



© Martin Vonka, Dreamstime.com

Jean-Alain Héraud

13/10/2025

Ce texte a fait l'objet d'une présentation
à la Table Ronde « *De la démocratie en général, et
française en particulier* », ICA, Sélestat, 11/10/2025

Démocratie et territoires : vers plus de décentralisation et de participation

Souhaitons-nous vraiment la démocratie ? Laquelle et pourquoi ? Comment cette thématique se décline-t-elle dans les territoires ? Est-ce que la décentralisation et la participation citoyenne peuvent contribuer à la robustesse de la démocratie ? C'est à ces questions que la présente Note tente de répondre en définissant d'abord le concept de démocratie pour mettre en évidence ses formes multiples d'application, puis en évoquant les dangers qui la menacent mais aussi les raisons d'espérer. La solution peut-elle passer par le *fédéralisme* au niveau de l'organisation de l'Etat et par des processus politiques plus *participatifs* ?

1. Les définitions de base et les grands types de démocratie

La première mention du mot en français date de 1361 précise le Petit Robert¹. Avec la Renaissance et l'essor de l'humanisme, l'engouement pour la littérature antique va permettre de redécouvrir ce concept mais aussi de lui donner progressivement un autre contenu, avec une sorte d'apogée au 18^{ème} siècle. Comme chacun sait, l'étymologie est grecque et dérive du mot « demos », le peuple. C'est un mode de gouvernement du peuple par le peuple et pour le

¹ Paul Robert, *Le Petit Robert, Dictionnaire*, Paris : SNI, 1973 p.439

peuple². Mais tout dépend de ce qu'on appelle le peuple et des modalités précises de mise en œuvre de l'expression de la volonté du peuple. Le peuple s'exprime-t-il directement (*démocratie directe*) ? ou à travers des représentants (*démocratie représentative*) et si oui comment sont-ils désignés ? d'autres formes complémentaires de gouvernance sont-elles envisageables comme la *démocratie participative* ? Voici quelques questions importantes qui se posent théoriquement mais aussi très concrètement de nos jours. Encore faut-il préciser l'acception précise du terme « démocratie » ou du qualificatif « démocratique ».

- La démocratie peut désigner une *doctrine politique* d'après laquelle la souveraineté appartient à l'ensemble des citoyens. Cette définition philosophique reste la grande référence, mais elle soulève de multiples questions car entre la philosophie du droit et les applications institutionnelles il y a de la marge...
- Elle peut aussi désigner l'*organisation politique* précise dans laquelle les citoyens exercent cette souveraineté. L'organisation type est la *république*. Mais est-ce la seule qui peut être revendiquée ? Non car il existe par exemple de nombreuses monarchies constitutionnelles en Europe qui sont au moins aussi « démocratiques » que la République française selon de multiples critères. Il est donc important de savoir préciser ces critères.

On peut en tout cas considérer des Etats *pourvus d'institutions démocratiques* comme un parlement, une constitution assurant la séparation des pouvoirs, un système équitable d'élections, etc. Mais il y a de très nombreux critères possibles pour l'évaluation du caractère plus ou moins démocratique d'un système national³. Pour certains, l'idéal démocratique est une république « libérale ». Encore faut-il définir ce mot qui renvoie à la notion de *liberté* – la liberté pour qui et pour quoi faire ? Pour d'autres, la démocratie est surtout « sociale », ce qui renvoie à une notion d'*égalité*. La République française rajoute une exigence de *fraternité*, mais est-ce universel et toujours d'actualité ? De nos jours on parle plus d'inclusion que de fraternité.

Trois débats fondamentaux peuvent d'ores et déjà être présentés : les relations entre démocratie et liberté ; la décentralisation de la gouvernance comme garant démocratique ; et la question de l'égalité.

Liberté et libéralisme. Les multiples propriétés de la démocratie sont parfois contradictoires entre elles et les termes sont ambigus. Ainsi, la liberté de chacun étant limitée par celle des autres, on peut discuter à l'infini du contenu et des limites du « libéralisme » - et c'est précisément un sujet de débat très exacerbé de nos jours. Le mot lui-même peut avoir des sens très différents selon les cultures nationales. Par exemple, entre la France et les Etats-Unis. De ce côté-ci de l'Atlantique la connotation de « libéral » est celle de la liberté d'entreprendre sans contrainte, et ce principe est

² L'expression remonte à Theodore Parker en 1850, reprise par Abraham Lincoln en 1863 dans son célèbre discours de Gettysburg: «*Democracy is the government of the people, for the people, by the people*». La Constitution de la 5ème République française (1958) traduit exactement cette expression dans l'article 2.

³ Andreas Busch, „Demokratien unter Druck?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 28 Juni 2025, p. 18-24. Berlin: *Das Parlament* (www.bpb.de/apuz)

considéré avec plus de méfiance par les démocrates de gauche qui se veulent « progressistes » que par la droite républicaine. En Amérique, le libéralisme évoque beaucoup plus la liberté des mœurs, une vision progressiste de la société revendiquée par le parti « démocrate », mais honnie par une part croissante des « républicains ».

Centralisme ou fédéralisme. L'organisation plus ou moins centraliste de la république est un vrai sujet dans un pays comme la France où s'opposent depuis la Révolution les traditions *jacobine* et *girondine*. Le jacobinisme qui a prévalu se méfie des corps intermédiaires comme les corporations, les syndicats, mais aussi les collectivités territoriales, en estimant que ce sont des obstacles à l'expression libre de la volonté individuelle des citoyens. La tradition fédéraliste, au contraire, souhaite que la gouvernance s'organise territorialement en entités assez autonomes, qu'une architecture multi-niveaux et multi-acteurs module l'expression de la volonté des citoyens, que le parlement soit un vrai lieu de débat et de compromis entre acteurs collectifs et non la chambre d'enregistrement du chef du parti majoritaire qui serait l'arbitre tout puissant de la république une fois élu par une majorité d'individus. Il y a des rapports évidents entre fédéralisme et régionalisme. Comme le rappelle Pierre Klein dans son dernier livre⁴, les systèmes nationaux non centralistes présentent beaucoup de caractéristiques *intrinsèquement démocratiques* en appliquant un principe de *subsidiarité* qui modère la verticalité du pouvoir. En articulant des niveaux de gouvernance centraux avec des niveaux proches du terrain, les systèmes fédéraux renforcent la démocratie en permettant aux citoyens de participer plus activement aux décisions les concernant. Cette proximité des responsabilités qu'assure la subsidiarité aboutit à une gouvernance plus en phase avec les problématiques régionales.

Mais la doctrine fédéraliste ne se limite pas au régionalisme. Les pères du fédéralisme du 20^{ème} siècle envisageaient aussi des applications au monde économique. Le *fédéralisme intégral* traite d'un modèle d'organisation qui, à la différence du fédéralisme hamiltonien à l'américaine, ne se centre pas sur les seules institutions⁵. Issu du socialisme libertaire, mais inspiré par la pensée *personnaliste* et se considérant comme « ni de droite ni de gauche », le fédéralisme intégral appelle de ses vœux une démocratie la plus proche possible des individus - aussi bien au sein de la nation que par exemple dans l'entreprise. Cette doctrine a inspiré en France le courant de la « participation » des salariés à la gestion et aux fruits de l'entreprise, projet porté par Charles de Gaulle dès la fin des années 1950 - ce qui fait dire à certains commentateurs que le Général était un faux jacobin. Alexandre Marc introduit un ouvrage fondamental sur la révolution fédéraliste⁶ par cette phrase : « *Le fédéralisme seul apporte une réponse totale - mais non totalitaire - au défi*

⁴ Pierre Klein, *La république à l'épreuve de la démocratie. Démocratiser la république, moderniser la démocratie*, ICA, Bernardswiller : I.D. L'Édition.

⁵ Aux Etats-Unis, Alexander Hamilton a défendu un fédéralisme institutionnel respectant le pluralisme des Etats membres – dont le Sénat en est l'incarnation – contre le courant républicain plus centraliste, dit « unitaire » – dont la Chambre des représentants, avec sa présentation proportionnelle de la population, est l'expression institutionnelle actuelle.

⁶ Alexandre Marc, « De la révolte à la révolution », introduction de l'ouvrage *La révolution fédéraliste*, Paris : Presse d'Europe, 1969.

historique que constitue la crise globale de notre civilisation ». Ce fédéralisme intégral se réfère à la pensée de précurseurs philosophes et politistes comme Proudhon, Tocqueville et Kierkegaard.

Actuellement très peu de Français savent ce qu'est le fédéralisme (si ce n'est l'idée assez vague et partielle que cela s'applique à la construction européenne), alors même qu'il y a eu une véritable tradition de penseurs français ou francophones depuis Proudhon sur ce concept. Et très peu de politiciens s'en emparent de nos jours. Parmi les exceptions : Corinne Lepage à l'époque où les Verts connaissaient encore et revendiquaient cette philosophie politique, quelques centristes, Jean-Louis Borloo tout récemment... La question n'est peut être pas de savoir pourquoi les Français ne veulent pas du fédéralisme, mais pourquoi ils ont oublié que ce concept existe.

Egalité et démocraties populaires. Le mot « démocratique » en arrive à être parfois totalement dévoyé. Un certain nombre de « républiques démocratiques » cachent sous ce terme de vulgaires dictatures. Mais n'arrive-t-on pas à de la dictature juste en poussant au maximum l'une des caractéristiques de la démocratie ? La volonté d'assurer une égalité totale ne va-t-elle pas à l'encontre des libertés ? Karl Marx, qui cherche à réformer au 19^{ème} siècle un capitalisme très inégalitaire et de ce point de vue peu démocratique, évoque une « dictature du prolétariat » comme solution au moins provisoire – tant que les classes sociales n'ont pas disparu. C'est un des points développés dans le *Manifeste du parti communiste*, coécrit avec Friederich Engels. Certes à aucun moment ces théoriciens du 19^{ème} siècle n'envisagent les dérives possibles qui se sont manifestées en Russie au 20^{ème} siècle – on n'imaginait d'ailleurs même pas que la Russie puisse être le pays leader de la révolution communiste et on anticipait que ce soit l'Angleterre. Mais la dictature du prolétariat ne risquait-elle pas d'être un jour confisquée par un dictateur tout court comme Staline, qui a créé une *nomenklatura* bien peu démocratique et est allé jusqu'à mettre des réseaux maffieux au service de son projet totalitaire pour mieux contrôler la population ?

Sans aller jusqu'à considérer de tels extrêmes, la question centrale de ce débat est de savoir si un principe aussi central pour la démocratie que l'égalité ne vient pas en contradiction avec la liberté, autre principe fondamental. De plus ce concept est aussi flou que celui de liberté. Par exemple, et pour revenir que des questions de prise en compte des différences territoriales, imposer le même salaire minimum ou les mêmes prestations sociales, les mêmes normes environnementales ou de sécurité, etc., aux habitants de la Région parisienne et à ceux du rural profond peut aboutir à l'inverse de l'effet recherché qui est la convergence des niveaux et conditions de vie. Le fédéralisme est une des manières de gérer le problème de l'égalité en tenant compte de la diversité des situations.

Toutes ces questions ne sont pas nouvelles, même si les modalités changent. C'est dès l'époque antique - où le concept est créé - qu'apparaissent des débats sur la nature et l'efficacité de la démocratie. Il est inspirant de faire un retour en arrière dans l'Histoire pour mieux comprendre les enjeux de la démocratie.

2. Le débat sur la démocratie : un sujet déjà très ancien

Les premières expérimentations de la démocratie à une époque historique⁷ ont eu lieu dans des cités grecques du 5^{ème} siècle avant notre ère (des États de quelques milliers ou au maximum 20 000 pour Athènes, où la démocratie directe est possible). Les grands penseurs du 4^{ème} siècle comme Platon et Aristote peuvent comparer historiquement les vertus respectives des modes de gouvernement de la Cité (*polis*) grecque après en avoir fait une typologie. Ils considèrent qu'il existe cinq à six formes possibles de gouvernement, la démocratie directe étant l'une d'entre elles. Le point essentiel est que dans une démocratie le pauvre comme le riche ont le même pouvoir de décision. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, ces auteurs qui ont été les premiers à définir et analyser la démocratie sont loin d'en être des fanatiques. Dans l'article « Democracy » de *l'Encyclopédie britannique*⁸ il est rappelé qu'Aristote n'est guère enthousiaste à l'idée de revenir à une organisation démocratique à Athènes, et que Platon déjà constatait (dans *La République*) que la démocratie est un régime de facto presque aussi corrompu que la « tyrannie ». Pour ces auteurs un despote éclairé est clairement la meilleure des solutions. La démocratie de cette époque ne ressemblait pas non plus à ce que nous connaissons, mais en l'étudiant on retrouve des thématiques intéressantes pour notre temps.

Ces questions sont bien résumées par un spécialiste, Pierre Pellegrin⁹. Tout d'abord, beaucoup d'habitants des cités grecques ne sont pas citoyens : les femmes, les esclaves, les étrangers (*métèques*, responsables du commerce). La petite taille des collectivités évite d'avoir recours à une élection et l'ensemble des individus mâles ayant la citoyenneté peut participer aux débats. Ceux-ci sont tranchés par un vote où chacun possède une voix. On pourrait croire qu'Aristote salue cette caractéristique démocratique, mais ce n'est pas le cas, car il redoute les effets de ce qu'on appelle de nos jours le populisme. En effet une majorité formée de citoyens ordinaires peut imposer ses vues éventuellement à l'encontre de l'opinion de l'élite (forcément minoritaire) formée des personnes les plus riches et cultivées, lesquelles sont considérées comme plus « vertueuses » car elles peuvent plus facilement se consacrer aux enjeux collectifs de la Cité.

Aristote considère que la démocratie fonctionne mal dans la mesure où les citoyens ordinaires mettent leurs intérêts personnels au-dessus du bien de la Cité. Le régime politique idéal est celui qui arrive à éduquer le citoyen en diffusant la vertu supposée des élites. Pour cela les régimes

⁷ C'est-à-dire *documentée*, car cette forme de gouvernance des sociétés humaines a peut-être existé ici ou là à des périodes préhistoriques pour lesquelles nous n'avons par définition aucune documentation écrite.

⁸ *Encyclopedia Britannica* (London, 1962), vol7, p. 177-186.

⁹ Pierre Pellegrin, « Aristote, premier penseur de la démocratie », *The conversation*, 22 juillet 2025, <https://theconversation.com/aristote-premier-penseur-de-la-democratie-261546>

corrects sont la royauté si le roi est vertueux et l'aristocratie formée des meilleurs citoyens. Les régimes dégradés que sont l'oligarchie (où quelques personnes s'accaparent le pouvoir et les richesses), la démocratie (forcément populiste) et la tyrannie sont, malheureusement aux yeux du philosophe, plus fréquents. Cependant un aspect positif de la politique - particulièrement au sein d'une démocratie - est que la délibération en commun hisse le citoyen à un niveau de compétence qu'il ne pourrait pas atteindre seul. Il y a là une dimension pédagogique de la politique. C'est un point très intéressant, car on voit ici une sorte de renversement de la problématique : pour Aristote, la démocratie n'est pas un système où la masse des citoyens trouve une occasion idéale d'exprimer son avis pour le plus grand bien de la Cité, mais plutôt un mode de gouvernement de la Cité qui a l'avantage d'élever l'individu un peu au-dessus de sa condition, de le rendre plus « éthique » en l'incitant à penser au bien public.

Un dernier point intéressant à souligner est la question du vote. On a vu que la petite taille des cités grecques permettait à la démocratie de fonctionner de manière directe. Mais dans les situations où il faut voter pour des représentants, Aristote indique qu'il préfère le tirage au sort à l'élection. Il y a en effet des choix à faire pour désigner les magistrats qui vont être en charge de la Cité, comme par exemple les juges, et pour ce faire Aristote ne propose pas un vote démocratique au sens moderne du terme, mais un vote censitaire ou un tirage au sort.

3. L'actualité du débat sur la démocratie pour la gouvernance des territoires

La question majeure que nous souhaitons aborder pour conclure cet article est celle de la *démocratie territoriale*. Outre le fait évident et déjà souligné que les formes démocratiques décentralisées comme celles qu'induisent les constitutions fédérales ont l'avantage de laisser de vraies libertés de manœuvre aux territoires - ce qui en général conduit à plus d'efficacité et d'adaptabilité -, il faut aussi considérer la qualité des *politiques* construites sur des procédures multi-niveaux¹⁰, même si ces dernières peuvent apparaître lourdes à mettre en œuvre. Le grand avantage d'une politique ainsi négociée entre l'Etat et les territoires (dont l'exemple type en France est le Contrat de plan Etat-région) est qu'elle est a priori mieux acceptée par le citoyen qui a plus l'impression d'être écouté. On conforte ainsi la confiance et donc la démocratie.

Examinons successivement les modalités de décentralisation possibles de l'organisation démocratique de l'Etat, puis leur expression en termes de politiques publiques, et enfin la perspective de mécanismes permanents d'échanges avec les citoyens et les territoires.

¹⁰ Voir C. Crespy, J-A. Héraud, B. Perry (2007), « Multi-level governance, regions and science in France: between competition and equality », *Regional Studies*, vol.41.8, (1069-1084).

Décentraliser en tournant le dos à l'égalité de façade

Prendre les décisions au plus près du terrain, doit se faire selon un format prévu par des règles de *subsidiarité* car tout ne peut pas être décidé au niveau local. Le schéma précis de subsidiarité est au cœur de l'idée de fédéralisme. Mais, même dans un pays non fédéral, il n'est pas interdit de gérer avec un peu d'intelligence les questions de spécificité régionale. La gouvernance par négociation entre niveaux est une des solutions que la France a trouvée. Cela dit, la rigidité du principe d'uniformité territoriale des politiques publiques limite considérablement la possibilité de s'adapter au terrain.

Prenons l'exemple d'une politique de transport. Si, au nom d'une égalité de traitement purement formelle, on s'interdit d'appliquer une taxe poids-lourds en Alsace, territoire au carrefour des flux européens de logistique, sous prétexte qu'il faudrait aussi l'appliquer à la Bretagne et que cela a moins de sens là-bas, on voit bien l'absurdité d'une politique centraliste ignorant les spécificités régionales. L'Espagne, qui n'est pas un Etat fédéral mais qui a beaucoup innové depuis un demi-siècle pour mettre au point un système de *régionalisation asymétrique*, constitue à notre avis un modèle dont on devrait s'inspirer en France. Le Pays Basque et dans une moindre mesure la Catalogne ont arraché des pouvoirs spécifiques dans certains domaines que n'ont pas - et d'ailleurs ne réclament pas - d'autres régions. Au bout du compte tout le monde s'y retrouve. En France, malheureusement, l'idéologie égalitaire empêche très largement¹¹ d'adapter les politiques aux territoires. On retrouve l'absurdité de ce que nous appelons « l'égalité de façade » dans de très nombreux domaines. Un exemple typique est celui du salaire minimum et d'autres mesures sociales qui sont uniformes en France alors que le coût de la vie est très différent d'un territoire à l'autre. Au nom du principe d'égalité des citoyens on crée en réalité des inégalités des traitement, juste en faisant semblant d'ignorer les différences de contexte entre les territoires. On ne peut pas construire une vraie démocratie en inventant la réalité : ici en imaginant que les citoyens sont identiques et vivent dans le même contexte. Tout se passe comme si ce qui devrait être le résultat d'une politique démocratique (réduire les inégalités) était pris comme hypothèse de travail (les citoyens sont tous égaux). La politique publique est fondée sur une construction idéologique au lieu d'être fondée sur des preuves d'efficacité et de justice remontant du terrain.

¹¹ Il convient en effet de modérer notre propos, car le « droit à l'expérimentation » a été reconnu sur la base de l'article 72 de la Constitution qui stipule que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mises en œuvre à leur échelon ». Cette dernière expression pourrait-elle fonder une véritable approche de la *subsidiarité* ? On en est très loin car le droit des collectivités à sortir du cadre national uniforme reste extrêmement encadré. La sortie du cadre a été, un temps, autorisée à titre expérimental et non pérenne. Ensuite la Loi organique du 19 avril 2021 (dite 3D) enrichie en 2022 (loi 3DS) a permis de déroger en autorisant la pérennisation pour les régions expérimentatrices qui le souhaitent, introduisant ainsi un principe de *différenciation territoriale*. Cependant, au total, très peu d'expérimentations ont été pérennisées. La grande loi sur « la décentralisation, la différenciation, la déconcentration et la décomplexification » (4D) est toujours attendue bien que ce projet soit en débat depuis 2021.

Juger la démocratie à l'aune des politiques publiques

Le sujet que nous traitons ici n'est plus celui, très général, du régime politique (*polity* en anglais) mais celui des politiques (*policies*). Il y a naturellement un lien car les politiques concrètement imaginées et mises en œuvre domaine par domaine (santé, emploi, éducation, recherche, aménagement du territoire, etc.) sont forcément influencées ou contraintes par le régime démocratique particulier du pays. De ce fait, on peut juger le régime par les politiques pratiquées.

Même un Etat très centralisé comme la France peut chercher à se rapprocher d'une forme démocratique plus inclusive, moins verticale, en introduisant des outils de consultation citoyenne. Cela dit, jusqu'à quel point les acteurs jouent-ils le jeu ? Parmi les exemples d'instruments de démocratie participative qui ont été introduits, on peut mentionner : les conventions citoyennes au niveau national, les budgets participatifs mis en place par certaines collectivités, les Conseils économiques et sociaux (dont les CESER au niveau régional), les Conseils de développement (Codev) auprès des grandes collectivités territoriales. Observons que ces dispositifs sont modestes dans leurs ambitions et perfectibles dans leur fonctionnement. Ils sont aussi parfois menacés.

Le bilan de la Convention nationale pour le climat lancé en 2019 est, comme on le sait, très décevant, et c'est d'autant plus grave que ceux qui y ont cru et qui ont vu la grande majorité des recommandations non reprises par le gouvernement risquent de perdre la foi dans la possibilité d'une véritable consultation citoyenne en France. Nous considérons que c'est un mauvais coup contre la démocratie elle-même et qu'il aurait mieux valu ne rien faire plutôt que de soulever des espoirs de développement d'une dimension participative de notre régime démocratique au départ foncièrement représentatif... et qui le reste bien.

Le principal problème de presque tous les instruments de démocratie participative est que leur rôle n'est que consultatif. Mais il y a pire dans le cas des Codev des collectivités¹² qui sont, selon la loi en vigueur, obligatoires dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. Pour la deuxième fois en quelques années un groupe influent de sénateurs s'attaque à cette loi. A nouveau, ce sera à l'Assemblée nationale de trancher si l'on maintient ou non l'obligation. On peut ici parler de « biais aristocratique » au sens d'Aristote dans l'attitude d'une majorité de sénateurs qui considèrent que les élus locaux doivent représenter le peuple de leur territoire sans concurrence possible. Il s'agit d'une tentation très humaine des élus de considérer qu'ils ont le monopole de la représentation du peuple. Pourtant la démocratie devrait se fonder sur l'idée de consultation permanente.

¹² Les Codev ont été créés pour la première fois dans le cadre de la loi Voynet en 1999. Leur but est d'associer la société civile à la production des projets de territoire. Ils sont devenus obligatoires à partir de 2015. Un Codev est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. Il émet des avis sur les politiques de la collectivité.

Penser la démocratie comme un processus de recherche des bonnes politiques

Certes, la démocratie moderne est obligatoirement fondée sur le principe de représentativité via des élections, mais elle doit aussi contenir une dose significative de procédés participatifs, allant de grands rendez-vous ponctuels comme les référendums jusqu'à l'institution de systèmes de consultation continus. L'idéal démocratique ne saurait être un cadre fixé pour toujours et il est indispensable d'organiser en continu des allers-retours entre la décision publique et l'opinion des citoyens.

On peut se référer ici à la pensée du philosophe britannique John Dewey (1859-1952) qui prônait une conception de la démocratie comme une « enquête collective » (*Democracy as a shared process of inquiry*). Au départ, il s'agit d'un théoricien de l'éducation qui lie cette thématique à celle de la démocratie : l'éducation doit contribuer à socialiser les étudiants dans le sens d'une « *democratic way of life* ». Les enseignants, de leur côté doivent respecter la diversité d'être de leurs étudiants. Dans son ouvrage *The public and its problem* (Dewey, 1927) l'auteur décrit la démocratie comme un processus d'investigation et de résolution collective des problèmes, une forme de vie sociale fondée sur la communication et l'enquête partagée. En conséquence, les politiques doivent être considérées comme « des hypothèses de travail susceptibles d'ajustements constants selon les effets qu'elles produisent »¹³.

Un processus par lequel les politiques publiques seraient en permanence testées et réécrites apporterait une solution au problème majeur qu'observent tous les chercheurs intéressés par l'évaluation des politiques (quel qu'en soit le domaine : éducatif, social, environnemental...), à savoir qu'aucune n'est totalement satisfaisante même lorsqu'elle a été conçue intelligemment et pour la bonne cause. Toutes les politiques ont forcément des retombées négatives sur des domaines connexes et parfois sont même contre-productives sur le sujet qu'elles traitent. Il n'y a pas de honte à cela car la complexité du réel est considérable, mais le système politico-administratif qui conçoit les politiques devrait être ouvert au principe qu'il faudra certainement les réviser et quelque fois les supprimer une fois expérimentées « dans la vraie vie ». C'est là que le citoyen peut intervenir en qualité de « public » visé par la politique ou comme simple observateur. L'évaluation des politiques ne doit pas être seulement ou principalement le travail des « sachants » officiels. A une époque où l'action publique - et plus largement les institutions démocratiques - sont remises en cause, il faut multiplier les occasions de recueillir l'opinion des citoyens. En dans ce cadre les remontées d'information des territoires sont essentielles car ces derniers constituent un panel riche et varié de situations contextuelles.

¹³ Patrick Savidan, « Avec John Dewey, penser la démocratie comme enquête collective », *The Conversation* 2/10/2025. <https://theconversation.com/avec-john-dewey-penser-la-democratie-comme-enquete-collective-264434>

4. Conclusions sur la robustesse démocratique

Nous souhaitons conclure cette réflexion sur la démocratie dans ses rapports avec les territoires en soulignant l'enjeu très fort que représente la décentralisation dans une époque de crises graves et multiples. Un terme actuellement très employé est celui de *résilience*. Une question qui se pose naturellement est donc celle de la résilience des territoires face aux crises - climatique, environnementale, sanitaire, sécuritaire, etc. La décentralisation et la participation citoyenne peuvent-elles ou non contribuer à cette résilience ? A l'instar du biologiste Olivier Hamant nous préférons en fait parler ici de *robustesse*, terme désignant « le maintien d'un système stable malgré les fluctuations de son environnement ». L'idée de résilience implique une dimension d'apprentissage via la crise. Mais avant de considérer la résilience, il faut déjà se préoccuper de savoir si la crise ne va pas détruire le système considéré.

Le monde vivant est le champion de la robustesse mais ce n'est pas un système *optimisé*. En revanche les systèmes techniques les plus optimisés ne sont pas les plus robustes, et c'est probablement vrai aussi pour les institutions. Comme le vivant, la démocratie décentralisée et participative semble robuste. Elle favorise l'adéquation permanente des politiques à un contexte changeant. L'expérience des crises a mis en évidence l'importance du niveau local : on peut évoquer la contribution des circuits courts au développement durable ou la réindustrialisation comme stratégie de protection des systèmes nationaux. Dans les deux cas on ne recherche pas la réponse optimale aux conditions générales à un instant donné, mais une forme de robustesse dans le temps long. Il en va de même pour les stratégies d'isolement en situation de pandémie : l'isolement n'est pas une fin en soi, c'est même d'ordinaire contre-productif, mais c'est une stratégie utile en temps de crise.

La surprenante résistance de l'Ukraine à l'agression russe ne s'explique pas par un système de défense optimisé ni même un gouvernement très habile, mais par la capacité d'auto-organisation des citoyens sur le terrain. Dans ce cas il y a même une sorte de paradoxe : c'est parce que, historiquement, les citoyens se méfient du pouvoir central qu'ils ont pris eux-mêmes en charge beaucoup d'aspects de l'effort de défense. Actuellement l'armée professionnelle est fortement soutenue par ces formes d'auto-organisation citoyenne sur le terrain, ce qui lui accroît son efficacité. Il n'y a donc pas de contradiction entre moyens locaux et moyens centraux pour protéger la nation et sa démocratie naissante.

En Europe occidentale, nos sociétés anciennement démocratiques sont structurellement menacées par l'émergence de systèmes illibéraux à leurs portes et même en interne. Résister aux mirages du populisme est essentiel, pour nous et pour l'image que nous voulons projeter dans le monde. Pour que nos démocraties restent attractives elles doivent cependant s'adapter. A cette fin, nous pensons qu'il faut favoriser les procédures démocratiques associant les citoyens et les territoires. Il est possible que la *démocratie décentralisée et participative* soit plus complexe à mettre en œuvre et donc moins réactive dans certaines situations que les démocraties centralistes, mais pour le long terme c'est un gage de robustesse.