cadot.

¹⁰⁶ Cf. article L121-14 du code de l'environnement.

¹⁰⁷ Cf. article L123-15 du code de l'environnement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que les dépenses qui lui sont consacrées sont estimées à 60 M€ par an environ, un cadrage, une évaluation et un pilotage de la participation citoyenne apparaissent nécessaires de la part de l'État au regard des attentes des Français et de son impact potentiel sur la qualité de la décision publique comme sur la confiance des citoyens dans leurs institutions et administrations.

Cela passera par une clarification législative et réglementaire, notamment des dispositions portées par les codes de l'environnement et des relations entre le public et l'administration.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. définir, d'ici 2027, à partir des dispositions du code des relations entre le public et l'administration, par arrêté du Premier ministre, un cadre méthodologique commun permettant une organisation efficace de la participation citoyenne au sein de l'État (Premier ministre - DITP) ;*
 - 4. assurer, d'ici 2027, la continuité de l'expertise entre la mission du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête et celle des garants de la CNDP pour que les deux procédures puissent gagner en cohérence et en délais, favorisant leur meilleure compréhension par les citoyens (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature) ;*
 - 5. élargir, d'ici 2027, le périmètre des dépenses comprises dans les fonds de concours versés à la CNDP par les maîtres d'ouvrage aux frais liés aux garants et aux frais d'expertise directement affectables à un débat particulier (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature).*
-

Liste des abréviations

AAI.....	Autorité administrative indépendante
AAP.....	Appel à projets
ADEME.....	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
APER	Loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi n° 2023-175 du 10 mars 2023)
ARCEP.....	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
ASAP	Loi d'accélération et de simplification de l'action publique (loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020)
ASNR.....	Autorité de sûreté nucléaire et de la radioprotection
BNF	Bibliothèque nationale de France
CCC.....	Convention citoyenne pour le climat
CCTE	Convention citoyenne sur les temps de l'enfant
CESE.....	Conseil économique, social et environnemental
CEVIPOF	Centre de recherches politiques de Sciences Po
CIPC.....	Centre interministériel de la participation citoyenne
CITP	Comité interministériel de la transformation publique
CNDP.....	Commission nationale du débat public
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNCE	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs
CNR	Conseil national de la refondation
CREDOC.....	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DECVP.....	Vice-présidence Économie du développement de la Banque mondiale
DGEC.....	Direction générale de l'énergie et du climat
DITP.....	Direction interministérielle de la transformation publique
DSF	Document stratégique de façade
DUP.....	Déclaration d'utilité publique
ESSOC	Loi pour un État au service d'une société de confiance (loi n° 2018-727 du 10 août 2018)
ETP.....	Équivalent temps plein
FICE.....	Fonds d'indemnisation des commissaires-enquêteurs
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
ICPE.....	Installation classée pour la protection de l'environnement
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
ISC	Institution supérieure de contrôle
LIIT	Laboratoire interministériel d'innovation territoriale
MTE	Ministère de la transition écologique

NEO	Nouvelle entrée ouest (projet à La Réunion)
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
PCAET	Plan climat air énergie territorial
PGO.....	Partenariat pour un gouvernement ouvert
PLF.....	Projet de loi de finances
PPE.....	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PPVE.....	Participation du public par voie électronique
RIP	Référendum d'initiative partagée
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SG MTE	Secrétariat général du ministère de la transition écologique
SGDSN.....	Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale
UE	Union européenne
UGAP	Union des groupements d'achats publics

Annexes

Annexe n° 1 : les principaux types de processus délibératifs représentatifs utilisés au sein de l'OCDE	80
Annexe n° 2 : les dispositifs de participation citoyenne dans le champ de l'État (<i>liste non exhaustive</i>).....	81
Annexe n° 3 : les dispositifs accompagnés par le CIPC.....	83
Annexe n° 4 : les consultations lancées sur <i>Agora</i>	84
Annexe n° 5 : les questions posées au Gouvernement sur <i>Agora</i>	86
Annexe n° 6 : le coût total prévisionnel du grand débat.....	91
Annexe n° 7 : le coût total définitif du grand débat en €.....	92
Annexe n° 8 : le parcours d'une pétition au CESE	93
Annexe n° 9 : les avis et résolutions du CESE sur des sujets issus de pétitions citoyennes	94
Annexe n° 10 : les dépenses des conventions citoyennes (en €).....	96
Annexe n° 11 : les marchés passés par le CESE au titre de la participation citoyenne (2019-2025) en K€.....	97

Annexe n° 1 : les principaux types de processus délibératifs représentatifs utilisés au sein de l'OCDE

Jury/panel de citoyens : groupe de citoyens tirés au sort pour délibérer sur un sujet spécifique et formuler des recommandations ou des avis.

Cellule de planification : structure organisée pour élaborer des plans ou des stratégies, souvent en impliquant des citoyens ou des experts.

Dialogues de citoyens : espaces d'échange et de discussion entre citoyens pour aborder des enjeux locaux ou nationaux.

Conférence de consensus : réunion de citoyens et d'experts pour discuter d'un sujet controversé et aboutir à un avis partagé.

Conseils de citoyens : assemblées de citoyens représentant la population locale pour conseiller les institutions ou les élus.

Examen d'un référendum d'initiative citoyenne : processus permettant aux citoyens de proposer un référendum sur un sujet donné, souvent encadré par des règles strictes.

G1000 : initiative belge de démocratie délibérative où 1 000 citoyens tirés au sort discutent de sujets sociétaux.

Sondage, enquête délibérative : méthode de consultation où les citoyens sont interrogés après avoir reçu des informations approfondies sur un sujet.

Assemblée de citoyens : rassemblement de citoyens pour discuter, délibérer et prendre des décisions collectives.

Consultations citoyennes : processus de collecte d'avis et de propositions auprès des citoyens sur des projets ou des politiques publiques.

Modèle de l'Ostbelgien : modèle de démocratie participative inspiré de la communauté germanophone de Belgique, souvent axé sur la participation locale.

Observatoire de la ville : structure consacrée à l'observation et à l'analyse des dynamiques urbaines, souvent avec une implication citoyenne.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : les dispositifs de participation citoyenne dans le champ de l'État (liste non exhaustive)

Dispositif	Acteur(s)	Modalités
Débats publics de la CNDP	AAI, porteurs de projet	Un débat public est organisé pour les grands projets d'aménagement ou d'infrastructure. La CNDP est saisie par le maître d'ouvrage (État, entreprise publique ou privée) ou obligatoirement lorsque le projet dépasse 300 M€ d'investissement. Un rapport indépendant est publié à l'issue.
Concertations préalables de la CNDP	AAI, porteurs de projet	Dispositif plus léger et moins long qu'un débat public (1 à 3 mois contre 4 mois). Pour les projets entre 150 M€ et 300 M€, la CNDP choisit d'organiser soit un débat public ou soit une concertation préalable.
Enquêtes publiques	Préfectures / TA	Procédure légale destinée à informer le public et recueillir ses observations avant qu'une autorité administrative ne prenne une décision sur un projet ayant un impact sur l'environnement, l'aménagement ou les droits des tiers. Un commissaire enquêteur indépendant est nommé par le tribunal administratif. Il recueille pendant plusieurs semaines les observations des habitants à travers des registres papier ou numérique, des permanences et des contributions écrites avant de rendre un rapport assorti d'un avis motivé sur le projet.
Consultations publiques ministérielles	Ministères	Depuis la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics ont la possibilité de recourir, préalablement à l'adoption d'un texte normatif, à une <u>consultation publique sur Internet</u> .
Consultations publiques du ministère de la transition écologique	MTE	<u>L'article L123-19-1 du code de l'environnement</u> fixe les conditions et limites de la <u>participation du public aux décisions non individuelles de l'État ayant une incidence significative sur l'environnement</u> . Il s'applique sauf si une procédure particulière (ex. : enquête publique) est prévue.
Plateforme <i>Agora</i> de la DITP	DITP	<u>Agora</u> est une application et un site de consultation de l'État permettant aux citoyens de donner un avis sur des politiques publiques et de poser des questions au gouvernement.
Centre interministériel de la participation citoyenne	DITP	Le <u>CIPC</u> a pour mission de promouvoir la participation citoyenne au sein de l'État et d'aider les administrations à bâtir des dispositifs solides et conformes aux bonnes pratiques.
Laboratoires interministériels d'innovation territoriale	DITP	17 <u>LIIT</u> sont implantés en région, généralement au sein d'une préfecture ou d'un secrétariat général pour les affaires régionales. Ils ont pour mission d'accompagner la transformation des services de l'État, y compris par le biais de la participation citoyenne.
Conventions citoyennes	CESE	<u>Environ 150 citoyens sont tirés au sort</u> pour délibérer entre 7 et 9 week-ends sur un sujet défini par le gouvernement, le parlement ou le CESE.
Pétitions citoyennes	CESE	Toute personne à partir de 16 ans peut saisir le CESE par le biais d'une <u>pétition</u> ayant réuni 150 000 signatures.
Citoyens intégrés aux travaux de commissions	CESE	15 citoyens sont tirés au sort pour intégrer une commission du CESE pendant plusieurs mois aux côtés d'une trentaine d'élus.
Journées délibératives	CESE	Entre 20 et 100 citoyens sont tirés au sort parmi des volontaires pour délibérer sur un sujet pendant une journée.
Grand débat national	Gouvernement	<u>Dispositif exceptionnel</u> mis en place par le gouvernement français en 2019 pour répondre à la crise sociale des gilets jaunes en vue de renforcer la participation citoyenne et le dialogue avec l'État. Les avis des citoyens étaient collectés par des réunions publiques, une plateforme numérique, des cahiers de doléances dans les mairies et préfectures ainsi que par des ateliers territoriaux.

Dispositif	Acteur(s)	Modalités
Conseil national de la refondation	Gouvernement	Le <u>CNR</u> est un dispositif de participation citoyenne et de dialogue structuré avec l'État mis en place en France pour accompagner la définition des priorités politiques et des réformes. Il regroupe plusieurs catégories de participants à travers des concertations locales, nationales et des sessions plénières : citoyens tirés au sort pour garantir la représentativité sociale et territoriale, élus locaux et nationaux, représentants de la société civile (associations, syndicats).
Consultations publiques de l'ARCEP	AAI	Les <u>consultations publiques de l'ARCEP</u> sont un dispositif de participation citoyenne spécifique au secteur des communications électroniques, postes et transports ferroviaires en France. Le but est de recueillir l'avis de citoyens et parties prenantes avant toute décision réglementaire.
Consultations publiques de l'Autorité de la concurrence	AAI	Les <u>consultations publiques de l'Autorité de la concurrence</u> sont un dispositif de participation citoyenne et d'expertise destiné à recueillir l'avis des acteurs économiques, associations, consommateurs et citoyens avant la prise de certaines décisions ou la publication de lignes directrices.
Consultations du public de l'Autorité de sûreté nucléaire et de la radioprotection	AAI	Les <u>consultations publiques de l'ASNR</u> sont des dispositifs de participation citoyenne visant à informer et recueillir l'avis du public sur ses projets de décisions réglementaires et individuelles.
Consultations publique de la CNIL	AAI	Les <u>consultations publiques de la CNIL</u> sont un dispositif de participation citoyenne et professionnelle qui permet au public et aux parties prenantes de donner leur avis sur les projets de réglementation, lignes directrices et textes relatifs à la protection des données personnelles en France.
Consultation citoyenne de France Travail	Opérateur de l'État	France Travail mène de longue date beaucoup de consultations de « parties prenantes » (demandeurs d'emploi, entreprises, associations, collectivités locales) et se lance depuis 2024 dans la participation citoyenne. Une <u>première consultation du grand public</u> , uniquement en ligne, a été lancée sur la diversité et l'inclusion dans l'univers professionnel.
Consultations citoyennes du CNRS	Opérateur de l'État	Le CNRS s'est lancé pour la première fois fin 2024 dans une consultation citoyenne visant à impliquer activement les Français dans la réflexion sur le rôle des sciences dans la société à travers la question centrale « Comment les sciences peuvent-elles nous aider à construire le monde de demain ? »
Consultation recherche agriculture alimentation environnement (« CoRAE ») de l'INRAE	Opérateur de l'État	L'INRAE et la chambre régionale d'agriculture d'Occitanie ont lancé fin 2025 une <u>consultation multi-acteurs</u> inédite en France. Cette démarche vise à renforcer l'impact des résultats scientifiques sur le territoire, en engageant un dialogue approfondi avec les acteurs d'Occitanie. Prévue pour durer un an, les premiers résultats de cette démarche participative seront dévoilés en juin 2026.
Consultations publiques de l'ANSES	Opérateur de l'État	Sur des sujets complexes et faisant débat, l'ANSES met en <u>consultation publique</u> certains de ses travaux afin de recueillir les commentaires de la communauté scientifique et médicale, des représentants associatifs, des organisations professionnelles, ou de toute personne intéressée par le sujet.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 3 : les dispositifs accompagnés par le CIPC

- **2023-2025 : 19 consultations sur Agora** (politiques publiques mises en discussion : sobriété énergétique, transition écologique, participation citoyenne, métier d’infirmiers, démocratie locale, Europe, intelligence artificielle (x2), handicap, budget vert, lutte contre les violences faites aux enfants, rémunération des agriculteurs (x2), économie sociale et solidaire, femmes dans l’agriculture, plan d’action 2026 du Premier ministre, enseignement agricole, souveraineté alimentaire, France 2035-2050).
- **2023 : concertation nationale sur le mix énergétique**, Ministère de la transition énergétique.
- **2023 : consultation Fonction publique +**, Ministère de la transformation et de la fonction publique.
- **2023 : consultation sur la stratégie nationale pour l’autisme**, Délégation interministérielle à la stratégie pour l’autisme au sein des troubles du neuro développement.
- **2023 : concertation « vos projets pour les quartiers – quartiers 2030 »**, Secrétaire d’État chargé de la Ville.
- **2022 : conception de questionnaires en ligne, analyses et synthèses pour le volet numérique du CNR** et conception d’une méthode de travail délibérative pour les CNR nationaux et territoriaux, Conseil national de la refondation.
- **2022 : concertation sur le sens du service public**, Ministère de la transformation et de la fonction publiques.
- **2021 : volet national de la conférence sur l’avenir de l’Europe** et pilotage du premier comité de suivi citoyen, Ministère de l’Europe et des affaires étrangères.
- **2021 : concertation sur l’avenir des vallées**, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.
- **2021 : consultation citoyenne sur les discriminations**, Ministère de l’égalité femme – hommes, diversité et égalité des chances.
- **2021 : concertation Habiter la France de demain**, Ministère du logement.
- **2021 : États généraux de la justice**, Ministère de la justice.
- **2020 : consultation sur le monde d’après**, Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Source : DITP

Annexe n° 4 : les consultations lancées sur *Agora*

Consultation	Date de début	Date de fin	Nb de participants	Synthèse des contributions	Réponse du ministre aux contributions
Participation citoyenne	28/09/2023	11/11/2023	14 790	V	X
Transition écologique	28/09/2023	19/11/2023	16792	V	X
Sobriété énergétique	28/09/2023	19/11/2023	12790	V	X
Violences faites aux enfants	05/10/2023	22/11/2023	10738	V	X
Budget vert	12/10/2023	03/12/2023	10481	V	X
Démocratie locale	31/10/2023	17/12/2023	7766	V	V
Europe	10/11/2023	29/12/2023	10028	V	V
Handicap	23/11/2023	07/01/2023	8578	V	V
Régulation de l'IA	12/12/2023	07/01/2023	6917	V	V
Évolution du métier d'infirmier	15/12/2023	12/01/2023	7074	V	X
EGALIM - particuliers	15/04/2024	15/05/2024	4598	V	X
EGALIM - professionnels	15/04/2024	15/05/2024	404	V	X
Stratégie nationale ESS	3/06/2025	16/07/2025	2325	V	X
Place des femmes en agriculture	5/07/2025	31/08/2025	3402	V	V
FB Direct – Plan d'action 2026	12/08/2025	8/09/2025	3042	X	X
Plan d'action collective pour l'enseignement agricole	22/09/2025	5/10/2025	1518	V	X
Conseil de l'intelligence artificielle et du numérique : quelles priorités pour 2026 ?	10/12/2025	13 /01/2026	6 122	V	V
France 2035 - France 2050	8/12/2025	20/01/2026	1 500	V	V
Reconquérir notre souveraineté alimentaire	8/12/2025	27/12/2026	10 000	V	X

Informations sur les utilisateurs d'Agora

Nombre total d'utilisateurs : 213 000.

Catégorie socio-professionnelle	Population française (en %)	Participants sur Agora (en %)
Agriculteurs	0.27	5
Artisans, commerçants	4	7
Employés	11.8	14,7
Étudiants	4	11
Professions intermédiaires	10.8	6.4
Ouvriers	8.8	1.8
Cadres	9.5	31
Retraités	25	11,2
Sans activité	7	5,4

Genre	Population française (en %)	Participants sur Agora (en %)
Hommes	48.5	58
Femmes	51.5	37
Autres		3

Habitat	Population française (en %)	Participants sur Agora (en %)
Urbains	70	60
Ruraux	30	40

Âge	Population française	Participants sur Agora
Âge médian	42.7 ans	42 ans
15-35 ans	23.6 %	

Source : DITP

Annexe n° 5 : les questions posées au Gouvernement sur *Agora*

Question au gouvernement	Auteur	Nombre de soutiens	Date de publication
Mr le Premier ministre, pourquoi votre budget cible les personnes âgées, les malades et les plus précaires plutôt que d'instaurer la taxe Zucman, la taxe sur les superprofits ou de rétablir l'ISF ?	Éric	589	14/08/2025
Bonjour, Pourquoi les politiciens ne montrent pas l'exemple en réduisant leurs avantages, ainsi que les anciens ministres et présidents ? On parle de solidarité mais que pour le peuple qui travaille.	Charlotte	520	07/08/2025
Bonjour Il faut réduire la dette. On parle de supprimer deux jours fériés ce qui impacterait les gens qui travaillent. Pourquoi ne demande-t-on pas ceux qui ne travaillent pas de participer.	Christelle	494	13/08/2025
Pourquoi augmentez-vous toujours les recettes et jamais diminuer les dépenses.	Misiurny	175	23/08/2025
Il y a l'état les régions les départements Les communautés de communes les mairies N'y a-t-il pas trop de strates ?	Marlène	117	12/08/2025
Pourquoi n'est-il pas vérifier sur l'avis d'imposition ou caf, le nombre de personnes qui vivent actuellement dans des logements sociaux qui leur a été attribué il y a des années avec homme et enfants.	Patrick	95	14/08/2025
Pourquoi ne pas analyser et éliminer les redondances existantes entre ministères et français et services européens, qui conduisent à réécrire les lois dans ces secteurs, avec une sur-administration.	Gaétan	78	06/08/2025
Pourquoi l'administration publique persiste-t-elle à passer des appels d'offres qui gonflent artificiellement les prix, alors que les mêmes « achats » coûtent bien moins cher en dehors de ce cadre ?	Maxime	72	16/08/2025
Quand comptez-vous punir les squatteurs qui prennent possession des logements des propriétaires (il)légalement et en toute impunité ?	Louis	55	14/08/2025
Le gouvernement a annoncé que l'achat d'un fauteuil roulant serait totalement remboursé. Pourtant vous ne mettez rien en place pour que cela s'applique. La politique n'est telle que communication ?	Frédéric	51	23/08/2025

Question au gouvernement	Auteur	Nombre de soutiens	Date de publication
Pourquoi chaque service public d'un département garde-t-il ses propres équipes RH et comptables au lieu de les mutualiser ?	Bernard	36	17/07/2025
Pourquoi ne pas supprimer ce millefeuille administratif qui nous ferait gagner au minimum 50 milliards voire beaucoup plus	Milan	27	21/07/2025
Pourquoi ne pas supprimer la niche fiscale sur le kérosène ? Vous cherchez à faire des économies ? Cela rapporterait 4,7 Md€. En outre, cela s'impose d'un point de vue écologique.	Rachel	21	29/07/2025
La tva sur le gaz passe de 5.5 % à 20 %. Nombre de français ont déjà du mal à se chauffer ! Pourquoi ne pas plutôt augmenter la tva du caviar ou autres produits que seuls les riches peuvent s'offrir ?	Aurélie	19	18/07/2025
Pourquoi proposer une année blanche budgétaire alors que celle-ci impactera plus durement les catégories les plus modestes ?	Corentin	16	17/07/2025
Pourquoi s'engager sur les jeux olympiques d'hiver en 2030 alors qu'il n'y a plus d'argent et que l'on sait que cet événement ne peut en aucun cas être rentable comme les JO d'été ?	Stéphanie	15	16/08/2025
Pourquoi les véhicules autonomes ne sont pas autorisés sur le territoire ? Il faut que les choses bougent !	Louis	13	17/07/2025
Monsieur le premier ministre, maire d'une commune rurale et je peux mesurer la technocratie qui coûte un argent fou. Êtes-vous prêt à confier à des élus de terrain un raz de marée de simplification.	Patrick	9	15/08/2025
Monsieur le premier ministre, pourquoi ne pas sortir, comme l'a fait l'Espagne, du marché européen de l'électricité et ainsi retrouver notre souveraineté énergétique ?	Gabriel	9	14/08/2025
Qu'attend la France pour créer et développer le métier d'hygiéniste dentaire ?	Mélanie	6	19/07/2025
Dans le cadre des propos de M. François Bayrou sur le budget 2026, pouvez-vous me dire quelle incidence budgétaire aurait la suppression des 2 jours fériés supplémentaires en Alsace-Moselle ?	Yoann	4	17/07/2025
À quelle date du mois de septembre la France reconnaîtra-t-elle l'état de la Palestine ?	Hanane	4	28/08/2025

Question au gouvernement	Auteur	Nombre de soutiens	Date de publication
Pourquoi l'objectif amorcé il y a des années de réduire le nombre de communes n'avance pas ? Avec les économies que cela peut générer. À l'heure où la France compte 3x plus de communes que l'Allemagne.	Maxime	4	15/08/2025
L'endométriase fera-t-elle partie un jour des ALD ?		3	16/07/2025
Pouvez-vous nous montrer une réelle avancée sur l'évasion fiscale ? Qui ne serait-ce que 20% de 100 Milliards. Ferait plus de bien que supprimer 2 jours fériés.	Xav.	1	17/07/2025
La France est considérée comme une démocratie imparfaite, au 23 ^{ème} rang mondial des pays démocratiques, que comptez-vous faire pour améliorer ce classement ?	Harold	885	02/04/2024
Les budgets des universités françaises (notamment SHS) sont dans le ROUGE (plusieurs M€) du fait du désengagement progressif de l'état. Comment le gouvernement compte y remédier.	Fabien	1 344	01/04/2024
Devait-on inscrire le référendum d'initiative citoyenne dans la Constitution ? Il contribuerait à réduire le fossé entre les élus et les électeurs.	Isabelle	4 776	25/03/2024
Sur un pied d'égalité, après l'IVG dans la constitution, est ce que le gouvernement est prêt à constitutionnaliser la vasectomie ? les hommes souhaiteraient disposer du droit de donner la vie.	Matthieu	2 523	12/03/2024
Pourquoi ne pas permettre aux citoyens d'élire les juges, étant donné le mécontentement à l'égard de notre système judiciaire ?	Gisèle	406	26/02/2024
Pourquoi ne pas supprimer la niche fiscale dont bénéficient les journalistes ? Un avantage fiscal offert par le gouvernement qui ne contribue pas à leur indépendance.	Benjamin	542	19/02/2024
Pourquoi les animaux domestiques ne rentrent-ils pas en compte dans la taxe des ordures ménagères ? Ils génèrent eux aussi des déchets à trier : litière, excrément, boule de poils, nourriture	Myriam	328	12/02/2024
Le casier judiciaire des élus doit-il être vierge ? Comme dans la fonction publique	Unter	373	09/02/2024
L'ONU a recommandé à la France de respecter le droit des parents à choisir librement le mode éducatif de leurs enfants (dont fait partie l'instruction en famille). Tiendrez-vous compte de cet avis ?	Audrey	3 029	16/01/2024

Question au gouvernement	Auteur	Nombre de soutiens	Date de publication
Pourquoi ne pas indexer les SALAIRES sur l'inflation ? Comme pour le SMIC, RSA et les Retraites	Hugo	644	12/01/2024
Pourquoi ne pas OBLIGER les parlementaires à être présents à L'ASSEMBLÉE NATIONALE lors des votes ? ou alors les faire voter électroniquement à distance	Harold	2 302	19/12/2023
LE CORPS MÉDICAL ne devrait-il pas être affecté comme le sont les enseignants et les gendarmes là où on a besoin d'eux ?	Aurélie	2 295	12/12/2023
Avec l'application "Agora" pourrait-on voter "POUR" ou "CONTRE" ou "ABSTENTION" pour les futures lois, pour que les députés puissent se rendre compte de nos opinions	Harold	2 281	05/12/2023
Ne serait-il pas judicieux d'imposer la conduite économique en faute éliminatoire lors du passage à l'examen du permis de conduire avec un IPSCR ?	Matthieu	1 861	01/12/2023
Quand le ministre fera-t-il respecter l'engagement de son gouvernement concernant l'IEF ?	Sophia	4 549	21/11/2023
Pourquoi les juges ne sont-ils pas mis en cause lorsqu'ils rendent des décisions qui vont à l'encontre de l'intérêt de la société ?	Cat	1 256	15/11/2023
Pourquoi la PRÉSOMPTION d'INNOCENCE n'est pas respectée par les JAF. L'enfant est privé du parent victime de fausses accusations. l'enfant est victime de maltraitance psychologique pendant ce temps.	David	1 281	08/11/2023
La Justice française continuera-t-elle de nier l'existence de « l'aliénation parentale », alors que des milliers d'enfants, parents et professionnels de l'enfance y sont quotidiennement confrontés ?	Nicole	2 374	31/10/2023
Pourquoi le parent gardien auteur du délit pénal de non représentation d'enfants n'est jamais puni ? Il s'agit d'une violence psychologique sur l'enfant et d'un manque d'égalité	Brigitte	2 060	24/10/2023
Nous sommes dans une ère où nous prônons l'égalité femme-homme, pourquoi la Résidence Alternée n'est pas prioritaire lors des séparations parentales ? Nos enfants nous le demandent.	Anne	2 725	17/10/2023

Question au gouvernement	Auteur	Nombre de soutiens	Date de publication
À quand une réelle reconnaissance des troubles psychologiques et cognitifs avec notamment un remboursement des consultations psychologiques et neuropsychologiques à leur juste valeur ?	Marie	1 736	10/10/2023
Quelle est la position du gouvernement français sur les Phénomènes aérospatiaux Non-identifiés (PANs) et quelles mesures compte-t-il prendre pour rattraper son retard législatif sur les USA ?	Léo	2 593	28/09/2023
Pourquoi le sujet de l'immigration n'est-il pas en effet mis au référendum des français et recueillir leur avis ?	Pierre	2 538	27/09/2023

Source : DITP

Annexe n° 6 : le coût total prévisionnel du grand débat

<i>Poste de dépense</i>	<i>Coût estimé</i>
<i>Plate-forme numérique</i>	1,1 M€
<i>Stands de proximité</i>	600 K€
<i>Conférences nationales thématiques</i>	125 K€
<i>Conférences citoyennes régionales en métropole (13 + 1 conférence Jeunesse)</i>	2,6 M€ (dont 500 K€ pour la génération et le contact des participants tirés au sort)
<i>Stands de proximité et conférences citoyennes régionales en Outre-mer</i>	210 K€
<i>Numéro vert (par Téléperformance)</i>	142 K€
<i>Conception, organisation et articulation des dispositifs</i>	2,8 M€
<i>Plan de communication (lancement)</i>	1,6 M€
<i>Traitement et analyse des données</i>	3,25 M€ (dont numérisation, indexation et archivage 330 K€ ; transcription 620 K€ ; traitement et analyse des contributions libres 900 K€ ; traitement et analyse des données de la plate-forme numérique 1,4 M€)
<i>Rémunération et frais de fonctionnement de l'équipe de la mission</i>	300 K€
<i>Budget de fonctionnement du collège des garants et rémunération de l'attachée de presse</i>	28 K€
<i>Coût total prévisionnel</i>	12,7 M€

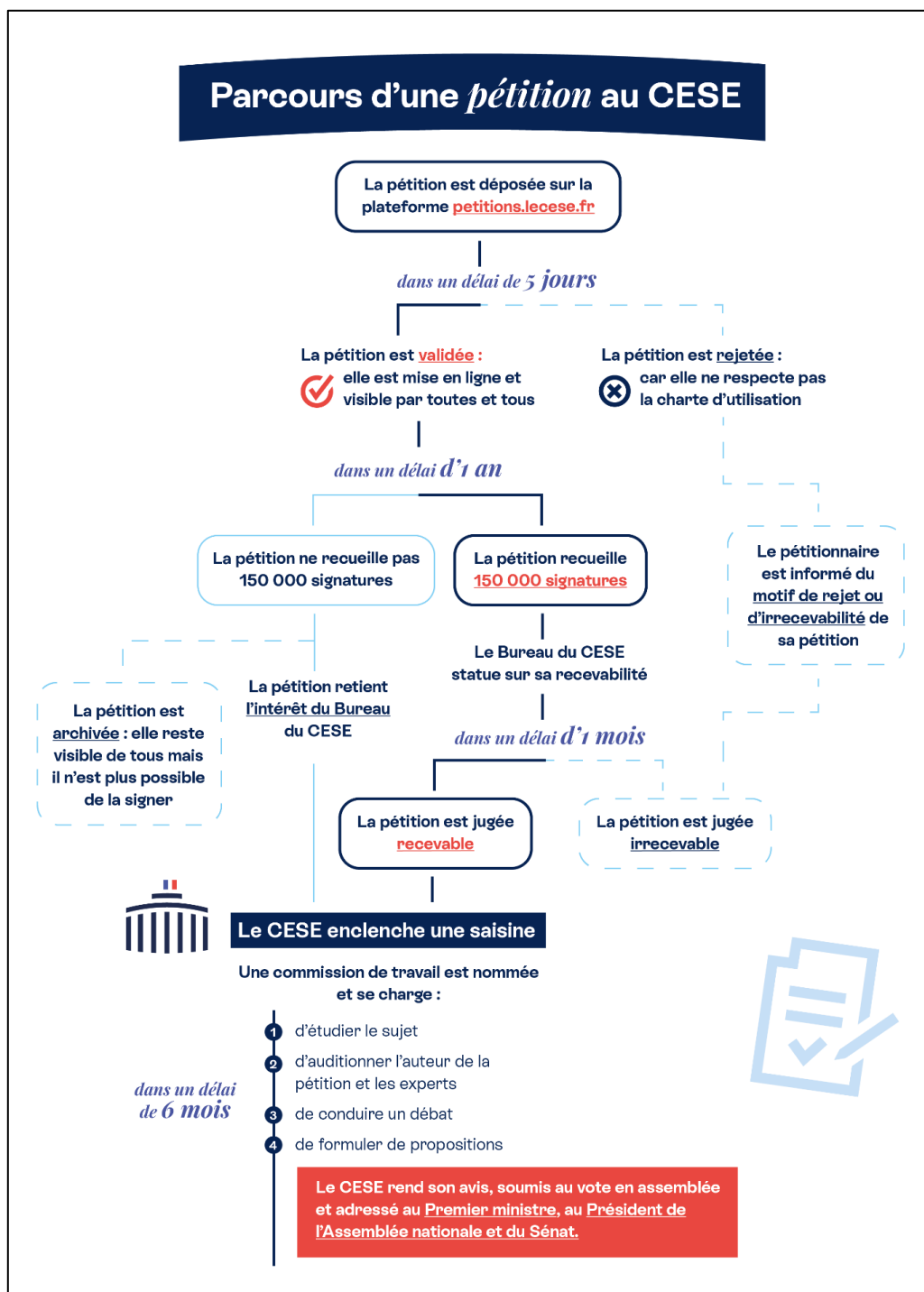
Source : réponse du gouvernement à une question parlementaire

Annexe n° 7 : le coût total définitif du grand débat en €

Prestataires par ministère	Support contractuel	Prestation	Montant
MTE			
<i>Eurogroup</i>	UGAP	Conseil et accompagnement des conventions	1 407 635
<i>Cap collectif</i>	UGAP	Plateforme numérique	328 969
<i>Citizen</i>	Marché propre	communication	20 256
<i>Koba (+ La Poste)</i>	Marché propre	Courrier aux maires	45 618
<i>Numerize, Archiveco, Inovcom</i>	Marché propre	Transcription des cahiers numérisés	659 879
<i>BNF</i>	convention	Numérisation cahiers et prestations diverses	579 946
<i>Roland Berger</i>	DITP	Analyse contributions écrites	894 931
<i>Eurogroup</i>	DITP et UGAP	Organisation des conférences régionales et thématiques	1 396 831
<i>Voyagiste MTES</i>	Marché propre	Déplacements citoyens	289 844
<i>Téléperformance</i>	Marché propre	Plateforme téléphonique	142 465
<i>Agence Grand Public</i>	transaction	Prestations commandées par CNDP	173 361
<i>Masse salariale mission grand débat</i>	Titre 2		251 775
<i>Divers</i>	Marchés propres	Diverses prestations logistiques	268 704
Total MTE			6 460 221
MEFI			
<i>Sircom</i>	Marché propre	Organisation conférences	1 830 571
Services du PM			
	Marchés propres	Fonctionnement collège garants	5 510
Service d'information du gouvernement (SIG)			
<i>Opinion Way</i>	Marché propre	Analyse contributions plateforme numérique	1 384 800
<i>Diverses agences</i>	Marchés propres	Actions de communication	1 396 271
Total SIG			2 781 071
Total général			11 077 373

Source : DAF du MTE

Annexe n° 8 : le parcours d'une pétition au CESE



Source : CESE

Annexe n° 9 : les avis et résolutions du CESE sur des sujets issus de pétitions citoyennes

Les déserts médicaux (décembre 2017)

- Un réseau national de centres de santé pour lutter contre les déserts médicaux, 81 345 signatures sur Change.org
- Déserts numériques et médicaux. Double Peine ?, 170 signatures sur Change.org
- Non à la fermeture du service maternité du centre hospitalier de Remiremont (88) !, 16 000 signatures sur Change.org

Fin de vie : la France à l'heure des choix (avril 2018)

- Légalisation de l'aide active à mourir, 557 000 signatures sur Change.org
- Battons-nous pour obtenir une loi sur l'aide active à mourir !, 557 000 signatures sur Change.org

Vieillir dans la dignité (avril 2018)

- Dignité des personnes âgées, des moyens pour nos EHPAD !, 692 200 signatures sur Change.org
- Halte à la baisse des moyens des maisons de retraite publiques #MarieLouise, 27 000 signatures sur Change.org
- Une société se juge à la manière dont elle traite ses personnes âgées, 17 600 signatures sur Mes Opinions
- Exigeons les moyens financiers nécessaires pour nos EHPAD, 3 200 signatures sur Change.org
- Plus de moyens pour nos anciens en EHPAD/USLD, 4 000 signatures sur Change.org

Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir (décembre 2018)

- SDF : mis à l'abri durant l'hiver, expulsés à l'arrivée de l'été ?, 62 115 signatures sur Change.org
- Des centres d'accueil pour les femmes SDF. Il faut les mettre en sécurité urgemment, 427 000 signatures sur Change.org
- Interdiction des dispositifs anti-SDF inhumains et inacceptables !, 330 000 signatures sur Change.org
- SOS pour nos SDF, 76 365 signatures sur Mes Opinions
- Placer des frigos solidaires dans chaque ville, 53 200 signatures sur Change.org

Fractures et transitions : réconcilier la France (mars 2019)

- Pour une baisse des prix du carburant à la pompe !, 1 295 000 signatures sur Change.org
- L'affaire du siècle, 2 319 500 signatures sur un site propre

Les enjeux relatifs aux conditions d'élevage, de transport et d'abattage en matière de bien-être animal (novembre 2019)

- Nous voulons des caméras dans les abattoirs et des personnes indépendantes pour les visionner, 118 000 signatures sur Mes Opinions
- Pour une ère sans cage, 1 554 310 signatures sur un site propre (désormais désactivé)

La valeur de la matière première secondaire : l'exemple de la consigne (novembre 2019)

- Rétablissons la consigne du verre en France, 255 000 signatures sur Mes Opinions

Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée (mai 2020)

- Pour le que le gouvernement français s'engage réellement contre la déforestation, 180 185 signatures sur Change.org

Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global (juin 2020)

- Pour les enfants autistes, des soins remboursés par la sécurité sociale, 16 150 signatures sur Change.org
- Pour une égalité des chances pour les enfants TDAH, 81 330 signatures sur Change.org

L'hôpital au service du droit à la santé pour toutes et tous (octobre 2020)

- Sauvons la réanimation pédiatrique, l'appel des parents, 96 000 signatures sur Change.org
- Soins, dignité : nos vies d'abord !, 137 185 signatures sur Change.org
- Pétition de soutien aux services d'accueil des urgences de France, 119 090 signatures sur Change.org
- Intégration des médecins à diplôme étranger engagés dans la lutte contre la pandémie, 42 720 signatures sur Change.org

Source : Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Annexe n° 10 : les dépenses des conventions citoyennes (en €)

	Convention citoyenne sur le climat*	Convention citoyenne sur la fin de vie	Convention citoyenne sur les temps de l'enfant**
<i>Nombre de sessions</i>	7	9	7
<i>Nombre de participants</i>	150	184	140
<i>Tirage au sort</i>	401 774	353 386	324 480
<i>Citoyens</i>	1 255 089	1 938 367	817 722
<i>dont indemnités</i>	441 121	491 337	276 207
<i>dont restauration, hébergement et déplacements</i>	813 968	1 447 030	535 850
<i>Dont assurance</i>			5 665
<i>Appui à la préparation et à l'animation des sessions</i>	1 950 276	1 345 803	808 826
<i>Communication</i>	295 374	289 181	317 504
<i>Logistique, matériel technique et audiovisuel</i>	879 322	541 545	487 131
<i>Expertise</i>		7 488	5 138
<i>Indemnités des personnels mobilisés</i>	546 294	750 095	547 248
<i>Fonctionnement du comité de gouvernance et du collège des garants</i>	106 973	83 596	20 481
<i>Evaluation du dispositif</i>		37 140	
<i>Dépenses éventuelles à venir</i>		182 481	145 011
<i>dont allocation de retour à l'emploi</i>			57 379
<i>dont redevabilité et portage de l'avis</i>			87 632
Total	5 435 102	5 356 601	3 473 542
<i>Coût par participant</i>	36 234	29 112	24 811

*Sans prise en compte des coûts indirects

**Données provisoires et sans prise en compte des coûts indirects

Source : CESE

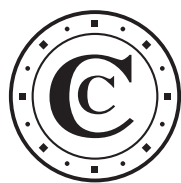
Annexe n° 11 : les marchés passés par le CESE au titre de la participation citoyenne (2019-2025) en K€

Année	Type de prestation	Prestataire(s)	Total
2019			
2020	Évaluation des auto-saisines du CESE sur la base de pétitions citoyennes	Eclectic Experience	15
	Évaluation du recours du CESE à une plateforme consultative en ligne	MM. Mabi et Prothais	15
Total 2020			30
2021			
Total 2021			
2022	Évaluation des dispositifs de participation citoyenne lot 1 - Évaluation de l'association des groupes de citoyennes et citoyens aux travaux des commissions du CESE ainsi que des conventions citoyennes	Agence phare Credoc Quadrant conseil	300
	Évaluation des dispositifs de participation citoyenne lot 2 - Évaluation des dispositifs de consultation citoyenne en ligne (plateformes et pétitions)	Décider ensemble Credoc Quadrant conseil	300
	Création d'une plateforme ou adaptation d'une plateforme préexistante de pétitions citoyennes pour le CESE	Open Source Politics	187,1
	Accompagnement des opérations de participation citoyenne du CESE Lot 1 - Animation des dispositifs participatifs	Eclectic Experience Strat&Act Groupement missions publiques Eurogroup Consulting France Politiker Rouge Vif	1 950
	Accompagnement des opérations de participation citoyenne du CESE Lot 2 - Recrutement et tirage au sort de citoyennes et citoyens	Squada IRS Quality État d'Esprit Stratis Harris Interactive	1 200
	Accompagnement des opérations de participation citoyenne du CESE Lot 3 - Mise en œuvre des plateformes participatives	Publilégal Bluenove Cap Collectif Groupement Rouge Vif	900
	Accompagnement des opérations de participation citoyenne du CESE Lot 4 – Analyses et synthèses de l'expression citoyenne	Credoc Bluenove Roland Berger GMBH	1 050

Année	Type de prestation	Prestataire(s)	Total
	Accompagnement des opérations de participation citoyenne du CESE Lot 5 – Conception d'événements attractifs et innovants	Ptolémée État d'Esprit Stratis Publicislive	2 700
	Assurance citoyens de la convention citoyenne sur la fin de vie	Willis Towers Watson France Gras Savoye	4,4
Total 2022			8 591,5
2023	Évaluation Convention citoyenne sur la fin de vie	CREDOC	30,95
	Évaluation de l'intégration de 15 citoyennes et citoyens tirés au sort à la commission affaires sociales et santé du CESE	Quadrant Conseil	19,52
	Tirage au sort de 15 citoyennes et citoyens en vue d'intégrer la commission affaires sociales et santé du CESE	IRS Quality	6,28
	Formation aux techniques d'animation et de facilitation	Missions publiques SARL	8,57
	Accompagnement des opérations de participation citoyenne de CESE	Missions publiques SARL	5,12
	L'organisation et la mise en œuvre de deux ateliers-relais dans des territoires d'Outre-mer (la Réunion et la Martinique)	Politiker	14,62
	Mise en œuvre d'une plateforme de participation citoyenne dans le cadre des états généraux de l'information	Bluenove	19,85
	Tirage au sort de 100 citoyennes et citoyens en vue des journées délibératives au CESE dans le cadre des États généraux de l'information	Harris Interactive	18,4
	Plateforme de participation citoyenne dans le cadre de la saisine sur les logements saisonniers	Publilegal	13,95
	L'animation et l'accompagnement à la communication de la plateforme de participation citoyenne dans le cadre des états généraux de l'information	Bluenove	13,1
	Réalisation des synthèses et l'analyse des contributions issues de la plateforme numérique de participation dans le cadre de la saisine gouvernementale intitulée « Articulation des temps et évolutions de l'organisation du travail »	Credoc	42,3
	Animation des journées délibératives dans le cadre des États généraux de l'Information	Stratéact	95,55
	Mise en œuvre d'une plateforme de participation citoyenne dans le cadre des états généraux de l'information	Bluenove	19,85
	Analyse des contributions issues de la plateforme des états généraux de l'information	Bluenove	35,84
	Prise en compte de prestation de formation supplémentaire	Missions publiques SARL	0,95
	Mise en œuvre d'une interface/plateforme informatique innovante par une technologie d'IA générative	Make.org	95
Total 2023			439,85

Année	Type de prestation	Prestataire(s)	Total
2024	Analyse des contributions issues du questionnaire pour la saisine financement du modèle associatif	Bluenove	26,32
	Prolongation de la mise à disposition de la plateforme	Bluenove	1,98
	Tirage au sort de 12 citoyennes et citoyens en vue d'intégrer la commission temporaire « IA » du CESE	État d'esprit Stratis	8,2
	Évaluation de l'association de 15 citoyennes et citoyens à la Commission temporaire « Intelligence artificielle » du CESE	Agence Phare	10
	Évaluation de l'intégration de 15 citoyennes et citoyens tirés au sort à la commission affaires sociales et santé du CESE	Quadrant Conseil	1,92
Total 2024			48,42
2025	Tirage au sort de 150 citoyennes et citoyens en vue d'une future convention citoyenne	Harris Interactive	270,4
2025	Évaluation de l'association de 20 jeunes (entre 12 et 18 ans) aux travaux de la Commission Affaires Sociales et Santé du Conseil économique, social et environnemental, dans le cadre de la Saisine « Santé mentale des jeunes », rapportée par Helno Eyriey (groupe des Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse). L'évaluation démarrera en mars 2025 et se terminera en juillet 2025	Agence Phare	11,31
2025	Animation convention citoyenne sur les temps de l'enfant	Missions publiques SARL	649,02
2025	Évaluation des dispositifs d'organisation de la convention citoyenne sur les temps des enfants	CREDOC	29
2025	Évaluation de l'association de 20 jeunes (entre 12 et 18 ans) aux travaux de la Commission Affaires Sociales et Santé Augmentation de 10 %	Agence phare	1,12
Total 2025			960,85
Total			3 170,52

Source : Cour des comptes à partir des informations du CESE



L'intégralité du rapport
« *Les dispositifs de participation citoyenne à la décision publique* »
et sa synthèse sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr