démocratieS
le média critique de la participation

Réactiver l'engagement citoyen

Benjamin Morel
Constitutionnaliste, enseignant en sciences politiques



Comment conjurer la crise des vocations dans les municipalités ? Le constitutionnaliste Benjamin Morel pointe des freins à l'engagement citoyen. Et des leviers, à commencer par la vitalité associative.

Comment évolue l'engagement citoyen à l'échelle communale ?

Même si le champ municipal est le moins déserté, il se révèle en crise à cause d'un coût d'engagement trop élevé et d'une perception d'impuissance – réelle ou supposée - à cette échelle de l'action politique. Dans l'étude que nous avons consacrée aux conseillers municipaux , 24 % des citoyens expriment leur désir de s'engager et seraient prêts à rejoindre une liste aux élections municipales, cela montre un réservoir civique encore

mobilisable. Mais les Français soulignent, parmi les facteurs dévalorisant l'engagement, la difficulté à concilier le temps citoyen avec les temps domestique et professionnel. Ainsi, du désir à la réalité, de multiples barrières se dressent.

L'attachement au lieu, le sentiment d'appartenance à une communauté de vie et d'intérêts, le sentiment d'utilité, restent les principaux moteurs d'investissement, mais plus nécessairement dans l'action municipale. Le lien viscéral à la commune s'est décorrélé de l'intérêt porté à l'institution, surtout pour les plus jeunes.

La montée en puissance des intercommunalités accentue ce désinvestissement : à quoi bon s'impliquer dans une liste municipale si le pouvoir est ailleurs ? Cette perception ne correspond pas exactement à la réalité. Comparativement, le maire reste plus puissant dans sa commune que ne l'est le Président de la République dans le pays. Nous avons inventé un scrutin proportionnel à deux tours avec une prime majoritaire de 50 %. Nos collègues constitutionnalistes des pays voisins s'en étonnent : *« C'est un système Nord-Coréen »* ? Non, c'est français !

Pour vous, l'intercommunalité renforce l'éloignement entre les français et les institutions locales ?

Une commune seule ne peut pas agir sur le réel. L'intercommunalité est l'instance de coopération efficiente mais elle marginalise les communes. Il n'y a pas de solution idéale en raison d'un point juridique important : si on décidait d'élire directement les intercommunalités, on en ferait des collectivités territoriales et on ne respecterait plus le principe de non-tutelle et de libre administration des communes. On ne sauve juridiquement l'existence d'une intercommunalité intégrée seulement si on la considère comme une émanation des communes, pas comme une entité à part entière. Jusqu'à aujourd'hui, l'intercommunalité illustre un dilemme non résolu. C'est un entre-deux insatisfaisant pour la lisibilité démocratique, un palliatif à la fusion des communes qui reste impopulaire. Le vrai débat est le suivant : faut-il des communes plus vastes ?

Les élus expriment-ils aussi un sentiment d'impuissance ?

La perception de l'action publique est moins dégradée parmi les élus. Les conseillers municipaux considèrent qu'ils peuvent avoir un impact. Avec l'expérience, ils réalisent aussi qu'ils n'ont pas besoin d'un doctorat en droit des collectivités territoriales pour assumer leur fonction, même en tant que maire ou président d'une intercommunalité. Le discours alarmiste est surtout porté par les maires de petites communes.

Quels sont les facteurs favorisant l'engagement politique local ?

La participation associative ou religieuse joue un rôle décisif, c'est un résultat très marquant de l'étude : 24 % des personnes de confession juive ou musulmane, 21 % des protestants et 16 % des catholiques pratiquants déclarent avoir déjà été membres d'un conseil municipal, contre 8 % chez les catholiques non pratiquants et 7 %

chez les Français sans appartenance religieuse. Ce qui compte n'est pas la croyance religieuse en elle-même, mais l'expérience du collectif.

Les filières d'intégration à la politique varient avec la vitalité du tissu associatif. Lorsque l'on rejoint une association, qu'elle soit cultuelle, culturelle ou sportive, le groupe de pairs valorise la défense de l'intérêt général. Parmi eux, vous allez rencontrer quelqu'un qui est élu au conseil municipal, qui vous aidera à mieux comprendre l'action politique.

Contrairement à une idée répandue, l'engagement lors des élections municipales rassemble une grande diversité de personnes et de profils sociaux, notamment les classes populaires. Et également les habitants originaires de pays extra-communautaires : un quart des Français issus de l'immigration extra-européenne ont déjà été élus (27 %), contre 8 % des natifs de parents français. Toutefois, cette diversité parmi les candidats et les conseillers municipaux ne se retrouve pas aux postes exécutifs.

Quelles attentes les Français expriment-ils en matière de démocratie municipale ?

La lisibilité, la transparence, une meilleure éthique démocratique. Le consentement à l'impôt et la décision collective autour de cet impôt sont le fondement d'une représentation démocratique qui ne passe pas par le chef, mais par une délibération des citoyens.

Quel rôle accordez-vous à la démocratie participative dans l'engagement municipal ?

Je crois davantage à la démocratie directe qu'à la démocratie participative. En l'état, les dispositifs participatifs reproduisent les inégalités sociales en recrutant dans la société civile organisée, en mobilisant plutôt des gens déjà impliqués et éduqués. Les protestataires, les déclassés, les abstentionnistes ne participent pas à ces démarches. Les formes exigeantes de participation ne contribuent au ressaisissement démocratique que si elles donnent à la population la capacité de trancher sur un projet ou sur un bilan. Or, aujourd'hui, les dispositifs servent principalement d'instruments de légitimation de décisions déjà prises ou d'orientations déjà tracées.

En admettant même que le tirage au sort évite les biais de recrutement, rien ne peut garantir que l'avis du panel citoyen se superpose parfaitement à celui que rendrait le grand public mis en situation de délibérer à grande échelle. C'est un défaut de légitimité, jusqu'ici non résolu.

Je crois ainsi beaucoup au référendum local. Cependant, une question se pose : existe-t-il un espace public local capable de porter ce processus ? Si le référendum mobilise trop peu, faute de relais d'information et de lieux de mise en discussion, la décision reste confisquée par une petite minorité. Le référendum d'initiative citoyenne (RIC) est donc plus intéressant sous la forme délibérative, c'est-à-dire en faisant précéder la votation par une

convention citoyenne. Certaines de ces démarches, expérimentées aux États-Unis et en Suisse, donnent mandat au panel citoyen de produire l'information et les arguments destinés aux électeurs, pour lancer le débat référendaire . C'est une façon de structurer l'espace public délibératif, enjeu fondamental à mon avis.

Les communes peuvent-elle activer des leviers dans leur territoire ?

Elles doivent s'appuyer sur tout un écosystème démocratique local. La Révolution française ne s'est pas fondée sur des institutions. Elle s'est faite sur les clubs et la presse : des espaces de débat politique et 5000 journaux. Ce tissu s'est défait. Et les réseaux sociaux n'offrent pas un substitut. Les communes ont la responsabilité d'améliorer leur fonctionnement interne, mais aussi de développer des relations saines avec les acteurs du territoire : les médias, les associations, les tiers-lieux, les instances de coopération...

Propos recueillis par ***Valérie Urman***

[1] Benjamin Morel. *Conseils municipaux : renouer avec l'engagement citoyen.* Institut Terram et Laboratoire de la République, août 2025. Ce travail s'appuie sur une enquête menée auprès de 10 000 Français majeurs dont 10 % déclarent avoir été élus municipaux. Elle identifie des leviers de rebond démocratique. institut-terram.org.



Benjamin Morel

Benjamin Morel est constitutionnaliste, maître de conférences à l'université Paris Panthéon-Assas. Il dirige le conseil scientifique de la Fondation Res Publica, occupe le poste de secrétaire général du Laboratoire de la République et est membre du comité scientifique de l'Institut Terram. Ses recherches se concentrent sur le fonctionnement du Parlement, les dynamiques des collectivités territoriales et les évolutions du système politique français.