



Réconcilier les citoyens avec la décision publique : pour une démocratie participative, composante essentielle à la démocratie

Adopté en séance plénière du 8 octobre 2026

Autosaisine

Le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional Grand Est
a voté le présent avis à l'unanimité.

Avis présenté par le groupe de travail spécialisé Citoyenneté et démocratie :

Christian BLANCKAERT, Président

Pascal PLUMET, Vice-président

Annick WENGER, Rapporteure

AGRAFEIL Odile

BENOIST Alain

BOUGNOUCH Chahid

CELLIER Claude

CLEMENT Etienne

DI BIASE Clément

FONTAINE Daniel

FORT Patrice

HARLAUX Roland

LOTT André

MEVIZOU Matéo

ROSENBLATT Yolande

SAPCI Attila

WILLAIME Virginie

SOMMAIRE

RAPPORT	1
INTRODUCTION	2
I. LES CONCEPTS CLÉS	5
1. La démocratie représentative et la démocratie participative	5
2. Les outils existants de la participation citoyenne	6
II. CONSTATS ET ENJEUX	11
1. La démocratie face au défi des grands enjeux contemporains	11
2. Les Français et leurs gouvernants : une série de rendez-vous manqués	18
3. Défiance politique : les enseignements du baromètre	24
4. Abstention et mal-inscription : la double fracture électorale	25
5. Crise de vocation locale : démissions, tensions et violences envers les élus	28
6. De la nécessité de réengager les citoyens dans la vie de la collectivité	32
III. ÉTAT DES LIEUX DANS LE GRAND EST	36
1. Les Conseils de Développement	37
2. Les Conseils Citoyens dans les quartiers prioritaires du Grand Est	43
3. Ancrage territorial : panorama des instances locales	45
4. Le rôle moteur de la Région Grand Est	48
5. Retours d'expérience de démarches participatives innovantes dans les territoires du Grand Est	57

AVIS	60
INTRODUCTION	61
I. DONNER AUX CITOYENS LES MOYENS DE PARTICIPER	64
1. Faciliter les inscriptions sur les listes électorales	64
2. Développer la formation pour les (futurs) citoyens et les élus	66
3. S'appuyer davantage sur les Maisons de la région et en faire des lieux de vie démocratique	67

4. Évaluer les démarches participatives pour un meilleur impact des politiques publiques _____	68
5. Développer et entretenir une dynamique régionale sur la participation citoyenne _____	68
6. Créer un baromètre de la participation à l'échelle régionale _____	69
II. CONSOLIDER LES OUTILS / INSTANCES ET LES ACTEURS DE LA PARTICIPATION ____	70
1. Transformer le Conseil régional des Jeunes en un véritable outil de construction sur le long terme _____	71
2. Intégrer les propositions issues de la plate-forme numérique du Conseil régional dans les politiques publiques _____	71
3. Renforcer l'appui aux instances de participation des enfants et de jeunes _____	72
4. Affirmer le rôle des Conseils Citoyens dans les quartiers prioritaires _____	73
5. Ancrer les Conseils de Développement dans les territoires _____	75
6. Améliorer les politiques de santé par l'association des citoyens _____	76
7. Mettre en place des conventions citoyennes régionales _____	78
RÉCAPITULATIF DES PRÉCONISATIONS _____	80

EXPLICATIONS DE VOTE

84

ANNEXES

86

RAPPORT



INTRODUCTION

Conformément aux missions qui lui ont été confiées par le législateur, et dans le respect de la Constitution de la Vème République, le CESER s'intéresse à la manière dont les politiques publiques sont élaborées, avec une attention particulière portée aux méthodes d'implication des acteurs des territoires et de leurs habitants. Comme le rappelle le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 mai 2026, le CESER est "l'assemblée concourant, par ses avis, à l'administration de la région." Cette décision s'inscrit dans l'esprit des Pères Fondateurs de la République qui voulaient associer les citoyens aux décisions qui concernaient la gestion de la "chose commune".

Le CESER a auditionné de nombreux acteurs (cf. annexe 1 : liste des personnes auditionnées), et le présent document s'appuie sur les multiples rapports et études déjà existants. Ce document s'est également nourri des rencontres régionales organisées en 2025 et 2026 par le CESER et les Conseils de Développement.

Pour cette demi-mandature, le CESER a adopté une vision stratégique en matière de politiques régionales au plus près des territoires. Cette vision s'articule autour de 3 fils rouges : favoriser des ruralités attractives ; enrayer la fabrique de la précarité et de toutes les formes de pauvreté et de discriminations sur les territoires et dessiner un futur désirable pour la jeunesse au sein du Grand Est.

Pour le CESER, les Objectifs de Développement Durable des Nations Unies (ODD) : villes et communautés durables (objectif 11), paix, justice et institutions efficaces (objectif 16), partenariats pour la réalisation des objectifs (objectif 17), doivent être pris en compte et intégrés de manière volontariste dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques renouvelant les gouvernances et les pratiques démocratiques.

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen indique dans l'article 15 : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* » Pour exercer librement et complètement son mandat et sa participation, tout citoyen doit avoir accès, doit pouvoir consulter, beaucoup des informations disponibles correspondant à son sujet de préoccupation, à son centre d'intérêt. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme peut être interprété ainsi. L'article 21 indique les éléments suivants : *Il consacre le droit de toute personne à prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Il affirme aussi l'égal accès aux fonctions publiques, et surtout que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté devant s'exprimer par des élections honnêtes, à intervalles réguliers, au suffrage universel et égal, au scrutin secret.*

Le CESER souscrit au préambule de la Charte de la participation du public¹ : « *La participation du public est un élément incontournable de l'élaboration de la décision, nécessaire à l'amélioration de sa qualité et de sa légitimité. Elle constitue un facteur déterminant dans la construction de la confiance entre les acteurs, notamment par sa contribution à une plus grande transparence. Elle nécessite pour cela la mobilisation des moyens indispensables à sa mise en œuvre* ».

La démocratie « à la française » repose sur la souveraineté populaire exercée via des représentants élus, mais aussi sur l'engagement civique des citoyens. Le CESER tient à rappeler que la devise Liberté, Égalité, Fraternité n'est pas un acquis mais un principe à défendre sans cesse contre la servitude, l'injustice et la discrimination. Dans un contexte mondial de recul des libertés et de montée des totalitarismes, alors que la démocratie, longtemps perçue comme stable et acquise, est aujourd'hui fragile, le CESER lance un appel à la responsabilité collective des citoyens ainsi qu'à l'ensemble des acteurs pour la transmettre aux générations futures. Depuis l'Antiquité, les sociétés cherchent les meilleures formules de « vivre-ensemble ». La République Française s'est dotée, à côté de la démocratie représentative, d'instances de consultation citoyenne.

La partie rapport est divisé en trois volets.

Le 1^{er} volet expose les concepts clés de démocratie représentative et participative ainsi que la notion de participation citoyenne. Les outils existants sont aussi présentés.

Le 2^{ème} volet interroge les raisons pour lesquelles il devient aujourd'hui essentiel de renforcer le dialogue entre les élus et les citoyens. Plusieurs enjeux contemporains sont mobilisés pour éclairer ce constat : le changement climatique, l'instabilité géopolitique, l'influence croissante des GAFAM² et plus particulièrement des réseaux dits « sociaux », et de l'intelligence artificielle, ainsi que la marge de manœuvre réduite des acteurs publics. État et collectivités sont en effet fragilisés par le poids de la dette publique. Par

¹ La charte de la participation du public est née dans le contexte de réforme du dialogue environnemental de 2016, après le drame des manifestations contre le barrage de Sivens. Le ministère de l'Environnement a souhaité également développer la culture de la participation.

La charte de la participation du public proclame que toute personne doit pouvoir participer à l'élaboration d'un projet qui la concerne. Elle énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Elle s'organise en quatre grands articles :

- la participation du public nécessite un cadre clair et partagé ;
- la participation du public nécessite un état d'esprit constructif ;
- la participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous ;
- la participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen.

Source : <https://boussole-participation.cerema.fr/origine-boussole>

² Google, Apple, Facebook - Meta, Amazon et Microsoft

ailleurs, l'accroissement des normes et la baisse significative des dotations impactent d'autant plus les collectivités territoriales.

Le CESER revient ensuite sur plusieurs événements marquants qui ont contribué à instiller le doute quant aux intentions des gouvernants. Sont ensuite analysés les résultats du baromètre de la confiance des Français, dont les points saillants sont mis en évidence. Un focus particulier est consacré à la progression de l'abstention et au phénomène des « mal-inscrits », ainsi qu'aux démissions de maires et à l'intensification des tensions et violences à l'égard des élus locaux.

Enfin, la démarche d'une association de développement local est présentée pour illustrer l'importance de l'accompagnement et de la formation des acteurs territoriaux dans la mise en œuvre de démarches participatives. Le rôle de l'éducation populaire et de l'Éducation Nationale y est également questionné, interrogeant ainsi la pertinence des formations existantes destinées à préparer les citoyens à la participation.

Le 3^{ème} volet s'attache à identifier les moyens de rapprocher les citoyens des décisions publiques, à travers un état des lieux des instances de participation existantes sur le territoire du Grand Est.

Sont d'abord présentés les Conseils de Développement et le partenariat qu'ils entretiennent avec le CESER, puis un panorama des Conseils Citoyens dans les quartiers prioritaires permet de mieux cerner cette instance. Les résultats de l'étude de la DREAL sur les instances de participation du Grand Est sont ensuite exposés, avant d'aborder les conseils d'enfants et de jeunes, à partir des travaux de la DRAJES³ en Grand Est.

Une attention particulière est portée aux actions mises en œuvre par le Conseil régional : le Conseil régional des jeunes, la plate-forme numérique MaRégionDemain, ainsi que la démarche d'implication citoyenne conduite dans le cadre de la modification du SRADDET⁴ y sont analysés.

Cette partie s'achève par la présentation d'exemples de démarches participatives innovantes.

³ Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports

⁴ Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires

I. LES CONCEPTS CLÉS

Cette partie permet de cerner les notions clés et de prendre connaissance des outils existants avant d'évoquer les défis de notre société.

1. La démocratie représentative et la démocratie participative

En France, la démocratie repose sur deux piliers complémentaires. Le premier est la démocratie représentative, dans laquelle les citoyens élisent au suffrage universel des représentants tels que les députés, les conseillers régionaux, départementaux et municipaux. Le second est la démocratie participative, qui permet à tout membre de la communauté territoriale de prendre part à la concertation et à l'élaboration des décisions publiques, selon des degrés d'implication variables.

Il convient de distinguer deux notions proches mais différentes : la participation citoyenne et la démocratie participative. La participation citoyenne est un concept plus large, qui désigne l'ensemble des démarches et mécanismes permettant aux citoyens de contribuer à l'élaboration des politiques publiques et à la gestion des affaires collectives. Elle repose avant tout sur des actes individuels et permet à des citoyens non experts de donner un avis, voire de formuler des propositions, sur des projets urbanistiques, environnementaux ou sur des politiques publiques plus larges. Elle constitue ainsi un moyen d'impliquer les citoyens dans l'action publique. Comme le souligne la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP) à travers le site officiel de la modernisation de l'action publique, elle vise à créer des espaces de dialogue où peuvent s'élaborer des visions collectives ; associer les citoyens étant perçu comme un impératif pour garantir une démarche sincère, robuste et transparente.

La démocratie participative, quant à elle, s'appuie sur un collectif organisé plutôt que sur des démarches individuelles. Elle renvoie à des lieux de dialogue pérennes entre les citoyens ou leurs représentants issus de la société civile, à travers des instances telles que les Conseils de développement, les Conseils de quartier, les Conseils des jeunes, les Conseils des aînés ou encore les conseils de la vie étudiante.

Ces deux formes de démocratie, participative et représentative, jouent des rôles distincts mais complémentaires. La démocratie représentative prend les décisions et en assume la responsabilité, tandis que la démocratie participative apporte un éclairage complémentaire et permet une co-construction des politiques publiques, sans disposer elle-même du pouvoir de décision.

Les définitions de la démocratie participative et de la participation citoyenne ne sont pas stabilisées. Dans les années 1990-2000, coexistent plusieurs approches. Certaines cantonnent la participation à la phase d'expression ou de consultation de citoyens ou

d'habitants, alors que d'autres ont pour modèle implicite la démocratie directe et font de la « vraie participation » la participation à la décision. Selon Yves Sintomer⁵ (2006) : « *La démocratie participative vise à donner un réel pouvoir de décision ou au moins de codécision et de contrôle aux citoyens* ». Progressivement, les définitions se sont stabilisées, les participationnistes s'accordent pour définir la « démocratie participative » comme l'ensemble des dispositifs participatifs impulsés par les autorités publiques. **« La démocratie participative est l'ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes les échelles, dans le but d'associer tout ou une partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé d'action publique » (Gourgues, 2013).** Les mobilisations, actes de résistance et d'interpellation des autorités qui se font en dehors des circuits institutionnels sont rarement qualifiés de démocratie participative. Dans les années 2000, la terminologie démocratie participative absorbe en France celle parfois employée de démocratie de proximité (Sintomer, Bacqué, 2010).

Cédric CHEVALIER, sénateur de la Marne, estime nécessaire de maintenir des corps intermédiaires entre les citoyens et les élus, considérant que chacun peut contribuer au débat, l'enrichir et apporter son éclairage dans les politiques publiques. Pour autant, la décision doit, en dernier ressort, revenir à l'élu, qui en assume la responsabilité devant ses électeurs et peut être sanctionné lors de l'élection suivante. À ses yeux, le mandat d'élu s'apparente ainsi à un CDD, ce qui implique une responsabilité constante à l'égard des citoyens et la nécessité de rendre compte régulièrement de ses choix et de son action.

2. Les outils existants de la participation citoyenne

Les outils de la participation citoyenne et de la démocratie participative se sont multipliés ces dernières décennies, parallèlement à la persistance de l'abstention aux élections qui rythment la vie de la République française, à la montée de votes dits extrêmes et à la radicalisation de la société française.

a. Les conseils de développement

Le conseil de développement est une instance participative créée à l'échelle d'une intercommunalité. Organe consultatif composé de citoyens, d'acteurs économiques, sociaux et associatifs, il contribue à la réflexion et à l'élaboration des politiques publiques territoriales. Cette instance de démocratie participative locale a été créée par

⁵ Yves Sintomer, politologue français, né en 1962 dont les travaux portent sur l'histoire des procédures de démocratie participative et de démocratie délibérative

la LOADDT (loi d'orientation d'aménagement et de développement durable du territoire) dite Loi Voynet du 4 février 1999.

Un conseil de développement est obligatoirement mis en place dans les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, métropoles) de plus de 50 000 habitants, selon l'article L5211-10-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En dessous de ce seuil, un conseil de développement peut être mis en place par délibération de l'EPCI à fiscalité propre.

Un conseil de développement commun peut aussi être créé (par délibération) par :

- Des EPCI à fiscalité propre contigus ;
- Une partie ou l'ensemble des EPCI à fiscalité propre membres d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR).

Le conseil de développement permet un dialogue entre les différents acteurs d'un territoire (la société civile locale) sur les problématiques du bassin de vie. Ce lieu de débat contribue ainsi à éviter les confrontations frontales et partisans, à dépasser la défense d'intérêts individuels, catégoriels ou sectoriels. La finalité d'un Conseil de développement est d'enrichir les réflexions des élus du territoire, d'être force de propositions ou d'alerter les élus sur des problèmes identifiés. La légitimité des conseils de développement repose sur une « expertise d'usage », le vécu quotidien des citoyens venant éclairer les décisions des élus.

b. Les conseils de quartier

L'histoire des conseils de quartier est étroitement liée à l'émergence du concept de « démocratie de proximité » en France. La ville de Versailles a créé les premiers conseils de quartier en 1977.

Les conseils de quartier ont été créés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou loi Vaillant. Cette loi rend obligatoire la création d'un conseil de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants (article L2143-1 du code général des collectivités territoriales) et leur optionalité pour les villes de 20 000 à 80 000 habitants. Il s'agit d'une instance consultative relayant la voix des administrés, qui permet à la municipalité d'informer les habitants-relais et de les associer à la décision publique, en sollicitant leur avis sur toutes questions intéressant le quartier ou la ville (amélioration du cadre de vie, mise en place de nouveaux équipements publics...). Le conseil municipal fixe le périmètre des quartiers et détermine ensuite la dénomination, la composition, le nombre de membres et les modalités de fonctionnement du conseil de quartier. Il peut décider d'augmenter de 10% le nombre légal d'adjoints au sein du conseil de quartier.

Pour information, le conseil municipal peut décider que le conseil citoyen, prévu à l'article 7 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, se substitue au conseil de quartier. Les conseils citoyens réunissent habitants, associations, commerçants, professions libérales... pour favoriser une participation active de tous les acteurs des quartiers prioritaires. Le rôle des conseils citoyens est abordé plus en détails dans la partie sur l'état des lieux dans le Grand Est.

c. Les conseils des enfants et de jeunes

Après diverses ébauches dans les années 1960 et 70, un premier de ces conseils jeunes est créé en France à Schiltigheim, dans le Bas-Rhin, en 1979. D'autres conseils ont vu le jour dans les années 1980, puis surtout depuis 1990 et au début des années 2000.

Cette instance de participation ayant fait ses preuves, sa création est encouragée par la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017. Le Code général des collectivités territoriales indique dans son article L. 1112-23 qu'une collectivité territoriale (commune, région...) ou un établissement public de coopération intercommunale (communauté d'agglomération ...) peut créer un "conseil de jeunes" pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse. Cette instance peut formuler des propositions d'actions sur des sujets dont elle se saisit (citoyenneté, transport, culture, loisirs, environnement ...) et être saisie sur les projets pour lesquels elle donne un avis. Ses modalités de fonctionnement et sa composition sont fixées par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale.

La création d'un conseil de jeunes, facultative pour les collectivités territoriales, est régie par l'article L. 1112-23 du Code général des collectivités territoriales. Ce conseil, composé de jeunes de moins de 30 ans, émet des avis sur la politique de jeunesse et met en œuvre des actions concrètes. Sa composition doit être paritaire. Les conseils de jeunes ne remplacent pas les conseils des enfants et ne peuvent pas prendre de décisions à la place des conseils municipaux ou régionaux.

Cependant, il est important de ne pas limiter leur participation aux seules cérémonies patriotiques.

L'ANACEJ⁶ est une association créée en 1991 visant à promouvoir la reconnaissance de l'enfant et du jeune comme citoyen à part entière et à accompagner les collectivités, institutions et associations dans le développement de leur démarche de participation. Un réseau national existe au travers de l'association nationale Citoyenneté Enfance Jeunesse.

⁶ Association Nationale des Conseils d'enfants et de jeunes

d. Le conseil des anciens ou des sages : une instance au service de la démocratie locale

Le vieillissement démographique impose de repenser la place des seniors dans la vie publique locale. C'est dans cette logique que se sont constitués, dans plusieurs centaines de communes françaises, des conseils des anciens ou conseils des sages. Ce mouvement qui s'explique notamment par la part croissante de retraités en bonne santé, disponibles et soucieux de continuer à contribuer à la collectivité, justifie la création de telles instances de participation citoyenne.

Si les seniors peuvent consacrer du temps à ces missions, leur véritable valeur ajoutée réside aussi dans la connaissance fine qu'ils ont acquise de leur territoire au fil des décennies. Observateurs de longue date de l'évolution de leur commune, ils sont en mesure d'apporter un éclairage complémentaire à celui des équipes municipales. Le conseil des sages constitue ainsi un outil de dialogue supplémentaire, utile à la conduite des projets communaux.

Cette instance présente un second bénéfice, moins direct mais tout aussi important : elle favorise le lien intergénérationnel en donnant aux aînés un rôle actif dans la cité. Elle rappelle également un principe simple que l'âge ne saurait justifier une mise à l'écart de la vie citoyenne. Les seniors demeurent des citoyens à part entière, au même titre que l'ensemble de la population.

Les Conseils Consultatifs Communaux des Aînés (CCCA) sont des structures consultatives permettant aux personnes âgées de plus de 65 ans de contribuer aux projets municipaux et d'adapter les politiques publiques aux besoins des aînés (accès à la santé, aux transports, à la culture, les liens intergénérationnels, le numérique, les activités physiques ou sportives adaptées pour tous, la lutte contre l'isolement, ...).

e. Autres dispositifs

Le budget participatif, également appelé "budget citoyen" ou "budget démocratique", est un outil qui permet à une collectivité territoriale d'impliquer les citoyens dans l'affectation d'une partie du budget public. Il permet aux habitants de proposer, discuter et voter sur les projets qui bénéficieront d'un financement public. Le concept de budget participatif trouve ses racines à Porto Alegre, au Brésil, à la fin des années 1980. Dans un effort pour surmonter les inégalités sociales et économiques, la ville a introduit ce processus novateur qui permet aux citoyens de décider collectivement de l'allocation des ressources budgétaires. L'objectif est double : renforcer la participation citoyenne et cibler les projets en fonction des besoins réels de la population⁷.

⁷ <https://www.cap-collectif.com/post/tout-savoir-sur-le-budget-participatif-d%C3%A9finition-et-organisation>

Le référendum local⁸ permet au corps électoral de se substituer au conseil municipal pour prendre une décision sur une affaire communale tandis 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 conditionné par un niveau suffisant de participation des électeurs : il est adopté si la moitié au moins des électeurs a pris part au scrutin et s'il réunit la moitié des suffrages exprimés. À défaut, il n'a qu'une valeur consultative. Le texte adopté par voie de référendum d'initiative locale est soumis aux règles de publicité et de contrôle en vigueur pour une délibération du conseil municipal (article L.O. 1112-7 du CGCT).

L'expression « **convention citoyenne** » désigne un ensemble de réunions de travail, autour d'une question donnée, qui rassemble plusieurs dizaines de citoyens tirés au sort. Les conventions citoyennes ont été créées en application d'une compétence attribuée au Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) qui définit le processus par lequel des citoyens forment un groupe de travail, pour une période donnée, laquelle aboutit à la remise d'un rapport. Pour répondre à la question qui leur est posée, les conventions citoyennes organisent des consultations d'experts, d'acteurs de terrain etc. Ses membres débattent puis délibèrent et rédigent un rapport qui formule des propositions. Parce qu'elles recueillent l'avis d'un panel de citoyens, les conventions citoyennes se présentent comme un espace démocratique.

Le droit de pétition est traditionnellement considéré comme un outil de démocratie directe. Le développement de plates-formes numériques a relancé l'exercice de ce droit. Une pétition n'a pas de valeur juridique. Elle reflète l'opinion d'un groupe de personnes.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le CESE peut être saisi par voie de pétition citoyenne de toute question à caractère économique, social ou environnemental. Depuis 2021, la forme numérique est recevable et toute personne à partir de 16 ans peut saisir le CESE par le biais d'une pétition qui doit recueillir 150 000 signatures dans un délai d'un an à compter de son dépôt. En 2023, le CESE a mis en ligne sa plate-forme petitions.lecese.fr. Le CESE assure également une veille des pétitions qui ne lui sont pas directement adressées afin d'observer les attentes de la société entrant en convergence avec son champ de compétences et de détecter des pétitions qui ne remplissent pas les conditions légales de saisines automatiques. Le CESE a labellisé trois plates-formes de pétitions en ligne.

⁸ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/FAQ/le-referendum-local>

II. CONSTATS ET ENJEUX

Le CESER souhaite construire une analyse sur l'état de la démocratie en posant tout d'abord quelques enjeux cruciaux auxquels le pays est confronté. Puis en s'appuyant sur des indicateurs tels que l'abstention, les démissions des maires et les violences en direction des élus... il s'agira d'identifier les fragilités qui montrent le fossé qui continue de se creuser entre les élus et les citoyens.

1. La démocratie face au défi des grands enjeux contemporains

Cette partie reprend les enjeux contemporains tels que le changement climatique, l'instabilité géopolitique, le développement des nouvelles technologies (réseaux sociaux et intelligence artificielle) ou encore la dette publique. Les liens entre ces différents sujets montrent la nécessité d'impliquer les citoyens dans le processus décisionnel et dans la construction des politiques publiques afin qu'elles soient efficaces, utiles, cohérentes...

a. Le changement climatique

Comme l'affirmait Jacques Chirac dès 2002 au sommet de Johannesburg, « notre maison brûle et nous regardons ailleurs ». Plus de vingt ans plus tard, notre maison brûle toujours et nous regardons nos écrans. L'été 2026, marqué par des records de chaleur historiques, une sécheresse extrême, des tornades et des incendies gigantesques, illustre à quel point le changement climatique cesse d'être une abstraction lointaine pour devenir une réalité tangible et vécue au quotidien. Face à l'alternance brutale entre canicules et risques d'inondations, l'implication citoyenne apparaît plus que jamais comme un levier essentiel. Il ne s'agit plus seulement d'attendre des décisions venues d'en haut, mais de repenser collectivement nos usages de l'eau, nos modes de consommation énergétique et notre rapport au territoire : adapter les pratiques agricoles, économiser l'eau dès la source, anticiper les risques d'inondation dans l'aménagement urbain, ou encore soutenir les initiatives locales de résilience climatique. Si les phénomènes extrêmes se multiplient à l'échelle mondiale, c'est bien à l'échelle locale et individuelle que se joue une partie de la capacité d'adaptation collective face à un climat déjà en profonde mutation.

Ce 6^e rapport d'évaluation du GIEC⁹, publiée le lundi 20 mars 2023, atteste d'une augmentation des risques (vagues de chaleur, précipitations extrêmes, sécheresses, fonte de la cryosphère, changement du comportement de nombreuses espèces...) pour

⁹ Le GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) est un organisme de l'ONU créé en 1988. Il regroupe 195 États. Sa mission est de faire la synthèse des travaux scientifiques sur le changement climatique pour informer les gouvernements et alerter la société civile. Il ne produit pas de recherches lui-même. Il analyse des publications mondiales sans imposer de choix politiques.

un même niveau de réchauffement par rapport au 5^e rapport d'évaluation de 2014. L'origine humaine du réchauffement climatique est établie sans équivoque. La température mondiale sur 2011- 2020 dépassait de 1,1°C le niveau préindustriel, avec un réchauffement plus marqué sur les continents que sur les océans. Le rythme de ce réchauffement est inédit depuis au moins 2000 ans. Entre 1850 et 2019, l'humanité a émis 2400 Gt de CO₂, et les émissions annuelles continuent d'augmenter (59 Gt CO₂-équ en 2019).

Le document souligne de fortes inégalités. Les 10% les plus riches de la planète sont responsables d'environ 40% des émissions, alors que les populations les plus vulnérables, qui ont le moins contribué au problème, en subissent le plus les conséquences (canicules, maladies, épidémies, déplacements forcés, dégâts aux infrastructures).

Des progrès sont constatés en matière d'adaptation aux impacts du réchauffement climatique et de réduction des émissions (baisse de 85% du coût du solaire dans les années 2010), mais restent largement insuffisants en termes d'échelle et d'intensité. Les engagements pris avant la COP26 mèneraient à un réchauffement d'environ 2,8°C d'ici 2100.

Le seuil de +1,5°C sera probablement franchi dès 2035. Les risques (canicules mortelles, pénuries d'eau, incendies, submersions côtières, pertes de biodiversité, baisse des rendements agricoles) s'intensifient à chaque dixième de degré supplémentaire, et certains impacts (fonte des glaces, montée des mers) sont déjà irréversibles à l'échelle de plusieurs siècles.

Pour rester sous 1,5°C, il faut atteindre la neutralité carbone ("net zéro") vers 2050 (2070 pour 2°C). En 2020, pour espérer limiter le réchauffement à 1,5°C, le budget carbone restant était seulement de 500 Gt de CO₂, soit moins de 10 ans d'émissions au rythme actuel.

Le rapport insiste sur l'urgence d'agir dès cette décennie, secteur par secteur : décarbonation de l'énergie, transformation de l'industrie et des transports, aménagement durable des villes, restauration des écosystèmes (notamment les forêts tropicales), et intégration de la santé et de l'équité sociale dans les politiques climatiques. Il souligne aussi le besoin de multiplier par 3 à 6 les investissements climatiques et de renforcer la coopération internationale.

L'adaptation au changement climatique désigne « *l'accommodation des systèmes naturels ou des systèmes humains aux stimuli climatiques réels ou prévus ou à leurs effets afin d'en atténuer les inconvénients ou d'en exploiter les avantages*¹⁰ ».

La Convention d'Aarhus¹¹ indique que « *toute personne a le droit d'être informée, de s'impliquer dans les décisions et d'exercer des recours en matière d'environnement* ». Cela contribue à créer la confiance du citoyen envers ses institutions, et plus largement, leur fonctionnement démocratique. En offrant au citoyen une place au sein des débats environnementaux, elle rencontre les exigences de transparence et de proximité, synonymes de bonne gouvernance publique.

Dans son dernier rapport, le GIEC consacre pour la première fois un chapitre entier à la sobriété dont il donne une définition précise en la qualifiant « *d'un ensemble de mesures et de pratiques quotidiennes qui permettent d'éviter la demande d'énergie, de matériaux, de terres et d'eau tout en assurant le bien-être de tous les êtres humains dans les limites de la planète.* »

Dans son rapport « **Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?** » de février 2023, le CESE rappelle que les conditions de la sobriété et de sa prise en compte dans les politiques publiques doivent s'appuyer sur un dispositif de participation citoyenne « *afin d'impliquer le plus possible la population sur les nouvelles conditions de vie sobre et de donner l'envie à la population de s'impliquer dans ce nouveau mode de vie* ». Dans cette intention, il préconise de « *Mettre en place un dispositif pérenne de participation des habitantes/habitants et autres parties prenantes (acteurs économiques locaux...) via les instances territoriales existantes (CESER, conseils de développement, comités de quartier) afin d'assurer le partage et la diffusion des propositions et permettre la co-construction des décisions relatives aux politiques de sobriété et la participation à leur évaluation* ».

b. Une situation géopolitique instable

Le droit international montre ses limites, entre ONU paralysée, principe d'intégrité territoriale bafoué et sentiment d'une justice à deux vitesses. Quant à la montée des extrêmes, elle résulte d'un déclassement économique, réel pour certains et ressenti pour d'autres, de tensions identitaires et migratoires, d'une défiance envers les élites et d'une polarisation numérique, avec des poids variables selon les pays. Ces phénomènes se renforcent entre eux. L'affaiblissement du droit international nourrit l'instabilité, qui

¹⁰ Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), Bilan 2007 des changements climatiques – Conséquences, adaptations et vulnérabilité, Genève, 2007, Annexe I, « Glossaire », p. 103, entrée « adaptation »

¹¹ <https://www.notre-environnement.gouv.fr/rapport-sur-l-etat-de-l-environnement/la-convention-d-aarhus/article/la-convention-d-aarhus>

alimente l'anxiété des sociétés, terreau des extrêmes, eux-mêmes souvent hostiles au multilatéralisme. L'instabilité géopolitique renforce les incertitudes et amène les pays à revoir leurs stratégies de sécurité et de défense. Dans ce contexte de complexification des négociations diplomatiques et commerciales, ces dernières souffrent des pressions liées aux politiques énergétiques, ce qui fragilise par ailleurs la souveraineté alimentaire et accroît le besoin d'anticipation dans la gestion des crises (cyberattaques notamment).

Pour les citoyens, cette instabilité se traduit par un renforcement de l'incertitude économique (inflation, prix de l'énergie, volatilité des marchés financiers), mais aussi par une anxiété liée à l'exposition continue à l'information sur les conflits. Ce climat interroge la cohésion sociale face à des tensions internationales qui se répercutent localement, avec un impact également perceptible sur la confiance envers les institutions.

c. GAFAM : impact des nouvelles technologies

L'émergence des réseaux numériques dits « sociaux » et de l'intelligence artificielle transforment considérablement notre rapport au monde mais aussi à l'information et à l'exercice de l'esprit critique, fondement d'une citoyenneté éclairée.

La naissance des réseaux sociaux¹² remonte au milieu des années 1990 aux États-Unis et devient un phénomène mondial à partir de 2004 avec la création de Facebook, puis de YouTube en 2005, de Twitter (devenu X) en 2006, d'Instagram en 2010 et plus récemment de Tik Tok en 2016. En 2024, ces outils fédéraient 6,5 milliards d'utilisateurs à l'échelle mondiale et 50,7 millions en France, soit 78 % de la population nationale selon Digital Report France. Selon la même source, les Français y consacrent en moyenne 1h48 par jour à travers six comptes différents. Si Facebook maintient sa domination en termes de volume, la dynamique de croissance profite désormais à Instagram et Tik Tok.

Les réseaux sociaux ont bouleversé les sociétés, la manière dont les gens communiquent, s'informent, socialisent, échangent, se rencontrent, et la façon dont l'opinion publique se construit et évolue. Ils ont un impact particulièrement crucial pour la vie démocratique, avec des effets positifs et négatifs.

Des effets positifs, car les réseaux sociaux permettent à chacun d'accéder à des informations en temps réel, de faire connaître son point de vue, de participer à des discussions au sein de divers groupes. Ils permettent aussi aux institutions, aux collectivités et aux élus de faire connaître leurs actions, de lancer des débats et des réflexions, d'informer les citoyens de questions d'intérêt général, et de recueillir leurs avis et doléances, le tout à moindre coût.

¹² Note de recherche CEVIPOV intitulée Réseaux sociaux et élections municipales : faut-il mieux réguler ? du 3 mars 2026

Mais les réseaux sociaux ont aussi un impact négatif, car ils sont particulièrement propices à la diffusion de fausses informations et de calomnies, favorisent les emportements et les invectives, et conduisent souvent les usagers à s'enfermer dans des cercles et des groupes de personnes qui partagent leurs idées ou leurs obsessions (les bulles de filtre). Ils ne sont pas le lieu d'une délibération raisonnée, incitant les usagers à faire évoluer leurs perspectives en tenant compte des arguments des uns et des autres, et ils ne permettent pas de faire émerger un consensus, contrairement, par exemple, à une réunion publique bien conduite.

Nombre de citoyens s'informent donc essentiellement à travers les réseaux sociaux, au détriment des autres lieux de socialisation (cafés, marchés, commerces, associations, réunions publiques, partis...). Les élus font eux aussi un usage quasi systématique des réseaux sociaux, qui permettent de communiquer simplement et à peu de frais.

Dans son avis¹³, le CESE n'élude pas les « faiblesses, biais et risques » inhérents à l'utilisation des réseaux sociaux numériques. À savoir :

- Si leur accès est gratuit cela implique en contrepartie, la collecte des données personnelles et leur utilisation ou leur revente à des fins commerciales,
- La dématérialisation des activités via les réseaux sociaux numériques masque le coût environnemental des TIC à l'origine de 2 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) soit l'équivalent de l'aviation civile mondiale et consommatrices de plus de 10 % de la production électrique mondiale¹⁴,
- Production de « phénomènes d'enfermement » par une utilisation des réseaux sociaux encadrée par des algorithmes qui limitent et formatent de façon subreptice le débat, la confrontation d'idées et l'ouverture aux autres, indispensables non seulement à la vie démocratique mais aussi à la formation de l'esprit critique et du jugement de chacun,
- Manipulation des opinions par la possibilité accrue de diffusion d'idées fausses ou de fausses informations (fake news, trolls...),
- Libération via l'anonymat de « propos de haine » et de messages visant à créer de la polémique et ainsi déséquilibrer ou déstabiliser des débats

L'émergence du numérique a transformé la circulation de l'information, traditionnellement verticale voire pyramidale en une transmission qui se veut horizontale. Chaque internaute peut produire du contenu et devient un émetteur-récepteur de l'information. Les deux types d'engagement (sur Internet ou dans la vie réelle) ne sont ni hiérarchiques, ni chronologiques ni séparés mais complémentaires. Mais l'expérience montre que l'utilisation des réseaux sociaux numériques en matière

¹³ Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ? - Avis du Conseil économique, social et environnemental - janvier 2017 Gérard Aschieri et Agnès Popelin

¹⁴ Voir rapport CESER GRAND EST sur le numérique responsable

d'engagement ou de mobilisations ne peut se faire efficacement sans une articulation avec le terrain et la société.

L'intelligence artificielle ne se contente plus d'informer : elle sélectionne, hiérarchise et parfois pense à notre place. Chaque recommandation algorithmique est un choix invisible qui façonne notre vision du monde. Nous sommes passés d'une époque où l'information était rare et l'esprit critique un luxe, à une époque où l'information est infinie et l'esprit critique une nécessité vitale. Le problème n'est plus l'accès au savoir, mais notre capacité à le trier, le vérifier, le questionner. Déléguer sa réflexion à une machine, c'est risquer de perdre l'habitude même de réfléchir. Une citoyenneté éclairée ne se nourrit pas de réponses instantanées, mais du doute, du débat, de la confrontation des idées. L'IA peut être un formidable outil d'émancipation intellectuelle... à condition de rester un outil, et non un substitut au jugement. Car une démocratie ne se construit pas sur des certitudes fabriquées par des algorithmes, mais sur des citoyens capables de les interroger.

d. Des marges de manœuvre de plus en plus faibles : dettes et restrictions budgétaires

Les arbitrages politiques, à toutes les échelles territoriales, doivent répondre aux besoins des citoyens dans une logique d'intérêt général. Cette ambition se heurte pourtant à des contraintes de plus en plus fortes. Le poids de la dette publique impose des règles budgétaires strictes, limitant les capacités d'investissement des collectivités. La baisse des dotations de l'État, notamment le gel de la dotation globale de fonctionnement, réduit encore leurs marges de manœuvre financières et les contraint à solliciter davantage la fiscalité locale. À ces difficultés s'ajoute une inflation normative, dans des domaines comme l'environnement, l'accessibilité ou la sécurité, qui génère des coûts de mise en conformité rarement compensés et s'apparente à une forme de recentralisation par la norme. Entre contrainte financière et pression réglementaire, les pouvoirs publics locaux disposent ainsi d'une autonomie de plus en plus restreinte pour répondre aux attentes des citoyens, ce qui interroge la cohérence même du principe de décentralisation. Cette contradiction croissante entre les attentes des citoyens et la capacité réelle des pouvoirs publics à y répondre nourrit, à terme, un sentiment de défiance à l'égard des institutions et de l'action politique.

Cette tension est d'autant plus vive que la situation budgétaire nationale se dégrade. D'après les derniers chiffres de l'Insee, la dette publique continue de se creuser, atteignant 3 416,3 milliards d'euros, soit 115,6 % du PIB à la fin du deuxième trimestre 2025. Dans ce contexte, l'organisation territoriale française elle-même est régulièrement mise en cause. On parle ainsi de « millefeuille territorial » pour désigner l'empilement des niveaux d'administration publique en France, entre communes, intercommunalités, départements et régions. Cette superposition nuit à la lisibilité de l'action publique pour

les citoyens, engendre des doublons de compétences entre collectivités et représente un coût financier considérable.

Ce fonctionnement est pourtant encadré par la Constitution. Son article 72 garantit aux collectivités territoriales le droit de s'administrer librement par des conseils élus et de disposer d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences, tout en interdisant qu'une collectivité exerce une tutelle sur une autre. Cette liberté d'administration des collectivités territoriales qui se matérialise par une archipélisation des offres locales, interpelle et bouscule les citoyens.

La loi peut néanmoins désigner l'une d'entre elles comme chef de file lorsqu'une compétence requiert l'action conjointe de plusieurs échelons, tandis que le représentant de l'État veille, sur le terrain, au respect des intérêts nationaux et de la légalité.

C'est dans ce cadre constitutionnel que s'inscrit la décentralisation, ce processus par lequel l'État transfère certaines de ses compétences aux collectivités territoriales pour leur conférer une autonomie administrative, juridique et financière. Si ce mouvement a incontestablement renforcé l'autonomie locale, il s'est accompagné d'un phénomène qui en limite aujourd'hui la portée, l'accumulation excessive des normes. Ce problème se traduit par un empilement continu de règles, une instabilité juridique persistante et un coût financier élevé pour leur mise en application.

Face à ce constat, l'État a engagé plusieurs mesures de simplification pour alléger la charge pesant sur les élus locaux. Un premier « méga-décret » (n° 2026-117) a ainsi été publié le 21 février 2026, suivi d'un second le 27 juillet 2026 (décret n° 2026-674), qui introduit trente nouvelles mesures touchant notamment l'urbanisme, les énergies renouvelables et la lutte contre l'habitat indigne. Un troisième volet est d'ores et déjà annoncé pour l'automne 2026.

Ces efforts de simplification n'effacent cependant pas les difficultés concrètes que rencontrent chaque année les collectivités : des milliers de nouvelles règles viennent complexifier, voire contredire, l'action publique locale ; la mise aux normes en matière d'accessibilité, de transition écologique ou de sécurité pèse lourdement sur leurs finances ; et l'instabilité des textes expose les maires et gestionnaires locaux à un risque accru de contentieux. Déjà fragilisées par le gel et la baisse de plusieurs dotations, les collectivités territoriales subissent ainsi un double mouvement : un effort de redressement des comptes publics d'un côté, et une réorientation des priorités budgétaires de l'État vers la sécurité et la défense nationale de l'autre.

2. Les Français et leurs gouvernants : une série de rendez-vous manqués

Dans cette partie, le CESER reprend quelques faits marquants de ces dernières années tels que les manifestations des gilets jaunes, les conventions citoyennes, l'utilisation du 49.3, le vote en défaveur de la constitution européenne ou encore la dissolution de l'assemblée nationale survenue à la suite des élections européennes. Ces éléments reviennent souvent dans les débats pour justifier un manque de reconnaissance de la parole citoyenne. Ce ne sont pas les faits isolés mais bien leur accumulation qui a construit une défiance durable.

a. La Constitution européenne 2005, un déni démocratique du vote des Français

Cette défiance à l'égard des institutions n'est pas un phénomène récent, elle trouve l'un de ses jalons majeurs dans l'épisode du référendum de 2005, lorsque la reprise par voie parlementaire d'un texte pourtant rejeté par le peuple a nourri, chez une partie des citoyens, le sentiment que leur vote n'était pas véritablement pris en compte.

Le 29 mai 2005, malgré une forte participation (69,37 %) les Français rejetaient à près de 54,8 % le traité établissant une Constitution européenne soumis à leur suffrage par le Président de la République, marquant un moment clé de la vie politique de l'Union Européenne et de la France. Ce double rejet, par la France et les Pays-Bas (pays fondateurs de l'Union Européenne), a mis fin au processus de ratification du traité constitutionnel. Une partie importante de son contenu a toutefois été reprise par la suite dans le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007.

b. L'arbitrage des politiques nationales par le recours récurrent à l'Article 49.3 de la Constitution

L'article 49.3 a été utilisé 119 fois de 1958 à 2026 (dont à 20 reprises entre 2022 et 2024) notamment pour faire passer en force le projet de réforme des retraites qui a donné lieu à une forte mobilisation sociale en 2023. Le texte est adopté à l'Assemblée Nationale sans débat final ni vote des députés. Son usage est limité pour les lois ordinaires mais reste libre et répété pour les textes budgétaires.

L'alinéa 3 de la Constitution française prévoit que : Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

c. Des manifestations des Gilets jaunes à la convention citoyenne pour le climat en passant par les cahiers de doléances

Les Gilets jaunes sont un mouvement contestataire spontané et acéphale qui s'est lancé en novembre 2018, en premier lieu sur les réseaux sociaux. Ce mouvement est devenu un symbole de contestation sociale. Né d'une opposition à la hausse des taxes sur les carburants, le mouvement des Gilets jaunes incarne des revendications variées autour du pouvoir d'achat, des inégalités sociales et des pratiques politiques.

En réponse à ce mouvement et sous la pression des violences qui l'ont émaillé, Emmanuel Macron lance le "grand débat national", qui se déroule du 15 janvier au 15 mars 2019. Le gouvernement présente ce débat public comme un outil consultatif de sortie de crise pour recueillir les souhaits des Français sur :

- La transition écologique ;
- La fiscalité et les dépenses publiques ;
- La démocratie et la citoyenneté ;
- L'organisation de l'État et des services publics.

Lors de sa séance plénière du 20 mars 2019¹⁵, et suite à la saisine du gouvernement, le CESER Grand Est a élaboré une série de fiches, en s'appuyant sur ses réflexions antérieures, liées aux aspirations citoyennes qui s'expriment, et le CESER a ainsi mis l'accent sur la nécessité :

- De disposer d'une fiscalité plus incitative pour les transports publics, et d'expérimenter une taxe face au développement du transit international de poids lourds ;
- D'engager une nouvelle phase de décentralisation plus solidaire face aux fractures territoriales ;
- D'amplifier, par des mesures supplémentaires, la performance énergétique du bâti existant ;
- De créer, sur la base d'une expérimentation régionale, une chambre pérenne d'écho de la parole citoyenne, en lien avec les Conseils de Développement, dans la droite ligne du Livre blanc « Vers de nouvelles formes d'expressions citoyennes¹⁶ ».

En appui de sa contribution au Grand Débat National, et comme le Gouvernement le lui a suggéré, le CESER a souhaité être le réceptacle des débats locaux organisés dans le Grand Est.

¹⁵ <https://www.ceser-grandest.fr/grand-debat-national-une-contribution/>

¹⁶ <https://www.ceser-grandest.fr/wp-content/uploads/2019/03/livre-blanc-vers-de-nouvelles-formes-d-expressions-citoyennes-version-web.pdf>

Lors de sa séance plénière de janvier 2019, le CESER a ébauché les modalités de sa participation au Grand Débat National, et par la voix de son Président, rappelé les nombreuses alertes que celui-ci avait déclenchées ces dernières années quant à la défiance grandissante de la population vis-à-vis de l'ensemble de la sphère publique. Il a ainsi mentionné les nombreux travaux menés, avant et depuis la fusion des trois anciennes régions au sein du Grand Est, sur les questions d'évaluation des politiques publiques, de gouvernance territoriale ou de mutations régionales, par exemple. Parmi, les actions qu'il met en place au niveau régional, le CESER a notamment désigné dix référents départementaux parmi ses membres, chargés d'assurer le relais de l'assemblée des socioprofessionnels avec les maires ruraux et les représentants de l'État, chevilles ouvrières de ce Grand Débat. Une séance plénière a été consacrée à ce sujet le 20 mars 2019.

La présence des référents du CESER aux débats a permis de mieux faire connaître l'assemblée qui représente la société civile organisée.

Les travaux sur la participation citoyenne et le « livre blanc » réalisé avec la Conférence régionale des Conseils de Développement ont fait l'objet d'une présentation, y compris à de nombreux décideurs (députés, maires...).

Ces doléances ont été synthétisées au niveau national par des cabinets privés et une restitution était envisagée par le Président de la République. Celle-ci n'a jamais eu lieu. À la date prévue, Notre-Dame de Paris a brûlé et aucune autre date n'a été programmée.

Depuis le vendredi 2 mai 2025, plus aucune dérogation n'est nécessaire pour examiner, dans les centres d'archives, les contributions citoyennes rédigées lors du grand débat, en 2019. Des parlementaires vont désormais travailler à l'accessibilité de ces documents en ligne sur une plate-forme en open source.

À la suite du grand débat, le chef de l'État¹⁷ affirme que, face à l'"état d'urgence climatique" actuel, "le climat doit être au cœur du projet national et européen". Il annonce ainsi la création d'une **Convention citoyenne pour le climat** qui sera organisée par le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE). Une réforme constitutionnelle¹⁸ a donné à ce Conseil un rôle majeur en matière de démocratie participative. Le Président de la République s'engage à ce que les propositions de la CCC soient soumises "sans filtre" à référendum, au vote du Parlement ou à application réglementaire directe. Chacune sera assortie d'une proposition de financement des dépenses induites.

¹⁷ ([déclaration](#) du 25 avril 2019)

¹⁸ <https://www.vie-publique.fr/loi/275038-loi-15-janvier-2021-cese-conseil-economique-social-et-environnemental>

d. La Convention citoyenne pour le climat, première d'une longue série ?

La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) était composée de 150 membres tirés au sort sur la base des listes électorales et des listes d'abonnés téléphoniques, censés refléter la diversité de la société française. Les sessions ont eu lieu au Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) ou en ligne du 4 octobre 2019 au 21 juin 2020. Les participants ont auditionné 140 experts dont la liste est rendue publique (climatologues, économistes, associations, acteurs économiques et sociaux). Le collège des garants contrôle la transparence des débats. Une plate-forme de contribution accessible en ligne sur le site de la CCC permettait à toute personne ou entité déclarée de déposer des propositions.

En juin 2020, la Convention citoyenne pour le climat a adopté 149 propositions dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. Réunis en février 2021 pour une ultime séance, les membres de la Convention citoyenne pour le climat, jugent les réponses du gouvernement insuffisantes et parcellaires. Ils se disent déçus de voir une partie de leurs travaux délaissés. Le projet de loi Climat et résilience, en particulier, leur paraît confus et trop peu ambitieux. Ils redoutent l'influence des lobbies sur les décisions gouvernementales ? La plupart saluent néanmoins l'utilité de la Convention.

En octobre 2023, le gouvernement indique que sur les 146 mesures de la Convention, 100 ont été mises en œuvre par différents leviers et 46 sont en cours de mise en œuvre.

D'après une évaluation réalisée par l'ONG WWF France 578 en août 2026 à l'occasion du 5^e anniversaire de la loi Climat et résilience (loi issue de la Convention citoyenne pour le climat), seules 24 des mesures proposées à l'issue de cette Convention sont aujourd'hui réellement appliquées

D'autres conventions citoyennes ont vu le jour à l'échelle nationale

Après l'avis favorable du Comité consultatif national d'éthique, en septembre 2022, le Président de la République avait annoncé ouvrir une **Convention citoyenne sur la fin de vie**. Ce sont 184 citoyens tirés au sort, représentatifs de la population française, qui avaient pris place sur les bancs du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), la « troisième Assemblée » de la République. Pendant quatre mois, par sessions de trois jours, ils avaient débattu et auditionné des spécialistes pour trancher la question d'une éventuelle évolution du cadre législatif. Neuf week-ends de travail suivront, avant que l'assemblée citoyenne ne se prononce définitivement : le 2 avril 2023, les trois quarts d'entre eux (75,6 %) se positionnent en faveur de l'aide active à mourir. Il a fallu attendre le 15 juillet 2026 pour l'adoption définitive de la loi sur la fin de vie. Un membre de la Convention citoyenne¹⁹ explique que, dès le début de la Convention, « *il y avait des*

¹⁹ L'article du Monde intitulé *Loi sur la fin de vie : trois ans après la convention citoyenne, ses anciens membres peuvent enfin tourner la page* du 23 juillet 2026

suspensions sur la qualité des travaux qu'ils pourraient produire en raison de la complexité du sujet. Ce qui a été dit, c'est qu'on ne serait pas capable de comprendre ces sujets-là ».

La Convention citoyenne sur les temps des enfants²⁰ a réuni 133 citoyennes et citoyens tirés au sort, illustratifs de la diversité des françaises et des français. Les citoyennes et les citoyens se sont réunis pendant 7 sessions de travail entre juin et novembre 2025, soit 6 mois au cours desquels ils ont pu auditionner plus de 80 experts et acteurs de terrain, délibérer, débattre et aboutir à des propositions pour repenser l'organisation des temps de l'enfant. Leurs travaux se sont également appuyés sur deux dispositifs de participation citoyenne inédits : une trentaine d'ateliers menés dans toutes les régions de France et un panel de 20 enfants afin de recueillir le vécu et les idées des premiers concernés.

Dans une tribune au « Monde²¹ », un collectif d'universitaires et de membres de la société civile explique son choix d'organiser **une Convention citoyenne sur la démocratie**. Sur le site internet²², on peut lire que « La démocratie française traverse une crise de confiance que les institutions seules ne peuvent plus résoudre. Fragmentation politique, polarisation du débat public, défiance citoyenne : les compromis deviennent difficiles, les institutions se fragilisent. Face à ce constat, des citoyennes, des chercheurs et des associations agissent ensemble pour imaginer la démocratie de demain ». La Convention citoyenne pour la démocratie s'ouvre en septembre 2026 pour travailler à des préconisations concrètes, adressées aux candidats à l'élection présidentielle de 2027.

e. Sidération et incompréhension générale suite à la dissolution de l'assemblée nationale en 2024

La dissolution de l'Assemblée Nationale est un acte politique majeur par lequel le Président de la République met fin au mandat des 577 députés et déclenche de nouvelles élections législatives. Prévue par l'article 12 de la Constitution française, cette décision permet de redonner la parole aux citoyens en cas de crise ou de blocage politique.

Depuis 1958, six dissolutions de l'Assemblée Nationale ont eu lieu. Néanmoins, toutes ne se sont pas déroulées dans les mêmes conditions et n'ont pas eu les mêmes effets. Après l'annonce des résultats des élections européennes, le Président de la République a décidé de dissoudre l'Assemblée Nationale en vertu de l'article 12 de la Constitution. Lors de son allocution télévisée du 9 juin 2024, le Président a précisé que les élections

²⁰ <https://www.lecese.fr/conventions-citoyennes>

²¹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2026/07/01/la-sequence-electorale-de-2027-constitue-une-occasion-unique-de-discuter-serieusement-et-collectivement-de-l-avenir-de-la-democratie_6717482_3232.html

²² <https://conventioncitoyennepourlademocratie.fr/>

législatives se tiendront les 30 juin et 7 juillet 2024 (la Constitution prévoit un délai entre 20 et 40 jours).

Une dissolution peut éloigner les citoyens car elle reste une décision présidentielle unilatérale, sans consultation préalable, suivie d'une campagne électorale très courte qui limite le débat de fond. Perçue comme un calcul tactique plutôt qu'une réponse à une attente populaire, comme certains l'ont reproché à la dissolution de juin 2024, elle peut aussi nourrir lassitude et abstention si elle se répète sans résoudre durablement la crise politique.

À l'inverse, d'autres y voient un outil démocratique car en redonnant la parole aux électeurs pour trancher un blocage parlementaire, elle rapprocherait plutôt la représentation de la volonté populaire.

f. Pétition contre la loi Duplomb : un débat historique, mais sans lendemain ?

La pétition n'a pas de force contraignante. Elle peut cependant alerter l'opinion, les médias, interpeller les pouvoirs publics et permettre d'ouvrir le débat. Pour l'universitaire Yann-Arzel Durelle-Marc, le droit de pétition permet "d'imposer une question" : "sa fonction la plus fondamentale est de porter des sujets, plus encore que de peser sur les décisions". Les pétitions déposées devant le Parlement peuvent aboutir à un débat public dans certaines conditions ou entraîner une mission d'information ou d'enquête. C'est le cas de la pétition intitulée « Non à la loi Duplomb - Pour la santé, la sécurité, l'intelligence collective », visant de l'abrogation la loi du 11 août 2025, dite "loi Duplomb", proposition portée par les sénateurs Laurent Duplomb (LR, Haute Loire) et Franck Menonville (UDI, Meuse), dans l'intention de lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur. Cette loi cristallise rapidement la contestation avec le projet de réintroduction à titre dérogatoire de l'acétamipride, un pesticide de la famille des néonicotinoïdes.

La pétition recueille quelques 2,3 millions de signatures sur la plate-forme de l'Assemblée Nationale. Ce succès inédit a conduit à l'organisation d'un débat le 11 février 2026 à l'Assemblée Nationale mais sans vote donc sans modification du texte, ce qui illustre le peu de prise en compte de la mobilisation citoyenne malgré son ampleur inédite.

3. Défiance politique : les enseignements du baromètre

La dix-septième vague du Baromètre de la confiance politique du CEVIPOF²³ dresse un constat sombre sur l'état de l'opinion en France, dans ses dimensions de pessimisme social, d'inquiétude et de défiance politique. Réalisée entre la mi-janvier et le début février 2026 dans cinq pays (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Roumanie), cette nouvelle vague confirme les tendances structurelles que le Baromètre enregistre depuis 2009 mais les porte à un niveau jamais atteint depuis 17 ans.

Les partis politiques continuent de s'enfoncer dans l'impopularité : seuls 15% des Français leur font confiance. Ce chiffre extrêmement faible tranche avec le crédit accordé aux élus locaux, puisque les maires recueillent, eux, 60% de confiance, signe d'un fossé persistant entre le pouvoir local et le pouvoir central.

Fait inédit, la confiance envers le Président de la République chute elle aussi, à 18% contre 23% en 2025. L'Assemblée Nationale n'est pas épargnée : elle atteint un niveau historiquement bas, à 20% (-4 points par rapport à 2025), loin des espoirs de « reparlementarisation » qui avaient pu naître ces dernières années.

Plus que jamais, cette dix-septième vague du baromètre multiplie les signaux d'alerte, particulièrement marqués dans notre pays. La moitié des Français (51%) estime qu'il n'y a pas de quoi être fier du système démocratique, contre seulement 40% en Italie, 34% en Allemagne et 32% au Royaume-Uni. De même, 35% jugent que les responsables politiques ne méritent pas beaucoup de respect (un chiffre toutefois inférieur à celui de l'Italie et du Royaume-Uni). Plus frappant encore : seuls 20% des Français considèrent que les responsables politiques essaient réellement de tenir leurs promesses, un score nettement inférieur à celui de leurs voisins européens (29% en Italie, 31% en Allemagne, 39% au Royaume-Uni).

Le diagnostic est encore plus sévère lorsqu'il s'agit de juger l'action publique elle-même. Huit Français sur dix (80%) estiment que le gouvernement actuel « navigue à vue ». Et lorsqu'il s'agit de responsabilité politique, le constat est presque unanime : 88% pensent que les élus en situation d'échec n'assument pas leurs responsabilités.

À rebours de cette défiance généralisée, certaines institutions conservent un niveau de confiance élevé et stable : les hôpitaux (79%), la gendarmerie (77%), l'armée (75%), la police (73%) et la Sécurité sociale (68%). La justice stagne à 49 %. À l'inverse, les institutions associées à la tension politique et médiatique restent mal notées : les syndicats plafonnent à 37% et les médias à seulement 29%.

Malgré cette défiance, l'attachement au régime démocratique demeure puissant, mobilisant 82% des répondants, une proportion stable d'une année sur l'autre. Ce n'est

²³ Source : Baromètre de la confiance politique du Cevipof, vague 17

donc pas la démocratie en tant que telle qui est remise en cause, mais son inefficacité perçue.

Les Français expriment ainsi une attente forte de nouveaux mécanismes de participation citoyenne : 79% souhaitent un recours plus fréquent au référendum pour décider des lois et des politiques publiques, 77% se disent favorables à l'organisation de Conventions Citoyennes, et 79% voudraient que les propositions issues de ces Conventions débouchent elles-mêmes sur des référendums.

Dans ce paysage de défiance et de pessimisme généralisés, certaines pistes se dessinent : davantage de décentralisation, davantage de participation citoyenne, en somme la recherche d'un retour au concret, au contrôle et à la proximité.

4. Abstention et mal-inscription : la double fracture électorale

L'abstention est un comportement qui consiste à ne pas se rendre aux urnes lors d'une élection, tout en étant inscrit sur les listes électorales. L'abstention n'a pas d'effet direct sur le calcul des suffrages exprimés mais le taux d'abstention est toujours indiqué dans les résultats électoraux. La participation, ou non, au suffrage est un indicateur de l'implication des citoyens dans la vie publique.

a. Le vote, une étape incontournable pour entretenir une confiance mutuelle ?

Dans cet article publié le 2 avril 2026 sur le site de la Fondation Jean-Jaurès²⁴ (repris également par l'IFOP sous le titre « IFOP Focus n°248 »), Jérôme Fourquet, directeur du département Opinion et stratégies d'entreprise de l'IFOP, analyse la participation aux élections municipales de mars 2026 en se demandant si ce scrutin allait confirmer la tendance à la baisse tendancielle de la participation observée d'élection municipale en élection municipale. Sa réponse est affirmative, puisqu'il constate une chute particulièrement marquée de la participation dans les zones rurales, ce qui l'amène à développer une thèse en deux temps.

D'une part, il observe une prise de distance croissante des citoyens avec la politique locale elle-même, alors même que les municipales sont traditionnellement considérées comme le scrutin de la proximité par excellence, celui où le lien entre l'électeur et l' élu devrait rester le plus fort. D'autre part, et c'est le point le plus original de son analyse, il diagnostique quelque chose de plus profond qu'un simple désintérêt politique : une véritable dévitalisation du fait communal en milieu rural, c'est-à-dire un affaiblissement

²⁴ <https://www.jean-jaures.org/publication/abstention-aux-elections-municipales-entre-prie-de-distance-avec-la-politique-locale-et-devitalisation-du-fait-communal-en-milieu-rural/>

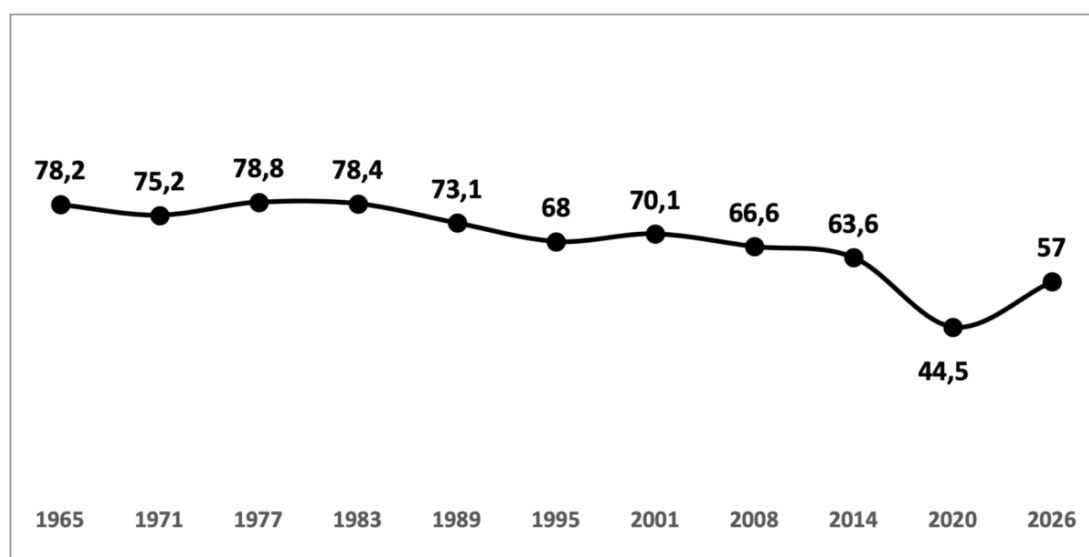
du lien identitaire et social qui unissait autrefois les habitants à leur village et à sa vie municipale.

Ce diagnostic s'appuie sur des chiffres éloquentes. Au niveau national, l'abstention a atteint environ 42 à 43 %, contre 36,3 à 36,6 % en 2014, si l'on met de côté le scrutin de 2020, faussé par la pandémie de Covid-19 et son abstention record de 55 %. La participation finale s'est établie autour de 57 %, en net recul par rapport aux 63,5 % de 2014. Mais le phénomène le plus frappant, et c'est ce sur quoi insiste Fourquet, tient au contraste entre grandes villes et petites communes rurales : les premières, où l'issue du scrutin restait souvent incertaine, ont globalement mieux résisté à l'abstention, tandis que les secondes, où le suspense électoral était souvent faible, ont connu un véritable effondrement de la mobilisation.

Ce mouvement a par ailleurs été amplifié par la réforme du scrutin de liste paritaire, étendue en mai 2025 à toutes les communes, y compris celles de moins de 1 000 habitants. Cette obligation de constituer des listes complètes et paritaires a compliqué l'émergence de candidatures dans de nombreux villages, au point que 68 communes se sont retrouvées sans aucune liste, désormais administrées par une délégation spéciale en attendant un nouveau scrutin.

Cette analyse s'inscrit dans la continuité des travaux antérieurs de Fourquet sur ce qu'il a appelé, avec Jérémie Peltier, la « crise de foi républicaine », documentée notamment à propos de l'abstention aux régionales de 2021. L'article de 2026 en constitue un prolongement logique : le désenchantement démocratique semble désormais atteindre jusqu'au dernier bastion de la participation électorale, celui de l'échelon municipal rural, longtemps préservé par la force du lien de proximité.

Évolution de la participation au premier tour des élections municipales en métropole depuis 1965



b. La mal-inscription électorale, un phénomène qui favorise l'abstention

Le CESER relève un autre phénomène, celui du « mal inscrit », et s'appuie pour l'analyser sur un article²⁵ publié par le site vie-publique.fr, plate-forme d'information de la Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA).

Il convient toutefois de nuancer d'emblée cette notion : être inscrit sur une liste électorale différente de sa commune de résidence principale ne signifie pas systématiquement être « mal inscrit ». En effet, l'article L. 11 du code électoral prévoit plusieurs situations dans lesquelles un électeur peut légitimement être inscrit ailleurs que dans sa commune de résidence principale ; c'est notamment le cas des propriétaires de résidences secondaires, ou encore des jeunes de moins de 26 ans, dont l'inscription reste autorisée sur la liste du bureau de vote de leurs parents.

Selon l'Insee, citée par vie-publique.fr, la véritable « mal inscription » résulte quant à elle de trois facteurs principaux : l'oubli, le manque de temps, ou un choix délibéré de l'électeur.

Plusieurs éléments viennent aggraver ce phénomène. D'une part, le risque de non-inscription dans la nouvelle commune de résidence augmente sensiblement lorsqu'un déménagement est intervenu au cours de l'année précédant une élection. D'autre part, les personnes vivant en communauté (maisons de retraite, casernes, résidences universitaires) y sont particulièrement exposées : près de trois quarts d'entre elles ne sont pas inscrites sur les listes électorales de leur lieu de résidence effectif. Enfin, la proximité géographique joue un rôle dissuasif : près de la moitié des « mal inscrits » résident à moins de 21 kilomètres de leur bureau de vote ce qui n'incite guère à entreprendre les démarches de changement d'inscription.

À l'occasion de l'élection présidentielle de 2022, l'Insee a ainsi recensé 7,7 millions de Français inscrits sur les listes électorales d'une commune autre que celle de leur résidence principale.

Ce phénomène touche tout particulièrement les jeunes. Depuis 1997, l'inscription sur les listes électorales est en effet automatique dès 18 ans. Une automatisation qui, paradoxalement, génère elle-même de la « mal inscription » : après un premier déménagement, lié aux études, à l'entrée dans la vie professionnelle ou à la mise en couple, de nombreux jeunes restent inscrits sur la liste de la commune de leurs parents. Ils étaient ainsi près de 2 millions dans ce cas en 2022, et 38,7 % des 18-25 ans ne sont pas inscrits sur les listes de leur commune de résidence réelle.

²⁵ Source : « Listes électorales : 16,5 % des électeurs mal inscrits en 2022 », vie-publique.fr.

5. Crise de vocation locale : démissions, tensions et violences envers les élus

Avant d'évoquer les démissions des maires et les violences en direction des élus, il convient de préciser que la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025, dite loi Gatel²⁶, crée un véritable statut de l' élu local. Adoptée à l'unanimité par le Sénat et l'Assemblée Nationale au terme d'un parcours parlementaire de près de deux ans, elle répond à une préoccupation forte des élus : le nombre de maires démissionnaires a triplé sur les trois derniers mandats, et le texte est arrivé à quelques mois des élections municipales de mars 2026. Son ambition est de rendre les mandats locaux plus attractifs et plus sûrs, à toutes les étapes de leur exercice. Concrètement, elle revalorise les indemnités des maires et adjoints dans les communes de moins de 20 000 habitants, et étend le bénéfice de la dotation particulière élu local aux communes de moins de 3 500 habitants dès 2026. Elle instaure aussi une session de formation proposée à chaque élu en début de mandat, pour l'aider à mieux appréhender son rôle et ses obligations.

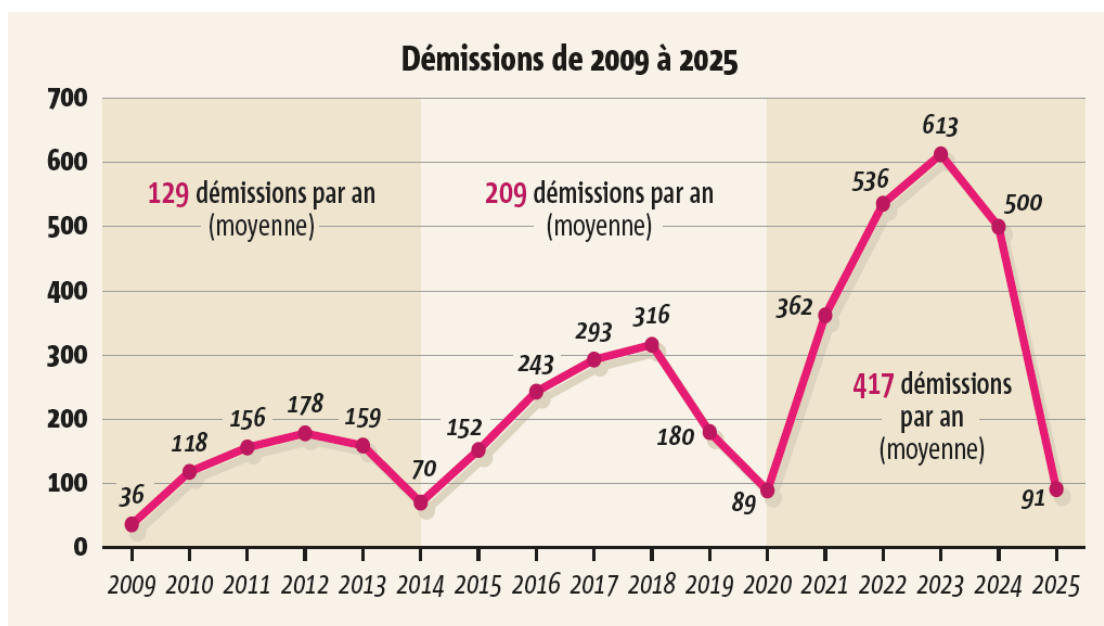
La loi se préoccupe également de l'après-mandat : l'allocation différentielle de fin de mandat est étendue à tous les maires et adjoints, portée à deux ans, avec une prise en charge à 100 % du différentiel de revenus la première année puis 80 % ensuite, complétée par un accompagnement vers l'emploi via France Travail. Enfin, les élus bénéficieront d'un trimestre de retraite supplémentaire par mandat complet, dans la limite de trois trimestres.

Plusieurs de ces dispositions restent toutefois suspendues à la publication de décrets d'application, et le gouvernement devait remettre au Parlement, avant fin juin 2026, un rapport sur les charges que les fonctions exercées par les maires au nom de l'État font peser sur les communes.

a. Démissions des maires

Le rapport intitulé "Les démissions de maires : enquête sur un phénomène sans précédent" (Martial Foucault, AMF-CEVIPOF/Sciences Po, juin 2025) indique que 2 189 démissions volontaires de maires ont été enregistrées entre juillet 2020 et mars 2025, soit environ 6 % de l'ensemble des maires élus qui ont quitté leurs fonctions (plus d'une démission par jour en moyenne avec environ 40 par mois). Le nombre moyen de démissions annuelles a été multiplié par 4 entre 2008-2014 (129 par an) et le mandat actuel (417 par an). Le pic historique a été atteint en 2023 avec 613 démissions (record, avec un pic classique à mi-mandat, observé lors des 3 derniers mandats). En 31 mars 2025, il y a eu 91 démissions.

²⁶ <https://www.vie-publique.fr/loi/293284-statut-de-lelu-local-et-des-maires-loi-gatel-du-22-decembre-2025>



Le profil sociologique des maires démissionnaires est assez homogène. Les hommes représentent 80 % des cas, contre 20 % de femmes : une proportion qui reflète exactement leur part respective parmi l'ensemble des maires en exercice, ce qui indique que le phénomène ne touche pas différemment les deux sexes. Le profil type est celui d'un maire âgé de 65 à 74 ans (37 % des cas), issu majoritairement des rangs des retraités ou des professions intellectuelles et cadres supérieurs. Ces départs produisent néanmoins un net effet de renouvellement : les maires qui succèdent aux démissionnaires sont en moyenne plus jeunes de 7 ans (59 ans contre 66 ans) et comptent une proportion nettement plus importante de femmes (33 % contre 20 % parmi les démissionnaires). Les démissions, bien que problématiques pour la stabilité des équipes municipales, contribuent ainsi paradoxalement à un rajeunissement et à une féminisation des exécutifs locaux.

L'analyse des causes de démission fait apparaître une hiérarchie nette des motifs invoqués par les maires sortants. Les tensions politiques au sein du conseil municipal arrivent très largement en tête, avec 30,9 % des cas : soit près d'une démission sur trois. Ces conflits internes, qu'ils opposent le maire à son opposition ou, plus fréquemment, à sa propre majorité, constituent de loin le premier facteur de rupture. Viennent ensuite les passations de pouvoir programmées (13,7 %), qui correspondent à des successions organisées dès le début du mandat, souvent pour des raisons d'âge ou d'ancienneté, et la santé physique (13,1 %), motif qui progresse avec l'âge des édiles. Pour près d'une démission sur dix (9,4 %), la cause reste inconnue, ce qui souligne les limites de la collecte de données actuelle et l'absence d'obligation légale de motiver sa démission. Le cumul des mandats explique 8,5 % des départs : une conséquence directe de la loi de 2014 et du calendrier électoral chargé depuis 2020 (sénatoriales, législatives, départementales). Enfin, la fatigue et la lassitude morale (5,1 %) viennent compléter ce

tableau, révélant une dimension psychologique du mandat de maire longtemps restée dans l'ombre, mais de plus en plus assumée publiquement par les élus concernés. Les violences contre les élus ne constituent pas un facteur statistiquement déterminant (moins de 40 cas).

Les communes de 1 000 à 3 500 habitants apparaissent comme la catégorie la plus fragilisée par ce phénomène : un maire démissionnaire sur quatre en est aujourd'hui issu, contre seulement 13 % lors du mandat 2008-2014. Ce basculement traduit une vulnérabilité nouvelle de cette strate intermédiaire de communes.

Le taux d'exposition, c'est-à-dire la part de démissions rapportée au nombre de communes de chaque strate, révèle cependant une réalité différente : ce sont les communes de plus de 10 000 habitants qui sont proportionnellement les plus touchées, avec un taux record de 11,5 %.

Sur le plan géographique, cinq départements se distinguent particulièrement par l'ampleur du phénomène : l'Isère, le Pas-de-Calais, le Nord, la Saône-et-Loire et la Haute-Garonne. À l'échelle régionale, l'Île-de-France détient le record national du taux d'exposition, avec 10 % de ses maires ayant démissionné.

Enfin, l'analyse met en lumière un possible effet de désillusion chez les élus nouvellement arrivés en 2020 : alors qu'ils représentaient 40 % de l'ensemble des maires élus cette année-là, ils constituent 53 % des démissionnaires : signe que l'inexpérience face aux réalités du mandat pourrait jouer un rôle dans les départs anticipés.

La multiplication des démissions envoie un signal décourageant aux citoyens qui pourraient s'engager, menaçant à terme l'attractivité du mandat municipal : pilier historique de la démocratie de proximité en France.

La montée en puissance des intercommunalités qui assument de plus en plus de compétences, amène certains maires à se poser la question de leur légitimité, estimant qu'ils sont dépossédés de leurs pouvoirs.

b. Augmentation des violences en direction des élus locaux

Dans la note de recherche du CEVIPOF publiée en juillet 2026 et intitulée Violences contre les élus : état des lieux et solutions, Olivier Costa, directeur de recherche au CNRS, dresse un constat préoccupant. Les chiffres officiels font état de plus de 2 500 faits de violence contre les élus recensés en 2024, et déjà 1 500 sur les cinq premiers mois de 2026 seulement ; soit un rythme qui, s'il se maintenait, dépasserait largement le total de l'année précédente.

Face à cette évolution, les pouvoirs publics ont réagi sur plusieurs fronts : un suivi statistique renforcé, le lancement d'un Plan national de lutte dès 2023, et un durcissement des sanctions pénales par la loi de mars 2024, qui aligne désormais les

peines encourues sur celles prévues pour les attaques contre les personnes dépositaires de l'autorité publique (jusqu'à 7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende).

C'est dans ce contexte qu'en mai 2023, alors que plusieurs affaires avaient marqué l'opinion publique, la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité a annoncé la création du Centre d'Analyse et de Lutte contre les Atteintes aux Élus (CALAE), placé auprès du Directeur général de la Gendarmerie, ainsi que le lancement d'un plan interministériel destiné à apporter des réponses locales concrètes aux élus concernés.

Les données produites par le CALAE confirment l'ampleur du phénomène : en 2023, 82 % des maires français déclaraient s'estimer concernés par la violence politique, et en 2024, 2 501 faits de violence contre les élus locaux ont été recensés, dont 250 agressions physiques.

Il existe toutefois des limites à la comparaison dans le temps, le recensement était autrefois limité aux faits les plus graves, et la médiatisation accrue (goût du sensationnel, moindre tolérance sociale) complique toute comparaison avec le passé. Les élus locaux sont les premiers touchés, du fait de leur proximité avec les administrés. Femmes et personnes issues des minorités sont particulièrement visées, ces violences étant aussi nourries par le sexisme et le racisme.

Le texte identifie plusieurs facteurs explicatifs :

- Des causes générales : inégalités socio-économiques croissantes, perte de confiance dans les institutions, montée de l'abstention et des mobilisations alternatives (gilets jaunes), polarisation politique et discours antisystème.
- Le rôle des réseaux sociaux : espace incontournable du débat public mais aussi vecteur de désinformation, de déshumanisation des cibles et de sentiment d'impunité (25 % des menaces en ligne viennent de comptes anonymes en France).
- L'érosion de la confiance envers les élus locaux : historiquement plus élevée que pour les élus nationaux, cette confiance s'effrite à mesure que les élections municipales se nationalisent, un phénomène accentué lors des municipales de 2026.

Ces violences, combinées à d'autres contraintes (interdiction du cumul, mise en cause judiciaire, contexte budgétaire, transparence accrue, baisse des indemnités), alimentent un retrait grandissant des élus de la vie politique locale.

6. De la nécessité de réengager les citoyens dans la vie de la collectivité

L'engagement citoyen joue un rôle fondamental dans le bon fonctionnement d'une société démocratique. Le CESER a identifié deux leviers d'actions pour favoriser leur engagement : multiplier les espaces d'échanges dans les territoires et l'importance de mettre en place ainsi que de développer des formations à destination des citoyens mais également des élus.

a. Accompagner les citoyens et les élus pour structurer les démarches de participation

Lors de son audition du 24 mars 2025, l'association Citoyens et Territoires a présenté son action d'accompagnement et de formation des acteurs de la participation citoyenne à travers deux illustrations concrètes de son intervention :

- L'appel à projet participation citoyenne dans les intercommunalités, qui traduit la confiance des élus locaux envers l'association et bénéficie du soutien conjoint de la Région et de la DREAL.
- L'accompagnement d'une commune près de Nancy, qui a mis en place une « Convention de la sobriété heureuse » : des réunions hebdomadaires (le samedi) sont organisées sur différentes thématiques, le conseil municipal s'étant engagé à examiner l'ensemble des préconisations issues de ces travaux et à les soumettre au vote. L'association réalise une prestation dans ce cadre.

L'association se positionne comme experte en méthodes de concertation participative et propose une palette d'interventions : formations, visites de projets, rencontres thématiques, animation de démarches de concertation.

Fin 2021, en partenariat avec la DREAL, Citoyens & Territoires (C&T) Grand Est a lancé un AMI pour sélectionner trois communes rurales volontaires de moins de 5 000 habitants, afin de leur proposer un accompagnement sur mesure et innovant destiné à favoriser la coopération locale (entre élus, acteurs et actrices de la société civile) pour accélérer les transitions. Chaque commune a constitué un trio référent (élu-agent-habitant) pour piloter le projet avec l'équipe de C&T. L'accompagnement a débuté par une série d'entretiens avec un panel d'actrices et d'acteurs locaux, permettant d'établir un diagnostic qualitatif afin de comprendre leurs motivations et leurs relations autour de la transition écologique. Sur cette base, des ateliers ont été construits sur mesure et animés pour favoriser le dialogue élus-habitants durant 18 mois. La méthode a été récompensée par le prix Décider ensemble en 2024²⁷.

²⁷ <https://www.deciderensemble.com/les-prix-2024>

L'association intervient également, à la demande des collectivités, auprès des conseils de développement, en les outillant en intelligence collective et en clarifiant leur rôle, qui demeure uniquement consultatif.

L'expérience de terrain de l'association met en évidence une progression en deux temps dans l'accompagnement des acteurs :

- Le besoin d'information claire et pédagogique, en premier lieu, pour éviter les approximations et les idées reçues (« brèves de comptoir ») qui relèvent d'un biais cognitif courant lorsqu'un sujet est mal connu ;
- Le passage de l'individuel au collectif, dans un second temps. Il est essentiel de ménager un temps d'expression des préoccupations personnelles des participants : celles-ci ne doivent pas être écartées mais bien écoutées, avant d'engager le passage à l'échelle collective ;

Ce même mouvement de changement d'échelle concerne les élus communautaires, qui doivent apprendre à passer du niveau communal au niveau intercommunal.

L'accompagnement vise plus largement à aider les citoyens à appréhender la complexité de l'organisation territoriale, souvent perçue comme un « millefeuille administratif ». Plusieurs constats ont été formulés à ce sujet :

- La commune et l'intercommunalité exercent des rôles distincts. L'intercommunalité, censée fonctionner comme « une coopérative de communes », est en réalité devenue un objet à part entière, parfois éloigné de cette logique de coopération.
- L'engagement dans un conseil municipal représente un mandat de six ans, dont beaucoup de futurs conseillers sous-estiment l'impact sur leur vie personnelle.
- Certaines compétences, comme l'organisation d'un réseau de déplacements, nécessitent de raisonner à l'échelle intercommunale ; un périmètre qui n'est toutefois pas toujours cohérent avec les besoins réels, ce qui invite à réfléchir davantage à l'échelle du bassin de vie.

L'évolution des « Pays », initialement conçus comme des structures rurales, illustre cette complexité : ils ont été remplacés par les PETR (Pôles d'Équilibre Territorial et Rural) afin d'intégrer une dimension de « pôle métropolitain », ces derniers ayant progressivement pris de nouvelles compétences.

L'expérience de terrain de l'association permet d'identifier plusieurs freins et leviers à la participation citoyenne.

Les leviers favorisant la participation sont :

- Le plaisir et la convivialité constituent un premier levier essentiel : un repas partagé, une balade ou tout autre moment convivial contribuent à créer un cadre propice à l'engagement des participants.

- L'animation de la réunion, appuyée sur des outils d'intelligence collective, permet de faciliter la prise de parole de chacun. Des techniques telles que le « brise-glace » aident notamment à instaurer un climat de confiance dès le début des échanges.
- Le rôle de l'animateur est à ce titre déterminant : il lui revient de mettre les participants en confiance et d'aller chercher activement leur parole, en particulier celle des personnes les plus réservées.

Les freins observés sont le fait que plusieurs catégories de publics qui rencontrent des difficultés spécifiques à s'engager dans les démarches participatives :

- Des habitants qui ne se sentent pas légitimes à prendre la parole ou à participer ;
- Des citoyens en situation de précarité, pour qui la participation peut représenter une contrainte supplémentaire ;
- Des femmes avec de jeunes enfants, dont la disponibilité est souvent limitée ;
- Plus largement, la responsabilité perçue comme attachée à la démocratie représentative, qui peut freiner l'engagement de certains citoyens.

b. Le rôle de l'éducation populaire

L'éducation populaire est un pilier essentiel de la démocratie. En permettant à chacun d'apprendre tout au long de sa vie, elle cultive l'esprit critique et invite à penser par soi-même, condition première d'une citoyenneté active. Au-delà du cadre scolaire, elle donne le pouvoir d'agir collectivement et de construire ensemble des réponses aux enjeux de société. Elle constitue également un rempart contre la désinformation, en outillant chacun pour analyser l'information et distinguer le vrai du faux. Vecteur de transmission, elle rend la culture et le savoir accessibles au plus grand nombre, et offre les clés nécessaires pour prendre part au débat public bien au-delà du simple geste électoral.

Enfin, l'éducation populaire œuvre à l'émancipation de tous, en aidant chaque individu à trouver sa place dans la société, quel que soit son origine ou son milieu social. Portée par des structures comme les associations et les centres culturels, elle fait vivre des espaces d'échange, de rencontre et de solidarité, indispensables au tissu démocratique.

Léon Bourgeois, ancien député de la Marne, un temps président de la Ligue de l'enseignement et théoricien politique pose les bases du "solidarisme", dans son ouvrage fondateur *Solidarité* (1896), téléchargeable sur Gallica, qui s'appuie sur deux concepts fondamentaux :

- La dette sociale : Nous ne naissons pas isolés. Nous héritons gratuitement d'un patrimoine matériel, scientifique, culturel et de savoirs accumulés par les générations antérieures. Nous sommes de fait débiteur de la société.
- Le quasi-contrat : Pour nous acquitter de cette dette, nous avons la responsabilité éthique et juridique de préserver ce patrimoine et de le transmettre enrichi aux générations futures.

Pour Michel DEHU, Président de la Ligue de l'enseignement de la Marne et des Ardennes : *« Aujourd'hui, face à la crise écologique et environnementale, les concepts de Léon Bourgeois prennent une dimension totalement nouvelle. Notre dette sociale est devenue une dette écologique. La nature n'est pas un objet qui nous est donné pour être exploité ; elle est un patrimoine hérité, que nous partageons avec l'ensemble du vivant. »*

Michel DEHU a rappelé dans l'audition que *« Pour répondre à ce défi et faire vivre une citoyenneté active, critique et responsable, nous devons réinvestir les outils qui ont permis d'installer la République. Les mouvements d'éducation populaire, initiés par Jean Macé au XIXe siècle, n'avaient pas d'autre ambition : donner à chacun, par la lecture, l'instruction et le débat, les clés intellectuelles pour ne plus subir l'Histoire, mais pour la construire ensemble. Face aux périls climatiques et démocratiques de notre siècle, cette exigence n'a jamais été aussi moderne. »*

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, les nouveaux mouvements d'éducation populaire ont réaffirmé une finalité historique commune : former des citoyens actifs, donner vie à une communauté vibrante et éclairer le choix des électeurs pour les rendre pleinement responsables de leurs votes.

L'éducation populaire doit réaffirmer un principe fondamental : ce que l'on pense doit être guidé par ce que l'on sait. L'éducation est le droit d'accéder au savoir et à une information pluraliste pour comprendre le monde.

Le CESER Grand Est alerte sur la fragilisation du tissu associatif²⁸, acteur essentiel de la cohésion sociale et de la vitalité des territoires. Avec plus de 100 000 associations, 1 million de bénévoles et 220 000 salariés, le secteur pèse 11,6 % de l'emploi privé régional. Pourtant, un tiers des structures ont moins de trois mois de trésorerie. Le CESER appelle à renforcer les soutiens publics et soutient la mobilisation nationale du 11 octobre 2025 : « Ça ne tient plus ! ».

À plusieurs reprises, le CESER Grand Est a plaidé pour la nécessaire reconnaissance des associations, non seulement pour ce qu'elles font, mais également pour ce qu'elles sont : des organisations d'apprentissage de la citoyenneté, d'exercice de la responsabilité au service du collectif, de mise en œuvre de formes innovantes du vivre ensemble.

c. Un parcours citoyen mis en œuvre par l'Éducation Nationale

De l'école au lycée, le parcours citoyen²⁹ s'adresse à des citoyens en devenir qui prennent conscience de leurs droits, de leurs devoirs, de leurs responsabilités.

²⁸ <https://www.ceser-grandest.fr/publication/motion-soutien-aux-associations-grand-est/>

²⁹ <https://www.education.gouv.fr/le-parcours-citoyen-5993>

Le texte multiplie les formulations d'objectif ou d'aspiration : « permet aux élèves de... », « favorise... », « concourt à... », « les élèves sont encouragés à... ». Ce sont des verbes qui décrivent une visée pédagogique, pas une obligation opérationnelle précise (qui fait quoi, quand, avec quels moyens, quel contrôle).

On ne trouve presque aucune donnée chiffrée, aucun indicateur de suivi, aucun mécanisme d'évaluation du "parcours citoyen" en tant que tel contrairement à l'Éducation Morale et Civique (EMC), qui elle est notée au brevet et au bac. Le "parcours citoyen" reste une architecture globale, une manière d'articuler des dispositifs existants : EMC, Éducation aux Médias et à l'Information, engagement, Journée Défense et Citoyenneté ; plutôt qu'un programme autonome avec ses propres règles.

Le texte insiste sur le fait que c'est « l'ensemble de la communauté éducative » qui a « la responsabilité de construire et de faire vivre ce parcours ». Autrement dit, la manière concrète dont il se traduit dépend fortement de chaque établissement, chaque enseignant, chaque territoire ; il n'y a pas de cadre unique imposé d'en haut.

Le site internet indique qu'un livret de citoyenneté est transmis à chaque élève au terme de la scolarité obligatoire afin qu'ils disposent tous d'un document rassemblant tous ces grands principes et qu'ils puissent attester du niveau de leur engagement mais rien n'indique de critères précis d'attribution, de contenu standardisé ou de vérification. C'est un objet surtout symbolique, remis lors d'un rituel solennel.

En somme, le parcours citoyen fonctionne comme un cadre de valeurs et d'orientations que l'institution affiche et invite à décliner, plutôt que comme un dispositif normé avec obligations et contrôles précis à la différence, par exemple, de l'EMC qui, elle, est notée et évaluée.

III. ÉTAT DES LIEUX DANS LE GRAND EST

Face à cette défiance croissante à l'égard des institutions, il apparaît essentiel pour le CESER de dresser un état des lieux précis de la participation citoyenne dans la région, afin d'identifier les dispositifs existants, d'en mesurer l'efficacité réelle et de proposer des pistes permettant de restaurer un lien de confiance durable entre les citoyens et l'action publique territoriale.

Tout d'abord, un focus sera consacré aux Conseils de Développement, avec lesquels le CESER a noué un partenariat depuis plusieurs années. Celui-ci s'est notamment concrétisé par la réalisation d'un Livre Blanc ainsi que par l'organisation de deux rencontres régionales.

Ensuite, un état des lieux de la participation citoyenne, réalisé par la DREAL, sera établi. Une présentation des différentes instances de participation permettra également de mieux appréhender les dispositifs existants et les possibilités offertes aux collectivités.

Le CESER porte par ailleurs une attention particulière aux actions mises en œuvre par le Conseil régional du Grand Est en matière de participation citoyenne. Il s'agira notamment de présenter les différents dispositifs proposés, parmi lesquels le Conseil régional des jeunes, la plate-forme MaRégionDemain, ainsi que les démarches d'implication citoyenne engagées dans le cadre de la modification du SRADDET.

Enfin, cette partie proposera un tour d'horizon des initiatives et démarches innovantes mises en œuvre sur le territoire régional, afin de mettre en lumière les expériences susceptibles d'inspirer et de favoriser le développement de nouvelles formes de participation citoyenne.

1. Les Conseils de développement

Dans cette partie, il est question du partenariat établi entre le CESER et les Conseils de développement, ainsi que du rôle et des missions de ces derniers. Il s'agira notamment de mieux comprendre leur place dans les dynamiques territoriales et leur contribution à la participation citoyenne. Enfin, une synthèse des différentes interventions qui se sont tenues le 30 juin 2026 à Tomblaine, à l'occasion de la rencontre réunissant plusieurs acteurs des territoires, sera proposée.

a. Les raisons du partenariat entre les Conseils de développement et le CESER

Depuis plus d'une décennie, le Conseil Économique, Social et Environnemental régional (CESER) Grand Est et les Conseils de développement du Grand Est construisent une relation de confiance fondée sur une vision partagée : celle d'une démocratie participative vivante, ouverte, ancrée dans les territoires et au service de l'intérêt général.

La Conférence Régionale des Conseils de Développement du Grand Est (CRCD), collectif créé en 2016, issu d'une volonté de mettre en réseau les Conseils de Développement, constitue une instance structurante de cette dynamique.

Cette coopération entre CESER et CRCD a donné lieu à de nombreux échanges, des rencontres régulières, ainsi qu'à la corédaction d'un Livre Blanc dès 2017 témoignant de la volonté commune de formaliser et d'approfondir ce partenariat. Intitulé « Vers de nouvelles formes d'expression citoyenne³⁰ », il explicite ce que pourrait être la place de la société civile dans la gouvernance territoriale et comment replacer le citoyen au centre de la décision publique.

La démocratie représentative, fondement de notre système politique, montre des signes d'essoufflement. Le vote, pilier du régime représentatif, n'est plus perçu comme

³⁰ <https://www.ceser-grandest.fr/publication/vers-de-nouvelles-formes-dexpressions-citoyennes/>

suffisant pour exprimer pleinement la citoyenneté. Les taux d'abstention progressent, les partis traditionnels sont bousculés, et la méfiance à l'égard des élus s'intensifie.

Cette crise de la représentativité se double d'un sentiment d'inefficacité de l'action publique. La succession de crises (économique, sociale, sanitaire, environnementale) alimente l'idée d'un écart croissant entre les gouvernants et les citoyens. Les préoccupations liées à l'emploi, la santé, l'environnement ou la sécurité semblent souvent ignorées ou mal prises en compte, ce qui renforce le découragement et le désengagement.

C'est dans ce contexte que le CESER Grand Est et la CRCD ont décidé de se saisir de la question de la place et du rôle de la société civile dans les décisions publiques. Ils ont entrepris un travail de fond sur les nouvelles formes de participation citoyenne, conscient que la démocratie ne peut se limiter à une simple procédure électorale périodique. Le Livre Blanc qui en résulte vise à poser les bases d'une démocratie plus vivante, partagée et inclusive.

La charte de coopération entre le CESER Grand Est et les Conseils de développement du Grand Est (cf. annexe 3) a pour objet de formaliser, d'encourager et développer les engagements mutuels du CESER Grand Est et des Conseils de développement du Grand Est, afin de :

- Valoriser et articuler les rôles complémentaires de nos instances respectives dans le champ de la démocratie participative ;
- Capitaliser sur nos savoir-faire, nos expériences et nos productions ;
- Développer des réflexions communes et des initiatives partagées ;
- Accroître la visibilité de nos instances participatives auprès des institutions, des médias et des citoyens ;
- Contribuer à rappeler aux décideurs publics l'intérêt et la nécessité d'associer les citoyens dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

La Coordination Nationale des Conseils de Développement (CNCD) est un espace d'échanges de pratiques, de débats et de réflexion pour les Conseils de développement et leur équipe d'appui, la CNCD met en réseau les Conseils de développement pour mutualiser les réflexions, dans un environnement mêlant réformes territoriales, besoin d'une démocratie locale renouvelée, et appel à la participation citoyenne.

La CNCD réunit plus de 132 Conseils de développement sur 322 Conseils de développement répertoriés selon l'Observatoire territorial et citoyen. 190 n'y sont donc pas adhérents. Son conseil d'administration est composé de 25 présidents ou membres de Conseils de développement, répartis en trois collèges : métropoles, agglomérations et territoires ruraux.

La Région Grand Est compte 13 Conseils de Développement adhérents à la Coordination nationale sur les 39 Conseils de développement existants.

b. Retour sur les rencontres CESER-Conseils de développement du 30 juin 2026 à Tomblaine

Un an après une précédente rencontre autour de l'expression citoyenne (cf. annexe 2), le CESER et les Conseils de développement du Grand Est se sont à nouveau retrouvés le 30 juin 2026 pour échanger sur le thème : La démocratie participative, composante essentielle de la démocratie ? L'après-midi était consacré à des ateliers de travail réunissant les membres des Conseils de développement et du CESER afin de consolider les coopérations et faire émerger de nouvelles pistes d'actions pour renforcer la démocratie participative.

Quatre intervenants (cf. annexe 4) avaient été sollicités pour apporter leur éclairage au cours de la matinée et dessiner collectivement un état des lieux de la démocratie française entre crise et réinvention et partent d'un diagnostic commun, chacun depuis son terrain.

L'intervention de Christophe DE BERNADINIS apporte un éclairage sur la démocratie représentative française. Le point de départ, qui pour lui est une distinction fondamentale, souvent oubliée : la France n'est pas une démocratie directe au sens où l'entendait Lincoln (« gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple »), mais une République représentative.

Les révolutionnaires français, méfiants envers un peuple jugé « non prêt », ont confié le pouvoir à une entité abstraite, la Nation, exercé par des élus. Cette ambiguïté est même inscrite dans la Constitution : l'article 2 proclame le principe démocratique, tandis que l'article 3 consacre un mélange entre souveraineté nationale et populaire qui en réalité donne la primauté à la représentation.

Cette architecture nourrit aujourd'hui une crise de confiance profonde. Depuis les années 1970, un climat anxigène (crises économiques, sanitaires, sécuritaires à répétition) s'est installé, renforcé par le sentiment de promesses non tenues et par des réseaux sociaux qui amplifient les positions radicales et polarisent le débat. Dans ce contexte, l'intervenant propose une relecture inattendue de l'article 49.3 : loin d'être seulement un déni de démocratie, il constitue aussi un test de la solidité d'une majorité ; si l'opposition est réellement majoritaire, elle peut renverser le gouvernement. La dissolution de 2024, décidée pour sortir d'une crise de gouvernabilité, a eu un effet paradoxal : elle a redonné du poids au Parlement en mettant fin à la concentration présidentielle du pouvoir, mais elle a aussi produit une Assemblée sans majorité claire, mal vécue par une opinion publique habituée à un exécutif fort.

Sur la démocratie participative, le bilan dressé est contrasté selon l'échelle. Au niveau national, les dispositifs déçoivent : le référendum est abandonné depuis 2005, le Grand Débat et la Convention citoyenne pour le climat ont eu peu de suites concrètes, et le Référendum d'Initiative Partagée, créé en 2008, reste inefficace faute de relais politiques et médiatiques. En revanche, à l'échelle locale, les résultats sont plus probants : conseils de quartier, budgets participatifs, et surtout les CESER (Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux), dont le statut a été constitutionnalisé par une décision du Conseil constitutionnel de mai 2026. L'application réelle de la Charte de l'environnement de 2004 illustre cependant les limites de ces droits participatifs quand ils se heurtent à des projets contestés.

L'intervention se conclut par l'expression d'un enjeu plus large sur la montée d'une radicalisation qui pousse une partie de la population à remettre en cause la priorité de certains droits fondamentaux (environnement, étrangers, personnes LGBTQI+, avortement). Face à ce risque, l'orateur défend la démocratie représentative comme « le moins pire des systèmes », à condition qu'elle reste contrôlée par un pouvoir juridictionnel amenant ainsi un équilibre des pouvoirs. L'orateur rejetant l'accusation simplificatrice de « gouvernement des juges ». Il met aussi en garde contre l'illusion d'un recours massif au référendum, en s'appuyant sur l'exemple suisse, où les citoyens ont parfois voté contre leurs propres acquis sociaux par pragmatisme économique : signe d'une culture civique difficilement transposable telle quelle en France.

L'intervention de Dominique CHUFFART recentre le débat sur un constat plus profond et indique que le problème n'est pas un manque de structures démocratiques, mais la fragilité du lien humain entre acteurs. Une défiance mutuelle s'est installée (des citoyens envers les élus, et réciproquement envers la participation citoyenne) tandis que les services techniques des collectivités, souvent négligés, jouent pourtant un rôle clé de continuité et d'expertise.

Cette distance est aggravée par l'accélération du temps social (numérique, réseaux sociaux), qui rend difficile le temps long nécessaire aux dossiers complexes, et par une juxtaposition des instances (élus, services, CESER, conseils de développement, conseils de quartier) qui peinent à véritablement coopérer autour de l'intérêt partagé du territoire.

Pour dépasser cela, quatre exigences sont proposées comme socle d'une relation saine :

- La confiance, sincère et réciproque ;
- L'écoute, qui suppose d'expliquer pourquoi une proposition est retenue ou non, et pas seulement de laisser s'exprimer ;
- L'utilité, illustrée par l'exemple du PLH de Rennes où 40 propositions sur 70 ont été retenues avec un retour argumenté aux bénévoles ;
- La régularité des échanges, plutôt que des consultations ponctuelles ;

- L'intervenant appelle également à un cadre lisible (une charte de partenariat définissant droits et devoirs) et à une culture commune du territoire, non partisane.

Il conclut en introduisant le concept de « responsabilité territoriale partagée », inspiré de la responsabilité territoriale des entreprises. Dans un contexte marqué par une abstention importante et une assise électorale effective parfois réduite, la coopération avec les citoyens et les autres acteurs du territoire ne remet pas en cause la légitimité des élus : elle contribue au contraire à conforter la décision publique, à mieux l'ancrer dans les réalités territoriales et à renforcer la confiance démocratique. »

Maire de Kingersheim, Laurent Riche explique que comme ailleurs, un contrat social s'est rompu entre citoyens et élus, dans une relation devenue transactionnelle. Le citoyen se comporte en consommateur attendant des solutions immédiates, tandis que l' élu peine à faire entendre la complexité réelle de l'action publique : un déséquilibre entretenu par la promesse, notamment sur les réseaux sociaux, de réponses simples à des problèmes qui ne le sont pas. Le risque, illustré par l'échec ressenti de la Convention citoyenne pour le climat, est celui d'une véritable « fatigue démocratique » : des dispositifs participatifs perçus comme de simples alibis politiques, générant désillusion et cynisme plutôt qu'engagement.

Face à ce constat, Kingersheim ne présente pas la participation citoyenne comme une politique parmi d'autres, mais comme un état d'esprit devant irriguer l'ensemble de l'action municipale. Cette doctrine repose sur quatre exigences. La démarche se veut d'abord interactive : elle vient nourrir la démocratie représentative, non la remplacer. Elle se veut aussi délibérément lente, refusant l'urgence médiatique pour s'accorder le temps nécessaire à une vraie délibération. Elle vise à être édifiante, chaque participant doit ressortir grandi de l'expérience, sous peine de ne plus vouloir s'y réengager. Enfin, elle se veut exigeante, réclamant des élus humilité, sobriété, transparence et une parole sincère.

Cette philosophie se traduit par un processus opérationnel en quatre temps, appliqué à chaque projet. La première étape, l'acculturation, consiste en une réunion publique où les enjeux sont présentés de façon contradictoire (pour et contre, avec experts et témoignages) afin que chacun s'engage en connaissance de cause plutôt que sur des a priori. Vient ensuite le cadrage, moment clé où est défini collectivement le « périmètre démocratique » : de quoi on débat exactement, et selon quelles modalités et quel calendrier. Ce contrat initial fonctionne comme un garde-fou tout au long du processus, évitant les dérapages ou les attentes déçues. La troisième phase, la co-construction, mobilise des citoyens (parfois recrutés par appel à candidatures ou tirage au sort) qui travaillent en ateliers, accompagnés par une ressource dédiée de la mairie, pour amender et enrichir le programme municipal de leur expertise d'usage. Enfin, la convivialité vient boucler la démarche : des temps festifs et informels, comme la fête du

13 juillet, permettent de maintenir le lien et l'envie de participer au-delà des seuls enjeux techniques.

Le pari final est clair : une démocratie locale vivante, aussi lente et exigeante soit-elle, reste la seule voie crédible pour conduire des transitions complexes tout en laissant les citoyens sortir grandis (et non désabusés) de l'expérience démocratique.

Députée de Meurthe et Moselle, Estelle Mercier ouvre son intervention sur un constat sévère : la confiance des citoyens envers le politique s'est quasiment effondrée en une décennie. Elle attribue cette érosion à un faisceau de causes : les affaires politiques à répétition, une certaine manière de faire de la politique, et un climat général de pessimisme, amplifié par une défiance croissante envers les données scientifiques et les institutions indépendantes. Cette crise de confiance se double, selon elle, d'une crise politique et budgétaire dont certains élus profitent pour remettre en cause des droits acquis et des institutions établies, y compris des agences scientifiques indépendantes. Elle cite en exemple des débats autour de la suppression des CESER ou de la remise en cause des CCAS, dans un contexte de précarité qui rend ces reculs d'autant plus préoccupants.

Une part importante de son propos porte sur la fragmentation inédite de l'Assemblée Nationale : onze groupes politiques, aucune majorité absolue, une situation où chaque voix de député peut faire basculer un vote. Elle illustre ce risque par l'exemple frappant de la loi sur la fin de vie, où un amendement supprimant le rôle des médecins a été adopté à une ou deux voix près, simplement parce que certains députés n'étaient pas encore arrivés dans l'hémicycle. Cette fragilité structurelle s'ajoute à un lobbying qu'elle juge extrêmement intense sur certains sujets sensibles, capable de déséquilibrer les débats même quand l'opinion publique y est largement favorable. Le résultat, dit-elle, est que son travail de députée consiste désormais moins à légiférer de façon constructive qu'à lutter en permanence contre des reculs démocratiques.

Sur la démocratie participative, elle ne voit aucune opposition entre celle-ci et la démocratie représentative, mais au contraire une complémentarité enrichissante. Les Français plébiscitent des dispositifs comme la Convention citoyenne pour le climat. Le problème n'est donc pas la démocratie participative elle-même, mais ce qu'elle nomme un « déni démocratique » du gouvernement, qui n'a pas donné suite aux conclusions de ces travaux. En tant que parlementaire, elle affirme que ces initiatives nourrissent utilement sa réflexion et ne sont en rien concurrentes de son rôle.

Elle conclut sur ce qu'elle identifie comme le danger le plus pressant aujourd'hui : le cynisme des citoyens, qui, ayant le sentiment d'avoir tout essayé sans résultat, sont tentés par une forme de « réinitialisation » radicale du système démocratique, tout détruire pour repartir de zéro. Face à cette tentation, elle assigne au politique une

mission avant tout morale : redonner de l'espoir et tracer un chemin d'avenir crédible, condition selon elle préalable à toute proposition technique.

L'intervention se clôt sur plusieurs pistes de travail à approfondir : documenter plus précisément les reculs liés à la fragmentation parlementaire, explorer des mécanismes donnant une portée contraignante aux conclusions des conventions citoyennes, et identifier des actions concrètes et immédiates pour restaurer la confiance, au-delà du seul appel à l'espoir.

2. Les conseils citoyens dans les quartiers prioritaires³¹ du Grand Est

Si la demande de participation à la construction des politiques publiques est de plus en plus forte parmi les citoyens, son effectivité peine à émerger et se généraliser. C'est pourtant un enjeu majeur ! La loi du 21 février 2014 est venue ainsi créer les conseils citoyens dans les quartiers prioritaires afin d'associer les habitants à l'action publique locale.

L'article 7 de cette loi stipule : « *Un conseil citoyen est mis en place dans **chaque quartier prioritaire de la politique de la ville**, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives. Le conseil citoyen est composé, d'une part, **d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité** entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de **représentants des associations et acteurs locaux**. Ces Conseils Citoyens sont **associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville**. Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain. Les conseils citoyens exercent leur action en toute **indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics** et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de Liberté, d'Égalité, de Fraternité, de Laïcité et de Neutralité.* »

La nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville est entrée en vigueur le 1er janvier 2024. Le décret officialisant la liste des quartiers prioritaires de la ville (QPV) du territoire métropolitain a été publié au Journal officiel le 28 décembre 2023. Une mise à jour corrective de la liste des quartiers est parue dans le décret n°2024-804 du 13 juillet 2024.

La région Grand Est compte désormais 123 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), 122 sont inscrits dans un contrat de ville ce qui représente 418 585 habitants (soit 7,5% de la population régionale, contre 8,1% sur la France métropolitaine), au titre du recensement de la population 2020.

³¹ <https://www.oriv.org/politique-de-la-ville-en-grand-est/>

En 2026, le nouveau paysage est le suivant :

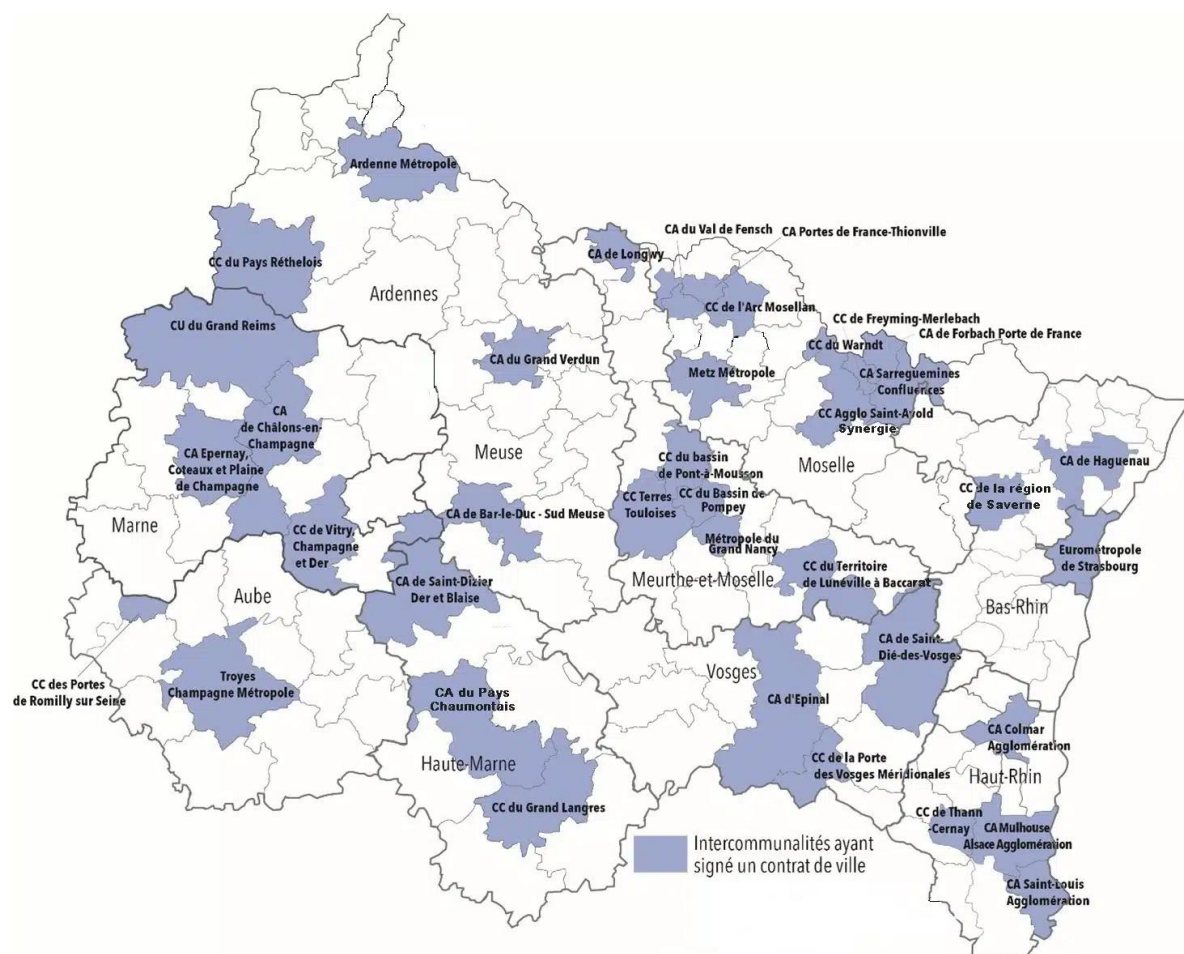
- 37 intercommunalités relèvent de la politique de la ville, dont 3 métropoles, une communauté urbaine, 13 communautés d'agglomération, et 21 communautés de communes ;

- 72 communes ont au moins un quartier prioritaire ;

Le NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain) vise la transformation durable des quartiers avec des objectifs de mixité sociale, de diversification (habitat et activités) et de désenclavement. Ce programme est en œuvre sur 40 QPV du Grand Est.

- 15 quartiers bénéficient d'un projet d'intérêt national (Arrêté du 29 avril 2015, listant les 216 quartiers d'intérêt national présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants) ;
- 25 quartiers d'un projet d'intérêt régional (Arrêté du 15 janvier 2019, listant les 264 quartiers d'intérêt régional présentant des dysfonctionnements urbains d'importance régionale).

Les intercommunalités ayant signé un contrat de ville³²



³² Source : <https://www.oriv.org/politique-de-la-ville-en-grand-est/>

L'ANCT a produit en 2021 un guide pratique³³ (« Les Conseils Citoyens : un levier au service de la participation des habitants »), pour capitaliser et partager des outils méthodologiques mis en œuvre dans les territoires, à destination des professionnels, élus et conseillers citoyens, six ans après le vote de la loi.

3. Ancrage territorial : panorama des instances locales

a. État des lieux de la participation citoyenne

Impulsée par le Pôle Promotion du Développement Durable (PPDD), la DREAL Grand Est a mené, au cœur de l'été 2025, une enquête approfondie³⁴ auprès des acteurs publics, associatifs et institutionnels de la région Grand Est afin de dresser un état des lieux de la participation citoyenne régionale. Les nombreuses réponses recueillies ont témoigné d'un réel intérêt pour la thématique. Plusieurs entretiens ont été menés auprès de divers interlocuteurs sensibilisés à la participation citoyenne afin de dresser un panorama large des différentes approches existantes sur le sujet et des obstacles observés, souvent partagés.

Les principaux enseignements du rapport d'enquête montrent que la participation citoyenne est désormais bien connue des acteurs du territoire (89%) et effectivement pratiquée dans 65% des structures ayant répondu à l'enquête, principalement des collectivités locales et des services de l'État (80%).

Les objectifs visés par les démarches sont clairs : recueillir l'avis des citoyens (68 %), les intégrer aux décisions publiques (47 %), et encourager leurs initiatives locales (38 %). Les thématiques les plus abordées lors des démarches de participation citoyenne menées concernent l'environnement et le développement durable (62 %), la mobilité (44 %) et l'aménagement du territoire (32 %).

Les ateliers participatifs, les enquêtes et questionnaires, et les réunions publiques sont privilégiés.

Toutefois, le rapport pointe des défis persistants : la mobilisation des participants, notamment les jeunes, le manque de temps et de ressources humaines dédiées, et le faible usage des outils numériques existants (moins de 40% des répondants en disposent). En effet, le manque de ressources humaines dédiées représente un frein majeur puisque seuls 24 % des acteurs interrogés disposent d'un personnel spécifique pour la participation citoyenne, alors que 62 % mobilisent des agents de manière

³³ <https://anct.gouv.fr/ressources/publications/agir-les-conseils-citoyens-un-levier-pour-la-participation-des-habitants>

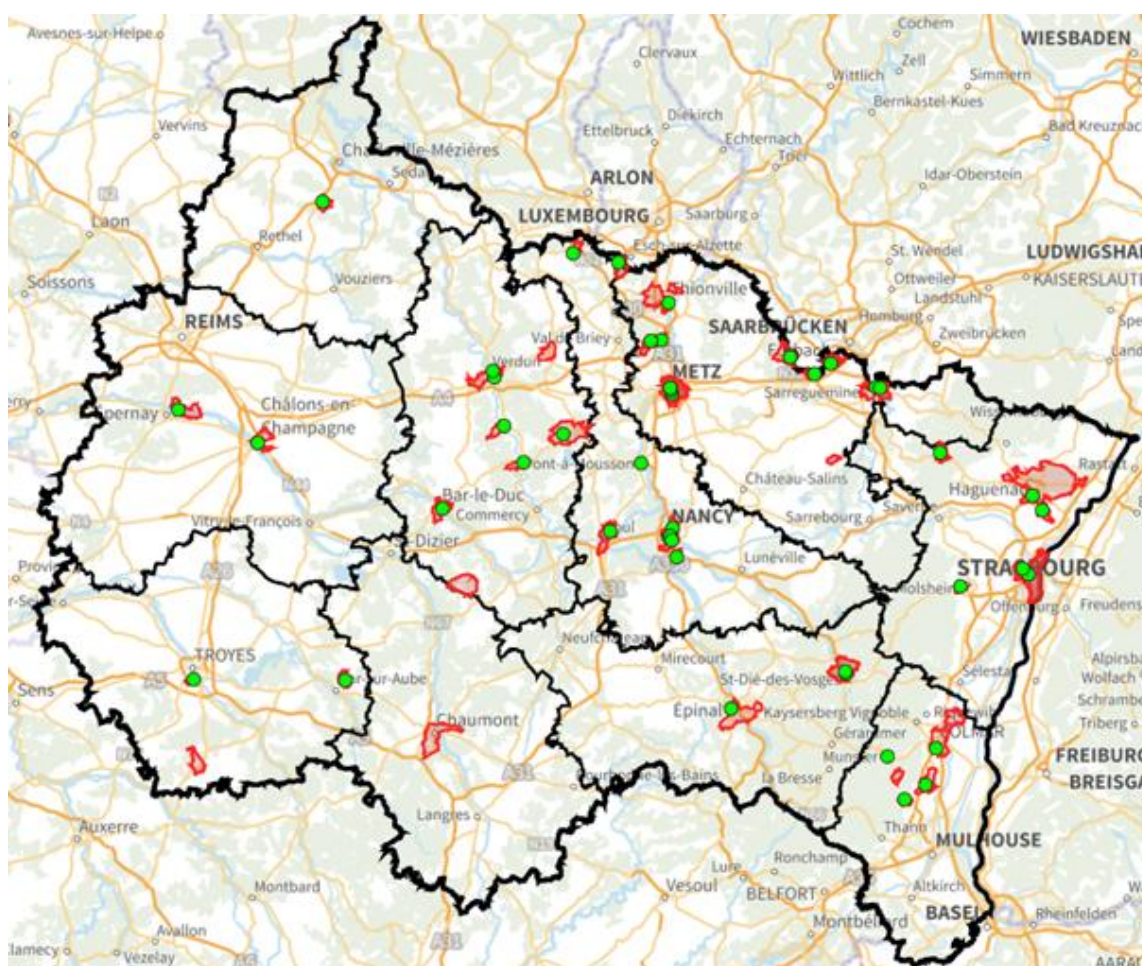
³⁴ https://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/etat-des-lieux-de-la-participation-citoyenne-en-a23712.html#H_Cote-methodes

ponctuelle. Cela est perçu comme limitant pour la continuité et l'efficacité des démarches engagées.

Pour renforcer cette dynamique, l'enquête insiste sur l'intérêt de diversifier les formats, présentiel et numérique, pour toucher un public plus large, y compris les jeunes et les personnes éloignées géographiquement ou socialement. Si les ateliers et réunions publiques restent majoritaires, la sous-utilisation des plates-formes en ligne (seulement 38 % des répondants en disposent) constitue un axe de progrès essentiel, notamment pour faciliter l'accès et renouveler les modes d'implication.

Aussi, la majorité des structures privilégie une restitution qualitative auprès des participants comme gage de transparence mais reconnaît encore des faiblesses méthodologiques sur la façon de rendre compte.

En collaboration avec le Pôle système d'information géographique (SIG), une carte interactive a été élaborée afin d'avoir une représentation visuelle des résultats de l'enquête.



Légende :



Structures ayant répondu (55 réponses comptabilisées dont 47 réponses complètes)



Structures réalisant des démarches de participation citoyenne (35 structures soit 63.6%)

Ainsi, l'enquête confirme la montée en puissance de la participation citoyenne mais insiste sur la nécessité d'investir durablement cette pratique pour aller vers une co-construction plus effective des politiques publiques, renforçant ainsi le lien de confiance entre citoyens et institutions dans nos territoires.

Les perspectives d'avenir s'annoncent prometteuses, notamment avec l'organisation le 29 septembre 2026 des Rencontres régionales des coopérations territoriales et de la participation citoyenne : 81 % des structures interrogées se disent prêtes à y participer, preuve d'une mobilisation forte pour créer une culture commune autour de la démocratie participative dans la région Grand Est.

b. Les instances de participation d'enfants et de jeunes

Le CESER a eu connaissance d'un état des lieux des instances de participation des enfants et des jeunes en cours de réalisation et est en attente des résultats par les services déconcentrés de l'État.

Le Parlement des jeunes pour l'eau³⁵ est un collectif composé de 40 jeunes âgés de 16 à 27 ans (La durée du mandat est de 2 ans), résidant sur le bassin Rhin-Meuse. Représentatif de la diversité du territoire, ce collectif vise la parité, la diversité géographique et sociologique. Être membre du Parlement des jeunes pour l'eau, c'est :

- Participer à l'élaboration des politiques de l'eau qui intègre la vision de la jeunesse au côté des élus du Comité de bassin ;
- Proposer et participer à la mise en place de nouvelles actions pour l'eau et la biodiversité ;
- Rencontrer des acteurs d'horizons divers ;
- Développer ses connaissances sur l'eau et les écosystèmes,
- Développer ses compétences en apprenant, par exemple, à s'exprimer en public, à défendre son point de vue, à travailler en équipe ;
- Participer à des visites et événements avec les autres membres du PJE.

c. Les budgets participatifs

Plusieurs collectivités se sont lancées dans la mise en œuvre d'un budget participatif : Épinal, Nancy, Metz, Communauté d'Agglomération du Grand Verdun, Jarville-la-Malgrange, Vandœuvre, Commercy, Chaumont, Strasbourg, le département de la Meuse...

³⁵ <https://www.eau-rhin-meuse.fr/parlement-des-jeunes-pour-leau>

Dix ans après leur lancement (Metz...), les budgets participatifs³⁶ se sont généralisés en France : 465 collectivités les pratiquent en 2024, contre 420 en 2022, pour un total de 184 millions d'euros décidés directement par les citoyens.

Mais un fossé se creuse entre grandes villes et petites communes.

Les grandes villes tiennent bon : 90,9% des villes de plus de 200 000 habitants ont un budget participatif, avec des montants qui progressent (11,50 € par habitant en moyenne). Paris pèse à elle seule près de la moitié du total national.

Les petites communes décrochent puisque ce sont majoritairement des villes de moins de 5 000 habitants qui abandonnent la démarche, faute de temps, de moyens humains et financiers. Leurs montants par habitant baissent (autour de 5 €), et le dispositif y est souvent jugé disproportionné par rapport aux sommes modestes en jeu (14 000 à 17 000 € en moyenne).

La participation citoyenne reste faible (6,4% des inscrits en moyenne), même si elle est proportionnellement plus forte dans les petites communes que dans les grandes villes.

L'auteur, Antoine BEZARD, propose plusieurs pistes pour enrayer cet écart : mieux former élus et agents, favoriser le partage d'expérience via le Réseau national des budgets participatifs, financer des projets plus ambitieux (notamment liés à la transition écologique) et s'inspirer de l'idée d'un « impôt participatif » pour redonner du sens et de la visibilité à la démarche.

Né en 2015 de la volonté commune de plusieurs collectivités territoriales de travailler ensemble au développement et à la valorisation des Budgets Participatifs, elles animent un réseau national³⁷.

En Grand Est, deux villes seulement intègrent ce réseau : Jarville-La-Malgrange et Nancy qui a accueilli la 9^{ème} édition des Rencontres Nationales des Budgets Participatifs en novembre 2024.

4. Le rôle moteur de la Région Grand Est

Développer l'implication citoyenne représente pour le Conseil régional un enjeu à la fois démocratique, en renforçant sa légitimité et en réancrant son action dans le quotidien des habitants face à l'abstention et à la défiance croissantes, et un enjeu de qualité de la décision publique, les citoyens détenant une connaissance d'usage du territoire qui permet d'ajuster les politiques et de limiter les oppositions ultérieures. C'est également un levier d'acceptabilité, une politique débattue en amont étant mieux comprise et plus

³⁶ <https://www.jean-jaures.org/publication/budgets-participatifs-un-outil-democratique-qui-donne-davantage-de-pouvoir-aux-citoyens-des-grandes-villes/>

³⁷ <https://reseau-budgetsparticipatifs.fr/>

facilement mise en œuvre, notamment sur des sujets exigeants comme la transition écologique. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, associer les citoyens aux choix financiers permet de légitimer des arbitrages difficiles. Cette implication contribue enfin à la cohésion d'un territoire régional souvent hétérogène, en donnant une voix aux zones les plus isolées.

a. Conseil régional des jeunes

Les conseils régionaux de jeunes (CRJ) ³⁸ illustrent une forme de participation institutionnalisée des jeunes à l'action publique régionale. On en compte aujourd'hui sept en activité à travers la France, mais leurs modalités concrètes diffèrent sensiblement d'une région à l'autre.

Sur le plan de la composition, certains CRJ ne rassemblent que des lycéens, tandis que d'autres s'ouvrent plus largement à l'ensemble de la jeunesse. Le mode de désignation de leurs membres varie également : l'élection est privilégiée dans certains cas, le tirage au sort dans d'autres. Enfin, leur fonctionnement diffère aussi selon qu'ils peuvent s'autosaisir de sujets ou qu'ils sont sollicités par les élus régionaux.

Au-delà de ces différences, ces instances poursuivent trois grands objectifs communs : associer les jeunes à l'élaboration des politiques régionales, favoriser leur éducation à la citoyenneté, et servir de relais de communication institutionnelle portés par les jeunes eux-mêmes.

La Région Grand Est offre à 72 jeunes âgés de 15 à 29 ans l'opportunité de devenir, pour un mandat de deux ans, les porte-paroles de leur génération au sein du Conseil régional des Jeunes (CRJ). Durant leur mandat, les membres du Conseil régional des Jeunes contribuent à faire évoluer les politiques régionales et proposent des actions concrètes en lien direct avec les préoccupations des jeunes du territoire. Le Conseil rassemble des profils variés (lycéens, apprentis, étudiants, demandeurs d'emploi et actifs) tous tenus de résider dans le Grand Est au moment de leur nomination.

Depuis sa création en 2017, plusieurs initiatives portées par le Conseil régional des jeunes ont particulièrement marqué son action :

- La création du Relatiomètre, un outil de sensibilisation contre les relations toxiques destiné en priorité aux jeunes, récompensé par le Prix ANACEJ des jeunes citoyens le 26 octobre 2023 à l'Assemblée Nationale ;
- L'Addictomètre, dispositif de sensibilisation aux addictions ;
- L'avantage « G'Est qui sauvent », une participation de 20 € pour se former aux gestes essentiels d'urgence ;

³⁸ Source : INJEP, Études et recherches n°37, août 2020, encadré "Comprendre — Le conseil régional des jeunes : une participation institutionnalisée", p. 3.

- Une aide de 60 € permettant aux jeunes de 15 à 29 ans de se former aux gestes de premiers secours ;
- La formation aux premiers secours en santé mentale (PSSM), proposée aux associations étudiantes ;
- Une campagne de lutte contre le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement ;
- Le festival musical Scén'Expériences, conçu pour promouvoir les artistes émergents régionaux.
- Deux grandes consultations sur l'accès à la culture et sur la santé des jeunes...

Forts de cet héritage, les 72 membres de la 4^e mandature (2024-2026) ont poursuivi ce travail en s'appuyant sur une formation et un accompagnement dédiés, qui leur ont permis de consulter et mobiliser les jeunes du Grand Est autour d'enjeux prioritaires. Cette démarche de démocratie participative fait d'eux de véritables ambassadeurs de la Région sur l'ensemble du territoire. Un nouveau Conseil régional des jeunes a été officiellement installé le 7 février 2026.

b. Le déploiement de la plate-forme participative MARÉGIONDEMAIN³⁹

La plate-forme numérique « Ma région demain » sort des dispositifs de participation classiques. Dans son avis sur les orientations Budgétaires de 2024, « *le CESER a rappelé l'importance de favoriser une plus forte implication des citoyens par l'intermédiaire de la plate-forme participative MARÉGIONDEMAIN. Cependant, cet outil numérique ne doit pas être le seul moyen pour permettre de co-construire les politiques publiques. En effet, la plate-forme participative n'est pas une finalité en soi et n'encourage pas l'expression de l'ensemble des citoyens* ».

La plate-forme est gérée par le service Engagement de la Région Grand Est et a été ouverte en juin 2020, en pleine crise Covid, alors que des ateliers participatifs étaient initialement prévus dans les territoires. L'outil a donc dû être reconfiguré en urgence pour devenir le premier point de contact avec les habitants pendant cette période.

La plate-forme MARÉGIONDEMAIN, initialement conçue pour consulter les citoyens du Grand Est, sert désormais aussi en interne pour recueillir l'avis des agents régionaux. Depuis son lancement, elle a accueilli 56 consultations/projets participatifs (environ une dizaine par an, à un rythme cyclique lié aux besoins des directions métiers), générant la participation de plus de 18 828 citoyens et le dépôt de près de 20 415 contributions. Malgré ces résultats, au vu du nombre d'habitants de la région, il reste un chemin important à parcourir pour rapprocher davantage la décision publique des citoyens.

Les objectifs poursuivis de la plate-forme MARÉGIONDEMAIN :

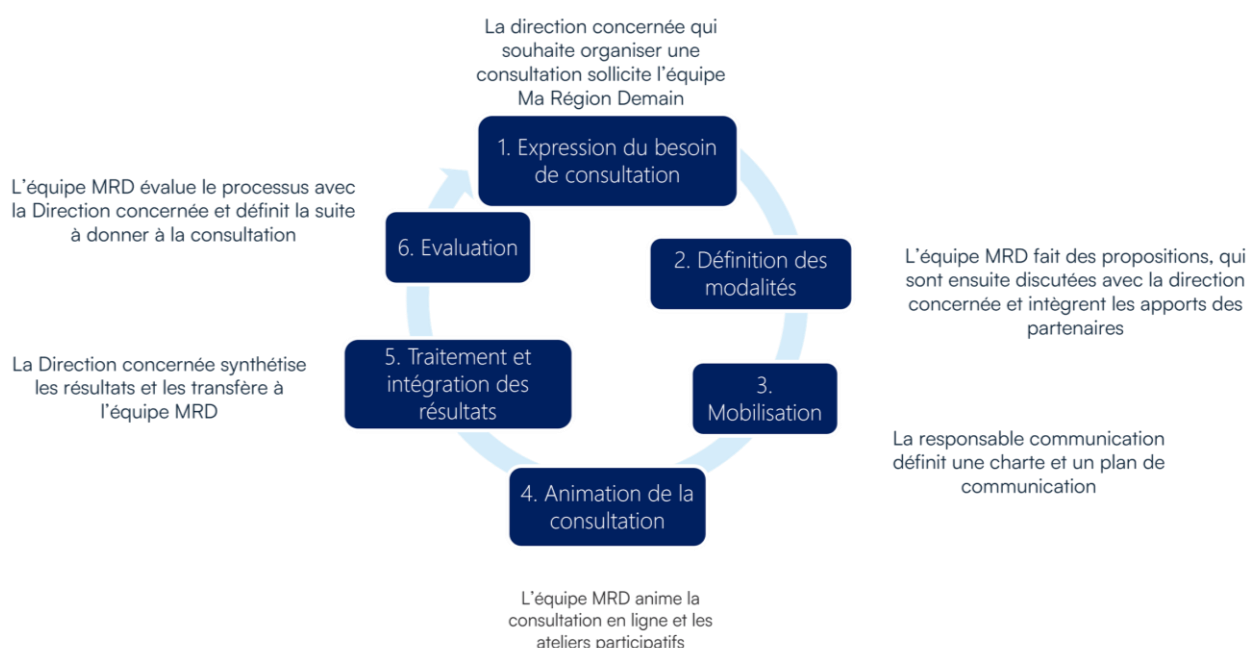
- Tester des idées auprès des citoyens ;

³⁹ <https://www.maregiondemain.fr/>

- Apporter une ressource utile à la construction des politiques publiques ;
- Rapprocher la collectivité régionale des citoyens ;
- Valoriser l'action de la Région auprès des habitants.

La Région organise par ailleurs des ateliers participatifs dans les territoires, en présentiel, en distanciel, ou sous forme hybride.

Les six étapes de construction d'un projet participatif par le biais de la plate-forme



C'est aujourd'hui le service Engagement qui rédige les questionnaires mis en ligne (cette tâche était auparavant confiée à un prestataire). Le nombre de questions n'est pas limité en soi, mais le choix a été fait de privilégier des questionnaires courts, afin d'éviter que les internautes n'abandonnent en cours de route. Les services s'efforcent donc de vulgariser les sujets et de réduire au maximum le nombre de questions.

Depuis 2020, la direction a été accompagnée par un groupement de prestataires extérieurs pour concevoir cette démarche à destination des habitants du Grand Est, ce qui lui a permis de monter en compétence. Depuis 2024, la plate-forme est gérée entièrement en interne.

Les consultations qui ont le mieux fonctionné sont les suivantes :

- La votation citoyenne sur les projets associatifs : 160 associations participantes et 15 480 votants. Cette consultation a suscité une forte mobilisation du tissu associatif, récompensée par l'attribution d'un prix à 10 projets.
- Le baromètre de la santé des jeunes : 4 712 participants, le meilleur score jamais enregistré pour une consultation. Elle confirme que les jeunes se mobilisent facilement lorsqu'on s'adresse directement à eux. Elle a débouché sur un résultat concret : l'élaboration d'un plan d'actions.

- « Être étudiant en Grand Est » : 1 412 réponses au questionnaire, complétées par des ateliers organisés sur les campus, réunissant 500 participants.

Les consultations qui ont le moins bien fonctionné sont les suivantes :

- Le Business Act, proposé pendant la crise Covid, n'a recueilli que 50 participations, du fait du lancement récent de l'outil, du contexte anxiogène lié à la pandémie et de la technicité du sujet.
- Deux enquêtes publiques, portant sur le CPER et le CPIER, n'ont obtenu aucune participation.
- La consultation en cours sur l'industrie peine également à mobiliser.

Une consultation sur l'égalité entre les femmes et les hommes a également été mise en place.

Il n'existe pas de typologie précise des répondants. Le questionnaire comporte quelques questions d'identification simples (tranche d'âge, département de résidence), sans aller plus loin en raison des contraintes du RGPD. Il est observé que les jeunes de 15 à 29 ans se mobilisent particulièrement sur les sujets qui les concernent directement. Par ailleurs, 1 100 agents de la collectivité se sont inscrits sur l'outil.

Le Région a développé une méthode pour la communication autour des consultations par le biais d'envois de mails à une base de 18 000 contacts, mailings ciblés selon les thématiques, relais sur les réseaux sociaux et, parfois, insertions dans la presse.

La démarche est désormais ancrée dans les pratiques des directions métiers et le nombre de répondants est en progression constante. Les consultations intégrant une votation, tout comme le prix de la biodiversité, dynamisent particulièrement la participation sur la plate-forme. Ces consultations ont d'ailleurs permis à la Région de faire évoluer certains dispositifs concrets (par exemple : le vélo en gare, le plan de vie de campus). Toutefois l'audition a permis d'identifier deux axes d'amélioration, celui de renforcer la sensibilisation des agents en interne et celui d'envisager un budget participatif.

Sur le risque de biais lié au nombre d'agents inscrits sur la plate-forme (à propos du succès de la consultation santé des jeunes) : Il a été précisé qu'il est difficile d'affirmer que les réponses des agents influencent les résultats, l'anonymisation ne permettant pas de le vérifier. Un agent reste par ailleurs un citoyen à part entière, pas nécessairement influencé par la politique régionale, d'autant que la connexion via un compte Grand Est n'est pas requise pour participer. Un biais existe forcément, dans la mesure où certains publics n'ont pas accès à l'outil ; celui-ci reste néanmoins un outil parmi d'autres à disposition des élus, qui s'appuient sur un faisceau d'indices plus large.

La plate-forme n'est qu'un moyen parmi d'autres de recueillir l'avis des citoyens et que la communication autour de l'outil va croissant.

Le CESER s'est interrogé sur le fait que toutes les directions se soient bien emparées de l'outil, et sur d'éventuels projets de consultation qui n'auraient pas abouti. L'absence de réponses aux deux enquêtes publiques a été relevée, celles-ci ne correspondant probablement plus aux attentes des citoyens. Il a également été noté que les outils numériques sont particulièrement adaptés aux jeunes et aux étudiants, ce qui pose la question d'éventuels formats non numériques. Concernant la consultation biodiversité, seules 316 réponses ont été enregistrées ; la question a été posée d'associer davantage les associations du secteur en amont d'une consultation, comme autre forme de participation citoyenne.

Il a été répondu qu'aucune direction n'a a priori renoncé à une consultation : le cas échéant, cela signifierait que le projet n'était pas encore assez mûr. Les enquêtes publiques relèvent quant à elles de la compétence du législateur, et une consultation sur le CPER reste par nature très technique. Le service a par ailleurs déjà organisé des ateliers participatifs dans des campus universitaires et dans les maisons de Région. La consultation sur l'égalité femmes-hommes, quant à elle, a été construite en lien avec les services de l'État et les centres des droits des femmes et des familles.

Selon les thèmes, le lien de la consultation est diffusé auprès de cibles spécifiques, ce qui permet d'élargir l'audience au-delà des seuls inscrits sur la plate-forme. Il est en outre possible de répondre à un questionnaire sans être inscrit (l'adresse mail n'est alors pas collectée).

Un regret a été exprimé quant à l'absence d'un accès direct, depuis la page d'accueil du site, vers la consultation en cours. Une question a également porté sur le nombre de téléchargements du kit de participation, élaboré par la Région Grand Est et lancé en mars 2025 dans le cadre du Pacte pour les ruralités. Cette boîte à outils est pensée pour les collectivités et associations rurales « qui souhaitent engager ou perfectionner leurs démarches de consultation citoyenne ». Il a été répondu que le kit, encore récent, a déjà été téléchargé 130 fois, notamment par une agglomération hors Grand Est, des associations et des communes : le Conseil de développement de Quimper figure parmi les téléchargeurs. Ce kit s'adresse à tous les publics et fonctionne indépendamment de la plate-forme. S'agissant de la typologie des répondants, le questionnaire renseigne le département et la taille de la commune, ce qui permet de distinguer les zones rurales des zones urbaines. Il a enfin été rappelé qu'un onglet « Je donne mon avis » est accessible depuis le menu de la page d'accueil du site de la Région Grand Est.

L'audition a permis de rappeler que se tiennent également des « journées de l'exécutif » dans les territoires, destinées à cerner les besoins et attentes des élus et des acteurs

locaux. Il a été souligné l'importance de croiser plusieurs sources d'information plutôt que de s'appuyer sur un canal unique.

c. Implication citoyenne dans la modification du SRADDET

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) a été créé par la loi NOTRe du 7 août 2015, il s'agit d'un document de planification portant sur l'aménagement du territoire. Plusieurs domaines y affèrent, les mobilités, l'environnement, l'agriculture, le développement économique et la dimension transfrontalière propre à la Région sont également concernés.

Extrait de la SYNTHÈSE DE LA STRATÉGIE DU SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES DU GRAND EST

Le devenir de nos territoires ne peut se construire que par la mobilisation de l'ensemble des acteurs et des citoyens de la région. Il s'agit, dans tous les domaines du SRADDET, de favoriser la sensibilisation, la coopération, l'expérimentation et l'engagement de chacun à toutes les échelles territoriales.

Objectif 29 - Placer le citoyen et la connaissance au cœur du projet régional

Ces modes de vie renouvelés et respectueux de la planète nécessitent que l'humain soit au cœur du processus. Aussi, responsabiliser le citoyen et encourager les démarches participatives et les dialogues interculturels, interreligieux, intergénérationnels sont essentiels pour la réussite de ce projet d'avenir pour le Grand Est. Afin de créer les conditions de cette mobilisation commune, un travail de consolidation et de partage des connaissances doit être mené.

La mise en place d'observatoires partenariaux sur les différents sujets du SRADDET (transport, biodiversité, climat-air-énergie, rénovation du bâti, déchets, foncier, urbanisme, etc.) est un élément central pour suivre et évaluer la mise en œuvre du projet du Grand Est. Enfin, la connaissance a vocation à être diffusée pour sensibiliser et communiquer autour de ces thématiques afin de développer une compréhension et une appropriation partagée des enjeux et des objectifs du SRADDET.

Dans son avis du 11 décembre 2025 intitulé « modification du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires », le CESER a évoqué la question de la participation citoyenne.

COMMENT PARTICIPER ET DONNER VOTRE AVIS ?

Vous avez des observations, remarques ou propositions concernant ces modifications, partagez-les !



En donnant votre avis, vous contribuez aux décisions et prenez part à l'élaboration de l'avenir de votre région !



Source : Extrait de la brochure du Conseil régional du Grand Est⁴⁰

Il est rappelé que la phase de consultation de mars à septembre 2025 sur le projet de modification du SRADDET s'est déroulée en deux temps. Dans un premier temps, les Personnes Publiques Associées (collectivités, structures publiques, chambres consulaires...) ont participé activement à la consultation par la transmission d'avis sur le projet. En revanche, le bilan de la consultation ouverte aux citoyens, second temps de la démarche, est très faible avec seulement une quarantaine de contributions. Pour le CESER, ce bilan pose la question de la participation et de l'implication des habitants dans l'appropriation des questions de l'aménagement de leurs territoires même si on peut lire le paragraphe suivant sur le site internet⁴¹ de la collectivité régionale :

*Du 16 juin au 16 septembre 2025, **chacun a pu contribuer** à la modification du SRADDET, de façon individuelle ou collective en déposant ses observations et propositions d'amendements sur les différents volets de la modification. La consultation était ouverte aux collectivités locales, aux associations, aux entreprises mais aussi à l'ensemble des particuliers intéressés par les questions d'aménagement du territoire et de transition écologique.*

Pourtant, l'objectif 29 demande de mettre l'humain au cœur du processus en responsabilisant le citoyen, en encourageant les démarches participatives et les

⁴⁰ <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2025/06/plaquette-a5-12pages-sraddet-hd.pdf>

⁴¹ <https://www.grandest.fr/grands-projets/amenagement-territoires/le-schema-regional-damenagement-et-de-developpement-durable-et-degalite-des-territoires/>

dialogues interculturels, interreligieux, intergénérationnels qui sont des éléments centraux de la réussite de ce projet. Ainsi, l'implication progressive des citoyens au travers de plates-formes d'échanges, de concertation, de démarches participatives est à rechercher. Le CESER partage la vision de la société portée par cet objectif et réaffirme sa disponibilité pour participer à sa réalisation.

Le rôle majeur des Maisons de la Région

L'avis du CESER rappelle que les Maisons de Région, de par leur positionnement et leur vocation, ont un rôle essentiel à jouer dans l'information et la participation des citoyens ainsi que dans l'accompagnement des acteurs des territoires. Il a émis la préconisation n°18 : *Le CESER réitère sa préconisation de conforter la présence des Maisons de la Région aux côtés des différentes instances locales afin d'assurer l'animation et l'accompagnement en lien avec le SRADDET.*

L'évaluation des politiques publiques, le suivi des indicateurs et des trajectoires de réalisation des objectifs, ainsi que la réalisation de bilans réguliers et exhaustifs sont nécessaires à la mise en œuvre équilibrée et efficace du schéma. Pour réaliser ces objectifs, la Région annonce mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation du SRADDET s'appuyant sur la réalisation d'un bilan annuel à partir du suivi annuel de l'ensemble des indicateurs. Pour le CESER, afin que la démocratie vive et se développe, il est important de communiquer ces évaluations et bilans en direction des citoyens afin qu'ils se sentent plus impliqués et s'intéressent à la chose publique. Il est nécessaire que le citoyen puisse comprendre les décisions politiques qui impactent sa vie quotidienne pour qu'il les accepte et les soutienne. La démocratie participative et la démocratie représentative sont ainsi complémentaires pour soutenir la réflexion et les décisions des élus.

Le CESER a émis la préconisation n°19 : Le CESER rappelle sa demande d'être associé à la réalisation des bilans annuels et sa préconisation de communiquer les résultats dans le cadre de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) mais également en direction des citoyens.

Le schéma prévoit la réalisation d'une évaluation approfondie tous les 6 ans afin de décider de son éventuelle révision complète. Il a été voté par le Conseil régional fin de l'année 2019. Il entre donc dans sa 6e année. Préconisation n°20 : Le CESER demande la réalisation de cette évaluation approfondie et à y être associé.

5. Retours d'expérience de démarches participatives innovantes dans les territoires du Grand Est

Depuis six ans, à Ménil-la-Horgne⁴², village de 200 habitants dans la Meuse, ce n'est pas le Conseil Municipal mais une assemblée citoyenne qui décide de tout. Le maire, Claude Kaiser, réélu en mars avec ce fonctionnement, se contente d'exécuter les choix des habitants, même quand il n'est pas d'accord.

Ce modèle, inspiré de la démocratie athénienne, a transformé la vie du village : les habitants, qui se parlaient peu dans ce qui était devenu une cité-dortoir, ont retissé des liens. Même les jeunes s'impliquent, comme Capucine, 12 ans, à l'origine d'une gazette locale votée à l'unanimité. Et un ancien maire, sceptique au départ, reconnaît aujourd'hui les bienfaits de cette démarche.

La DREAL Grand Est a réuni, en novembre 2017, une série de fiches expérience⁴³ illustrant comment la participation citoyenne peut devenir un véritable levier de la transition écologique et de l'aménagement durable dans la région. Ces retours de terrain, complétés par un dossier de synthèse plus large, dessinent trois grandes familles de démarches : la planification territoriale concertée, les projets citoyens d'énergie renouvelable, et la démocratie participative urbaine à travers les budgets participatifs et les conseils de quartier.

Bien que ces exemples de démarches participatives puissent paraître anciens (2017), il s'agit ici de valoriser les initiatives et de poursuivre la démonstration qu'il est possible d'impliquer les citoyens sur différents types de projets.

Dans le Sundgau, le Pays a profité de l'élaboration de son SCoT pour dépasser largement le cadre réglementaire de concertation. À travers des « Cafés SCoT », des rencontres avec les 108 communes du territoire et les associations locales, ainsi que des scénarios amendables sur chaque grand thème, la démarche a permis de réduire de 40 % les surfaces urbanisables en extension tout en maintenant la croissance démographique.

Sur le plateau de Belfays, dans les Vosges, six communes ont mené pendant treize ans un projet de parc éolien associant étroitement les habitants : un financement participatif a permis de lever 130 000 euros auprès de 193 contributeurs, une concertation approfondie avec les associations naturalistes a débouché sur des mesures compensatoires pour les chauves-souris, et les élus ambitionnent désormais de faire

⁴² https://www.franceinfo.fr/replay-radio/le-choix-franceinfo/tout-le-village-prend-la-decision-avec-la-democratie-directe-a-menil-la-horgne-les-habitants-decident-et-le-maire-execute_7940147.html

⁴³ <https://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/la-participation-citoyenne-en-grand-est-a17561.html>

entrer citoyens et collectivités au capital d'une partie du parc via une société d'économie mixte.

À Muttersholtz, c'est la lutte contre la vacance des logements qui a été co-construite avec les propriétaires concernés, une vingtaine ayant participé activement à l'élaboration d'un dispositif de guichet unique réunissant architecte, notaire, banque et Espace Info Énergie pour faciliter la rénovation énergétique du bâti vacant.

Dans un tout autre registre, la ville de Metz avait développé dès 2014 un budget participatif dont le succès n'a cessé de croître, passant de 43 projets réalisés sur 287 idées proposées à 74 projets retenus sur 808 idées deux ans plus tard, en parallèle d'une vaste concertation publique afin de construire son 3^{ème} plan local d'actions en faveur du développement durable (Agenda 21). Une initiative qui a fait émerger 300 propositions et mobilisé jusqu'à 400 écoliers via un questionnaire dédié. Malgré les résultats probants, la municipalité actuelle a fait le choix de ne pas reconduire le budget participatif. Épernay a suivi une logique similaire avec un budget participatif encadré par un règlement voté en conseil municipal, doté d'une enveloppe de 100 000 euros et soumis au vote des habitants sur une sélection de 15 projets, complété par le « Chemin des abeilles », une cartographie participative en ligne de la biodiversité urbaine.

La commune de Distroff a quant à elle conçu un éco-quartier de 5,6 hectares, « La Croisée des chemins », en misant sur une centaine de réunions étalées sur quatre ans et la mobilisation d'une soixantaine de familles, avec un investissement conséquent en formation des habitants et un volet d'habitat participatif en autopromotion.

Du côté des Crêtes Préardennaises, un parc éolien citoyen baptisé « Les Ailes des Crêtes » a été entièrement financé localement, à hauteur de 1,87 million d'euros et par 546 investisseurs, dont 270 enfants grâce à un montage juridique spécifique, les revenus étant intégralement réinvestis sur le territoire.

Enfin, la Communauté de communes de Bruyères, Vallons des Vosges, a construit sa stratégie territoriale à travers un questionnaire diffusé à tous les foyers et une série d'ateliers participatifs, dont l'outil de prospective « Visions+21 », mobilisant une soixantaine de participants issus d'horizons variés.

De ces expériences se dégagent des facteurs de réussite récurrents : un portage politique fort et assumé, un engagement des démarches très en amont des obligations réglementaires, une diversité des formats mobilisés (ateliers, cafés citoyens, questionnaires, plates-formes numériques, journées conviviales), une transparence et un retour d'information systématiques vers les participants, l'association d'experts aux côtés des citoyens, et surtout un investissement en temps et en formation souvent sous-estimé mais déterminant pour la réussite des projets.

Le dossier de synthèse régional élargit encore ce panorama en cataloguant les outils par grande catégorie plutôt que par territoire. Il recense ainsi les questionnaires et sondages, les consultations sur projets urbains, les débats et forums, les budgets participatifs, les rencontres entre maires et habitants, les conseils de quartier et Conseils Citoyens, les commissions participatives, ou encore les lieux dédiés à la démocratie participative comme la Maison de la Citoyenneté de Kingersheim. Il détaille également des formes d'action plus concrètes : ateliers participatifs, jardins en libre accès de type Incroyables Comestibles à Metz, journées citoyennes à Colmar, chantiers participatifs à Ungersheim, atlas participatifs de la biodiversité, fêtes et actions citoyennes, ou services civiques, sans oublier le label « Territoires Hautement Citoyens » porté par Mulhouse.

Ce document se distingue surtout par la franchise de son bilan critique. L'exemple de Bruyères, en particulier, souligne que si la démarche participative a généré des bénéfices réels (synergies entre acteurs, apaisement des tensions, meilleure lisibilité de la stratégie territoriale) elle a aussi révélé un phénomène d'entre-soi : les participants étaient majoritairement des personnes de plus de soixante ans ou des cadres et chefs d'entreprise parmi les plus jeunes, révélant les limites de la représentativité sociale de ce type de démarche, surtout en milieu rural où la culture participative reste récente. Ce même retour d'expérience rappelle enfin qu'un projet participatif se construit nécessairement sur un temps long, condition indispensable pour qu'une véritable pratique citoyenne puisse s'enraciner sur un territoire.

La participation est avant tout un acte politique, ce n'est pas une affaire d'outil. Tous les formats peuvent être pertinents s'il y a une réelle volonté politique d'agir et de prendre en compte cette participation (le débat, les désaccords...).

 AVIS

INTRODUCTION

Le CESER, fidèle aux missions que lui a confiées le législateur et dans le respect de la Constitution de la Vème République, s'attache à examiner la manière dont les politiques publiques régionales sont élaborées, en portant une attention particulière aux méthodes d'implication des acteurs des territoires et de leurs habitants. Cette démarche trouve un ancrage institutionnel fort : une décision du Conseil constitutionnel du 21 mai 2026 est venue rappeler que le CESER constitue une assemblée « concourant, par ses avis, à l'administration de la région », s'inscrivant ainsi dans l'esprit des Pères Fondateurs de la Vème République qui souhaitaient associer les citoyens à la gestion des affaires communes.

Pour nourrir sa réflexion, le CESER s'est appuyé sur un travail approfondi mêlant auditions de nombreux acteurs, exploitation des rapports et études disponibles, ainsi que sur les enseignements tirés des rencontres régionales organisées en 2025 et 2026 conjointement avec les Conseils de Développement du Grand Est.

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'une vision stratégique pour la demi-mandature, structurée autour de trois fils rouges complémentaires : favoriser des ruralités attractives, enrayer la fabrique de la précarité et de toutes les formes de pauvreté et de discriminations sur les territoires, et dessiner un futur désirable pour la jeunesse au sein du Grand Est. Cette vision s'articule volontairement avec trois des Objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations Unies, jugés essentiels pour renouveler les gouvernances et les pratiques démocratiques : les villes et communautés durables, la paix et la justice à travers des institutions efficaces, et les partenariats pour la réalisation des objectifs.

Cette ambition participative puise sa légitimité dans des textes fondateurs. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, en son article 15, reconnaît à « *la société le droit de demander compte à tout agent public de son administration* » ; un principe que le CESER interprète comme fondant le droit de tout citoyen à accéder aux informations touchant ses préoccupations. L'article 21 vient compléter ce dispositif en consacrant « *le droit de chacun à prendre part à la direction des affaires publiques, directement ou par représentants librement choisis, tout en affirmant que la volonté du peuple, exprimée par des élections honnêtes et régulières, demeure le fondement de l'autorité publique* ». Intégrée également dans le préambule de notre constitution, la charte de l'environnement prévoit dans son article 7 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* ». Le CESER souscrit également pleinement au préambule de la Charte de la participation du public, qui

présente celle-ci comme un élément incontournable de la décision publique, gage de qualité, de légitimité et de confiance entre les acteurs.

Cette réflexion s'inscrit enfin dans une vision plus large de la démocratie « à la française », qui articule souveraineté populaire exercée par des représentants élus, démocratie sociale, engagement civique et participation des citoyens.. Le CESER tient à rappeler que la devise Liberté, Égalité, Fraternité n'est jamais un acquis définitif, mais un principe qu'il faut sans cesse défendre contre la servitude, l'injustice et la discrimination. Dans un contexte mondial marqué par le recul des libertés et la montée des totalitarismes, où la démocratie apparaît aujourd'hui plus fragile qu'on ne le pensait, le CESER lance un appel à la responsabilité collective de tous les citoyens et acteurs pour transmettre cet héritage démocratique aux générations futures, prolongeant ainsi une quête que les sociétés humaines poursuivent depuis que l'Homme vit en société : celle des meilleures formules du « vivre-ensemble ».

Ce document a pour ambition de contribuer à une meilleure compréhension de ce que recouvrent les notions de citoyenneté et de démocratie, et d'ouvrir des pistes de réflexion comme des propositions d'action concrètes, afin de renforcer la participation de nos concitoyens à la vie politique, entendue ici non pas au sens étroit des institutions, mais au sens large de la gestion des biens communs qui nous rassemblent.

La participation citoyenne désigne l'ensemble des démarches et mécanismes permettant aux citoyens de contribuer à l'élaboration des politiques publiques et à la gestion des affaires collectives. Elle repose, avant tout, sur des actes individuels et permet à des citoyens non experts de donner un avis, voire de formuler des propositions, sur des projets urbanistiques, environnementaux ou plus généralement sur les politiques publiques. La participation du citoyen prend diverses formes qui concourent à l'organisation du débat public, clé de voute de l'exercice démocratique.

Ainsi, la parole citoyenne ne saurait être limitée à la seule expression du droit de vote. Elle doit être appréhendée dans un contexte plus large, prenant en compte toutes les aspirations citoyennes, toutes les formes d'engagement et de participation, du local aux questions globales. Cette parole citoyenne enrichit le processus de la décision par l'intelligence collective, essentielle à la construction, la mise en œuvre, et l'évaluation de l'action publique.

On observe aujourd'hui une évolution profonde des attentes démocratiques. Celles-ci ne se limitent pas au seul moment électoral, mais s'expriment de manière plus continue, plus fragmentée et parfois plus exigeante en termes de participation directe. Dans le même temps, la technicité des politiques publiques et leur interdépendance rendent plus difficile leur appropriation par les citoyens, ce qui alimente un sentiment de distance entre décision politique et vécu dans les territoires.

Dans ce contexte, les territoires constituent à la fois des lieux de proximité, où les effets des politiques publiques sont directement visibles, et des espaces suffisamment larges pour permettre la confrontation d'intérêts divergents et la recherche de compromis. C'est précisément cette double dimension (proximité et complexité) qui en fait aujourd'hui des espaces centraux de la fabrique démocratique.

C'est dans cet espace intermédiaire que les CESER trouvent une partie de leur justification contemporaine. Leur valeur ajoutée ne réside pas uniquement dans leur fonction consultative, mais dans la capacité des représentants de la société civile organisée qui y sont désignés, à produire une lecture partagée des politiques territoriales.. Ils constituent ainsi des outils de mise en dialogue dans un contexte où les formes d'expression citoyenne se diversifient et où les attentes de participation s'intensifient.

Le CESER se positionne comme une charnière entre citoyens et décideurs et affiche l'ambition de contribuer, à la mesure de ses moyens, à répondre à la crise de confiance actuelle, jugée préoccupante. Le CESER n'est pas, en tant qu'institution, un organe de démocratie participative à proprement parler, mais sa composition et sa méthode de travail en font un acteur qui y concourt.

Deux enjeux principaux ont été identifiés au cours de ce travail : l'acceptabilité des décisions prises et un droit de suivi, c'est-à-dire un retour concret sur les suites données aux avis émis par les citoyens. L'objectif est de mieux répondre aux besoins de la population, d'être au plus près de ses préoccupations et de lui rendre des comptes sur les choix effectués.

Au terme de cette réflexion, il apparaît que ce travail du CESER dépasse largement le seul cadre institutionnel de la participation citoyenne. En interrogeant la manière dont les politiques publiques régionales sont élaborées, en examinant les instances existantes (qu'il s'agisse des consultations numériques, des conseils de jeunes ou des dispositifs de démocratie participative), ce document poursuit une ambition plus profonde, celle de vérifier si notre société dispose des outils démocratiques nécessaires pour affronter collectivement les mutations qui la traversent.

Le changement climatique, la transformation de l'espace public par les réseaux sociaux, l'irruption de l'intelligence artificielle dans tous les pans de la vie économique et sociale, l'instabilité géopolitique mondiale, ou encore le poids croissant des dettes publiques représentent des défis majeurs. Ceux-ci ont pour point commun d'être systémiques, de long terme, et de ne pouvoir être relevés par les seules décisions descendantes de responsables politiques. Ils exigent au contraire une intelligence collective mobilisant l'ensemble des générations et des acteurs des territoires, dans la durée.

Ce travail cherche à mettre en lumière la capacité (ou les limites actuelles) de nos instances démocratiques et participatives à associer réellement les citoyens à la construction des réponses collectives, et en particulier les jeunes générations qui hériteront directement de ces défis.

I. DONNER AUX CITOYENS LES MOYENS DE PARTICIPER

Cette première partie de l'avis s'attache à donner aux citoyens les moyens concrets pour s'impliquer dans la vie démocratique régionale. Elle s'ouvre sur des propositions visant à faciliter l'inscription sur les listes électorales comme acte majeur d'un engagement citoyen, avant d'aborder le développement de la formation civique, tant pour les citoyens que pour les élus. Le texte met ensuite en avant le rôle que pourraient jouer les Maisons de la région, appelées à devenir de véritables lieux de vie démocratique de proximité. Il souligne également la nécessité d'évaluer les démarches participatives déjà engagées, afin d'en mesurer l'impact réel sur les politiques publiques. Enfin, cette partie propose des pistes pour installer une dynamique régionale durable autour de la participation citoyenne, notamment à travers la création d'un baromètre dédié, outil de suivi et de pilotage de cette ambition démocratique.

1. Faciliter les inscriptions sur les listes électorales

L'analyse de Jérôme Fourquet⁴⁴ porte sur la participation aux élections municipales de mars 2026, confirmant la baisse tendancielle de la mobilisation électorale. L'abstention nationale atteint 42-43%, contre 36,3-36,6% en 2014, pour une participation finale d'environ 57% (contre 63,5% en 2014). Le constat le plus marquant concerne le contraste entre zones urbaines et rurales. Les grandes villes, où le résultat restait incertain, ont mieux résisté à l'abstention, tandis que les petites communes rurales, où l'enjeu électoral était souvent limité, ont connu un effondrement de la participation amplifié par les conséquences de la réforme électorale.

Les politologues constatent une prise de distance des citoyens vis-à-vis de la politique locale, alors même que les municipales sont censées incarner la proximité, mais aussi et surtout une dévitalisation plus profonde du fait communal en milieu rural, c'est-à-dire un affaiblissement du lien identitaire entre habitants et vie villageoise. La nouvelle obligation de parité du scrutin de liste à toutes les communes, y compris les plus petites, a modifié la constitution et la composition des listes complètes. Certains y voient une cause de la moindre participation. L'échelon local était pourtant longtemps préservé par la proximité entre élus et électeurs.

⁴⁴ IFOP/Fondation Jean-Jaurès, avril 2026

Mal-inscrits

Il convient de distinguer le cas des mal-inscrits des cas d'inscription légitime hors de la commune de résidence (résidences secondaires, jeunes de moins de 26 ans inscrits chez leurs parents, prévus par le code électoral). La véritable « mal inscription », selon l'Insee, résulte de l'oubli, du manque de temps ou d'un choix délibéré. Plusieurs facteurs aggravent ce phénomène comme un déménagement récent, la vie en communauté (maisons de retraite, casernes, résidences universitaires, où près de trois quarts des résidents ne sont pas inscrits sur place), et la proximité géographique, près de la moitié des « mal inscrits » vivant à moins de 21 km de leur bureau de vote, ce qui décourage toute démarche de changement.

En 2022, l'Insee a recensé 7,7 millions de Français mal inscrits lors de la présidentielle. Les jeunes sont particulièrement concernés : l'inscription automatique à 18 ans (depuis 1997) produit paradoxalement de la mal inscription, puisque beaucoup d'entre eux restent enregistrés chez leurs parents après un déménagement. Près de 2 millions de jeunes étaient dans ce cas en 2022, et 38,7% des 18-25 ans ne sont pas inscrits dans leur commune de résidence réelle.

Préconisation n° 1 : Le CESER propose aux Communes :

- De mener des campagnes d'information sur l'inscription électorale de façon continue tout au long de l'année, et pas seulement à l'approche des scrutins ;
- D'étudier, sous réserve de respecter les règles édictées par la CNIL, une automatisation de la mise à jour des listes électorales grâce aux croisements de bases de données existantes (ex. changement de compteur d'électricité), en s'appuyant si besoin sur l'INSEE, qui centralise les mises à jour transmises par les communes ;
- De porter une attention particulière aux personnes en EHPAD, qui restent parfois inscrites sur leur liste électorale d'origine et perdent souvent la possibilité de voter faute de pouvoir se déplacer, et à l'inverse veiller aux dérives possibles (accompagnement orienté du vote des personnes âgées) ;
- D'anticiper le cas des jeunes inscrits d'office à 18 ans qui déménagent ensuite (études, emploi) sans que leur inscription les suive ;
- De favoriser les débats d'idées (forums, réunions publiques animées au plus près), de donner des droits aux citoyens, et les moyens de les exercer.

Le CESER recommande à tous les acteurs publics de passer d'une logique de consultation à une logique de co-construction, réserver une place à la participation citoyenne en amont des décisions régionales, structurer les sollicitations, respecter les engagements pris et tenir compte des avis recueillis ainsi que consulter les corps intermédiaires (associations, citoyens organisés).

Le CESER recommande de systématiser une réponse des élus aux sollicitations (courriers...) des citoyens qui leur sont adressés.

2. Développer la formation pour les (futurs) citoyens et les élus

Un rapport⁴⁵ d'octobre 2021 de la Cour des Comptes rappelle que la formation à la citoyenneté regroupe l'ensemble des actions publiques qui contribuent à apporter aux jeunes des connaissances relatives à la citoyenneté, promeuvent les comportements citoyens (comme le civisme et l'engagement social), et leur offrent les cadres pour les exercer. Alors qu'elle s'appuyait traditionnellement sur l'instruction civique dispensée à l'école et, pour les jeunes hommes, sur le service militaire, cette formation a connu une profonde transformation. Au cours de ces deux dernières décennies, les pouvoirs publics ont multiplié les initiatives, jusqu'à provoquer un empilement de dispositifs.

L'éducation populaire est un pilier essentiel de la démocratie. En favorisant l'apprentissage tout au long de la vie, elle développe l'esprit critique et la capacité à penser par soi-même, fondements d'une citoyenneté active. Elle dépasse le cadre scolaire pour donner aux individus le pouvoir d'agir collectivement face aux enjeux de société, tout en armant chacun contre la désinformation grâce à une meilleure analyse de l'information. Vecteur de transmission du savoir et de la culture, elle permet à chacun de participer au débat public au-delà du simple vote. Elle contribue aussi à l'émancipation de tous, en aidant chaque individu à trouver sa place dans la société quels que soient son origine ou son milieu social. Portée par des associations et centres culturels, l'éducation populaire fait vivre des espaces de rencontre et de solidarité indispensables au tissu démocratique.

Le CESER constate que l'éducation populaire, essentielle à l'esprit critique, s'appuie sur un tissu associatif fragilisé : 100 000 associations et 1 million de bénévoles en région, dont un tiers a moins de trois mois de trésorerie, d'où l'urgence d'un soutien public accru.

Le parcours citoyen scolaire mis en place au sein de l'Éducation Nationale permet de valoriser l'engagement des élèves notamment à travers la remise du « livret de citoyenneté » à l'issue du collège. Cette reconnaissance mérite d'être vraiment soutenue tout au long de la scolarité et inscrite dans le projet d'établissement..

La formation à la citoyenneté doit aider à lever les freins à la participation (précarité, manque de légitimité perçue, disponibilité) face à ses leviers (convivialité, écoute active), dans un paysage territorial complexe (communes, intercommunalités, PETR...).

⁴⁵Source : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20211116-rapport-formation-citoyennete_0.pdf

Préconisation n° 2 : Le CESER préconise à la Région de conforter et consolider l'accompagnement à l'éducation à la citoyenneté, incluant l'éducation au développement durable, en apportant un soutien plus important au rôle et aux missions qu'exercent les associations d'éducation populaire dans ce domaine, en complément des financements déjà existants des départements et des autres niveaux de collectivités. Un dispositif adapté ou un conventionnement pourraient être mis en œuvre dans ce sens en veillant à prioriser le tissu associatif local pour des réponses de proximité.

3. S'appuyer davantage sur les Maisons de la région et en faire des lieux de vie démocratique

Le Conseil régional Grand Est développe plusieurs dispositifs d'implication citoyenne, répondant à un triple enjeu de légitimité démocratique, de qualité de la décision publique et d'acceptabilité des politiques.

La Région Grand Est a créé un réseau de 12 antennes de proximité pour rapprocher ses services des habitants et permettre à chaque commune d'être située à moins de 80 km d'une structure d'accueil. Chaque Maison de la Région compte ainsi une équipe pluridisciplinaire d'une cinquantaine d'agents en moyenne.

Les 12 Maisons de la Région ont pour mission de :

- Gérer 243 lycées publics fréquentés par 211 500 lycéens ;
- Assurer la formation de 48 600 demandeurs d'emploi ;
- Être aux côtés de plus de 260 000 entreprises et accompagner leur développement ;
- Soutenir les collectivités locales dans leurs projets ;
- Assure l'information, l'accompagnement et l'animation sur les fonds européens.

Préconisation n° 3 : Le CESER propose à la Région de s'appuyer davantage sur les 12 Maisons de région pour rapprocher les citoyens des politiques régionales en permettant d'en faire de véritables lieux de vie démocratiques (expositions, conférences, projections...) afin de permettre aux habitants de (re)découvrir les politiques régionales et de mieux comprendre les compétences régionales et le rôle des acteurs de la société civile organisée.

Le CESER souligne la démarche de la Région d'aller à la rencontre des forces vives des territoires (élus, acteurs économiques, associatifs) à l'occasion de journées dites « de terrain ». Il préconise que certaines de ces journées soient exclusivement ou partiellement dédiées à la rencontre avec les citoyens.

4. Évaluer les démarches participatives pour un meilleur impact des politiques publiques

Chaque territoire doit mener une analyse de l'existant (taux d'abstention, degré et modalités d'implication des habitants dans la construction des projets), il est indispensable d'évaluer une démarche participative. Cela consiste à analyser à la fois la qualité du processus mis en place, le profil des publics mobilisés et les impacts réels de la concertation sur la décision publique.

Préconisation n° 4 : Le CESER préconise aux acteurs publics :

- D'évaluer les démarches participatives pour les rendre plus efficaces ;
- D'aller vers les publics aujourd'hui éloignés de la participation (jeunes, seniors, habitants des quartiers populaires, territoires ruraux, personnes en situation de précarité ou de handicap) afin de diversifier les profils des personnes mobilisées en s'appuyant sur les associations, missions locales, centres sociaux et établissements scolaires ;
- De conditionner le versement, tout ou partie, de subventions régionales aux projets des communes, à une évaluation a posteriori ;
- De communiquer régulièrement sur les projets en cours et réalisés, et d'associer les citoyens tout au long du processus (et pas seulement au début et à la fin) pour qu'ils puissent s'exprimer en toute connaissance de cause en ajoutant un critère d'attribution des subventions régionales lié à la participation citoyenne, à la fois en amont (association des citoyens à la construction du projet) et en aval (association des citoyens à l'évaluation du fonctionnement du projet, plusieurs années après).

5. Développer et entretenir une dynamique régionale sur la participation citoyenne

L'enquête menée par la DREAL⁴⁶ Grand Est à l'été 2025, à l'initiative du Pôle Promotion du Développement Durable, dresse un état des lieux de la participation citoyenne régionale auprès des acteurs publics, associatifs et institutionnels. Elle montre que les démarches visent surtout à recueillir l'avis des citoyens (68%), les intégrer aux décisions publiques (47%) et encourager leurs initiatives (38%), sur des thématiques dominées par l'environnement (62%), la mobilité (44%) et l'aménagement du territoire (32%), via des ateliers, enquêtes et réunions publiques. Le rapport identifie cependant des freins persistants : difficultés à mobiliser les participants, notamment les jeunes, manque de ressources humaines dédiées (seuls 24% des acteurs disposent de personnel

⁴⁶ Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

spécifique) et sous-utilisation des outils numériques (moins de 40% des structures en disposent). La diversification des formats, présentiel et numérique, est ainsi identifiée comme un levier essentiel pour toucher un public plus large.

Les Rencontres régionales des coopérations territoriales et de la participation citoyenne organisées par la DREAL le 29 septembre 2026, offrent un espace d'apprentissage précieux, car elles permettent de confronter des expériences menées dans des contextes très différents. Cette diversité aide chaque participant à mieux distinguer ce qui relève de spécificités locales de ce qui constitue des logiques plus générales, transposables à d'autres territoires. Concrètement, ces rencontres donnent à voir des initiatives concrètes, avec leurs objectifs et leurs résultats, mais aussi les écueils et les freins rencontrés en chemin : résistances institutionnelles, manque de moyens, essoufflement de la mobilisation ou défiance des habitants. Cette transparence sur les difficultés est aussi précieuse que la présentation des réussites, car elle permet d'anticiper des obstacles similaires ailleurs.

Les rencontres doivent mettre également en lumière les leviers qui ont permis de dépasser ces difficultés, ainsi que des méthodes et outils concrets (dispositifs d'animation, formats de gouvernance partagée, processus d'évaluation) directement réutilisables sur le terrain. Enfin, les échanges entre pairs, à travers ateliers, tables rondes et temps informels, jouent un rôle central. Ils permettent d'affiner sa compréhension par le dialogue et la confrontation d'expériences, plutôt que par une simple transmission descendante de savoirs. Ces rencontres fonctionnent ainsi comme un véritable espace d'apprentissage collectif par les pairs, particulièrement adapté à des pratiques de participation citoyenne elles-mêmes fondées sur l'intelligence collective.

Préconisation n° 5 : Le CESER incite l'État, en particulier les services de la DREAL, à poursuivre et entretenir la dynamique engagée pour créer un espace d'échanges et de formations entre acteurs publics et privés pour réussir à impliquer les habitants sur tous les sujets et dans tous les territoires.

6. Créer un baromètre de la participation à l'échelle régionale

La création d'un baromètre régional annuel de la participation citoyenne apparaît comme un outil indispensable pour objectiver et faire progresser les pratiques démocratiques sur le territoire. En l'absence d'indicateurs réguliers et partagés, il demeure difficile d'évaluer si les dispositifs participatifs mis en œuvre (consultations, plate-formes numériques, instances citoyennes...) touchent véritablement l'ensemble de la population ou ne mobilisent qu'un cercle restreint et toujours identique de citoyens. Un tel baromètre permettrait de suivre dans la durée des indicateurs concrets tels que le taux de participation, le profil sociodémographique des contributeurs, la répartition territoriale des réponses ou encore le niveau de satisfaction exprimé.

Cet outil offrirait également la possibilité d'objectiver, à l'échelle régionale, le climat de défiance démocratique évoqué à plusieurs reprises dans ce document, en s'appuyant sur des données factuelles plutôt que sur des impressions ou des exemples isolés, à l'image du bilan contrasté de la plateforme MaRégionDemain. Il permettrait en particulier d'identifier précisément les catégories de population qui demeurent éloignées des dispositifs participatifs, qu'il s'agisse de fracture numérique, de manque de bagage culturel ou d'écarts générationnels, afin d'orienter des actions correctives ciblées plutôt que des réponses génériques.

Au-delà du diagnostic, ce baromètre constituerait un véritable outil d'aide à la décision pour la Région et ses partenaires, en identifiant les formats qui fonctionnent (présentiel ou numérique), sujets concrets ou trop techniques et ceux qui échouent, permettant ainsi d'ajuster les méthodes de consultation d'une année sur l'autre plutôt que de reconduire mécaniquement des dispositifs inefficaces. Publier annuellement ces résultats, y compris lorsqu'ils révèlent des échecs ou des limites, témoignerait enfin d'une démarche de transparence conforme à l'esprit de la Charte de la participation du public, et contribuerait ainsi à restaurer la confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics. Un tel dispositif ouvrirait enfin la voie à des comparaisons utiles entre territoires infrarégionaux, voire avec d'autres régions, afin de diffuser plus largement les pratiques les plus efficaces.

Préconisation n° 6 : Le CESER propose à l'État et à la Région de créer un baromètre annuel de la participation citoyenne, publié par le Conseil régional, permettant de faire chaque année le bilan des dispositifs de consultation et de passer d'une logique de communication institutionnelle à une logique d'évaluation démocratique.

II. CONSOLIDER LES OUTILS / INSTANCES ET LES ACTEURS DE LA PARTICIPATION

Cette deuxième partie du rapport s'intéresse aux instances et dispositifs existants ou à créer pour ancrer la participation citoyenne dans la durée. Elle propose d'abord de transformer le Conseil régional des Jeunes en un véritable outil de construction sur le long terme, en s'appuyant notamment sur la plate-forme numérique du Conseil régional, et plus largement sur un appui renforcé aux instances de participation des enfants et des jeunes. Le texte aborde ensuite le rôle des instances de participation territoriale, en affirmant celui des Conseils Citoyens dans les quartiers prioritaires et en revenant sur la place des Conseils de Développement. Il propose également d'améliorer les politiques de santé par une association plus étroite des citoyens à leur élaboration. Enfin, cette partie ouvre une perspective plus ambitieuse, avec la création d'une convention

citoyenne régionale, dispositif appelé à renforcer durablement l'implication des habitants dans les décisions qui les concernent.

1. Transformer le Conseil régional des jeunes en un véritable outil de construction sur le long terme

Le Conseil régional des jeunes (CRJ), créé en 2017, réunit 72 jeunes de 15 à 29 ans pour un mandat de deux ans. Il a porté plusieurs initiatives marquantes (Relatiomètre récompensé en 2023, Addictomètre, aides à la formation aux premiers secours, lutte contre le harcèlement) et une nouvelle mandature a été installée en février 2026.

Les enjeux mentionnés dans le présent document montrent une urgence à aller plus loin. Bien que le CRJ permette d'impliquer les jeunes dans la co-construction des politiques publiques, cette instance pourrait davantage les mobiliser sur les enjeux démographiques, climatiques, technologiques, budgétaires...

Un parlement des jeunes (ou parlement jeunesse) est une instance qui donne aux jeunes un rôle actif dans la vie démocratique, en les associant à la réflexion et parfois à la décision publique. Des jeunes pourraient être désignés par tirage au sort, élection dans leur établissement, ou candidatures volontaires et se réunir régulièrement (sessions ponctuelles ou instance permanente) pour débattre de sujets qui les concernent : éducation, environnement, mobilité, culture, emploi... Ils pourraient formuler des avis, des vœux ou des propositions, qui seraient ensuite transmis au Conseil régional.

Préconisation n° 7 : Le CESER préconise de faire évoluer le Conseil régional des jeunes en un véritable parlement des jeunes (pérenne) susceptible d'engager une réflexion permanente sur les politiques jeunesse pour les 10 ans à venir.

2. Intégrer les propositions issues de la plate-forme numérique du Conseil régional dans les politiques publiques

Les « Civic Tech » désignent une large catégorie d'initiatives technologiques visant à renforcer l'implication des citoyens dans la vie politique. L'enjeu central est de déterminer comment mobiliser intelligemment le numérique au service de l'intérêt citoyen.

Cet usage peut, dans certains cas, faciliter et élargir le champ de la participation en surmontant les distances géographiques, sociales, culturelles ou générationnelles, ou simplement en offrant plus de commodité. Il convient néanmoins d'en mesurer les limites. Les consultations en ligne permettent de recueillir des opinions, mais ne garantissent pas toujours une véritable délibération. Cette relation directe et instantanée, propre au numérique, peut nuire à un débat serein et argumenté : elle favorise les mouvements de lobbying et accentue les phénomènes de « défouloir »

souvent observés sur les réseaux sociaux, au détriment d'une approche globale et d'une véritable vision politique.

L'usage du numérique dans l'exercice de la citoyenneté risque par ailleurs de creuser certaines inégalités, en particulier pour les populations n'ayant pas accès à internet ou ne disposant ni du bagage culturel, ni des connaissances nécessaires pour contribuer effectivement en ligne. Enfin, ces modes de consultation ne trouvent pas toujours de traduction tangible dans les décisions prises, ce qui renforce d'autant les phénomènes de défiance envers l'action publique.

Pour le CESER, le numérique favorise incontestablement de nouvelles formes d'expression citoyenne et constitue un outil utile, notamment auprès des jeunes générations. Son usage exclusif reste toutefois insuffisant : il ne peut être que complémentaire aux débats en présentiel, seuls à même de permettre une réelle délibération démocratique et de valoriser l'intelligence collective au service de l'action publique.

À cet égard, l'expérience de la plateforme numérique MaRégionDemain, ouverte en juin 2020, illustre bien ce constat en demi-teinte. En six ans, elle a permis d'organiser 56 consultations, réunissant plus de 18 800 citoyens pour 20 400 contributions. Si certaines d'entre elles ont rencontré un franc succès, à l'image de la votation citoyenne sur les projets associatifs ou du baromètre santé des jeunes, d'autres, de nature plus technique comme les enquêtes publiques sur le CPER, n'ont suscité aucune participation.

Préconisation n° 8 : Le CESER préconise que la Région prenne en compte les contributions de la plate-forme numérique, organise en complément des échanges en présentiel pour améliorer l'impact des politiques publiques régionales et permette au CESER de mobiliser la plateforme numérique pour certains de ses travaux.

3. Renforcer l'appui aux instances de participation des enfants et de jeunes

La DRAJES⁴⁷ réalise actuellement un état des lieux des instances de participation des enfants et des jeunes du Grand Est. Cette étape constitue un préalable indispensable à l'ambition affichée par le CESER de dessiner un futur désirable pour la jeunesse du territoire. On ne saurait en effet prétendre construire ce futur avec les jeunes générations sans d'abord mesurer précisément comment celles-ci sont déjà associées, aujourd'hui, aux décisions qui les concernent directement.

Ce travail de recensement permet tout d'abord de révéler des inégalités territoriales qui resteraient sinon invisibles. Au-delà du simple inventaire quantitatif, cet état des lieux

⁴⁷ Délégations Régionales Académiques à la Jeunesse, à l'Engagement et aux Sports

invite surtout à interroger la portée réelle de ces instances. De nombreux élus locaux reconnaissent eux-mêmes que leurs dispositifs peinent à influencer véritablement les politiques publiques qu'ils sont censés éclairer. Ce constat fait écho direct aux limites déjà identifiées ailleurs dans ce document à propos des consultations numériques. La question n'est jamais seulement de créer des instances de participation, mais bien de s'assurer qu'elles pèsent effectivement sur la décision.

Ce diagnostic nourrit enfin une réflexion plus large sur l'apprentissage de la citoyenneté. Ces conseils d'enfants et de jeunes constituent bien souvent le premier contact des plus jeunes générations avec la gestion de la chose commune. Comprendre leur fonctionnement actuel permet ainsi de vérifier s'ils remplissent réellement ce rôle de formation démocratique, dans un contexte où le CESER s'inquiète par ailleurs, plus généralement, de la fragilité croissante des principes démocratiques.

Associer les enfants et les jeunes à la réflexion collective, via des instances de participation efficaces et reconnues, c'est ainsi se donner les moyens de forger une intelligence collective capable d'appréhender la complexité de ces enjeux systémiques. Les jeunes générations, souvent plus sensibilisées aux questions climatiques, plus familières des usages numériques et de l'intelligence artificielle, mais aussi directement concernées par la soutenabilité de la dette publique qu'elles devront assumer demain, disposent d'un regard spécifique et complémentaire à celui des décideurs actuels. Faire l'état des lieux de ces instances, c'est donc aussi s'interroger sur la capacité de notre société à mobiliser cette ressource collective plutôt que de la laisser en marge des grandes décisions qui la concernent au premier chef.

Préconisation n° 9 : Le CESER propose à la DRAJES de diffuser largement et à l'ensemble des communes du Grand Est, l'état des lieux sur les instances de participation des enfants et des jeunes afin de généraliser les bonnes pratiques repérées sur le territoire, combler les angles morts territoriaux identifiés, et renforcer les mécanismes garantissant une prise en compte tangible de la parole des jeunes dans l'action publique.

4. Affirmer le rôle des conseils citoyens dans les quartiers prioritaires

La loi du 21 février 2014 a créé les conseils citoyens dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), afin d'associer les habitants à l'action publique locale. Selon l'article 7, ces Conseils, composés d'habitants tirés au sort (parité femmes-hommes) et de représentants associatifs, participent à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville, tout en agissant en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Le Grand Est compte désormais 123 QPV, dont 122 inscrits dans un contrat de ville, représentant 418 585 habitants, soit 7,5% de la population régionale (contre 8,1%

au niveau national). En 2026, ce dispositif concerne 37 intercommunalités et 72 communes.

Ces instances sont souvent mal connues des habitants, ce qui limite leur légitimité et leur capacité à mobiliser. Par ailleurs, leurs travaux sont parfois peu suivis d'effets concrets, ce qui génère de la frustration et un désengagement progressif des membres. Il est aussi nécessaire de mieux communiquer et mieux valoriser leurs productions afin de renforcer leur reconnaissance, tant auprès des citoyens que des décideurs.

Il est également constaté une dispersion des instances participatives, qui se traduit par une dilution des moyens (humains, financiers) et une multiplication de structures aux missions parfois proches. L'absence de cadre homogène (composition, indemnisation, modalités de saisine) crée aujourd'hui une grande hétérogénéité de fonctionnement selon les territoires, source d'insécurité juridique et d'inégalités entre membres. Un cadre clair sécuriserait l'engagement des participants, professionnaliserait le fonctionnement de ces instances et faciliterait leur reconnaissance par les collectivités. De nombreux Conseils citoyens ont un rôle essentiellement consultatif, sans réelle capacité à obliger les collectivités à se saisir de leurs propositions d'où l'importance d'instaurer une obligation de réponse, ce qui renforcerait le poids réel de ces instances, éviterait le sentiment d'être consulté pour rien, et rendrait plus concret le pouvoir d'agir citoyen.

La participation citoyenne suppose des compétences spécifiques (prise de parole, compréhension des enjeux techniques ou juridiques, animation de débats) que tous les citoyens ne possèdent pas nécessairement au départ. Sans accompagnement, les instances risquent de reproduire des inégalités sociales dans la capacité à s'exprimer et à peser dans les décisions. Il est indispensable de former les membres, ce qui permettra de garantir une participation plus égalitaire et de qualité.

Préconisation n° 10 : Le CESER préconise aux communes et intercommunalités de :

- Améliorer la communication sur l'existence même des conseils citoyens et mieux prendre en compte leurs travaux ;
- Envisager un rapprochement des conseils citoyens avec les conseils de développement pour mutualiser moyens humains, moyens financiers, accompagnement et reconnaissance ;
- Doter les conseils citoyens d'un cadre statutaire clair (composition, indemnisation, remboursement des frais, modalités de saisine) ;
- Créer un droit d'interpellation citoyenne, permettant à ces conseils de saisir une collectivité sur un sujet et d'obliger celle-ci à instruire le dossier et à y répondre ;

- Investir dans l'accompagnement et la montée en compétence des membres de ces instances.

5. Ancrer les conseils de développement dans les territoires

Le conseil de développement, créé par la loi Voynet du 4 février 1999, est une instance consultative de démocratie participative locale, obligatoire dans les EPCI de plus de 50 000 habitants et facultative en deçà. Composé de citoyens et d'acteurs de la société civile, il enrichit les réflexions des élus grâce à une expertise d'usage fondée sur le vécu quotidien.

Depuis plus d'une décennie, le CESER Grand Est et les Conseils de développement, réunis au sein de la Conférence régionale des conseils de développement (CRCD, créée en 2016), ont bâti un partenariat autour d'une vision commune de démocratie participative. Ce travail a débouché dès 2017 sur un Livre blanc, « Vers de nouvelles formes d'expression citoyenne », partant du constat d'un essoufflement de la démocratie représentative (abstention, défiance envers les élus, sentiment d'inefficacité de l'action publique) pour proposer une démocratie plus vivante et inclusive. Une charte de coopération formalise ce partenariat, avec pour objectifs de valoriser les rôles complémentaires des deux instances, mutualiser les expériences, développer des initiatives communes et sensibiliser les décideurs à l'importance de la participation citoyenne.

Certaines intercommunalités n'ont pas encore mis en place un conseil de développement, alors même que la loi le prévoit dans certains cas, ce qui traduit une application incomplète du cadre légal sur le terrain. Par ailleurs, là où ces conseils de développement existent, ils manquent souvent de moyens réels (financiers, humains, logistiques), ce qui limite fortement leur capacité à fonctionner correctement et à produire un travail de qualité. Même quand ces conseils de développement fonctionnent et produisent des analyses ou avis, ceux-ci sont insuffisamment repris ou exploités par les intercommunalités. Ce déficit de prise en compte génère un décalage entre l'investissement des membres et l'impact réel de leur travail, ce qui peut nourrir un sentiment d'inutilité et décourager l'engagement. La saisine de ces instances est aujourd'hui souvent laissée à la libre appréciation des élus, ce qui la rend aléatoire et dépendante de la volonté politique locale. Cette irrégularité empêche les conseils de développement de s'inscrire dans un fonctionnement stable et prévisible, et fragilise leur place dans le processus décisionnel. Il existe déjà un cadre réglementaire encadrant ces instances, mais celui-ci n'est pas toujours appliqué dans les faits. L'absence de sanctions ou de mécanismes de contrôle laisse ce non-respect sans conséquence, ce qui explique la nécessité de renforcer l'effectivité de la loi plutôt que d'en créer une nouvelle.

Préconisation n° 11 : Le CESER préconise aux établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants :

- Qui ne respectent pas les obligations légales de se doter d'un conseil de développement ;
- De leur apporter des moyens financiers et humains afin de faciliter leur fonctionnement et de les inviter à renforcer le partenariat CESER/conseils de développement ;
- D'informer les élus des territoires de l'existence et des contributions de leur conseil de développement ;
- D'obtenir une meilleure prise en compte de leurs travaux par les EPCI ;
- De les adosser aux collectivités et de rendre systématiques les saisines par leur autorité de tutelle.

Le respect effectif de la réglementation existante a été identifié comme un préalable, y compris via des sanctions en cas de non-respect.

6. Améliorer les politiques de santé par l'association des citoyens

Depuis la loi Kouchner de 2002⁴⁸, l'association des citoyens, usagers et patients aux décisions de santé, autrement appelée « démocratie en santé », a connu de vrais progrès :

- Droit à l'information : le patient a le droit de tout savoir sur son état de santé, les traitements proposés, leurs risques et les solutions de remplacement ;
- Consentement éclairé : aucun acte médical ni traitement ne peut être pratiqué sans le consentement libre et éclairé de la personne ;
- Accès au dossier médical : le patient peut consulter directement son dossier médical ou demander à l'obtenir ;
- Personne de confiance : chaque patient peut désigner une personne de confiance pour l'accompagner et l'aider dans ses décisions si besoin ;
- Respect de la dignité et de la vie privée : la loi garantit la confidentialité des informations, le secret médical et le soulagement de la douleur ;
- Égalité et non-discrimination : l'accès à la prévention et aux soins doit être garanti de façon égale pour tous, sans distinction ;
- Droits collectifs : les usagers du système de santé sont représentés dans les instances de décision des hôpitaux et de santé publique ;

⁴⁸ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/286393-developper-la-democratie-en-sante-une-urgence-de-sante-publique>

- Indemnisation des accidents médicaux : la loi a créé l'ONIAM pour faciliter l'indemnisation des victimes d'accidents médicaux, d'infections nosocomiales ou d'aléas thérapeutiques. Cependant, elle reste souvent incomplète, parfois formelle, et inégalement efficace.

Cependant, des critiques peuvent être faites concernant d'abord la place et le poids réels des citoyens. L'un et l'autre sont souvent de pure forme. Ainsi, les conseils territoriaux de santé (CTS) ou la Conférence nationale de santé existent mais leur influence sur les décisions est limitée car leurs avis sont consultatifs, et peu contraignants. Le système reste globalement dominé par les professionnels, administrations et experts, et les représentants des usagers, souvent démunis faute de moyens, et de formation, pèsent peu face aux institutions.

Par ailleurs, leur représentation est peu « représentative », assez éloignée des publics précaires, jeunes, ou à l'écart du système de santé alors qu'ils en ont le plus besoin. La complexité institutionnelle (ARS, collectivités, assurance maladie...) n'aide pas non plus. Elle limite l'appropriation des enjeux par les citoyens et rend leur participation délicate et peu lisible.

Le risque d'instrumentalisation existe. La concertation servant parfois à légitimer des décisions déjà prises, contribuant à alimenter la défiance vis-à-vis des institutions. Enfin, on peut souligner que le cloisonnement des politiques publiques est un véritable obstacle et que la faiblesse de leur articulation avec les enjeux sociaux est patente. La démocratie en santé reste ainsi centrée sur le soin, et néglige les déterminants sociaux (logement, emploi, environnement...).

Innover, cela suppose de changer de logique, et de passer d'une démarche consultative à une démarche de co-décision en donnant un véritable pouvoir aux usagers dans le domaine de l'organisation des soins, ou dans la définition des priorités territoriales par exemple, à l'instar de l'élaboration des budgets participatifs en santé⁴⁹.

Préconisation n° 12 : Le CESER propose à l'Agence régionale de santé :

- De développer les moyens des représentants des usagers, en les «°professionnalisant°», par des programmes de formation, des moyens d'indemnisation, et l'ouverture à des dispositifs d'expertise indépendante, et d'opter clairement pour une participation plus inclusive des publics éloignés en s'inspirant des modalités d'organisation des conventions citoyennes ;
- De simplifier, rendre plus lisible la gouvernance, et clarifier le rôle de chacun, en articulant le général et le particulier (démocratie locale et nationale), et en

⁴⁹ <https://www.paris.fr/pages/developper-l-acces-du-plus-grand-nombre-a-la-sante-grace-au-budget-participatif-26931>

« décentralisant » la démocratie en santé au niveau local comme un enjeu majeur. La proximité permettra ainsi de donner plus de poids aux territoires (communes, intercommunalités, régions) et de mieux adapter les réponses aux besoins réels des populations ;

- D'intégrer les déterminants de santé comme élément constitutif d'une véritable démocratie en santé, cela suppose de travailler à la transversalité avec d'autres politiques publiques (social, environnement, urbanisme...) dans une logique « One Health » et santé globale ;
- D'encadrer l'utilisation du numérique (plateformes de participation, consultations en ligne...) pour ne pas renforcer les inégalités d'accès et la fracture numérique ;
- D'évaluer afin de mesurer ce que les contributions citoyennes changent concrètement et rendre des comptes sur ce qui a été dit, et ce qui a été fait. La démocratie en santé ne doit pas être seulement un outil de concertation, mais un levier de transformation du système de santé, au service de l'équité, de la pertinence et de la cohérence des politiques publiques et de la confiance collective.

7. Mettre en place des conventions citoyennes régionales

Le recours aux conventions citoyennes régionales trouve sa justification dans plusieurs dynamiques qui traversent aujourd'hui la vie démocratique française. L'abstention croissante et la défiance envers les institutions traditionnelles interrogent la capacité du seul mandat représentatif à porter, à lui seul, la légitimité de l'action publique. En s'adressant à des citoyens tirés au sort, donc non professionnalisés dans l'action politique et représentatifs de la diversité sociale du territoire, la convention citoyenne permet de reconnecter la décision régionale à une parole non filtrée par les corps intermédiaires classiques.

Cette démarche ne se substitue ni aux élus, ni au CESER lui-même en tant qu'instance de représentation des corps intermédiaires (syndicats, associations, acteurs économiques). Elle vient plutôt combler un angle mort, celui des citoyens non organisés qui n'ont pas de porte-parole institutionnel, et s'inscrit ainsi comme un enrichissement de l'écosystème délibératif régional plutôt que comme une instance parallèle ou concurrente.

Au-delà de sa portée démocratique, cette forme de participation présente un intérêt pratique pour l'efficacité de l'action publique : les décisions co-construites avec un panel de citoyens bénéficient généralement d'une meilleure acceptation sociale lors de leur mise en œuvre, en particulier sur des sujets sensibles comme la transition énergétique, l'aménagement du territoire ou les mobilités. Associer les citoyens en amont permet

d'anticiper les points de blocage et de réduire les risques de contestation a posteriori, ce qui représente à terme un gain en temps et en coût pour la collectivité.

La Convention citoyenne pour le climat a démontré, au niveau national, la capacité de citoyens tirés au sort à s'approprier des sujets techniques complexes et à formuler des propositions étayées ; plusieurs régions et collectivités locales ont depuis expérimenté des formats similaires à une échelle territoriale, offrant ainsi une méthodologie éprouvée sur laquelle le Grand Est pourrait s'appuyer plutôt que d'innover à partir de rien. L'échelle régionale se révèle d'ailleurs particulièrement pertinente pour ce type de délibération : contrairement au niveau national, elle permet une proximité géographique et thématique propice à des échanges concrets, ancrés dans le vécu des habitants, qu'il s'agisse des spécificités transfrontalières du Grand Est, des disparités entre territoires urbains et ruraux, ou des enjeux de mobilité et de formation professionnelle propres à la région.

Les régions voient leurs compétences s'élargir, notamment en matière de transition écologique, de développement économique et de formation, ce qui accroît leur impact direct sur le quotidien des habitants. Cet élargissement appelle, en miroir, un renforcement des mécanismes de participation citoyenne, afin que l'exercice de ces compétences reste en phase avec les attentes et les réalités du territoire. Cette forme de participation permet aussi d'enrichir les débats et d'inclure l'expérience des habitants dans les données préalables aux décisions et actions de l'exécutif régional.

Préconisation n° 13 : le CESER préconise la mise en place de conventions citoyennes régionales et propose d'engager une réflexion avec le Conseil régional Grand Est dans le but d'être saisi ou de se saisir avec les moyens nécessaires, pour en établir leur thème, leur organisation, et leur articulation avec les propres travaux du CESER.

RÉCAPITULATIF DES PRÉCONISATIONS

DONNER AUX CITOYENS LES MOYENS DE PARTICIPER

Préconisation n° 1 : Le CESER propose aux Communes :

- De mener des campagnes d'information sur l'inscription électorale de façon continue tout au long de l'année, et pas seulement à l'approche des scrutins ;
- D'étudier, sous réserve de respecter les règles édictées par la CNIL, une automatisation de la mise à jour des listes électorales grâce aux croisements de bases de données existantes (ex. changement de compteur d'électricité), en s'appuyant si besoin sur l'INSEE, qui centralise les mises à jour transmises par les communes ;
- De porter une attention particulière aux personnes en EHPAD, qui restent parfois inscrites sur leur liste électorale d'origine et perdent souvent la possibilité de voter faute de pouvoir se déplacer, et à l'inverse veiller aux dérives possibles (accompagnement orienté du vote des personnes âgées) ;
- D'anticiper le cas des jeunes inscrits d'office à 18 ans qui déménagent ensuite (études, emploi) sans que leur inscription les suive ;
- De favoriser les débats d'idées (forums, réunions publiques animées au plus près), de donner des droits aux citoyens, et les moyens de les exercer.

Le CESER recommande à tous les acteurs publics de passer d'une logique de consultation à une logique de co-construction, réserver une place à la participation citoyenne en amont des décisions régionales, structurer les sollicitations, respecter les engagements pris et tenir compte des avis recueillis ainsi que consulter les corps intermédiaires (associations, citoyens organisés).

Le CESER recommande de systématiser une réponse des élus aux sollicitations (courriers...) des citoyens qui leur sont adressés

Préconisation n° 2 : Le CESER préconise à la Région de conforter et consolider l'accompagnement à l'éducation à la citoyenneté, incluant l'éducation au développement durable, en apportant un soutien plus important au rôle et aux missions qu'exercent les associations d'éducation populaire dans ce domaine, en complément des financements déjà existants des départements et des autres niveaux de collectivités. Un dispositif adapté ou un conventionnement pourraient être mis en œuvre dans ce sens en veillant à prioriser le tissu associatif local pour des réponses de proximité.

Préconisation n° 3 : Le CESER propose à la Région de s'appuyer davantage sur les 12 Maisons de région pour rapprocher les citoyens des politiques régionales en permettant d'en faire de véritables lieux de vie démocratiques (expositions, conférences, projections...) afin de permettre aux habitants de (re)découvrir les politiques régionales

et de mieux comprendre les compétences régionales et le rôle des acteurs de la société civile organisée.

Le CESER souligne la démarche de la Région d'aller à la rencontre des forces vives des territoires (élus, acteurs économiques, associatifs) à l'occasion de journées dites « de terrain ». Il préconise que certaines de ces journées soient exclusivement ou partiellement dédiées à la rencontre avec les citoyens.

Préconisation n° 4 : Le CESER préconise aux acteurs publics :

- D'évaluer les démarches participatives pour les rendre plus efficaces ;
- D'aller vers les publics aujourd'hui éloignés de la participation (jeunes, seniors, habitants des quartiers populaires, territoires ruraux, personnes en situation de précarité ou de handicap) afin de diversifier les profils des personnes mobilisées en s'appuyant sur les associations, missions locales, centres sociaux et établissements scolaires ;
- De conditionner le versement, tout ou partie, de subventions régionales aux projets des communes, à une évaluation a posteriori ;
- De communiquer régulièrement sur les projets en cours et réalisés, et d'associer les citoyens tout au long du processus (et pas seulement au début et à la fin) pour qu'ils puissent s'exprimer en toute connaissance de cause en ajoutant un critère d'attribution des subventions régionales lié à la participation citoyenne, à la fois en amont (association des citoyens à la construction du projet) et en aval (association des citoyens à l'évaluation du fonctionnement du projet, plusieurs années après).

Préconisation n° 5 : Le CESER incite l'État, en particulier les services de la DREAL, à poursuivre et entretenir la dynamique engagée pour créer un espace d'échanges et de formations entre acteurs publics et privés pour réussir à impliquer les habitants sur tous les sujets et dans tous les territoires.

Préconisation n° 6 : Le CESER propose à l'État et à la Région de créer un baromètre annuel de la participation citoyenne, publié par le Conseil régional, permettant de faire chaque année le bilan des dispositifs de consultation et de passer d'une logique de communication institutionnelle à une logique d'évaluation démocratique.

Préconisation n° 7 : Le CESER préconise de faire évoluer le Conseil régional des jeunes en un véritable parlement des jeunes (pérenne) susceptible d'engager une réflexion permanente sur les politiques jeunesse pour les 10 ans à venir.

CONSOLIDER LES OUTILS / INSTANCES ET LES ACTEURS DE LA PARTICIPATION

Préconisation n° 8 : Le CESER préconise que la Région prenne en compte les contributions de la plate-forme numérique, organise en complément des échanges en

présentiel pour améliorer l'impact des politiques publiques régionales et permette au CESER de mobiliser la plateforme numérique pour certains de ses travaux.

Préconisation n° 9 : Le CESER propose à la DRAJES de diffuser largement et à l'ensemble des communes du Grand Est, l'état des lieux sur les instances de participation des enfants et des jeunes afin de généraliser les bonnes pratiques repérées sur le territoire, combler les angles morts territoriaux identifiés, et renforcer les mécanismes garantissant une prise en compte tangible de la parole des jeunes dans l'action publique.

Préconisation n° 10 : Le CESER préconise aux communes et intercommunalités de :

- Améliorer la communication sur l'existence même des conseils citoyens et mieux prendre en compte leurs travaux ;
- Envisager un rapprochement des conseils citoyens avec les conseils de développement pour mutualiser moyens humains, moyens financiers, accompagnement et reconnaissance ;
- Doter les conseils citoyens d'un cadre statutaire clair (composition, indemnisation, remboursement des frais, modalités de saisine) ;
- Créer un droit d'interpellation citoyenne, permettant à ces conseils de saisir une collectivité sur un sujet et d'obliger celle-ci à instruire le dossier et à y répondre ;
- Investir dans l'accompagnement et la montée en compétence des membres de ces instances.

Préconisation n° 11 : Le CESER préconise aux établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants :

- Qui ne respectent pas les obligations légales de se doter d'un conseil de développement ;
- De leur apporter des moyens financiers et humains afin de faciliter leur fonctionnement et de les inviter à renforcer le partenariat CESER/conseils de développement ;
- D'informer les élus des territoires de l'existence et des contributions de leur conseil de développement ;
- D'obtenir une meilleure prise en compte de leurs travaux par les EPCI ;
- De les adosser aux collectivités et de rendre systématiques les saisines par leur autorité de tutelle.

Le respect effectif de la réglementation existante a été identifié comme un préalable, y compris via des sanctions en cas de non-respect.

Préconisation n° 12 : Le CESER propose à l'Agence Régionale de Santé :

- De développer les moyens des représentants des usagers, en les « professionnalisant », par des programmes de formation, des moyens d'indemnisation, et l'ouverture à des dispositifs d'expertise indépendante, et d'opter clairement pour une participation plus inclusive des publics éloignés en s'inspirant des modalités d'organisation des conventions citoyennes ;
- De simplifier, rendre plus lisible la gouvernance, et clarifier le rôle de chacun, en articulant le général et le particulier (démocratie locale et nationale), et en « décentralisant » la démocratie en santé au niveau local comme un enjeu majeur. La proximité permettra ainsi de donner plus de poids aux territoires (communes, intercommunalités, régions) et de mieux adapter les réponses aux besoins réels des populations ;
- D'intégrer les déterminants de santé comme élément constitutif d'une véritable démocratie en santé, cela suppose de travailler à la transversalité avec d'autres politiques publiques (social, environnement, urbanisme...) dans une logique « One Health » et santé globale ;
- D'encadrer l'utilisation du numérique (plateformes de participation, consultations en ligne...) pour ne pas renforcer les inégalités d'accès et la fracture numérique ;
- D'évaluer afin de mesurer ce que les contributions citoyennes changent concrètement et rendre des comptes sur ce qui a été dit, et ce qui a été fait. La démocratie en santé ne doit pas être seulement un outil de concertation, mais un levier de transformation du système de santé, au service de l'équité, de la pertinence et de la cohérence des politiques publiques et de la confiance collective.

Préconisation n° 13 : le CESER préconise la mise en place de conventions citoyennes régionales et propose d'engager une réflexion avec le Conseil régional Grand Est dans le but d'être saisi ou de se saisir avec les moyens nécessaires, pour en établir leur thème, leur organisation, et leur articulation avec les propres travaux du CESER.



EXPLICATIONS DE VOTE

EXPLICATION DE VOTE DE MEMBRES DU CESER REPRÉSENTANT LA CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT)

Par cet avis, le CESER affirme sa volonté de réconcilier les citoyens avec la décision publique. La CFDT soutient pleinement cet objectif : la démocratie participative peut constituer un levier efficace pour renforcer la participation citoyenne, à condition de garantir son indépendance et sa redevabilité. L'enjeu n'est pas seulement de multiplier les dispositifs, mais d'assurer une participation réelle, contributive et de qualité en veillant à éliminer les inégalités d'accès à la parole publique et en valorisant les voix les plus éloignées des cercles institutionnels.

Les préconisations de l'avis vont dans ce sens, nous les soutenons, et nous les soutiendrons. Notre représentation de la société civile organisée qu'est le CESER est particulièrement légitime à s'emparer de la participation citoyenne car, de par sa composition, il est précisément à l'interface entre acteurs publics et citoyens. La réflexion entamée dans cet avis doit être poursuivie, afin de développer des outils, méthodes, et pourquoi pas des panels citoyens associés à nos travaux ou des conventions citoyennes. Cela permettra de renforcer les liens entre la société civile organisée et la population. Cela aidera à mieux faire connaître les avis du CESER si les citoyennes et citoyens ont pu être partie prenante de la réflexion. Cela nous amènera à solliciter les citoyennes et citoyens pour contribuer à l'évaluation des politiques publiques. Cela renforcera l'exigence de redevabilité des acteurs politiques.

Alors que la légitimité du CESER est contestée, que notre démocratie même est menacée, nous avons la responsabilité de nous saisir de la participation citoyenne et attendons que la réflexion à mi-mandature aboutisse à des propositions concrètes, quitte à interpeller nos méthodes de travail.

Valérie ALEXANDRIS, Alexandre BERGER, Mélanie BLANDIN,
Didier GABRIEL, Alex GORGE, Philippe GUETH, Roland HARLAUX,
Elodie HASSLER, Dominique LEDEME, Daniel LOUVION,
Corinne MARCHAL, Paul NKENG, Albert RITZENTHALER,
Evelyne PEIGNIER, Francine PETER

ANNEXES

ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Cédric CHEVALIER, Sénateur de la Marne

Christine BORRAS-JOLY, Directrice jeunesse sport engagement et **Grégory BOYER** chef de service Engagement au Conseil régional du Grand Est

Axel OTHELET, directeur Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) de Meurthe et Moselle

Michel DEHU, Membre du CESER Champagne-Ardenne puis membre du CESER Grand Est de 2017 à fin 2023, ancien directeur de MJC puis de délégué régional auprès de la Fédération des MJC. Président de la Ligue d'enseignement de la Marne et des Ardennes

Claude GRIVEL président de l'UNADEL et anciennement président de Carrefour des pays lorrains ; **Isabelle CORNETTE** actuelle présidente de Citoyens et Territoires et membre du CESER ; **Claire POINSIGNON**, directrice depuis 2020 et **Chloé BENACCHIO**, chargée de mission « « Appui aux territoires depuis 3 ans.

Catherine LONEUX, Rapporteuse de la commission Environnement – ressources et climat - au CESER Bretagne

ANNEXE 2 - RENCONTRE RÉGIONALE CESER-CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DU GRAND EST DU 27 MAI 2025

Rencontre régionale CoDev-CESER du Grand Est



27 MAI 2025 - TOMBLAINE

Une journée de dialogue démocratique

Cinq années après la dernière rencontre régionale (le 26 juin 2019 à Tomblaine), la crise sanitaire Covid-19 étant passée par là, une Rencontre régionale des Conseils de développement (CoDev) et du CESER s'est tenue mardi 27 mai 2025 à Tomblaine.

Une soixantaine de participants, membres du CESER, membres de CoDev (18 codev représentés) et animateurs se sont retrouvés à Tomblaine pour une journée de partage qui a été très appréciée.

Une charte de coopération d'engagement mutuel

Après les **mots de bienvenue** de **Marie-Claude Briet-Clemon**, **présidente du CESER** et de **Jean-Claude Moretti**, **président du Conseil de développement de Metz métropole** et membre de la Conférence régionale des CoDev; une **Charte de coopération** entre les Conseils de développement et le CESER a été présentée. Elle est signée actuellement par le CESER et dix Conseils de développement.

L'objectif de la Charte est de **formaliser, d'encourager et développer les engagements mutuels du CESER et des Conseils de développement du Grand Est** afin de « valoriser les rôles complémentaires de nos instances dans le champ de la démocratie participative; de capitaliser sur nos savoir-faire, nos expériences et nos productions ; de développer des réflexions communes et des initiatives partagées ; d'accroître la visibilité de nos instances participatives auprès des institutions, des médias et des citoyens ; de rappeler aux décideurs publics l'intérêt et la nécessité d'associer les citoyens dans le processus d'élaboration des politiques publiques ».



Les signataires de la charte

au 01/09/2025

- CESER Grand Est
- CoDev du Pays de Chalons
- CoDev du Val de Fensch
- CoDev Portes de France Thionville
- CoDev Eurométropole de Metz
- CoDev du Grand Nancy (C3D)
- CoDev M2A (Mulhouse agglomération)
- CoDev Pays Othe Armance
- CoDev du Pays de l'orne (CCPOM)
- CoDev du Pays Barrois
- CoDev de la Déodatie
- CoDev de la Communauté des Communes du Canton d'Erstein



 [Télécharger la charte](#)

Le Manifeste “Vers de nouvelles formes d’expressions citoyennes”

Patrick Tassin, président du CESER dans la précédente mandature, a exposé le contexte d’élaboration et d’écriture du Manifeste «Vers de nouvelles formes d’expressions citoyennes».

Au cours de l’année **2017**, des **Conseils de développement avec le CESER ont rédigé collectivement un Manifeste** « Vers de nouvelles formes d’expressions citoyennes » qui comporte dans sa seconde partie **dix fiches**.

- 1**
Favoriser l’expression et la participation citoyennes
- 2**
Reconnaître et valoriser l’expertise citoyenne
- 3**
Impliquer les citoyen.ne.s à toutes les étapes de la décision
- 4**
Aménager des lieux et des formes du dialogue démocratique
- 5**
Former les acteurs à la pratique participative
- 6**
Eclairer et informer les citoyen.ne.s sur les projets et les décisions
- 7**
Capitaliser sur les initiatives pour innover
- 8**
Expliciter les règles du jeu pour favoriser le dialogue
- 9**
Affirmer l’importance de l’évaluation dans le processus démocratique
- 10**
Reconnaître l’expérimentation comme source d’innovation citoyenne



 [Télécharger le Manifeste](#)



Les ateliers du matin - Mise à jour des 10 fiches du Manifeste

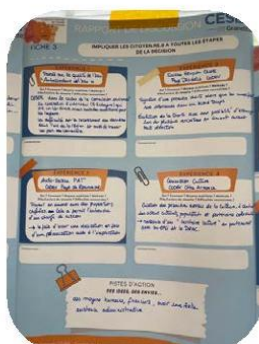


Méthodologie et objectifs des ateliers

Chaque personne a participé à deux ateliers, chaque atelier correspondant à une fiche du document.

Par **groupe de cinq personnes**, les participants de chaque atelier étaient invités à **identifier des expériences vécues** ou des expériences dont ils avaient connaissance en rapport avec l'intitulé de la fiche concernée, de **repérer** si possible **les leviers** ayant permis cette action et les **difficultés rencontrées** dans la mise en œuvre.

Une **affiche format A2** permettait d'y **consigner les idées**. Les participants avaient la possibilité d'**identifier jusqu'à 4 actions** et de **proposer des pistes de travail**.



Les résultats des ateliers

[!\[\]\(742c620cba2360c73483156739d6136e_img.jpg\) Télécharger les 20 affiches](#)

Vingt affiches ont été exposées à l'issue de la matinée, permettant une **déambulation et une lecture** pendant la pause déjeuner.

Quelques actions recensées :



- Une **consultation numérique** sur make.org sur l'acceptabilité de mesures de sobriété et de transition énergétique (fiche 1)



- Des **Assises de la culture** à Othe – Armance (fiche 2)



- Un **budget participatif** (fiches 2 et 9)

- Une **assemblée citoyenne** dans un village de la Meuse (fiche 4)

- Des **réunions publiques mensuelles** dans un **Café associatif** (fiche 6)

- Une **présentation** de l'activité du **CODEV** dans le **journal de l'agglomération** (fiche 6)

- Une **charte sur les relations du CODEV avec les services et les élus** de la métropole (fiche 10).



Les ateliers de l'après-midi - Politique de l'eau et implication de la société civile



Méthodologie et objectifs des ateliers

Quatre ateliers organisés **simultanément**, avec la consigne de **passer en revue quatre questionnements** pour :

- Réfléchir à la place de la société civile dans les politiques publiques de l'eau
- Identifier les leviers et freins à une gouvernance partagée



Les résultats des ateliers

1- Pourquoi associer la société civile aux politiques publiques de l'eau ?

L'eau est un bien commun vital, à la croisée des enjeux environnementaux, sanitaires, économiques et sociaux.

- **Responsabiliser les citoyens** : ils sont à la fois usagers, consommateurs et parfois pollueurs.
- **Favoriser l'adhésion et la compréhension des décisions** (éviter rejet et défiance).
- **Faire émerger une expertise d'usage** grâce à une connaissance fine des territoires et des besoins spécifiques du territoire
- Mieux **prévenir les conflits d'usage** grâce à une anticipation collective

2- Comment associer la société civile ?

- **Créer** ou renforcer **des espaces de dialogue** : observatoires de l'eau, commissions locales de l'eau, conventions citoyennes.
- **Miser sur la pédagogie** et l'acculturation : fresques, supports ludiques, visites de terrain.
- **Mettre en œuvre des outils participatifs variés** : questionnaires, réunions publiques, ateliers, programmes scolaires.
- **Reconnaître un droit à l'information institutionnel** et accessible à tous, compréhensible, pédagogique.
- **Valoriser la pluralité des regards** (usagers, experts, agriculteurs, jeunes, etc.)





3- Quelle plus-value pour les élus ?

- **Appui à la décision** : retours terrain, expertise citoyenne.
- Moins de résistance sociale/des citoyens/des habitants : **décisions mieux acceptées car partagées.**
- **Un rapport de force équilibré** face à certains lobbys.
- **Un engagement sur le long terme** : une vision au-delà des mandats électoraux.

4- Quelle gouvernance de l'eau souhaitée ?

- **Dépasser l'opacité actuelle** : plus participative et lisible.
- **Reconnaître la diversité des acteurs** : scientifiques, institutions, citoyens, entreprises.
- **Mettre en place une Gouvernance multi-échelles territoriales** : du local (communes, intercos), sous bassin-versant/bassin versant ...
- **Garantir une information claire** et accessible pour tous.
- **Équilibrer les intérêts** entre développement économique et préservation de la ressource



Propositions concrètes issues des échanges

Thématique	Propositions	Objectif visé
Participation citoyenne	Création d'un Parlement de l'eau, conventions citoyennes locales, observatoires territoriaux/locaux	Représentation de tous les usagers
Education / Sensibilisation	Fresque de l'eau, ateliers en milieu scolaire, BD et vidéos pédagogiques	Sensibilisation et acculturation de la population/habitants
Transparence / Communication	Développement d'indicateurs comparatifs, de baromètres citoyens	Faciliter la compréhension et l'appropriation
Gouvernance	Participation du/des CODEV dans les comités de pilotage, déclinaison locale des comités de bassin Partage de données territoriales, mobilisation des chercheurs et experts	Pluralité et équilibre des pouvoirs
Expertise / Données	S'appuyer sur des documents de planification existants (SCOT, PLUi...)	Aide à la décision collective



Les freins identifiés

- **Multiplicité d'instances, manque de lisibilité pour les citoyens/le grand public**
- **Difficulté à mobiliser les citoyens sur la durée**
- **Réticences politiques au partage de décisions**
- **Opacité sur les financements et la gestion des infrastructures**



Prochaines étapes : La Rencontre s'est achevée sur l'**engagement de poursuivre**, dans le cadre de la Charte de coopération, ce **partenariat entre Conseils de développement et CESER**, deux instances majeures et reconnues de la démocratie participative



Rencontre organisée par



codev@eurometropolemetz.eu



ceser@grandest.fr

En partenariat avec



<https://citoyenterritoires.fr>

Les Conseils de développement du Grand Est

Eurométropole de Strasbourg - Communauté de Communes du Canton d'Erstein - PETR Bruche Mossig - PETR de la Bande Rhénane Nord - PETR de Sélestat Alsace Centrale - PETR du Piémont des Vosges - Alsace du Nord - Collectivité Européenne d'Alsace - **Mulhouse Alsace Agglomération** - Saint-Louis Agglomération - Pays du Sundgau - Pays Thur Doller - **PETR Pays Rhin Vignoble Grand Ballon** - **Pays Othe Armance** - PETR Seine en Plaine Champenoise - Troyes Champagne Métropole - Grand Reims - Pays de Brie et Champagne - **Pays de Châlons en Champagne** - PETR Pays d'Epernay Terres de Champagne - Pays de Langres - PETR du Pays du Lunévillois - **Métropole du Grand Nancy** - Meuse Grand Sud - PETR du Pays de Verdun - **PETR du Pays Barrois** - PETR Cœur de Lorraine - **Communauté de Communes Cattenom et Environs** - **Agglomération de Forbach Porte de France** - **Communauté d'Agglomération de Sarreguemines Confluences** - **Eurométropole de Metz** - **Portes de France Thionville** - Pays de Sarrebourg - **Pays Orne Moselle** - **Citoyens Epinal Cœur des Vosges** - **Pays de la Déodat** - **Pays de Remiremont et de ses vallées** - **Val de Fensch** -

*Présents le 27 mai

**ANNEXE 3 - CHARTE DE COOPÉRATION ENTRE LE CESER
GRAND EST ET LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DU
GRAND EST 27 MAI 2025**

CHARTRE DE COOPÉRATION

entre le **CESER Grand Est**
Et les **Conseils de développement**
du **Grand Est**

Depuis plus d'une décennie, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) Grand Est et les Conseils de développement du Grand Est construisent une relation de confiance fondée sur une vision partagée : celle d'une démocratie participative vivante, ouverte, ancrée dans les territoires et au service de l'intérêt général.

La Conférence régionale des Conseils de développement du Grand Est (CRCD), collectif créé en 2016, issu d'une volonté de mettre en réseau les Conseils de développement, constitue une instance structurante de cette dynamique.

Cette coopération entre CESER et C R C D a donné lieu à de nombreux échanges, des rencontres régulières, ainsi qu'à la corédaction d'un Livre blanc dès 2017 témoignant de la volonté commune de formaliser et d'approfondir ce partenariat. Intitulé « Vers de nouvelles formes d'expression citoyenne », il explicite ce que pourrait être la place de la société civile dans la gouvernance territoriale et comment replacer le citoyen au centre de la décision publique.

Dans un contexte de crise démocratique, de remise en question des instances de représentation et de nécessaire transformation des pratiques politiques, il est plus que jamais essentiel de consolider les coopérations citoyennes, de valoriser la parole des habitants, des acteurs du territoire, de la société civile en général et de renforcer les synergies entre les différentes formes de participation.

Objet de la charte

La présente charte a pour objet de formaliser, d'encourager et développer les engagements mutuels du CESER Grand Est et des Conseils de développement du Grand Est, afin de :

- Valoriser et articuler les rôles complémentaires de nos instances respectives dans le champ de la démocratie participative ;
- Capitaliser sur nos savoir-faire, nos expériences et nos productions ;
- Développer des réflexions communes et des initiatives partagées ;
- Accroître la visibilité de nos instances participatives auprès des institutions, des médias et des citoyens ;
- Contribuer à rappeler aux décideurs publics l'intérêt et la nécessité d'associer les citoyens dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

Principes communs

Les signataires de cette charte partagent les principes suivants :

- Dialogue, indépendance, respect du pluralisme ;
- Coopération et ouverture à la société civile ;
- Ancrage territorial et attention à la diversité des publics ;
- Volonté de co-construction, d'expérimentation et de pédagogie citoyenne.

Axes de coopération

Les coopérations porteront notamment sur les axes suivants :

- Renforcer les synergies et complémentarités entre nos instances de démocratie participative ;
- Développer les échanges réguliers entre les représentants du CESER et des Conseils de développement, à travers des rencontres formelles et informelles ;
- Partager les productions et expertises, valorisation des avis, rapports et contributions respectifs ;
- Mutualiser des problématiques et la construction de réflexions croisées ;
- Organiser des événements communs, séminaires, ateliers ou publications sur des enjeux clés du territoire ;
- Accroître la visibilité des démarches participatives ;
- Plaider pour la place des citoyens dans la construction des politiques publiques ;
- Contribuer à revitaliser l'exercice démocratique dans un contexte de défiance institutionnelle ;
- Mener des actions conjointes de plaidoyer auprès des décideurs publics pour renforcer la place des citoyens dans la gouvernance des territoires.

Par cette charte, le CESER Grand Est et les Conseils de développement du Grand Est réaffirment leur volonté commune de faire vivre une démocratie participative engagée sur le territoire du Grand Est.

Marie-Claude BRIET-CLEMONT Présidente du CESER Grand Est

Les Conseils de développement du Grand Est

ANNEXE 4 - RENCONTRE RÉGIONALE CESER-CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DU GRAND EST DU 30 JUIN 2026

Intervenants de la matinée :

Christophe De BERNARDINIS - Maître de conférences HDR en droit public Responsable de la Licence en droit, de la Licence d'administration publique (LAP), de la Classe Talent Service public Faculté de droit de Metz Université de Lorraine Ouvrage publié en 2023 sur "La protection des droits fondamentaux en France » - éditions juridiques Franco-Allemands EJFA

Dominique CHUFFART Co-président de la Coordination nationale des Conseils de développement, est engagé de longue date en faveur d'une démocratie participative utile, fondée sur la coopération entre élus, services, CESER et conseils de développement. Référent du Conseil de développement de Rennes-Métropole, qu'il a présidé pendant 4 ans, il défend la place de l'intelligence collective territoriale et de la contribution citoyenne dans l'élaboration de la décision publique.

Laurent RICHE - Maire de Kingersheim (13 400 habitants) et Vice-Président de Mulhouse Agglomération (m2A) en charge du Développement Economique (incluant l'ESS), il est également Président de la Maison de l'Emploi de la région mulhousienne (MEF68). Elu local depuis 2001 et maire depuis 2020, il place au premier rang de ses engagements les enjeux d'éducation et de citoyenneté, de solidarités, ainsi que de transition écologique et énergétique. Il est également pleinement mobilisé à la mise en œuvre d'une citoyenneté active et continue dans les débats publics pour « nourrir la délibération » (démocratie de co-construction) dont sa commune fait référence en France.

Estelle Mercier est députée de Meurthe-et-Moselle et membre de la commission des finances depuis 2024. Ancienne adjointe au maire de Nancy (2020-2024) et d'Essey-lès-Nancy (2001-2014), elle est également maître de conférences à l'IAE Nancy School of Management – Université de Lorraine et membre du CEREFIGE.

Rencontre régionale CoDev-CESER du Grand Est



**30 JUIN 2026 - TOMBLAINE
MAISON RÉGIONALE DES SPORTS**

LES CONDITIONS D'UN RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE

Après 2025 et pour la 2ème fois sous ce format, une Rencontre régionale des Conseils de développement (CoDev) et du CESER s'est tenue mardi 30 juin 2026 à Tomblaine.

Une soixantaine de participants, membres du CESER, membres de CoDev et quelques élus se sont retrouvés à Tomblaine pour une journée de partage qui a été très appréciée par la richesse des interventions et des échanges.

Introduction de la journée

CONTRIBUER À UNE DÉMOCRATIE RENOUVELÉE ET À LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Marie-Claude Briet-Clémont, présidente du CESER, souligne le niveau inédit de défiance envers la politique / les politiques en France, tout en rappelant que l'attachement à la démocratie demeure très fort. Face à ce paradoxe, elle identifie **deux leviers pour restaurer la confiance** : davantage de **décentralisation** et de **participation citoyenne**.

Il convient de réfléchir collectivement aux **conditions d'un nouveau démocratique**, fondé sur une **meilleure articulation entre démocratie représentative et démocratie participative**, à l'échelle locale, régionale et nationale. La participation citoyenne doit être considérée comme un enjeu démocratique et non comme une dimension secondaire des politiques publiques.

Elle alerte également sur le **recul progressif de la démocratie sociale et participative** dans les **évolutions législatives** et appelle à **préserver le rôle des CESER et des CODEV**, instances reconnues de la participation et de l'**expertise citoyenne**. La décision du Conseil constitutionnel reconnaissant au CESER une contribution à l'administration régionale vient conforter cette légitimité.

La présidente du CESER conclut en appelant à une **mobilisation collective** pour donner aux politiques publiques une finalité essentielle : contribuer à une démocratie renouvelée et à la cohésion des territoires.

EXPLORER L'ARTICULATION ENTRE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET REPRÉSENTATIVE

Jean-Claude Moretti, président du Conseil de développement de l'Euro-Métropole de Metz et membre de la Conférence régionale des CoDev rappelle le **partenariat entre le CESER et les Conseils de développement du Grand Est**, formalisé par une Charte de coopération, et la nécessité de **renforcer le dialogue** entre la société civile et les décideurs publics dans une logique de "continuum démocratique".

Il souligne que les transformations actuelles de la démocratie — **évolution des attentes citoyennes, diversification des formes d'engagement et exigence de participation** - ont conduit au développement de nombreux dispositifs de concertation (conseils de quartiers, convention citoyennes, ...).

Les initiatives sont nombreuses et témoignent d'une volonté commune de **faire vivre la démocratie au-delà du seul moment électoral**.

Ces dispositifs visent à **rapprocher l'action publique des réalités des territoires** mais interrogent aussi sur la place réelle de la société civile et la prise en compte de sa contribution. **Quelle est aujourd'hui la place de la société civile et des citoyens dans ces dispositifs ?**

Jean-Claude Moretti insiste sur la **nécessité de ne pas opposer démocratie représentative et démocratie participative** mais de les penser comme complémentaires. La société civile apporte en effet une connaissance fine des territoires et des besoins, utile à la décision publique.

La journée a été conçue comme un **temps d'échanges croisant expertises et expériences** afin de réfléchir : la démocratie participative est-elle simplement un outil parmi d'autres au service de l'action publique ou est-elle devenue — ou devrait-elle devenir — dans nos sociétés contemporaines une composante essentielle de la démocratie elle-même ?



Table ronde autour de 4 experts



Christophe de BERNADINIS

Maître de conférences en droit public
Responsable de la Licence en droit, de la Licence
d'administration publique à la Faculté de droit de Metz
Université de Lorraine

*La démocratie participative, valeur ajoutée ou
phénomène éphémère sous la V^{ème} République*



La démocratie à la française

Ce ne sont pas les Français qui ont inventé la démocratie moderne mais les Américains. Christophe DE BERNADINIS nous invite à consulter la déclaration d'indépendance des Etats-Unis de 1776. Abraham Lincoln donne cette définition de la démocratie : « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

La France est quant à elle une démocratie représentative dans laquelle les citoyens délèguent leur pouvoir à des élus. Les révolutionnaires français de 1789 ne souhaitaient pas donner le pouvoir au peuple. Ils souhaitaient créer une république et donner le pouvoir à des représentants du peuple. Ils souhaitaient créer un système représentatif où les représentants prennent les décisions à la place des citoyens. Les notions de « nation » et de « souveraineté nationale » ont été développées pour justifier ce choix. La notion de souveraineté nationale est toujours présente dans notre Constitution actuelle qui date de 1958.

Christophe DE BERNADINIS met en avant deux articles de la Constitution : les articles 2 et 3.

L'article 2 indique : « Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Cette formule semble indiquer que le pouvoir est exercé directement par le peuple. L'article 3 stipule que « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Cet article semble contredire l'article précédent. La notion de souveraineté nationale minimise le gouvernement du peuple par le peuple. Ces deux articles révèlent la dualité du système politique français où le pouvoir est principalement exercé par les représentants.



L'usage du référendum et de l'article 49.3

- Le référendum prévu dans l'article 3 de la Constitution devrait être employé pour toutes les révisions de notre Constitution, le texte suprême : le peuple devrait valider les modifications de la Constitution. L'emploi de la voie référendaire demeure exceptionnel : les deux derniers référendums ont eu lieu en 2000 sur le quinquennat et en 2005 sur le traité constitutionnel européen. Depuis 2005 et le rejet du traité européen par les électeurs, le recours au référendum s'est arrêté. Le pouvoir politique hésite à consulter directement le peuple.
- Le 49.3 est un mécanisme démocratique puisque le Parlement est décisionnaire. La dissolution de juin 2024 a redonné un rôle plus important à l'Assemblée Nationale et a contribué à limiter la confusion des pouvoirs entre pouvoir exécutif et pouvoir parlementaire (avant juin 2024, nous avions un exécutif fort et une Assemblée nationale qui était une chambre d'enregistrement en raison d'une majorité de députés issus du parti présidentiel).

La démocratie participative locale

Les avancées les plus importantes de la démocratie participative sont au plan local avec les dispositifs de référendum local - droit de pétition - budget participatif et les instances de démocratie participative que sont les Conseils de quartier, les CODEV (Conseils de développement) et les CESER (Conseil économique, social et environnemental régional).

Quelques expériences nationales de participation citoyenne sont citées :

- Le Grand débat national avec environ 10 000 réunions locales, une forte participation citoyenne mais des résultats contestés.
- Le Conseil national de la refondation (CNR), accueilli avec scepticisme-
- La Convention citoyenne pour le climat et ses 149 propositions avec une application partielle de celles-ci.
- Le référendum d'initiative partagée (partagée et non populaire), inscrit dans la Constitution, depuis 2008. Il y a eu un RIP sur la maltraitance animale (qui en a entendu parler ?), un sur la privatisation des aéroports de Paris. La société civile pourrait contribuer à promouvoir ce dispositif.
- Méconnaissance par les citoyens des CODEV et des CESER.

Les causes de la défiance des citoyens vis-à-vis des politiques et le rôle des juges comme contre-pouvoir

- Les promesses politiques : les citoyens ont souvent le sentiment que les promesses ne sont pas tenues, même lorsque certaines le sont effectivement.
- Les scandales politiques médiatisés avec les réseaux sociaux qui les rendent plus visibles aujourd'hui d'autant que la transparence est plus forte aujourd'hui qu'il y a quelques années. Les opinions modérées sont moins audibles avec les réseaux sociaux, qui seraient un facteur de radicalisation du vote des Français selon les sociologues.

- 
- Un sentiment anxiogène prédomine chez les citoyens : crise économique, crise sécuritaire, ...
 - Les reculs sur le droit à la participation sur les projets d'urbanisme ou qui touchent au développement durable
 - Les juges jouent un rôle, essentiel, d'équilibre des pouvoirs et de contrôle du pouvoir politique dans notre système représentatif.

Conclusion

La démocratie représentative n'est peut-être pas le système idéal mais elle demeure « le moins mauvais » des systèmes dès lors que son fonctionnement peut être contrôlé (rôle des juges) et qu'elle est complétée par des mécanismes de participation citoyenne, à développer au niveau local. La participation directe des citoyens aux décisions politiques reste aujourd'hui limitée et suscite une méfiance persistante de la part des élus. Donner trop de pouvoir au peuple peut être dangereux avec la radicalisation des opinions.



Dominique CHUFFART

Co-président de la Coordination nationale des Conseils de développement et référent du Conseil de développement de Rennes-Métropole, qu'il a présidé pendant 4 ans.

Et si l'humain redevenait le cœur de la démocratie territoriale ?

” Dominique Chuffart, représentant de la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD), aborde deux sujets principaux :

- L'actualité législative concernant les Conseils de développement (CODEV).
- La place des CODEV dans le renforcement de la démocratie territoriale.

► L'évolution législative des CODEV

Les CODEV sont concernés par la loi de simplification des normes pour les collectivités territoriales, actuellement validée par le Sénat et en attente d'un examen à l'Assemblée nationale.

La Coordination nationale avait proposé trois évolutions :

- Supprimer l'obligation de composition par collèges socio-professionnels, peu conforme à la réalité puisque près de 40 % des CODEV intègrent aujourd'hui des citoyens tirés au sort ou volontaires.
- Clarifier l'organisation d'un CODEV entre PETR et EPCI, afin de lever les ambiguïtés sur l'existence d'un ou plusieurs CODEV.
- Assouplir l'obligation de consultation sur certains documents des collectivités territoriales (PLH, PLUi, etc.), dont l'application est très inégale selon les territoires.

Ces propositions ont été validées par le Gouvernement puis soutenues au Sénat où :

- Un amendement du sénateur Kerrouche demandant le maintien du statu quo a finalement été retiré.
- Deux amendements du Rassemblement national proposaient la suppression des CODEV ou leur caractère facultatif. Ces deux propositions ont été rejetées.

L'article concernant les CODEV a été adopté avec le soutien conjoint du Gouvernement, des rapporteurs et de la commission des lois du Sénat.

► La place et le rôle des CODEV dans le renforcement de la démocratie territoriale

L'idée centrale de l'intervention est résumée par la question : « Si l'humain redevenait le cœur de la démocratie territoriale ? ». Le problème principal n'est pas l'absence d'institutions démocratiques mais la fragilisation des liens entre : les élus, les citoyens, les services des collectivités. Il constate une défiance réciproque entre ces acteurs et une tendance à travailler en parallèle plutôt qu'en coopération.



Les CODEV apportent une « expertise d'usage ». Les CODEV ne remettent pas en cause la légitimité des élus mais apportent un regard issu de la vie quotidienne des habitants. L'objectif est d'aider les décideurs à comprendre :

- comment les politiques publiques sont vécues sur le terrain
- quels sont les besoins réels des habitants
- quelles améliorations peuvent être envisagées.

Des situations très contrastées selon les territoires

Dominique Chuffart distingue :

- Les CODEV qui fonctionnent bien : ils reposent sur une réelle volonté politique, un dialogue régulier avec les élus, la prise en compte effective des contributions citoyennes.
- Les CODEV « de façade », créés uniquement pour respecter la loi. Ils disposent de peu ou pas de moyens, de peu de sollicitations, d'aucune véritable relation avec les élus. Dans ces cas, les membres ont le sentiment de ne pas être utiles.

Les quatre conditions de réussite

Pour construire une démocratie territoriale efficace, quatre exigences sont proposées comme socle d'une relation saine :

- La confiance : sincérité des relations, respect des engagements, régularité des échanges.
- L'écoute : l'écoute ne consiste pas seulement à laisser s'exprimer mais à examiner réellement les propositions et à expliquer les décisions prises.
- La reconnaissance mutuelle. Chaque acteur possède une légitimité propre : les élus : légitimité démocratique, les services : légitimité technique, les citoyens et CODEV : légitimité de l'usage et de l'expérience quotidienne.
- L'utilité : Les bénévoles doivent percevoir l'impact concret de leur engagement. L'exemple du CODEV de Rennes est cité : sur 70 propositions formulées lors de la révision du PLH, environ 40 ont été retenues, avec une réponse argumentée pour chacune.

Une responsabilité territoriale partagée

Dominique Chuffart développe l'idée de « responsabilité territoriale partagée » inspirée de la responsabilité territoriale des entreprises : le territoire « appartient » à tous ses acteurs : habitants, entreprises, associations, services des collectivités, élus. La qualité de la démocratie dépend donc davantage de la coopération entre eux que de la multiplication des structures.

Conclusion

Le message final est simple : « Mieux se parler, mieux s'écouter, mieux se reconnaître pour mieux coopérer. »



Laurent RICHE

Maire de Kingersheim et Vice-Président de Mulhouse Agglomération

Susciter le désir de participation : l'expérience de Kingersheim

” La volonté des équipes municipales successives à Kingersheim (13 400 habitants) est de mettre le citoyen dans la boucle en amont de la décision politique et de sortir d'une relation où les habitants ne seraient que des « consommateurs » de l'action publique. L'objectif est de rendre les habitants acteurs de la vie de la cité, capables de comprendre les enjeux collectifs, de débattre et de contribuer aux décisions.

Des constats

- Une tendance des citoyens à attendre des élus qu'ils résolvent tous leurs problèmes
- Une recul de l'engagement citoyen ou plutôt, une évolution des formes d'engagement citoyen (plus fortement marqué post COVID).
- La société qui privilégie souvent les réponses simples à des questions complexes.
- Une difficulté à faire comprendre la complexité croissante de l'action publique.
- Une défiance des citoyens vis-à-vis des politiques et des institutions.

Le concept de « périmètre démocratique »

- L'un des enseignements majeurs de son expérience est la nécessité de définir clairement, avant de commencer, de quoi on débat et comment on débat.
- Ce « contrat de départ » permet d'éviter les malentendus ; de maîtriser la démarche ; de clarifier les attentes ; de rappeler les règles si les échanges s'éloignent du sujet. C'est un principe de respect des habitants qui vont s'engager.
- Pour le maire, ne pas fixer ce cadre au départ conduit presque toujours à l'échec et surtout à des déconvenues.

La conception de la démocratie participative

- La démocratie participative ne remplace pas la démocratie représentative mais vient la nourrir et l'enrichir.
- La démocratie participative n'est pas une politique publique parmi d'autres, c'est un état d'esprit et un autre rapport au pouvoir pour les élus. Elle repose sur l'écoute, la transparence ; le parler vrai, l'acceptation de la contradiction ; la reconnaissance de "l'expertise d'usage" des habitants.
- Pour maintenir l'engagement des citoyens, il faut aussi des moments festifs et de la convivialité.
- La participation démocratique doit rester une expérience humaine et collective.

Les principes d'une démocratie participative réussie

Selon le maire de Kingersheim, la démocratie participative doit être :

- Exigeante : participer suppose, pour les citoyens comme pour les élus, de fournir un effort pour comprendre les enjeux, de s'informer, d'accepter la complexité, de prendre du temps pertinent.
- Coopérative et interactive : les habitants ne doivent pas seulement être consultés mais réellement être impliqués dans les échanges et les délibérations. Une démarche participative doit associer dès l'origine toutes les parties prenantes (cf la Convention citoyenne pour le climat, sans des parlementaires dans le groupe de travail)
- "Lente" : nécessité d'un « temps long » contre la pression permanente de l'urgence et de l'immédiateté.
- « Édifiante » : la participation doit être une expérience d'apprentissage et d'enrichissement personnel. Le citoyen doit en ressortir grandi.

La méthode de Kingersheim

Chaque projet suit généralement plusieurs étapes :

- Réunion publique d'information en amont de toute séquence participative
- Partage et validation du « périmètre démocratique » et des règles du jeu du travail durant la séquence
- Engagement volontaire des habitants qui se choisissent le calendrier et les modalités de travail
- Confrontation des points de vue en réunion et apprentissage au compromis
- Travail collectif accompagné par une chargée de mission de la commune.

L'exemple du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Kingersheim

Entre 2010 et 2016, la commune a conduit une importante séquence participative autour de la révision du PLU. Les participants ont bénéficié de formations, d'informations, de visites de terrain et de rencontres avec différents acteurs.

Le maire cite le témoignage d'une habitante (tirée au sort) qui se disait initialement incompétente en urbanisme mais qui, après six ans de participation, reconnaissait avoir acquis des connaissances, développé sa confiance en elle et découvert sa capacité à débattre et à contribuer.

Conclusion

La vision défendue par Laurent Riche est celle d'une démocratie locale exigeante, fondée sur l'apprentissage collectif et l'implication volontaire et dans le temps des habitants, où la participation citoyenne est une volonté des élus, non pas une priorité du programme municipal mais en appui du programme municipal.



Estelle MERCIER

Députée de Meurthe-et-Moselle et membre de la commission des finances depuis 2024.

Démocratie parlementaire : un lien avec le citoyen à réenchanter ?

” La démocratie française traverse une période de fragilité marquée par une forte défiance des citoyens envers les institutions et par des remises en cause croissantes de certains acquis démocratiques et sociaux. Estelle Mercier plaide pour un renforcement des liens entre démocratie représentative et démocratie participative afin de restaurer la confiance et l'espoir.

Une crise de confiance démocratique

Les parlementaires sont les élus suscitant le moins de confiance de la part des citoyens. Cette défiance s'est construite sur plusieurs décennies et s'est accentuée entre 2010 et 2020. Elle est liée à la fois à des affaires politiques, à certaines pratiques du pouvoir et à un climat général de pessimisme. Le contexte international, marqué par le recul des démocraties, renforce cette inquiétude dans la population.

Les menaces pesant sur les institutions démocratiques

Estelle Mercier dénonce certaines initiatives parlementaires visant à supprimer ou affaiblir des organismes démocratiques, consultatifs ou scientifiques, notamment les CESER, les CCAS et différentes agences publiques. Ces remises en cause reposent souvent sur une méconnaissance de leur rôle par les députés et participent à un recul démocratique plus large. Des menaces pèsent aussi sur certains droits fondamentaux, notamment le droit à l'IVG.

Le fonctionnement actuel de l'Assemblée nationale

L'Assemblée Nationale est très fragmentée depuis la dissolution de 2024 avec 11 groupes politiques et aucune majorité absolue. Chaque vote d'amendement ou d'un texte législatif peut se jouer à une ou deux voix. Cette situation redonne une importance au Parlement mais génère aussi de l'instabilité et des décisions parfois incohérentes. Les députés sont soumis à une forte pression entre leur présence à Paris et en circonscription et les sollicitations permanentes de citoyens et groupes d'intérêt. Estelle Mercier donne l'exemple de la loi sur la fin de vie avec des campagnes massives de courriels.

La complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative

Les Français restent attachés à la démocratie. Ils contestent davantage les modalités de fonctionnement. Les référendums, conventions citoyennes et autres formes de participation sont largement soutenus par l'opinion. Les travaux issus de ces démarches constituent des ressources utiles pour les parlementaires. Le problème est que leurs recommandations soient trop souvent ignorées du gouvernement.

La nécessité de recréer l'espoir

L'intervention se conclut par une réflexion sur le rôle du politique. Les Français doutent que les générations futures vivront mieux. La responsabilité première des responsables politiques est de redonner une perspective collective et un horizon. Estelle Mercier oppose cette ambition à la tentation du « reset démocratique ». Face à cette défiance, la réponse politique doit être la construction d'un projet collectif crédible et porteur d'espoir.



Retrouvez l'intégralité des 4 interventions



LES ATELIERS DE L'APRÈS-MIDI - L'ANTI-PROBLÈME



MÉTHODOLOGIE ET OBJECTIFS DES ATELIERS

L'Anti-problème ou “**Comment faire pour que cela ne fonctionne surtout pas ?**”

une méthode originale de Brainstorming inversé pour **transformer les freins en solutions** en étant un brin **provocateur**.

3 ateliers ont été organisés simultanément, avec pour consigne :

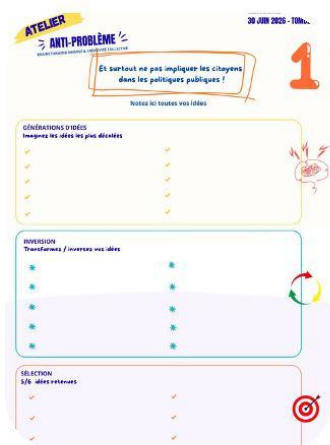
- **imaginer les pires situations/idées** possibles
- **inverser ces idées** pour **construire des solutions** concrètes et innovantes.

Cette méthode d'intelligence collective favorise la créativité, libère la parole et permet de transformer les difficultés rencontrées en pistes d'action.

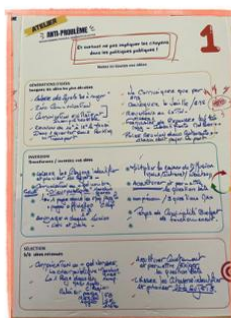




LES RÉSULTATS DES ATELIERS



Chaque personne a participé à deux ateliers, par groupe de 6/8 personnes, issues du CESER et des CODEV.
10 affiches format A2 ont permis de consigner les idées.



1- Et surtout ne pas impliquer les citoyens dans les politiques publiques ?

Les participants ont d'abord imaginé toutes les façons d'empêcher la participation citoyenne. Ces idées volontairement caricaturales ont ensuite été inversées afin de faire émerger **des solutions pour renforcer l'implication citoyenne dans les politiques publiques.**

Les échanges ont mis en évidence plusieurs conditions essentielles à une participation réussie :

- une **représentation équilibrée des publics** (catégories sociales, âges ...) et des territoires
- une **communication simple** et accessible
- la **levée des freins** matériels à la participation
 - donner des moyens aux CODEV (ingénierie, locaux, indemnités...)
 - prendre en charge les coûts de garde d'enfants,
- aller vers les citoyens plutôt que d'attendre leur venue
- l'**acculturation** des citoyens, vulgariser et former pour rendre les sujets accessibles, utiliser différents canaux de communication
- une meilleure **reconnaissance du travail** des instances participatives
- laisser les citoyens identifier et prioriser les choix des sujets traités

2- Et surtout on reste entre nous ?

En imaginant toutes les façons de rendre les CODEV et les CESER fermés, peu accueillants et peu représentatifs, les participants ont ensuite inversé ces propositions afin d'**identifier les conditions favorisant l'ouverture**, la diversité et le renouvellement des instances.

Les groupes ont souligné l'importance :

- d'une **communication interne et externe** ambitieuse
- de favoriser le débat et le **respect mutuel**
- d'une **diversité** réelle des profils
- d'un parcours d'accueil et de **formation** des membres
- des modalités d'engagement plus souples
- d'ouvrir certaines commissions à des **participants extérieurs**
- de donner des **noms plus évocateurs aux structures** de participation, le terme "conseil de développement" ne reflète pas celui d'une assemblée citoyenne participative
- de favoriser le parrainage des nouveaux membres
- d'**adapter** les modalités de participation et de restitution (simplification des termes, formats plus originaux ...)
- plusieurs idées originales ont émergé autour de la **gouvernance** et de la visibilité des instances

3- Et surtout on ne laisse parler que ceux qui savent ?

En imaginant dans un premier temps de ne laisser la parole qu'aux sachants et à une certaine "élite", les participants ont réfléchi aux conditions permettant de faire entendre toutes les voix, de **donner la parole à tous**, au-delà du statut, du niveau de connaissance ou de l'aisance à l'oral.

Les échanges rappellent que chacun possède une expertise d'usage et doit pouvoir contribuer, pour cela, il faut :

- rendre les **sujets accessibles**
- **acculturer** pour permettre à tous les citoyens et citoyennes de traiter des sujets structurants
- organiser la prise de parole et **varier les formats** de participation, développer des méthodes de prise de parole (diagnostic en marchant, café thématique ...)
- veiller à favoriser un **temps de parole équitable** et partagé
- permettre aux « débutants » de trouver leur place, **intégrer** des jeunes, des étudiants
- favoriser la transmission des savoirs et des savoir-faire
- **solliciter les "silencieux"**
- prendre en charge les frais engagés par les membres pour permettre à tous les citoyens de venir et participer quelque soit leurs moyens
- donner un **budget de fonctionnement** au CODEV

Venez comme vous êtes !

EN BREF !

OUVRIR • INCLURE • FAIRE PARTICIPER



Au fil des trois ateliers, une même conviction se dégage : **la qualité de la démocratie participative dépend autant de la capacité à ouvrir les instances que de la capacité à donner réellement les moyens de participer**

- ⇒ **Mieux communiquer** pour aller vers les citoyens et rendre les démarches plus visibles et compréhensibles.
- ⇒ **Diversifier les participants** pour mieux représenter la société dans toutes ses composantes.
- ⇒ **Faire entendre toutes les voix** en valorisant l'expertise d'usage et en organisant une parole réellement partagée.
- ⇒ **Acculturer et accompagner** pour permettre à chacun de comprendre les sujets et de contribuer, même sans expertise préalable.
- ⇒ **Ouvrir les instances** en expérimentant de nouvelles formes de participation et en associant ponctuellement des personnes extérieures.
- ⇒ **Donner les moyens d'agir** car la participation suppose du temps, des moyens humains, matériels et financiers.
- ⇒ **Reconnaître** davantage le travail des CODEV et du CESER
- ⇒ **Donner aux citoyens une place plus active** dans le choix des sujets et la construction des politiques publiques.





Prochaines étapes : poursuivre cette dynamique de travail et ces rencontres, afin de mutualiser nos expériences et nos réflexions, dans le cadre de la Charte de coopération, qui matérialise ce **partenariat entre Conseils de développement et CESER**.

Les 16 signataires de la charte au 30/06/2026

- CESER Grand Est
- CoDev du Pays de Chalons
- CoDev du Val de Fensch
- CoDev Portes de France Thionville
- CoDev Euro-Métropole de Metz
- CoDev du Grand Nancy (C3D)
- CoDev M2A (Mulhouse agglomération)
- CoDev Pays Othe Armance
- CoDev du Pays de l'orne (CCPOM)
- CoDev du Pays Barrois
- CoDev de la Déodatie
- CoDev de la Communauté des Communes du Canton d'Erstein
- CoDev Citoyens Epinal Cœur des Vosges
- CoDev PETR du Pays Rhin Vignoble Grand Ballon
- CoDev Eurométropole de Strasbourg
- CoDev Saint Louis Agglomération



UN RÉSEAU, UNE COOPÉRATION,
ÇA SE CONSTRUIT ENSEMBLE

Les CODEV qui n'ont pas encore signé

À VOUS DE JOUER !

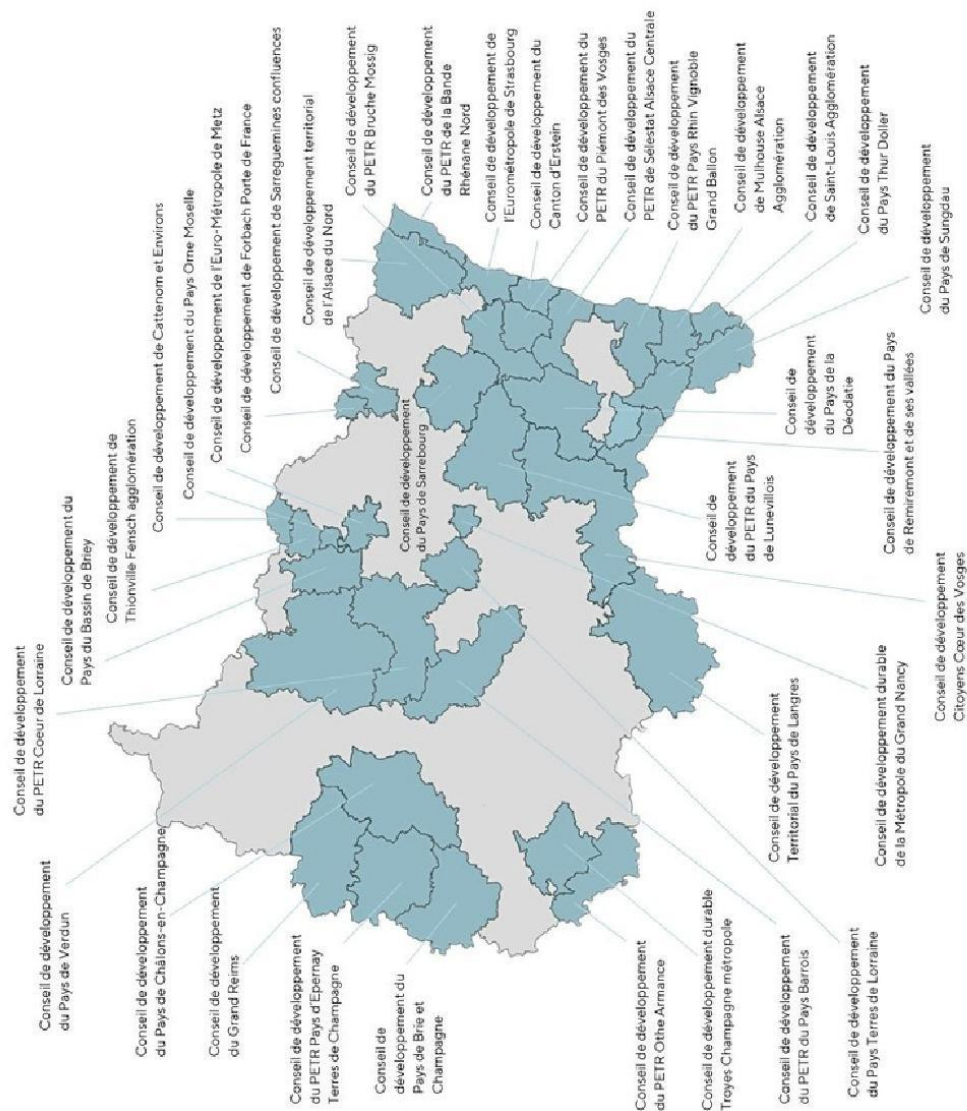


[Télécharger la charte](#)





CARTE DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION GRAND EST



© Coordination nationale des conseils de développement, 2026

Rencontre organisée par



codev@eurometropolemetz.eu



ceser@grandest.fr

Merci à Christian Blanckaert, Marie-Claude Briet-Clémont, Isabelle Cornette, Jean-Claude Moretti, Pascal Plumet, Gilles Prestat, Philippe Vanthernout, Annick Wenger, membres du Comité de pilotage permanent, accompagnés de Sandrine Bozzetti, Fabienne Ernst, Régis Kraemer et Cédric Lattuada, pour leur implication dans l'organisation et l'animation de ces Rencontres.

Les Conseils de développement du Grand Est

Eurométropole de Strasbourg - Communauté de Communes du Canton d'Erstein - PETR Bruche Mossig - PETR de la Bande Rhénane Nord - PETR de Sélestat Alsace Centrale - PETR du Piémont des Vosges - Alsace du Nord - Collectivité Européenne d'Alsace - **Mulhouse** **Alsace Agglomération** - **Saint-Louis Agglomération** - Pays du Sundgau - Pays Thur Doller - PETR Pays Rhin Vignoble Grand Ballon - **Pays Othe Armance** - PETR Seine en Plaine Champenoise - Troyes Champagne Métropole - Grand Reims - Pays de Brie et Champagne - Pays de Châlons en Champagne - PETR Pays d'Epernay Terres de Champagne - **Pays de Langres** - PETR du Pays du Lunévillois - **Métropole du Grand Nancy** - Meuse Grand Sud - **PETR du Pays de Verdun** - PETR du Pays Barrois - PETR Cœur de Lorraine - Communauté de Communes Cattenom et Environs - Agglomération de Forbach Porte de France - **Communauté d'Agglomération de Sarreguemines Confluences** - **Euro-Métropole de Metz** - Portes de France Thionville - Pays de Sarrebourg - **Pays Orne Moselle** - **Citoyens Epinal Cœur des Vosges** - **Pays de la Déodat** - Pays de Remiremont et de ses vallées -

***Présents le 30 juin**



Châlons-en-Champagne

5 rue de Jéricho

51037

03 26 70 31 79



www.ceser-grandest.fr

Metz

Place Gabriel Hocquard

57036

03 87 33 60 26



[company/ceser-grand-est](https://company.ceser-grand-est)

Strasbourg

1 Place Adrien Zeller

67000

03 88 15 68 00



@cesergrandest