

# Redonner la parole aux français en remplaçant le CESE par un conseil national de la participation citoyenne

Politique

---

Par Jean-Paul Tran-Thiet

*Président du Conseil d'Orientation du Cercle Pollen*

Bruynooghe

*Membre du Conseil d'Orientation du Cercle Pollen*

Publié le 9 juillet 2026

**Dans ce contexte où les institutions représentatives ne suffisent plus à contenir les tensions sociales, une participation citoyenne structurée et continue restaurerait la confiance et renforcerait le sentiment d'appartenance commune. Face à l'accélération du temps politique, la création de forums et d'agoras devient nécessaire. Protégés de la gestion des affaires courantes, ces lieux d'intelligence collective permettraient au peuple de réfléchir à son avenir et à celui de la nation, par la discussion, la proposition et la délibération.**

# Sommaire

## I. Introduction et résumé

---

## II. Constat : En crise, la démocratie représentative ne suffit plus pour répondre à l'envie de participation

---

## III. Proposition : Remplacer le Conseil économique, social et environnemental (CESE) par un Conseil national de la participation citoyenne (CNPC)

---

# I. Introduction et résumé

Il existe, en France, une forte demande de démocratie participative, résultant largement des lacunes attribuées à la démocratie représentative et d'un affaiblissement de la démocratie sociale et des corps intermédiaires.

La présente note part d'un double constat : (i) le référendum d'initiative populaire (RIP) ou ses alternatives en pétitions ne sont pas des options réalistes, pas même au niveau local (voire l'exemple de l'ex-futur aéroport Notre-Dame-des-Landes) ; (ii) la "votation" à la suisse ne semble guère praticable avec plus de cinquante millions d'électeurs inscrits. Elle tire aussi la conséquence du fait que le Conseil économique social et environnemental (CESE) demeure aujourd'hui à la recherche d'une légitimité perdue.

Sur ces bases, afin de faciliter une expression populaire plus ouverte, elle propose les réformes suivantes :

- Créer un Conseil national de la participation citoyenne (CNPC) se substituant au CESE et à la Commission nationale du débat public (CNDP)

Le CNPC disposerait d'une enveloppe annuelle de 30 millions d'euros (inférieure à celle du CESE en 2025) et s'appuierait sur

des agents contractuels pour piloter les conférences citoyennes, collecter les doléances, organiser les semaines de la délibération et assurer le suivi des contributions citoyennes auprès des pouvoirs publics. Dans un souci d'effort de simplification décisionnelle, il absorberait les compétences de la Commission nationale du débat public (CNDP) pour organiser la participation citoyenne sur les grands projets locaux à fort impact environnemental.

- Déployer des conventions citoyennes thématiques sur le territoire

Ces conventions seraient créées par pétition citoyenne ou sur initiative du Gouvernement ou du CNPC. Elles porteraient sur l'organisation des pouvoirs publics ou des réformes relatives à la politique régaliennne, économique, sociale ou environnementale. Avec l'aide d'experts, des citoyens tirés au sort produiraient des avis, recommandations et ébauches de lois transmis au CNPC et aux pouvoirs publics.

- Mettre des cahiers de doléances permanents à disposition des citoyens et les exploiter effectivement

Dans chaque collectivité et branche de métier, sur place et en ligne, les citoyens pourraient exprimer leurs réflexions. Le CNPC se chargerait ensuite de les collecter, publier et transmettre chaque année aux pouvoirs publics

- Planifier tous les deux ans des semaines de la délibération sur le modèle du grand débat national

En partenariat avec les collectivités et les conseils consultatifs, notamment les Conseils économiques, sociaux, économiques et environnementaux régionaux (CESER), le CNPC piloterait ces espaces de débats structurés sur le modèle du grand débat national et remonterait les contributions auprès des pouvoirs publics.

- Imposer au Parlement d'examiner régulièrement les travaux du CNPC

Bilan des doléances, rapport des semaines de la délibération, conclusions des conférences citoyennes et ébauches de lois devraient être examinés par l'Assemblée nationale et le Sénat qui leur réserveraient une niche parlementaire, dans le respect du principe d'autonomie des assemblées.

## **II. Constat : En crise, la démocratie représentative ne suffit plus pour répondre à l'envie de participation**

Les mutations économiques et sociales ont porté un coup sévère aux corps intermédiaires. La désindustrialisation et la tertiarisation<sup>①</sup>, ainsi que l'effacement de la société de classes devant l'individualisme, ont contribué à la fragilisation des forces sociales et syndicales<sup>②</sup>, mais n'ont pas absorbé les revendications. Celles-ci persistent, portées par des groupes de protestation<sup>③</sup> spontanés mais coordonnés qui, hors des structures traditionnelles de négociation, s'organisent autour de causes économiques et sociales, parfois identitaires. Ces collectifs, souvent nés sur les réseaux sociaux, multiplient leurs actions en ligne et sur le terrain, et imposent un rapport de force ouvertement conflictuel avec l'État.

Les partis traditionnels ne sont plus, non plus, des animateurs et catalyseurs de la vie sociale, mais seulement des machines à sélectionner des candidats, déconnectées de l'intérêt général<sup>④</sup>. Cette crise de la représentation est marquée par l'abstention et la polarisation des idées. Les extrêmes ont recours au populisme — radicalité, simplification et concepts abstraits

sont plus faciles à mettre en avant qu'un programme nuancé et prêt à l'emploi — pour se rapprocher du pouvoir. Les modérés, eux, se cantonnent au statisme et à la gestion de segments électoraux, sans vision novatrice pour les enjeux de progrès et de liberté de ce nouveau quart de siècle.

La démocratie ne consiste pas uniquement à confier le pouvoir à des représentants. Elle doit aussi reposer sur l'implication directe des citoyens dans le fonctionnement des institutions et la fabrique des décisions. L'expertise technique des sachants est essentielle à la qualité de la loi, mais elle ne peut ignorer le vécu et l'expérience de millions de Français qui souhaitent s'impliquer davantage dans l'action publique<sup>5</sup>. Ces derniers ont largement plébiscité l'exercice du grand débat national avec deux millions de contributions en ligne et plus de 600 000 pages numérisées sur des thèmes majeurs comme la fiscalité, la transition écologique et l'organisation de l'État.

Dans ce contexte où les institutions représentatives ne suffisent plus à contenir les tensions sociales, une participation citoyenne structurée et continue restaurerait la confiance et renforcerait le sentiment d'appartenance commune. Face à l'accélération du temps politique, la création de forums et d'agoras devient nécessaire. Protégés de la gestion des affaires courantes, ces lieux d'intelligence collective permettraient au peuple de réfléchir à son avenir et à celui de la nation, par la discussion, la proposition et la délibération.

### **III. Proposition :**

## **Remplacer le Conseil économique, social et environnemental (CESE) par un Conseil national**

# de la participation citoyenne (CNPC)

## A. Une nouvelle assemblée constitutionnelle, issue du référendum

Le CESE intègre déjà partiellement des citoyens dans ses travaux en commission, en ligne et lors de journées délibératives. Mais il souffre d'un déficit de notoriété publique et d'action politique. Méconnu de la population, ses rapports, auditions et colloques ne s'imposent ni au gouvernement, ni au Parlement.

Son rôle est au demeurant peu précis puisque les articles 69 à 71 de la Constitution renvoient la définition de son rôle et de sa composition à des lois organiques. Surtout, en pratique, l'essentiel de son coût de fonctionnement est consacré à la rémunération de "permanents"<sup>⑥</sup> représentant sans utilité démontrée les syndicats de salariés et d'employeurs, ainsi que les organisations d'agriculteurs et des professions indépendantes.

Nous proposons donc d'en réaffirmer la légitimité, dans le cadre d'une réforme de grande ampleur. Cette transformation, au service d'un grand élan citoyen, doit être entérinée dans la Constitution par voie référendaire.

## B. Une composition restreinte, affectée à faire vivre la démocratie citoyenne

Le CESE deviendrait le Conseil national de la participation citoyenne (CNPC).

Un collège resserré (moins de 10 membres) se consacrerait exclusivement à cette mission de participation citoyenne. Six de ses membres seraient nommés pour un mandat de six ans par les institutions – présidents de la République, du Sénat et de l'Assemblée nationale — et quatre seraient tirés au sort parmi des citoyens volontaires pour un mandat de trois ans, afin de garantir une diversité sociologique et territoriale.

Il s'appuierait sur des effectifs réduits, à statut non permanent (pour éviter la création d'un corps supplémentaire de fonctionnaires), chargés d'organiser et de tirer les conclusions des travaux de conventions organisées à l'échelon local ou national en fonction des sujets, ainsi que des collectes de contributions spontanées réunies dans le cadre de consultations ouvertes ou fermées sur certains sujets.

L'expertise des organisations de la démocratie sociale ne serait pas perdue, puisqu'elle serait mobilisée pour préparer les délibérations des conventions et participer à la formation/information des membres.

## **C. Des missions exclusivement tournées vers la démocratie participative**

### **1. L'organisation des conférences citoyennes**

Le Conseil national de la participation citoyenne serait chargé de l'organisation et du fonctionnement de la démocratie participative sur l'ensemble du territoire français par le déploiement de conférences nationales thématiques et de leurs déclinaisons régionales ou locales, composées de citoyens tirés au sort.

Elles seraient créées, sur le modèle du référendum d'initiative populaire, par des pétitions rassemblant un nombre à définir de

signatures authentifiées, par le Gouvernement ou le CNPC lui-même, dans des limites à définir. Les thèmes pourraient porter sur l'organisation des pouvoirs publics, ou des réformes relatives à la politique régalienne, économique, sociale ou environnementale. Le citoyen ne serait plus seulement un arbitre, mais aussi un acteur de la délibération collective.

Ces espaces de discussion bénéficieraient d'éclairages apportés, au démarrage des travaux, par des experts que le collègue du CNPC aurait la possibilité de valider. Ils auraient, à titre additionnel, la faculté de tenir des auditions, avant d'émettre des recommandations, mais aussi de préparer des ébauches de lois adressées au CNPC, qui aurait la responsabilité de les transmettre pour examen au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif, assorties de son avis.

## **2. La tenue de cahiers de doléances**

Aussi vertueux soit-il, cet exercice délibératif, mené par quelques centaines ou milliers de citoyens au maximum, toutes conférences confondues, ne redonnerait pas du pouvoir participatif aux 67 millions de Français.

Dans la continuité du grand débat national, le CNPC assurerait la tenue de cahiers de doléances en ligne et sur le terrain, dans chaque collectivité locale et au sein de chaque branche de métier. Il garantirait le recueil, la publication en open source et la synthèse annuelle des propositions, dans le respect strict de la protection des données personnelles.

## **3. Le pilotage des semaines de la délibération**

Dans le prolongement de la proposition faite par l'essayiste David Djaïz, cette nouvelle institution piloterait tous les deux ans "les semaines de la délibération" : un temps fort national où les citoyens débattraient sereinement des enjeux d'avenir, dans un cadre courtois et structuré, sur le modèle du grand débat

national, loin des invectives que l'on peut retrouver sur les réseaux sociaux. Dates, lieux et thèmes des forums seraient communiqués en ligne et portés à la connaissance des citoyens par l'audiovisuel public, national et régional, dans le cadre de sa mission d'information.

Le CNPC se doterait de cellules interrégionales agissant par délégation pour mettre en œuvre ces missions au plus près des citoyens, en lien avec les collectivités et les conseils consultatifs locaux et nationaux, notamment les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). Ces effectifs locaux, composés de personnels contractuels sélectionnés pour leur ingénierie administrative et leurs compétences en politiques publiques, remonteraient les propositions et contributions recueillies à l'instance nationale du CNPC, compétente pour en assurer l'examen, la synthèse et la transmission aux pouvoirs publics, à savoir le Parlement et le Gouvernement.

## **4. La rationalisation des dispositifs existants**

Le CNPC garantirait l'unité du processus participatif dans un souci de lisibilité et d'efficacité institutionnelles. Il absorberait une partie des compétences de la Commission nationale du débat public (CNDP) pour organiser la participation citoyenne sur les grands projets locaux à fort impact environnemental. En vue de l'organisation d'un débat public portant sur l'élaboration d'une politique publique, le Gouvernement ne pourrait plus saisir la Commission nationale du débat public (CNDP), mais uniquement le CNPC.

Cette évolution institutionnelle conduit à supprimer la CNDP, dont les avis sont juridiquement non contraignants et qui génère un coût économique significatif, supporté par les porteurs de projet qui financent la procédure. En effet, le grand public manifeste un intérêt très limité aux travaux de cette autorité indépendante, qui tend à devenir un moyen de

pression pour des groupes fortement organisés et politisés, dont le but avoué est de retarder les projets et d'en compromettre la réalisation.

En revanche, les instances consultatives locales telles que le CESER seraient reconnues comme partenaires du CNPC au sein d'un réseau national de participation citoyenne, leur ingénierie participative pouvant être sollicitée pour contribuer à l'organisation, à l'animation et au bon fonctionnement des conférences citoyennes. Ces instances locales conserveraient leurs missions propres, mais leurs travaux pourraient être recensés par le CNPC pour identifier les grandes priorités nationales et ainsi améliorer concrètement la vie des citoyens au quotidien.

Pour assurer pleinement ses missions, le CNPC disposerait d'une enveloppe annuelle indicative de 30 millions d'euros, inférieure à la dotation initiale de l'État au CESE en 2025<sup>7</sup>, et consacrée prioritairement à l'organisation de la participation citoyenne, plutôt qu'à la rémunération de membres désignés et de personnels permanents.

## **5. Des travaux obligatoirement examinés au Parlement**

Sans bénéficier d'un statut de co-législateur, le CNPC serait consacré co-acteur de la fabrique de la loi.

Ses travaux (bilan des cahiers de doléances, rapport des semaines de la délibération, propositions issues des conférences citoyennes nationales ou locales, ébauches de lois) devront obligatoirement être examinés par le Parlement. Pour garantir leur impact sur la décision publique, l'Assemblée nationale et le Sénat seront tenus de dédier une niche

parlementaire à ces travaux. Cette obligation instaurera un véritable droit d'audition citoyenne.

## Notes

- ① En France métropolitaine, la part de l'industrie dans l'emploi total a reculé de 29,4% en 1975 à 12,1% en 2019, alors que celle du tertiaire a progressé de 51,4% à 79% sur la même période, selon l'Insee (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6796599>)
- ② En France métropolitaine, le taux de syndicalisation des salariés est passé de 30,1 % en 1949 à 19,9 % en 1975, puis à 10,1 % en 2019, selon le ministère du Travail (<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/la-syndicalisation>)
- ③ Exemples récents : les mouvements Bonnets rouges, Stylos rouges, Gilets jaunes et "Bloquons tout".
- ④ 15 % des Français déclarent avoir confiance dans les partis politiques, alors que 71 % d'entre eux sont favorables à l'organisation de conférences citoyennes, d'après *Le baromètre de la confiance politique* du CEVIPOF publié en février 2026 (<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/actualites/barometre-de-la-confiance-politique-cevipof-2026-la-confiance-s-effondre-en-politique-la-proximite-fait-figure-de-refuge/>).
- ⑤ 83 % des personnes interrogées souhaitent plus de démocratie participative, selon une étude sur Les Français et la concertation publiée par l'institut OpinionWay en décembre 2021 (<https://www.opinion-way.com/fr/publications/les-francais-et-la-concertation-citoyenne-2021-15920/>)

- ⑥ En 2025, l'enveloppe destinée à la seule rémunération des 175 membres du CESE s'élevait à 27,7 millions d'euros.
- ⑦ En 2025, la dotation initiale de l'État au CESE s'élevait à 34,4 millions d'euros. Sur les cinq exercices précédents (2020-2024), le conseil disposait d'une dotation annuelle moyenne de 44,7 millions d'euros