

## 73% des maires élus en 2026 intègrent la participation citoyenne dans leurs programmes

Palabreo s'intéresse à la manière dont les candidats et élus aux élections municipales se positionnent sur les sujets de participation citoyenne. Nous avons réitéré, en l'approfondissant, l'analyse que nous avons menée en 2020 auprès de 320 candidats et 220 maires élus (de communes de plus de 10 000 habitants) en étudiant **les programmes de 558 candidats puis ceux de 607 maires élus aux élections de 2026**. L'analyse relative aux maires élus, porte sur 27% des communes de + de 5 000 habitants. Soit 19% des communes de 5 000 à 19999 habitants, 47% des 20 000 à 49 999 habitants, 86% des 50 000 à 99 999 habitants et 100% des communes de + de 100 000 habitants<sup>1</sup>. Elle inclue toutes les régions et départements et respecte les grands équilibres en termes d'orientation politiques. Elle s'appuie sur les programmes de mandats disponibles sur les sites dédiés des candidats, sur les réseaux sociaux, les professions de foi lorsqu'elles sont suffisamment détaillées...

**607 programmes analysés de maires élus dans 27% des communes de plus de 5000 habitants de toutes régions et tendances politiques.**

### 73% des maires élus intègrent explicitement la participation citoyenne dans leurs engagements.<sup>2</sup>

Ce niveau élevé de mention d'engagements relatifs à la démocratie participative confirme son installation durable comme **composante structurante de l'action municipale**.

La quasi-totalité des programmes évoquant la participation citoyenne ne se limitent pas à une simple affirmation de principe. Ainsi, **95% d'entre eux font état de dispositifs**, de modalités de mise en œuvre ou de champs d'application concrets, plus ou moins détaillés. Seuls **5%** n'évoquent que des mentions génériques, sans déclinaison opérationnelle.

Ces engagements s'appuient sur un ensemble de dispositifs désormais largement diffusés et souvent déjà éprouvés : conseils de quartier, conseils de jeunes, budgets participatifs, réunions publiques, ateliers, plateformes numériques... et font place également à des démarches ciblées sur des politiques publiques ou des projets identifiés.

Ils témoignent d'une volonté d'inscrire la participation dans le **fonctionnement courant de l'action publique locale** et d'une recherche de continuité dans le dialogue avec les habitants, à travers les instances permanentes de type conseils de quartier, la multiplication des temps d'échange (réunions de quartier, permanences, balades urbaines, consultations régulières) et l'ouverture de nouveaux espaces de contribution (groupes de travail, instances consultatives).



<sup>1</sup> Malgré la forte représentativité de l'échantillon, cette étude est de caractère factuel et qualitatif et ne prétend pas à l'exhaustivité

<sup>2</sup> À noter qu'en 2020 nous étions concentrés sur l'analyse détaillée des programmes évoquant la démocratie participative. Les éléments de comparaison portent donc sur les sujets évoqués et non sur la présence ou non du sujet dans les programmes

**L'échelle de proximité**, en particulier celle du quartier, apparaît comme le principal niveau d'opérationnalisation de ces démarches. Elle apparaît comme le cadre privilégié pour traiter des enjeux du quotidien et associer les habitants à la définition et à l'ajustement des projets municipaux.

Les programmes traduisent également un **élargissement des publics** associés à la participation avec une forte mention d'instances de types conseils de jeunes, d'enfant, de sages, mais aussi d'acteurs économiques... reflétant une volonté de diversifier les formes d'implication et de croiser les expertises.

Enfin, l'analyse du corpus met en évidence une **évolution marquée vers des démarches plus structurées**, dans lesquelles la participation est mobilisée non seulement pour recueillir des avis, mais aussi pour coconstruire des projets, accompagner leur mise en œuvre et, dans certains cas, contribuer à leur évaluation.

### Des modalités différenciées selon la taille des communes

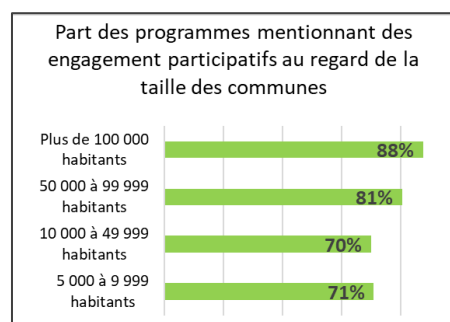
Même si on note une progression de l'évocation de la participation citoyenne à mesure qu'augmente la taille des communes, elle est présente dans **plus de 70% des programmes** pour les communes de 5 000 à 49 999 habitants.

Dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants, la participation repose principalement sur des **logiques de proximité**, privilégiant les échanges directs entre élus et habitants (réunions publiques, rencontres de quartier, consultations ponctuelles...). Les instances permanentes de participation y sont moins systématiquement mentionnées ou prennent des formes moins institutionnalisées. Les sujets de concertation sont généralement évoqués de manière globale, sans identification systématique de projets ou de politiques publiques spécifiques.

Dans les communes de 10 000 à 50 000 habitants, les démarches se diversifient et s'appuient davantage sur des dispositifs formalisés. On observe une présence accrue **d'instances permanentes** (conseils de quartier, de jeunes...) qui viennent structurer dans la durée le dialogue avec les habitants. Les programmes font plus fréquemment référence à des sujets précis - aménagement urbain, mobilités, cadre de vie.

Dans les communes de 50 000 à 100 000 habitants, la participation s'inscrit dans **des cadres plus organisés et plus systématiques**. Les instances permanentes constituent un socle central de ces démarches, avec une diversification des formats (conseils de quartier, citoyens, thématiques, dispositifs dédiés à des publics spécifiques) et une articulation plus étroite avec les politiques publiques. Les démarches sont régulièrement associées à des projets structurants ou à des politiques sectorielles (transition écologique, équipements, services publics), avec une explicitation plus nette des champs de concertation.

Enfin, dans les communes de plus de 100 000 habitants, les dispositifs apparaissent à la fois **fortement institutionnalisés et intégrés à l'organisation de l'action publique locale**. Les instances permanentes sont quasi systématiques et souvent complétées par des dispositifs plus spécifiques (assemblées citoyennes, conventions, dispositifs d'évaluation). Elles s'articulent étroitement avec



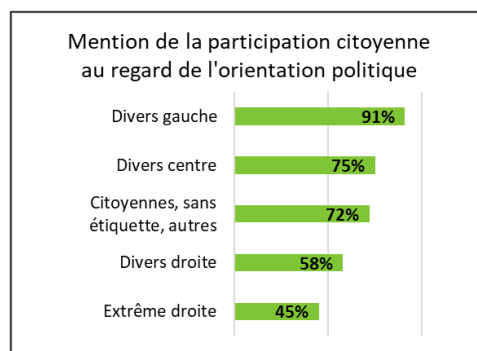
des enjeux opérationnels détaillés et des démarches de concertation diversifiées, allant des grands projets urbains aux politiques publiques sectorielles ou aux démarches prospectives.

Dans l'ensemble, ces différences traduisent **une montée progressive en structuration des démarches participatives** au regard de la taille des communes, les instances permanentes jouant un rôle croissant dans l'organisation du dialogue avec les habitants et dans l'inscription de la participation dans la durée.

### Des approches nuancées selon les appartenances politiques<sup>3</sup>

La présence d'engagements en matière de participation citoyenne varie sensiblement selon les orientations politiques des équipes élues.

Au-delà de ces différences, les approches restent globalement convergentes, traduisant une diffusion large des pratiques participatives dans l'ensemble du champ politique local. Les outils mobilisés - instances permanentes, concertations sur projets, dispositifs de consultation - apparaissent largement partagés.



Des nuances se dessinent toutefois dans la manière dont la participation est formulée et mobilisée. Les élus de gauche tendent à l'inscrire plus explicitement dans des logiques de **co-construction et de partage de la décision**. Les élus du centre adoptent plus souvent une approche **pragmatique**, centrée sur l'organisation et l'efficacité des dispositifs existants. Les élus de droite privilégient davantage des logiques de **proximité** et de **consultation**, en mettant l'accent sur les échanges directs avec les habitants et l'ajustement des projets. Les programmes d'extrême droite évoquent ces démarches de manière plus ponctuelle, en mobilisant des registres proches, principalement autour de la consultation et de la proximité.

Ces différences se retrouvent également dans le **degré de précision des engagements** et dans l'identification des sujets de concertation, certains programmes inscrivant plus clairement la participation dans des projets ou des politiques publiques spécifiques.

Dans l'ensemble, ces différences tiennent moins aux dispositifs eux-mêmes, largement communs, qu'à la **place accordée à la participation dans les projets et les processus décisionnels**, entre des logiques plus ou moins affirmées de co-construction, d'accompagnement, de consultation...

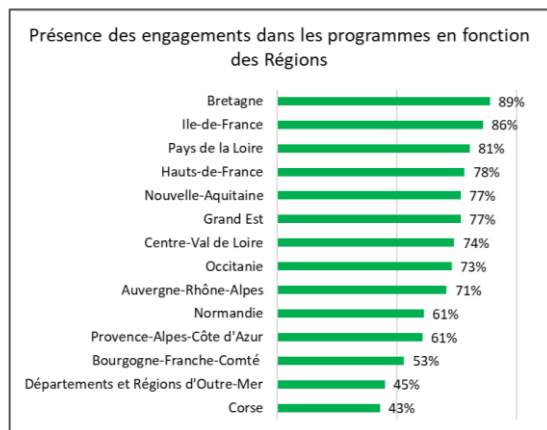
<sup>3</sup> Pour identifier l'appartenance politique, nous nous sommes référés comme en 2020 aux classifications du journal Le Monde.

## Des écarts territoriaux significatifs, mais peu liés au profil des élus

Le fait qu'il s'agisse d'une équipe sortante ou nouvellement élue n'a **pas d'impact significatif** sur le degré d'engagement ou les modalités évoquées, 74% des élus sortants évoquent le sujet, contre 72% des nouveaux élus.

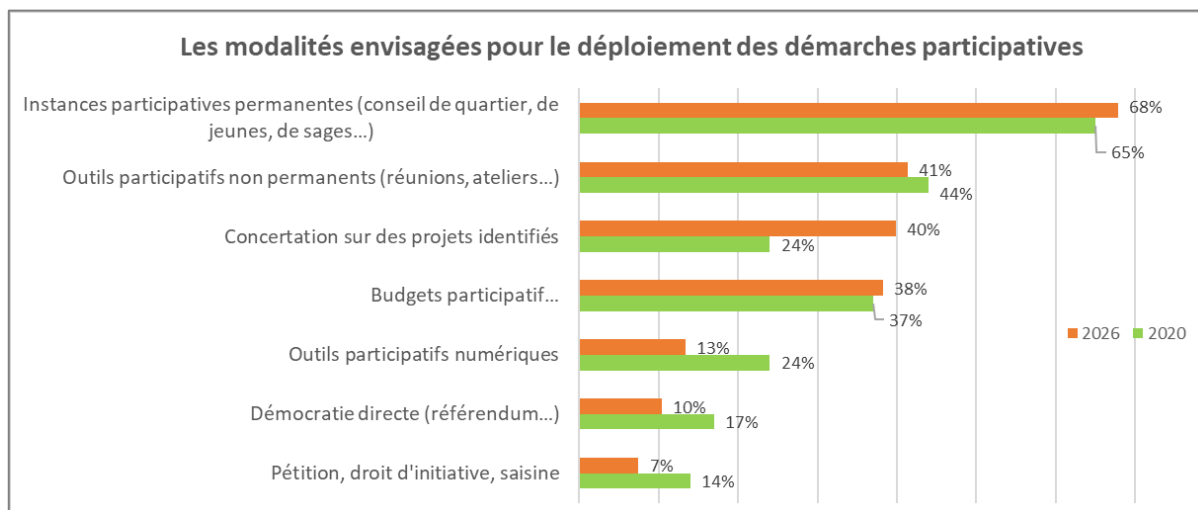
On ne note **pas** non plus **de différence majeure** entre les maires hommes qui sont 72% à évoquer le sujet, les maires femmes (qui ne représentent que 18% de l'effectif total) sont 75% à évoquer le sujet.

**Des différences plus sensibles** apparaissent **en fonction des régions**, pouvant parfois avoir trait à l'équilibre des orientations politiques des candidats mais également à la taille des communes présentes dans le territoire.



## Les modalités de mise en œuvre de la participation citoyenne

Les modalités de mise en œuvre de la participation citoyenne reposent sur un ensemble de dispositifs variés, qui se combinent pour structurer les démarches participatives à l'échelle locale. L'analyse des programmes permet d'identifier les principaux outils mobilisés, leur niveau de diffusion ainsi que leur place dans l'organisation globale de la participation.



### Des instances permanentes structurantes

**68% des maires élus** mentionnent des instances permanentes de participation dans leurs programmes, un niveau très proche de celui observé en 2020 (65%) et nettement supérieur à celui des autres dispositifs. Ce niveau en fait le **principal levier de mise en œuvre de la participation** citoyenne à l'échelle locale. Conseils de quartier, conseils citoyens, conseils municipaux des enfants ou des jeunes, conseils des sages ou instances thématiques constituent un cadre organisé, largement diffusé et durablement installé dans les pratiques municipales.

Ces instances ont en commun de **s'inscrire dans le temps long**, en organisant un dialogue régulier entre élus et habitants avec une volonté affirmée de s'adresser à des publics spécifiques et notamment les jeunes et les seniors. Elles s'inscrivent dans une logique de démocratie de proximité ancrée dans les enjeux du quotidien.

Dans l'ensemble, la forte présence de ces dispositifs montre que la participation citoyenne repose d'abord sur des **cadres institutionnalisés et pérennes**, qui constituent l'ossature des démarches participatives, autour desquelles viennent s'articuler des outils plus ponctuels ou spécifiques de mise en débat des projets et des politiques publiques.

### **Des outils non permanents largement mobilisés**

**41%** des maires élus mentionnent des outils non permanents de participation dans leurs programmes, un niveau proche de celui observé en 2020 (44%). Cette relative stabilité confirme la place centrale de ces dispositifs dans les démarches participatives locales. Les réunions publiques, ateliers participatifs, consultations ponctuelles, conventions citoyennes, jurys ou dispositifs d'évaluation participative constituent un **socle largement partagé**, mobilisé pour associer les habitants à différentes étapes des projets ou des politiques publiques.

Ces outils se **caractérisent par leur souplesse** et leur capacité à être activés en fonction des besoins, notamment dans le cadre de projets spécifiques ou de démarches thématiques. Ils permettent d'organiser des temps d'échange ciblés, de recueillir des contributions variées et d'impliquer ponctuellement les habitants sur des enjeux et projets identifiés.

Leur diversité traduit également une **adaptation des formats aux objectifs** poursuivis : information, consultation, concertation, co-construction ou évaluation. Les programmes mentionnent ainsi des dispositifs variés, allant de réunions de quartier, de ballades urbaines... à des démarches plus structurées, comme des ateliers participatifs structurés autour des projets précis, des conventions citoyennes ou des panels tirés au sort.

Dans l'ensemble, la stabilité de leur mobilisation souligne leur rôle central dans l'écosystème participatif local. Ces outils apparaissent comme des instruments privilégiés pour organiser une participation flexible, réactive et adaptée aux temporalités de l'action publique.

### **Un outil emblématique : le budget participatif**

**38%** des maires élus mentionnent la mise en place ou le renforcement de budgets participatifs dans leurs programmes, un niveau stable par rapport à 2020 (37%). Cette stabilité confirme l'installation durable du budget participatif comme un **outil structurant** des démarches de participation citoyenne. Il constitue l'un des dispositifs les plus identifiables et opérationnels, permettant aux habitants de proposer, sélectionner et, dans certains cas, suivre la réalisation de projets financés par la collectivité concentrés principalement sur des aménagements dans l'espace public.

Les programmes mettent en avant **différentes modalités d'utilisation** : budgets participatifs à l'échelle de la commune ou des quartiers, dispositifs thématiques (environnement, jeunesse, cadre de vie), ou encore enveloppes dédiées à certains publics, notamment les jeunes. Cette diversité témoigne d'une appropriation souple de l'outil, adapté aux contextes locaux.

Dans l'ensemble, sa présence stable et significative dans les programmes confirme son rôle de **dispositif emblématique** de la participation.

### **Une concertation de plus en plus ancrée dans les projets**

**40% des maires élus en 2026** mentionnent explicitement la concertation sur des projets dans leurs programmes, **contre 24% en 2020**. Cette progression significative témoigne d'un **ancrage croissant de la participation citoyenne dans la conduite des politiques publiques locales**. La concertation n'est plus seulement envisagée comme un principe ou un cadre général, mais comme une modalité concrète d'élaboration et d'ajustement des projets municipaux.

Les programmes évoquent fréquemment l'association des habitants à différentes étapes des projets - en amont, pendant leur élaboration ou dans leur mise en œuvre - notamment dans les domaines de l'aménagement urbain, du cadre de vie, des mobilités ou des équipements publics. Cette approche traduit une volonté d'**inscrire la participation au cœur des processus décisionnels**, au plus près des enjeux territoriaux.

La concertation apparaît ainsi comme un outil structurant pour adapter les projets aux usages et aux attentes locales et pour améliorer la qualité des décisions, leur acceptabilité et leur légitimité. Elle s'appuie sur des formats variés - réunions publiques, ateliers participatifs, consultations, diagnostics partagés - mobilisés en fonction des projets concernés.

Dans l'ensemble, la forte progression de ces démarches confirme une évolution des pratiques participatives vers des formes plus opérationnelles et territorialisées, dans lesquelles la participation est directement articulée aux projets municipaux et à leur mise en œuvre.

*Ces éléments sont détaillés dans le chapitre suivant.*

### **Des outils numériques en recul relatif dans les programmes**

**13% des maires élus en 2026** mentionnent des outils numériques de participation dans leurs programmes, **contre 24% en 2020**. Cette baisse sensible traduit un **recul relatif** de ces dispositifs dans les démarches participatives locales. Plateformes participatives, applications mobiles, consultations en ligne ou outils de signalement restent présents, mais apparaissent moins systématiquement mobilisés qu'auparavant.

Lorsqu'ils sont mentionnés, ces outils sont principalement envisagés comme des **leviers complémentaires**, destinés à faciliter l'expression des habitants, à recueillir des contributions ou à améliorer l'information et la communication autour des projets municipaux. Ils permettent notamment d'élargir les canaux de participation et de prolonger les démarches au-delà des temps de rencontre en présentiel. Toutefois, leur usage apparaît limité dans sa portée. Les programmes les associent le plus souvent à des logiques de consultation ou de remontée d'informations, davantage qu'à des démarches de co-construction approfondie. Ils ne constituent pas des espaces structurants de débat ou de délibération collective, et leur capacité à mobiliser largement les habitants est rarement mise en avant.

Le recul observé peut ainsi être interprété comme le reflet des **limites rencontrées dans l'usage de ces outils**, parfois moins mobilisateurs que les dispositifs en présentiel et plus difficiles à inscrire dans des dynamiques de participation continue. Il peut également traduire, en partie, un **effet de normalisation** : désormais largement déployés dans de nombreuses collectivités, ces outils sont moins systématiquement mis en avant dans les programmes, car considérés comme acquis ou déjà intégrés aux pratiques existantes.

Dans l'ensemble, les outils numériques apparaissent ainsi comme des **compléments utiles, mais secondaires**, dans l'écosystème participatif local, dont le cœur reste structuré autour de dispositifs physiques, de proximité et d'échanges directs entre élus et habitants.

### **Des dispositifs de démocratie directe et d'initiative citoyenne plus ponctuels**

Une part limitée des programmes mentionne des dispositifs relevant de la démocratie directe ou de l'initiative citoyenne. **10%** des maires élus évoquent des mécanismes de type référendums ou votations (contre **17%** en 2020), tandis que **7%** mentionnent des dispositifs de pétition, de droit d'initiative ou de saisine (contre **14%** en 2020).

Ces outils ont en commun de permettre une intervention directe des habitants dans le processus décisionnel, soit pour arbitrer certaines décisions, soit pour faire émerger des sujets ou interpeller les élus. Lorsqu'ils sont mobilisés, ils concernent principalement des projets structurants ou des enjeux à fort impact pour le territoire, notamment en matière d'aménagement ou d'organisation de l'espace public.

Toutefois, leur **usage apparaît le plus souvent encadré et ponctuel**. Ils interviennent en complément des dispositifs participatifs plus continus, tels que les instances permanentes ou les démarches de concertation sur les projets.

Dans l'ensemble, leur **présence limitée** et en léger recul suggère un déplacement des démarches participatives vers des formes plus structurées et organisées par la collectivité, davantage centrées sur la concertation et la co-construction que sur des **logiques d'initiative ascendante** des habitants.

### **Une attention croissante à la qualité des démarches**

Les programmes font apparaître, de manière plus diffuse, un ensemble d'engagements visant à améliorer **la qualité, l'accessibilité et l'inclusivité** des démarches participatives.

Ces orientations ne renvoient pas à des dispositifs spécifiques, mais à une **volonté transversale** de faire évoluer les pratiques existantes. Elles portent notamment sur la diversification des formats, l'amélioration de la communication et de l'information des habitants, ou encore le renforcement de la transparence des décisions et du suivi des projets.

Plusieurs programmes mettent également l'accent sur la nécessité **d'élargir la participation** à des publics moins impliqués ou éloignés des dispositifs traditionnels. Cette volonté s'accompagne de démarches visant à **aller vers les habitants** (réunions délocalisées, démarches de proximité, consultations ciblées), mais aussi d'**adaptations concrètes des modalités** de participation, telles que l'organisation de temps compatibles avec les contraintes du quotidien ou, plus ponctuellement, la mise en place de dispositifs facilitants comme la garde d'enfants lors des temps de concertation, afin de lever certains freins à la participation.

D'autres engagements concernent l'amélioration du fonctionnement des dispositifs existants, à travers une meilleure organisation des instances, un renforcement de leur rôle, ou encore le développement de démarches d'évaluation et de retour aux habitants sur les décisions prises.

On observe également, dans certains programmes, la mise en place de **cadres formalisés**, tels que des chartes de la participation ou des chartes d'engagement, visant à préciser les principes, les règles du jeu et les modalités de mise en œuvre des démarches participatives. Ces outils traduisent une volonté de clarifier les engagements réciproques entre élus, services et habitants, et de donner davantage de lisibilité et de cohérence aux démarches.

Enfin, certains programmes évoquent des actions visant à structurer davantage la participation, en s'appuyant sur la désignation d'élus référents ou en charge de la participation citoyenne, ainsi que sur la mise en place de fonctions dédiées au sein des services municipaux, traduisant une volonté de professionnaliser les démarches.

Dans l'ensemble, ces éléments témoignent d'une évolution des pratiques vers une participation **plus structurée, plus qualitative, plus inclusive et mieux intégrée** dans le fonctionnement de l'action publique locale, au-delà de la seule multiplication des dispositifs.

## Focus sur les sujets de concertation

40% des maires élus en 2026 mentionnent explicitement la concertation sur des projets dans leurs programmes, contre 24% en 2020.

Les thématiques dominantes de concertation se concentrent en premier lieu sur **l'aménagement urbain et le cadre de vie**, qui constituent le principal terrain de mobilisation. Les programmes évoquent fréquemment l'association des habitants à des projets de transformation d'espaces publics, de requalification de quartiers, de rénovation de centres-villes ou de création d'équipements.

Les **mobilités et les circulations** occupent également une place importante, avec des démarches portant sur des enjeux très concrets du quotidien : organisation de la voirie, stationnement, développement des mobilités douces ou apaisement de la circulation.

Ces orientations s'inscrivent dans la continuité des tendances observées en 2020, où la concertation portait déjà largement sur les projets urbains et les grands aménagements. Toutefois, l'analyse comparative met en évidence une évolution dans la manière dont ces projets sont formulés. En 2020, les engagements apparaissaient souvent plus généralistes, avec des références à la concertation sur « les grands projets » ou « les projets de la ville », sans toujours préciser les objets concernés.

À l'inverse, les programmes de 2026 témoignent d'une **montée en précision et en diversification des sujets de concertation**. Les projets sont plus fréquemment identifiés, localisés et contextualisés, traduisant une approche plus opérationnelle et plus ancrée dans les réalités territoriales.

Au-delà de ces thématiques dominantes, les programmes de 2026 font également apparaître des démarches de concertation sur **des sujets plus spécifiques**, bien que moins fréquemment mentionnés. Il s'agit notamment de politiques en direction de la jeunesse, avec l'organisation d'assises dédiées, mais aussi d'enjeux de sécurité, d'organisation des services publics ou encore d'éducation, à travers des concertations sur les rythmes scolaires ou les équipements.

D'autres thématiques émergent de manière plus ponctuelle, telles que le commerce de proximité ou la culture, traduisant une volonté d'associer les habitants à des dimensions plus sectorielles de l'action publique. On observe également des démarches portant sur des objets très ciblés — évolution d'équipements spécifiques (marchés, équipements sportifs, centres nautiques) ou requalification de sites particuliers — qui témoignent d'un ancrage très concret de la participation dans les enjeux locaux.

Enfin, certains programmes évoquent des consultations plus transversales ou prospectives, visant à associer les habitants à la définition des orientations de la commune à moyen ou long terme, que ce soit à travers de grandes consultations, des débats publics ou des démarches de type « projet de ville », parfois formulées autour de réflexions sur la ville de demain (2030, 2050).

Dans l'ensemble, l'évolution observée entre 2020 et 2026 traduit un passage d'une logique de concertation souvent générale et de principe à une logique de concertation appliquée à des projets identifiés, diversifiés et territorialisés. Cette transformation constitue **un indicateur fort de la maturation des démarches participatives locales**, désormais pleinement inscrites dans le concret de l'action publique.



## Conclusion

L'analyse des programmes des maires élus confirme l'installation durable de la participation citoyenne comme **composante structurante** de l'action publique locale. Avec **73%** des élus qui en font mention, elle s'impose comme un référentiel largement partagé, au-delà des orientations politiques et des spécificités territoriales, et présent dans l'ensemble des tailles de communes.

Cette diffusion s'accompagne d'un haut niveau d'appropriation et de **mise en œuvre concrète** : dans la grande majorité des cas, la participation ne se limite pas à une affirmation de principe, mais se traduit par des dispositifs concrets et structurés, désormais largement intégrés aux pratiques municipales.

Plusieurs évolutions qualitatives marquent toutefois une transformation des démarches participatives. La progression de la concertation sur les projets, dont la mention passe de **24%** en 2020 à **40%** en 2026, traduit un ancrage croissant dans le concret de l'action publique. La participation s'inscrit ainsi davantage dans la définition, la conduite et l'ajustement des projets municipaux, notamment dans les domaines de l'aménagement, du cadre de vie et des mobilités.

Parallèlement, les démarches se diversifient et s'étendent à un nombre croissant de politiques publiques, tout en accordant une attention accrue à leur qualité : inclusion de nouveaux publics, diversification des formats et structuration progressive des dispositifs.

Si les outils et dispositifs apparaissent largement partagés, des différences sensibles subsistent selon les orientations politiques, notamment dans la manière d'inscrire la participation dans le processus décisionnel — entre logiques de co-construction plus affirmées, approches plus pragmatiques ou dynamiques centrées sur la proximité et la consultation.

Dans ce contexte, la participation citoyenne apparaît réellement comme **un mode de fonctionnement de l'action publique locale**, mobilisé pour mieux adapter les décisions aux réalités territoriales et renforcer leur légitimité, signe d'une **maturité croissante** des démarches participatives locales.

Palabreo est une agence spécialisée dans l'accompagnement des démarches de participation citoyenne auprès des collectivités locales et de leurs partenaires. Cette analyse s'inscrit dans la continuité de nos travaux sur les engagements de mandat, l'évolution des pratiques participatives et le déploiement d'outils opérationnels. Contact : [mc.bernard@palabreo.fr](mailto:mc.bernard@palabreo.fr)