



# Le mirage de la décision

---

*Pourquoi la France gouverne par décret mais ne parvient pas à faire tenir ses décisions*

Un guide sur le déficit d'intégration — et comment la France peut reconnecter la décision à la légitimité.

**Björn Kenneth Holmström**

Mai 2026

*Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International*

Rapport Pays · France

<https://bjorkennethholmstrom.org/reports/france-decisiveness-mirage>

## 1. Résumé exécutif

La France semble être un État qui sait décider. L'architecture constitutionnelle de la Cinquième République concentre le pouvoir exécutif à un degré inégalé dans les autres démocraties occidentales. L'élite technocratique est parmi les plus accomplies du monde. Les réformes sont annoncées avec une clarté intellectuelle, une rapidité législative et une autorité présidentielle. Et pourtant, décennie après décennie, le même schéma se répète : une réforme audacieuse est annoncée, perçue comme imposée, accueillie par une mobilisation de masse, et soit retirée, diluée, soit imposée avec un mépris si visible pour l'opposition que la blessure de légitimité s'approfondit. La réforme suivante commence avec un réservoir de confiance moins profond. Le cycle se resserre.

La France n'échoue pas de manière aléatoire. Elle tourne dans une boucle stable.

Ce rapport soutient que cette boucle n'est ni une malédiction ni une fatalité culturelle. Elle est le symptôme d'un **déficit d'intégration** — une architecture connective manquante entre la décision nationale et la réalité locale, entre l'intensité symbolique et la mise en œuvre fonctionnelle, entre l'énergie de la critique et la possibilité de la co-création. La France ne manque pas de décisions. Elle manque de la capacité à prendre des décisions qui tiennent.

Le déficit d'intégration a deux dimensions qui se renforcent mutuellement. **Déficit externe** : un État hyper-centralisé qui produit des politiques uniformes sans aucune couche de traduction effective pour les adapter à des conditions territoriales diverses. **Déficit interne** : une arène politique qui amplifie le conflit et le symbolisme mais ne les transforme pas en synthèse, laissant l'énergie civique sans autre canal structuré que la rue. Le résultat est un système à haute énergie sans couche d'intégration — un système qui crépite d'intensité et s'épuise en spectacle.

La solution n'est pas une nouvelle liste de réformes annoncées depuis l'Élysée. Elle consiste à construire délibérément l'architecture manquante : une couche de traduction territoriale dotée d'une autorité et d'une capacité fiscale réelles, une infrastructure délibérative permanente qui donne un poids structuré à la voix des citoyens, et une culture d'expérimentation sans risque qui teste les politiques avant qu'elles ne deviennent des lois nationales. Ces investissements sont organisés autour de terrains d'essai vivants — transition énergétique, mobilité et logement intégrés — où les capacités externe et interne peuvent faire leurs preuves ensemble.

Le rapport nomme le système immunitaire politique qui résistera à toute mise à niveau de ce type : le réflexe centralisateur jacobin, le spectacle qui récompense le conflit au détriment de la construction, la rue qui fonctionne comme un veto parce qu'aucun canal délibératif n'existe. Il propose une architecture de transition qui travaille avec ces forces plutôt que contre elles — des zones de haute discrétion et de fort apprentissage, des chevaux de Troie régionaux, des pactes de financement trans-idéologiques, des pilotes sans risque d'échec, et une mise à l'échelle par attraction plutôt que par mandat.

La première étape concrète est un réseau de **Territoires d'Intégration Adaptative (TIA)** : 3 à 5 territoires pilotes dotés de mandats de gouvernance intégrés, d'assemblées citoyennes délibératives permanentes et de la flexibilité juridique pour expérimenter. Le succès ne se mesure pas seulement par les résultats, mais par la **demi-vie des politiques publiques** : combien de temps une réforme survit et reste efficace avant d'être annulée, diluée ou abandonnée.

La dimension européenne est essentielle. L'Allemagne, comme le soutient le rapport compagnon de cette série, souffre d'un déficit d'exécution — l'argent et les projets sont disponibles, mais la machinerie administrative pour les réaliser est fragmentée et lente. La France souffre d'un déficit d'intégration — les décisions sont prises rapidement mais ne perdurent pas. Ensemble, le moteur franco-allemand est à la fois lent et cassant. Réparer ces deux déficits est un intérêt stratégique européen.

La France possède d'immenses ressources : une clarté intellectuelle, une capacité d'État, un engagement civique et une fière tradition de demander des comptes au pouvoir. La tâche n'est pas d'abandonner ces forces, mais de leur donner l'architecture qui leur a toujours manqué — la couche de traduction, le canal délibératif, la permission d'expérimenter. La France n'a pas besoin de plus de décisions. Elle a besoin de décisions qui survivent au contact du réel. Ce n'est pas une question de volonté. C'est une question d'architecture. Et l'architecture peut être construite.

## 2. Le mirage de la décision

### 2.1 La boucle des réformes

La France n'échoue pas de manière aléatoire. Elle tourne dans une boucle stable.

La séquence est si familière que tout citoyen français raisonnablement attentif peut la réciter avant même qu'un ministre n'ait terminé sa conférence de presse. Une réforme est annoncée — audacieuse, nécessaire, présentée comme la seule voie responsable. Immédiatement, elle est perçue comme imposée : une abstraction parisienne, aveugle aux vies qu'elle va perturber. En quelques jours ou semaines, la rue se remplit. La mobilisation de masse suit, passionnée et performative, attirant l'attention morale de la nation. Le gouvernement, pris entre sa conviction et le spectacle de la résistance, recule. Il dilue la réforme, la reporte ou la retire entièrement. Un résidu d'amertume s'installe dans la sphère publique. La confiance s'érode d'un cran supplémentaire. La prochaine réforme, lorsqu'elle arrivera, commencera avec un réservoir de légitimité encore plus mince.

Puis le cycle recommence.

Ce n'est pas l'histoire d'un gouvernement ou d'une époque particulière. Les réformes Juppé de 1995 tentaient de restructurer les retraites et la Sécurité sociale ; des semaines de grèves ont forcé leur abandon. Le Contrat Première Embauche de 2006 était censé faciliter l'emploi des jeunes ; les blocages étudiants et les défilés syndicaux l'ont tué avant qu'il ne puisse entrer en vigueur. La taxe carbone qui a déclenché le mouvement des

*gilets jaunes*

en 2018 était économiquement rationnelle, écologiquement urgente — et politiquement morte en quelques mois. La réforme des retraites de 2023, imposée par un tour de passe-passe constitutionnel, a survécu sur le papier mais a laissé une blessure qui façonnera la politique française pour une génération.

Chacun de ces épisodes avait sa propre texture, ses propres revendications, ses propres protagonistes. Mais la structure sous-jacente était la même : **une décision produite par un centre compétent, perçue comme illégitime par une partie significative de la population, contestée par des moyens extra-institutionnels, et finalement métabolisée en dommage politique plutôt qu'en politique durable.**

La France n'a pas résolu cette boucle. Elle a appris à vivre avec, à l'anticiper, à la budgétiser dans la monnaie des carrières ministérielles et des cotes de popularité présidentielle. La boucle est devenue le rayonnement de fond de la gouvernance française. Ce rapport soutient qu'elle n'est pas inévitable. Elle est le symptôme d'un déficit spécifique et diagnosticable — un déficit d'intégration — qui peut être traité une fois qu'il est nommé.

---

## 2.2 L'histoire de surface : Un état qui agit

De loin, la France ressemble à un État qui sait décider.

L'architecture constitutionnelle de la Cinquième République, conçue par Charles de Gaulle pour surmonter la paralysie parlementaire de la Quatrième, concentre le pouvoir exécutif à un degré inégalé dans les autres démocraties occidentales. Le Président, lorsqu'il est soutenu par une majorité législative, peut gouverner presque par décret. Le mécanisme des *ordonnances* permet à l'exécutif de légiférer dans des domaines normalement réservés au Parlement. La procédure du 49.3 — utilisée le plus récemment dans la bataille des retraites — permet au gouvernement de faire passer une législation sans vote, défiant l'opposition de renverser le gouvernement en réponse.

Derrière cette machinerie institutionnelle se tient une élite technocratique d'une distinction authentique. Les

*grandes écoles*

— l'ENA, Polytechnique, Sciences Po — produisent une classe dirigeante imprégnée de la tradition cartésienne du raisonnement abstrait, de la clarté d'expression et de la confiance dans la possibilité d'une administration rationnelle. Lorsqu'un haut fonctionnaire français présente une réforme, elle arrive généralement avec une logique impeccable, une rédaction juridique minutieuse et le sentiment que l'intérêt général a été identifié et peut maintenant être mis en œuvre.

Pendant une grande partie de la période d'après-guerre, ce modèle a fonctionné. Il a construit le train à grande vitesse, l'infrastructure nucléaire et l'un des systèmes de santé les plus respectés du monde. Il a transformé une société rurale en une puissance industrielle moderne. L'État français, au meilleur de sa forme, est capable d'ambition, de cohérence et d'un véritable service public. Ceux-ci restent des atouts réels, pas seulement des souvenirs nostalgiques. La capacité de concevoir des réformes audacieuses n'est pas le problème de la France. Le problème se situe en aval.

---

## 2.3 La réalité : Une décision fragile

L'apparence de force dissimule une réalité opérationnelle plus fragile. Les réformes françaises sont fréquemment annoncées avec confiance, puis contestées, diluées ou abandonnées. Ce qui ressemble à de la décision au moment de la proclamation s'avère, à y regarder de plus près, être une forme de fragilité. L'État peut pousser, mais il peine à faire tenir la poussée.

Les chiffres racontent une partie de l'histoire. La dépense publique française se situe autour de 57 % du PIB — parmi les plus élevées du monde développé. L'État dispose de ressources substantielles, et il les déploie. Pourtant, la confiance dans le gouvernement national oscille autour de 29 %, selon des sondages récents, et

décline depuis des années. Les citoyens rapportent un sentiment omniprésent que les services publics se détériorent, que l'État est simultanément omniprésent et absent, que les impôts qu'ils paient ne leur reviennent pas sous forme de biens publics visibles et fiables.

C'est l'édition française du mirage de la dépense : la croyance que plus de dépenses publiques, plus d'autorité étatique, ou un décret de réforme décisif de plus résoudra la dysfonction sous-jacente. L'argent est alloué, le décret est signé, et le système absorbe les deux sans produire le résultat attendu. Le niveau élevé de dépense publique ne correspond pas à un niveau élevé de valeur publique perçue. L'exécutif fort ne correspond pas à un taux élevé de succès politique durable. Quelque chose dans l'architecture entre l'intention et le résultat est défaillant.

Le mouvement des *gilets jaunes* de 2018-19 en a été une démonstration particulièrement vive. Le déclencheur était une augmentation de la taxe sur les carburants — écologiquement rationnelle, fiscalement cohérente, et annoncée avec la confiance parisienne habituelle. Mais la taxe a été perçue, à juste titre, comme indifférente à la vie de ceux qui dépendent de la voiture pour naviguer dans la France périurbaine et rurale, où les transports publics sont rares et les distances longues. L'État avait pris une décision à *propos* de ces populations sans prendre une décision *avec* elles. Le résultat ne fut pas un ajustement politique mais une conflagration nationale qui a consumé la majeure partie de deux années et s'est terminée par le retrait de la taxe. L'État a agi. La décision n'a pas survécu au contact de la réalité.

C'est le schéma que décrit la Boucle des Réformes. Ce n'est pas un échec de politiciens individuels ou d'administrations spécifiques. C'est une propriété émergente d'un système qui peut produire des décisions mais ne peut pas les intégrer — ne peut pas les connecter à l'expérience vécue des citoyens, ne peut pas absorber et métaboliser la dissidence, ne peut pas traduire l'intention abstraite en réalité locale durable.

---

## 2.4 Les atouts inexploités de la France

Avant de plonger dans le diagnostic, il vaut la peine de s'arrêter pour reconnaître ce que la France a pour elle. Trop d'analyses des difficultés du pays se lisent comme si la nation était un patient ayant besoin d'être sauvé. Ce n'est pas l'esprit de ce rapport.

La France possède un ensemble de forces authentiques et durables qu'un système de gouvernance plus compétent pourrait mobiliser plutôt que réprimer. La culture intellectuelle du pays, enracinée dans une tradition cartésienne de questionnement rigoureux, reste un atout mondial. La volonté de confronter l'autorité — de débattre, de protester, d'exiger que le pouvoir se justifie — n'est pas une pathologie. C'est une ressource démocratique. La capacité administrative de l'État, malgré toute sa rigidité, comprend des cadres de fonctionnaires talentueux et motivés qui ont rejoint le gouvernement pour servir le bien public. Et le niveau

d'énergie civique — le fait que des millions de citoyens français descendent dans la rue, s'engagent dans une délibération collective et se soucient profondément des affaires publiques — fait l'envie de nombreuses démocraties où l'apathie est le problème le plus profond.

La question n'est donc pas que la France manque d'énergie, de talent ou d'ambition. C'est que ces ressources ne sont pas intégrées. L'énergie de la rue n'a aucun canal structuré vers la politique. Le talent de la fonction publique est piégé dans des silos qui découragent la collaboration intersectorielle et l'expérimentation locale. La clarté cartésienne du débat génère de la chaleur mais rarement de la lumière. Le système est riche en actifs et pauvre en architecture qui permettrait à ces actifs de se combiner en quelque chose de plus grand que leur somme.

C'est le déficit d'intégration dans sa forme la plus tangible. Et au cœur de ce déficit se trouve une tension que la culture politique française n'a jamais pleinement affrontée.

---

## 2.5 La tension cachée : Égalité contre adaptabilité

La tradition républicaine française traite l'égalité comme un premier principe. La devise est gravée sur chaque bâtiment public :

*Liberté, Égalité, Fraternité*

. Et dans l'interprétation dominante, l'égalité en est venue à signifier quelque chose d'assez spécifique : l'uniformité. Les mêmes règles pour tous, partout. Les mêmes droits, les mêmes obligations, les mêmes services publics, quelles que soient les circonstances locales. Toute déviation de cette uniformité est soupçonnée de saper le caractère universel de la République elle-même.

C'est un instinct noble. Il protège contre les tyrannies locales, empêche un patchwork de privilèges et reflète un engagement profond envers la dignité égale de chaque citoyen. Mais il crée aussi un problème structurel que la boucle des réformes rend douloureusement visible.

Les solutions uniformes, par nature, ne peuvent pas être adaptées à des réalités locales diverses. Ce qui fonctionne dans le tissu urbain dense de l'Île-de-France peut être désastreux dans un département rural en dépeuplement. Ce qui est raisonnable pour un jeune professionnel à Lyon peut être intenable pour un parent isolé dans une zone périurbaine sans transports publics. Lorsque le centre impose une règle uniforme, il garantit que la règle conviendra mal à certains contextes. Ceux qui sont mal servis par la règle la vivent non comme un traitement égal mais comme une indifférence institutionnelle — comme un État qui prétend parler pour tous tout en ignorant leurs vies particulières.

Le résultat est la collision qui alimente la boucle. Les solutions uniformes entrent en collision avec des réalités diverses. La collision produit de la résistance. La résistance, en l'absence de canaux délibératifs structurés, devient protestation. La protestation, amplifiée par le spectacle politique, force le centre à reculer — ou à passer en force avec un mépris si visible pour l'opposition que la blessure de légitimité s'approfondit.

Ce n'est pas un argument contre l'égalité. C'est un argument que la compréhension actuelle de l'égalité — l'égalité comme uniformité — rend le système moins capable de délivrer ce que l'égalité promet réellement : un État qui sert bien tous ses citoyens. Une république plus adaptative n'abandonnerait pas l'universalisme. Elle l'approfondirait, en apprenant à distinguer entre les principes qui doivent être uniformes et la mise en œuvre qui doit être sensible au contexte. Cette distinction est actuellement absente de la culture de gouvernance française. La construire est l'une des tâches centrales de l'architecture d'intégration que ce rapport propose.

---

## 2.6 La vraie question

À ce stade, une impatience familière peut surgir.

*Alors, quelle est la réponse ? Quelles réformes la France devrait-elle adopter ? Que devrait faire le gouvernement ?*

L'argument de ce rapport est que la forme même de ces questions fait partie du problème. Elles supposent que le prochain décret, le prochain paquet de réformes, le prochain moment de décision exécutive brisera la boucle — alors que toutes les preuves suggèrent que la boucle est générée par l'architecture du système, pas par le contenu d'une politique particulière.

La vraie question n'est pas « Que devrait réformer la France ensuite ? » C'est « Comment la France devient-elle capable de soutenir les réformes qu'elle sait déjà nécessaires ? » Le défi n'est pas d'identifier la politique correcte — bien que de bonnes politiques comptent. Le défi est de construire la capacité d'intégration qui permet à toute politique d'être traduite intelligemment en réalité locale, d'absorber et d'apprendre de la dissidence, et de persister assez longtemps pour produire des résultats.

Le reste de ce rapport est consacré à cette question. Il diagnostique le déficit d'intégration dans ses dimensions externe et interne. Il décrit à quoi ressemblerait la reconstruction de la capacité d'intégration dans la pratique. Il nomme le système immunitaire politique qui résistera à un tel effort. Et il propose une première étape concrète : un ensemble de pilotes territoriaux d'intégration conçus pour démontrer, en dessous du seuil du spectacle national, qu'une manière différente de gouverner est possible — et qu'elle fonctionne.

La France n'a pas besoin de plus de décisions. Elle a besoin de décisions qui survivent au contact du réel. Ce n'est pas une question de volonté. C'est une question d'architecture.

## 2. Le déficit d'intégration : un nouveau diagnostic

### 2.1 Ce que « capacité d'intégration » signifie

Le terme « intégration » a une résonance bureaucratique. Dans les cercles politiques européens, il renvoie souvent à l'insertion des immigrés dans les sociétés d'accueil, ou à l'harmonisation des réglementations entre les États membres. Ce n'est pas de cela qu'il s'agit ici.

La capacité d'intégration, au sens qui importe pour la situation actuelle de la France, est la capacité d'un système de gouvernance à connecter. À connecter le centre au territoire — afin que les décisions nationales soient informées par la connaissance locale et adaptées aux conditions locales. À connecter la décision à la légitimité — afin que ceux qui sont affectés par une politique aient une contribution significative à sa conception et ressentent un sentiment d'appropriation de ses résultats. À connecter la critique à la co-création — afin que l'énergie de la dissidence, que la France possède en abondance, devienne une ressource pour de meilleures politiques plutôt qu'un veto sur tout changement. Et à connecter l'ambition symbolique à la mise en œuvre fonctionnelle — afin que ce qui est annoncé à Paris devienne ce qui est vécu dans la vie des citoyens.

Lorsque la capacité d'intégration est élevée, une société peut absorber le conflit, traduire des objectifs abstraits en améliorations concrètes et soutenir les réformes assez longtemps pour qu'elles fonctionnent. Lorsqu'elle est faible, même la politique la plus intelligente s'effondre sous le poids de sa propre imposition. La réforme est annoncée, la rue se remplit et le gouvernement recule. Non pas parce que la politique était mauvaise, mais parce que le système manquait du tissu conjonctif pour la rendre légitime, locale et durable.

La métaphore centrale de ce rapport est que la France est un **système à haute énergie sans couche d'intégration**. L'énergie est partout. Elle est dans la brillance intellectuelle des diplômés des *grandes écoles* qui conçoivent les réformes. Elle est dans la passion des manifestations de rue qui s'y opposent. Elle est dans l'ambition du Président qui mise son mandat sur la transformation. Elle est dans l'engagement civique des citoyens qui se soucient profondément de la direction de leur pays. Ce n'est pas une société qui souffre d'apathie, de passivité ou d'une pénurie d'idées. C'est une société qui crépite d'intensité.

Mais l'intensité sans architecture n'est pas une stratégie. C'est une tempête. Et la France vit à l'intérieur de cette tempête depuis des décennies, prenant le tonnerre pour du débat et les éclairs pour de la décision. Le déficit d'intégration est l'absence des structures, des habitudes et des institutions qui canaliserait toute cette énergie vers des résultats qui durent.

Ce déficit a deux dimensions — externe et interne — et elles se nourrissent mutuellement dans une boucle aussi stable que destructrice.

---

## 2.2 La couche de traduction manquante

Avant d'examiner chaque dimension séparément, il est utile d'identifier le vide architectural le plus important. Il se situe entre la décision nationale et la réalité locale — et actuellement, en France, presque rien n'occupe cet espace.

Une politique nationale est, par nécessité, abstraite. Elle est rédigée à Paris par des généralistes hautement qualifiés qui doivent concevoir des règles qui s'appliquent, en principe, à l'ensemble du territoire. Mais le territoire n'est pas uniforme. Les conditions d'un quartier prioritaire à Marseille ne sont pas celles d'une commune viticole de la Gironde. Les besoins en infrastructures d'un village de montagne dans les Hautes-Alpes ne sont pas ceux d'une technopole de la banlieue toulousaine. Une réforme qui a un sens parfait sur la planche à dessin d'un ministère doit, à un moment donné, être traduite — adaptée, contextualisée, inscrite — dans les réalités spécifiques des lieux où elle va effectivement opérer.

Dans un système de gouvernance sain, cette traduction est effectuée par une couche intermédiaire épaisse : des autorités régionales dotées d'une autonomie réelle, des gouvernements locaux ayant une capacité fiscale, des organisations intermédiaires de confiance qui font le pont entre l'État et la société, et une culture d'adaptation pragmatique qui permet aux agents publics de première ligne d'ajuster les règles aux circonstances sans attendre la permission du siège.

La France a systématiquement vidé cette couche intermédiaire de sa substance. La tradition jacobine, renforcée par des siècles d'instinct centralisateur, concentre l'autorité au sommet et s'étonne ensuite que la base ne se reconnaisse pas dans les décisions qui descendent sur elle. Les

*échelons*

qui existent — communes, intercommunalités, départements, régions — se chevauchent de manière à brouiller les responsabilités, se font concurrence pour les ressources et laissent encore de vastes lacunes dans la capacité de traduire l'intention nationale en action locale.

Le résultat est un système avec un cerveau puissant et un corps faible. La décision est forte. La traduction est faible. La mise en œuvre est fragile. Ce n'est pas une observation philosophique. C'est une description architecturale de la raison pour laquelle la boucle des réformes française se répète.

---

## 2.3 Déficit externe : le matériel

La capacité externe est l'infrastructure institutionnelle et physique par laquelle les décisions collectives voyagent de l'intention au résultat. Elle inclut la répartition de l'autorité entre les niveaux de gouvernement, les systèmes d'information qui permettent aux décideurs de voir ce qui se passe sur le terrain, les

canalisations administratives qui fournissent les services, et les cadres juridiques qui permettent — ou empêchent — l'expérimentation.

Lorsque la capacité externe est élevée, un gouvernement peut concevoir une politique au centre, la traduire intelligemment aux niveaux régional et local, l'adapter au contexte, la mettre en œuvre efficacement, et apprendre des résultats. Lorsque la capacité externe est faible, le centre décrète et la périphérie endure — parfois obéit, parfois résiste, rarement co-crée.

Le déficit externe de la France n'est pas principalement une question de compétence. L'État français emploie des personnes compétentes et dévouées à tous les niveaux. Le déficit est structurel. Il est le résultat d'un système qui centralise l'autorité tout en fragmentant le paysage administratif, qui contrôle étroitement d'en haut tout en assurant une coordination faible latéralement, et qui prise l'uniformité sur l'adaptabilité au point où l'innovation locale devient presque impossible.

L'hyper-centralisation est bien connue. Paris reste le centre de gravité de la vie politique, économique et culturelle à un degré inégalé dans les autres grandes nations européennes. Les décisions politiques majeures sont prises par un petit cercle d'acteurs au sein de l'exécutif, souvent avec une consultation limitée au-delà de la capitale. Les

*préfets*

, qui représentent l'État dans les territoires, sont nommés par Paris et lui rendent compte ; leur rôle consiste davantage à assurer la conformité qu'à permettre l'initiative locale. L'autonomie fiscale des régions et des intercommunalités est parmi les plus faibles de l'OCDE. Lorsqu'un maire veut expérimenter une nouvelle approche du transport urbain ou du logement social, le chemin pour y parvenir serpente à travers un labyrinthe de réglementations nationales, de subventions conditionnées et d'approbations administratives qui peuvent prendre des années à naviguer.

En même temps, le paysage administratif est encombré de couches qui se chevauchent — le fameux

*mille-feuille territorial*

— qui brouillent la responsabilité sans distribuer de pouvoir significatif. Un citoyen confronté à un service public défaillant n'a souvent aucune idée de quel niveau de gouvernement est responsable, parce qu'en pratique, aucun niveau ne l'est seul. La responsabilité est partagée, ce qui signifie qu'elle est diffuse, ce qui signifie qu'elle est évitée.

L'absence d'une culture de prototypage des politiques publiques aggrave le problème. Le processus législatif français est conçu pour produire des lois nationales, uniformément applicables, après un débat exhaustif à Paris. Il n'existe pas de tradition forte d'expérimentation sans risque à l'échec au niveau régional, où une nouvelle approche peut être testée à petite échelle, évaluée honnêtement, et soit abandonnée sans catastrophe politique, soit étendue avec des preuves de succès. Les rares expérimentations qui ont lieu — les

*expérimentations*

autorisées au titre de l'article 37-1 de la Constitution ou par des clauses législatives spécifiques — restent marginales, sous-financées et largement ignorées par la conversation politique nationale.

La couche intermédiaire manquante n'est pas seulement un désagrément administratif. C'est une explication structurelle de la raison pour laquelle les réformes françaises semblent si souvent imposées. Il y a trop peu d'institutions ayant la légitimité, les ressources et la connaissance locale pour prendre un cadre national et le faire fonctionner dans un lieu spécifique. La décision saute directement du cabinet du ministre au pas de la porte du citoyen, et parce qu'aucune traduction n'a eu lieu en chemin, le citoyen vit la politique comme une intrusion étrangère. Les

*gilets jaunes*

n'avaient pas tort de sentir que la taxe carbone avait été conçue sans eux. Ils percevaient avec justesse une défaillance d'intégration.

---

## 2.4 Déficit interne : le système d'exploitation

Si le déficit externe est le matériel manquant — la couche de traduction, la capacité territoriale, l'infrastructure d'expérimentation — le déficit interne est le logiciel manquant. C'est la capacité cognitive, émotionnelle et culturelle collective avec laquelle le système politique français perçoit, interprète et répond à la complexité.

La France ne souffre pas d'une passivité de l'esprit. Au contraire. Le pays possède l'une des traditions de pensée critique les plus sophistiquées du monde. Le scepticisme cartésien — le doute systématique qui questionne toute autorité reçue — n'est pas une mode académique importée. Il est tissé dans l'identité intellectuelle nationale. La capacité d'analyser, de critiquer, de démasquer les intérêts cachés, d'exiger que le pouvoir se justifie : ce sont de véritables atouts. Ils sont essentiels à la santé démocratique. Aucune analyse sérieuse des difficultés de la France ne devrait commencer par pathologiser sa tradition critique.

Mais l'intelligence critique sans canal constructif est comme un moteur puissant sans transmission. Elle génère un couple énorme, mais rien n'atteint les roues. Le déficit interne de la France n'est pas que les citoyens se méfient de l'autorité — un certain scepticisme envers le pouvoir est civiquement nécessaire. C'est que le système ne fournit aucune voie structurée par laquelle cette méfiance peut être convertie en co-création. La méfiance génère de la chaleur. Elle remplit les ondes de dénonciation. Elle remplit les rues de foules. Mais elle ne génère pas, dans l'architecture actuelle, de meilleures législations, des institutions plus réactives, ou des réformes qui survivent.

Il est utile de distinguer deux formes de méfiance. **La méfiance épistémique** est le questionnement sain des affirmations, la demande de preuves, le refus d'accepter l'autorité selon ses propres termes. C'est l'héritage cartésien, et c'est une ressource démocratique. **La méfiance systémique** est la condition dans laquelle aucune institution n'est crue agir de bonne foi, aucun processus n'est considéré comme légitime, et aucun résultat n'est accepté comme juste — indépendamment des preuves. La méfiance systémique n'est pas une posture cognitive. C'est un climat social. Et en France, le climat se détériore depuis des décennies.

Cette détérioration est intimement liée à la nature du spectacle politique français. L'arène politique nationale ne fonctionne pas comme un processeur. Elle fonctionne comme un amplificateur. Elle amplifie le conflit — chaque désaccord devient un drame moral, chaque grève un référendum sur la légitimité du gouvernement. Elle amplifie le symbolisme — la parole du Président, la fioriture rhétorique du ministre, l'indignation du député — tout en ne donnant presque aucune visibilité au travail lent et sans gloire de la mise en œuvre et de l'adaptation. Et elle amplifie la température émotionnelle de la vie publique, faisant de la délibération calme une trahison de la conviction, et du compromis une reddition de principe.

Ce n'est pas la faute des médias seuls, ou d'un style politique particulier. C'est une propriété émergente d'un système dans lequel le niveau symbolique — le royaume de la rhétorique nationale, de l'autorité présidentielle et de la clarté idéologique — est devenu presque entièrement déconnecté du niveau fonctionnel où les politiques touchent effectivement les vies. Le Président annonce une grande transformation ; le citoyen fait l'expérience d'un service de bus qui se détériore. L'écart entre les deux est le déficit d'intégration rendu visible. Et le spectacle prospère dans cet écart, le remplissant de bruit plutôt que de le réduire par l'action.

La Convention Citoyenne pour le Climat de 2019-20 offre un cas révélateur. Sous la pression de la crise des

*gilets jaunes*

, le gouvernement a convoqué 150 citoyens tirés au sort pour délibérer sur la politique climatique. Le processus était sérieux, bien facilité, et a produit un ensemble de propositions ambitieuses et réfléchies. C'était une démonstration que les citoyens français, lorsqu'on leur donne l'architecture pour délibérer plutôt que simplement dénoncer, sont plus que capables de raisonnement complexe et tourné vers l'avenir. De nombreuses propositions de la Convention ont été partiellement ou totalement adoptées dans la Loi Climat et Résilience. Mais des recommandations clés — y compris celles touchant aux domaines les plus politiquement sensibles — ont été ignorées ou diluées. L'exécutif a traité la Convention comme un exercice consultatif, non comme un partenaire de co-législation. Le résultat a été un résidu de cynisme : une preuve supplémentaire, pour ceux qui en avaient besoin, que l'État demande leur avis aux citoyens et fait ensuite ce qu'il avait prévu depuis le début.

Ce n'est pas un argument contre les assemblées citoyennes. C'est une illustration de ce qui arrive lorsque le système d'exploitation interne reste inchangé : même un processus délibératif bien conçu est absorbé dans le spectacle plutôt qu'autorisé à transformer l'architecture de décision. Le déficit interne n'est pas un manque de bonnes intentions. C'est un manque de structures institutionnelles qui prennent la délibération assez au sérieux pour lui donner un poids réel, et un manque d'habitudes culturelles qui valorisent la synthèse sur la victoire.

---

## 2.5 Comment les deux déficits se renforcent mutuellement

Les déficits externe et interne ne sont pas indépendants. Ils forment une boucle de renforcement qui se resserre à chaque itération.

Le déficit externe — le matériel hyper-centralisé, aveugle au territoire, pauvre en traduction — produit des politiques qui échouent localement. Une taxe carbone qui avait un sens dans l'abstrait entre en collision avec les réalités de la vie périurbaine et déclenche une crise nationale. Une réforme des retraites qui semble nécessaire sur les tableaux du ministère est vécue comme une agression par des millions de travailleurs dont les circonstances spécifiques n'ont jamais été véritablement considérées. Ces échecs ne sont pas des accidents. Ils sont la conséquence prévisible d'un système qui ne peut pas traduire.

Lorsque les politiques échouent, la confiance s'érode. Les citoyens concluent, non sans raison, que l'État ne les comprend pas et ne se soucie pas d'essayer. La méfiance systémique s'approfondit. Le système d'exploitation interne, déjà enclin à amplifier le conflit plutôt qu'à le traiter, devient encore plus volatil. La prochaine réforme commence avec un stock de légitimité encore plus bas, rendant l'échec encore plus probable.

En réponse, le centre typiquement ne décentralise pas et n'investit pas dans la traduction. Il fait le contraire. Il resserre le contrôle. Il redouble le spectacle de l'action décisive, utilisant les outils de l'autorité exécutive — le 49.3, les *ordonnances*, l'adresse présidentielle — pour faire passer des politiques par-dessus la tête d'une population résistante. Cela produit des victoires à court terme qui sont aussi des accélérateurs à long terme de la boucle. La réforme est adoptée. La blessure de légitimité s'approfondit. La prochaine collision se prépare.

Briser ce cycle exige de traiter les deux dimensions simultanément. Mettre à niveau le matériel externe sans mettre à niveau le système d'exploitation interne produirait des politiques mieux conçues qui entrent toujours en collision avec le mur de la méfiance systémique. Cultiver une culture politique plus délibérative sans l'infrastructure institutionnelle pour traduire la délibération en mise en œuvre produirait plus de frustration, pas moins. Le déficit d'intégration est une chose unique à deux visages. Il doit être affronté par une réponse cohérente.

La prochaine section décrit à quoi cette réponse ressemble en pratique : comment la France peut construire la couche de traduction externe, cultiver la capacité délibérative interne, et créer des terrains d'essai vivants où l'intégration fait ses preuves.

---

### 3. À quoi ressemble la construction de la capacité d'intégration

Le diagnostic du déficit d'intégration porte une implication pratique : si le problème central de la France n'est pas une pénurie de décisions mais un manque d'architecture connective, alors la tâche centrale n'est pas de produire une meilleure liste de réformes. C'est de construire la couche de traduction, l'infrastructure délibérative et la capacité territoriale qui rendent les réformes viables en premier lieu — puis de laisser cette capacité révéler ce qui vaut la peine d'être fait ensuite.

Cette section décrit à quoi ressemble cet investissement en pratique. Elle est organisée autour de trois catégories : mettre à niveau le matériel externe de traduction, cultiver le système d'exploitation délibératif interne, et créer des terrains d'essai vivants où les deux font leurs preuves ensemble. Aucune de ces catégories n'est un secteur. Aucune n'appartient à un ministère unique. Elles sont le substrat habilitant sur lequel les futures décisions sectorielles s'intégreront ou se déferont.

---

#### 3.1 Mettre à niveau la traduction externe : rééquilibrage territorial et institutions médiatrices

Si le déficit externe de la France est l'absence d'une couche de traduction entre l'intention nationale et la réalité locale, alors l'investissement au rendement le plus élevé est d'en construire une. Il ne s'agit pas de décentralisation cosmétique ni d'ajouter un *échelon* supplémentaire à la carte administrative déjà encombrée. Il s'agit de donner aux territoires — les *intercommunalités*, les *bassins de vie*, les régions — les trois choses qui leur manquent actuellement : une autorité véritable, une capacité fiscale et la densité institutionnelle pour assurer la médiation entre l'État et le citoyen.

**Une véritable autorité territoriale.** La France a des couches de gouvernement local, mais leurs pouvoirs sont circonscrits et se chevauchent. Un *maire* est peut-être le représentant le plus visible de la République, mais lorsqu'il s'agit de logement, de transport ou de politique énergétique, les leviers sont détenus à Paris ou répartis entre tant d'organismes concurrents que personne n'est responsable. La première mise à niveau consiste à clarifier la responsabilité et à lui donner du mordant. Les régions et les intercommunalités devraient se voir accorder un véritable pouvoir de décision sur la planification spatiale intégrée — logement, mobilité, énergie et développement économique traités comme un espace de conception unique — avec les instruments juridiques et fiscaux pour agir. Ce n'est pas du fédéralisme. C'est de la subsidiarité fonctionnelle : le principe selon lequel les décisions doivent être prises au niveau où vivent l'information pertinente et les populations concernées.

**Autonomie fiscale.** Une autorité véritable exige de véritables budgets. Actuellement, les finances locales en France sont un maquis de dotations conditionnelles, de subventions fléchées et d'assiettes fiscales déterminées au niveau central. Cela donne à l'État un levier énorme — et prive les localités de la capacité de

fixer des priorités, d'expérimenter de nouvelles approches ou de construire le muscle administratif que la planification à long terme exige. Une réforme orientée vers la capacité transférerait une part significative des recettes publiques au niveau territorial, assortie d'une responsabilité transparente pour les résultats. L'objectif n'est pas d'affamer le centre mais de donner à la périphérie les ressources pour traduire les ambitions nationales en action locale.

**Reconstruire le milieu médiateur.** Entre le ministère à Paris et le citoyen dans la rue, la France a besoin de plus d'institutions capables de faire le pont. Cela signifie investir dans la capacité des gouvernements locaux, mais aussi dans l'écosystème d'associations, de *syndicats*, de réseaux professionnels et d'organisations civiques qui forment le tissu conjonctif d'une démocratie saine. Les *gilets jaunes* ont émergé d'un vide de représentation : les syndicats ne parlaient pas pour les navetteurs périurbains, les partis ne les mobilisaient pas, et l'État ne les voyait pas. Combler ce vide exige une stratégie délibérée d'investissement institutionnel — soutenir les organisations qui peuvent agréger les intérêts, faciliter le dialogue et faire remonter la connaissance locale.

**Une culture de prototypage des politiques publiques.** L'imagination législative française a pour défaut la loi nationale. C'est profondément ancré dans la culture républicaine : l'idée que la volonté générale, une fois exprimée, s'applique uniformément. Mais les problèmes complexes ne cèdent pas aux solutions uniformes, et la tentative de les imposer génère le retour de bâton que la boucle des réformes décrit. Une alternative est disponible : une culture systématique d'expérimentation avant la législation. Les mécanismes constitutionnels et juridiques existent déjà sous forme embryonnaire — l'article 72 permet aux collectivités territoriales de déroger aux réglementations nationales à des fins expérimentales. Mais la pratique reste marginale, sous-financée et politiquement invisible. Une mise à niveau sérieuse de la traduction ferait de l'expérimentation territoriale une partie routinière, respectée et bien évaluée du processus politique. Piloter d'abord. Évaluer honnêtement. Étendre ce qui fonctionne. Abandonner ce qui ne fonctionne pas. Ce n'est pas une attaque contre l'universalisme républicain. C'est la méthode par laquelle les principes universels sont amenés à fonctionner dans un territoire diversifié.

**Infrastructure numérique pour l'équité territoriale.** Une couche de traduction a aussi besoin d'information. L'État ne peut pas s'adapter à des réalités qu'il ne peut pas voir. Une plateforme numérique nationale qui intègre les données sur le logement, le transport, l'énergie, la santé et les indicateurs environnementaux — accessible à la fois aux décideurs et aux citoyens — rendrait visibles les variations territoriales que les politiques uniformes ignorent actuellement. Ce n'est pas un tableau de bord parisiano-centré pour technocrates. C'est un commun informationnel distribué qui donne aux régions et aux municipalités les moyens de comprendre leurs propres situations, de modéliser les effets probables de différents choix politiques et de se coordonner avec leurs voisins sans attendre l'instruction d'en haut.

Ces cinq investissements — une véritable autorité territoriale, l'autonomie fiscale, un milieu médiateur, une culture de prototypage et une infrastructure numérique — constituent une mise à niveau cohérente de la traduction externe. Ils se renforcent mutuellement. Ensemble, ils créeraient le tissu institutionnel qui n'existe

actuellement pas entre la décision nationale et la réalité locale. La politique ne sauterait plus du cabinet du ministre au pas de la porte du citoyen. Elle voyagerait à travers des institutions capables d'adapter, d'expliquer et d'inscrire. La couche de traduction ne serait plus manquante.

---

### 3.2 Cultiver l'intégration interne : l'infrastructure délibérative

Si la mise à niveau externe construit le matériel de la traduction, la mise à niveau interne construit le logiciel de l'intégration. La culture politique française est riche en critique et pauvre en synthèse. La tâche n'est pas de supprimer l'énergie critique — ce serait à la fois impossible et indésirable — mais de lui donner une architecture. De construire des canaux par lesquels la dissidence peut devenir co-création, et la délibération peut devenir décision.

**Des assemblées ponctuelles aux organes délibératifs permanents.** La Convention Citoyenne pour le Climat a démontré que des citoyens ordinaires, lorsqu'on leur donne du temps, de l'information et de la facilitation, sont capables de s'attaquer à des questions complexes et techniquement exigeantes et de produire des propositions cohérentes et ambitieuses. Elle a également démontré que l'exécutif, dans la configuration actuelle, est libre de les ignorer. La prochaine étape n'est pas une autre assemblée ponctuelle convoquée à la discrétion du Président. C'est l'institutionnalisation de la démocratie délibérative à plusieurs niveaux — national, régional et local — avec une existence formelle, un accès garanti à l'information et un droit statutaire à une réponse du gouvernement. Une Chambre citoyenne permanente, ou un réseau de conseils délibératifs régionaux, ferait passer le système d'exploitation politique d'un système qui consulte occasionnellement à un système qui intègre structurellement.

**Réponse obligatoire et raffinement itératif.** Le principe de conception clé est que la délibération doit avoir des conséquences. Si une assemblée citoyenne produit des recommandations, le gouvernement doit répondre publiquement, expliquer quelles propositions il adoptera et lesquelles il n'adoptera pas, et donner des raisons qui peuvent être examinées. Ce n'est pas un veto. C'est un mécanisme de transparence qui force l'exécutif à s'engager sérieusement plutôt que de manière performative. Avec le temps, le processus devient itératif : l'assemblée affine ses propositions à la lumière de la réponse du gouvernement, le gouvernement adapte ses politiques à la lumière du raisonnement de l'assemblée, et la confiance s'accumule à travers des interactions répétées et visibles.

**La littératie des futurs comme compétence civique.** Une culture politique qui est perpétuellement surprise par les événements ne peut pas bien gouverner. La France doit investir dans la capacité à penser l'avenir de manière structurée et pluraliste — non pas pour prédire ce qui arrivera, mais pour élargir l'éventail des futurs plausibles qui peuvent être imaginés et préparés. Des programmes de littératie des futurs, intégrés dans les écoles, les universités, la formation de l'administration publique et les organisations communautaires, feraient progressivement passer le système d'exploitation collectif de réactif à anticipatif. Ce n'est pas un luxe. C'est une composante essentielle d'un État qui veut gouverner plutôt qu'être gouverné par les événements.

**Des canaux pour la critique qui mènent à la synthèse.** L'investissement en capacité interne le plus délicat et le plus important est peut-être culturel. La tradition française de critique — de *contestation* — est une véritable force. Mais elle doit être complétée par une tradition de synthèse — prendre les meilleures idées des positions opposées et les tisser en quelque chose de plus robuste que ce que l'une ou l'autre pourrait produire seule. Cela ne peut pas être décrété. Mais cela peut être cultivé. Des pactes de financement trans-idéologiques, qui exigent que des parties prenantes structurellement diverses co-conçoivent des projets pour accéder aux fonds publics, sont un mécanisme. La formation à la facilitation, à la médiation et à la pensée systémique pour les fonctionnaires, les journalistes et les leaders civiques en est un autre. L'objectif n'est pas d'éliminer le conflit. C'est de donner au conflit une architecture productive — de transformer l'amplificateur en processeur.

---

### 3.3 Terrains d'essai vivants : là où l'intégration fait ses preuves

La capacité ne se développe pas dans l'abstrait. Elle se développe par l'application — par la tentative de résoudre des problèmes réels et pressants dans des lieux réels, en utilisant les nouveaux outils externes et internes ensemble. La France a besoin d'un portefeuille de projets ambitieux et intégrés qui servent de terrains d'essai où la traduction et la délibération prouvent leur valeur. Ce ne sont pas des « secteurs » à financer. Ce sont des arènes où la capacité d'intégration que ce rapport défend peut être démontrée, affinée et rendue visible au reste du pays.

**La transition énergétique comme intégration territoriale.** L'avenir énergétique de la France — nucléaire, renouvelable, décentralisé — sera décidé à Paris. Mais sa mise en œuvre se déploiera dans les territoires : là où les éoliennes sont implantées ou non, là où les réseaux sont modernisés, là où des emplois dans les régions dépendantes des énergies fossiles sont perdus et de nouveaux créés. Une approche orientée vers la capacité sélectionnerait une poignée de régions — peut-être l'Occitanie avec son potentiel solaire et éolien, ou le Grand Est avec son défi de transition industrielle — et leur donnerait l'autorité, les ressources et l'infrastructure délibérative pour concevoir leurs propres trajectoires de transition énergétique dans un cadre national. Le gouvernement national fixe les objectifs carbone et les normes réglementaires. La région, en collaboration avec ses municipalités, ses entreprises, ses syndicats et ses citoyens, décide comment les atteindre. Le résultat n'est pas un plan national uniforme imposé d'en haut mais un écosystème fédéré de stratégies de transition, chacune adaptée aux conditions locales, chacune construisant la légitimité en même temps qu'elle construit l'infrastructure.

**Mobilité, logement et usage des sols intégrés.** La crise du logement, les goulets d'étranglement des transports et les inégalités territoriales en France ne sont pas des problèmes séparés. Ils constituent un système spatial unique fragmenté à travers des silos politiques. Une approche orientée vers la capacité créerait des cadres de planification intégrés au niveau du *bassin de vie* — l'échelle à laquelle les gens vivent, travaillent et se déplacent réellement. Cela signifie traiter le logement, le transport, l'efficacité énergétique et les services publics comme un défi de conception unique, avec une autorité responsable unique et un

processus participatif unique. Une poignée de territoires pourrait être pionnière de cette approche intégrée, démontrant qu'elle est non seulement plus cohérente mais aussi plus rapide, moins chère et plus légitime que le modèle fragmenté actuel. La capacité externe (autorité de planification, outils fiscaux, coordination numérique) et la capacité interne (délibération citoyenne sur les arbitrages spatiaux, collaboration intersectorielle) se développeraient ensemble. Le résultat serait visible, vivable et reproductible.

**La transition écologique comme projet de construction de légitimité.** La transition écologique de la France sera le défi déterminant des décennies à venir. Elle exigera des changements dans la façon dont les gens chauffent leur logement, se déplacent sur leur territoire et gagnent leur vie. Si elle est menée comme une série de décrets nationaux — taxer ceci, interdire cela, imposer autre chose — elle déclenchera la boucle des réformes avec une intensité croissante. Si elle est menée comme un projet d'intégration, elle devient une opportunité de reconstruire la relation entre l'État et ses citoyens. Les terrains d'essai vivants sont les laboratoires où cette approche alternative est développée. Ils ne réussiront pas toujours. Certaines expériences échoueront. Certaines régions feront des choix que d'autres rejettent. C'est le but. Les terrains d'essai existent pour apprendre, et pour rendre cet apprentissage visible, afin que la nation dans son ensemble puisse découvrir ce qui fonctionne sans miser tout son contrat social sur un seul lancer de dés.

---

Ce qui unifie ces trois domaines d'investissement — traduction externe, délibération interne et terrains d'essai vivants — c'est qu'ils sont tous des investissements dans la capacité du système à intégrer. Ils ne sont pas en concurrence avec les défis urgents auxquels la France est confrontée. Ils sont la condition préalable pour que tout défi soit relevé sans déclencher la boucle des réformes qui a consumé tant d'ambition.

La section suivante confronte la réalité inconfortable qui a plané sous toute cette discussion : même les investissements d'intégration les plus intelligemment conçus rencontreront une résistance féroce de la part du système immunitaire politique que l'architecture actuelle soutient. Comprendre cette résistance — et concevoir autour d'elle — est le sujet auquel nous nous tournons maintenant.

## 4. Le système immunitaire politique : pourquoi l'intégration échoue

### 4.1 La réponse immunitaire jacobine

Tout ordre politique développe des réflexes qui protègent sa distribution existante du pouvoir. En France, le plus profondément ancré de ceux-ci est l'instinct jacobin : la conviction que lorsqu'un problème apparaît, la solution doit être conçue à Paris, estampillée de l'autorité de l'État et appliquée uniformément sur le territoire. Ce n'est pas une posture cynique. C'est un héritage sincère, transmis à travers des siècles de construction de l'État, des révolutionnaires qui ont balayé le particularisme féodal aux architectes gaullistes de la Cinquième République qui ont cherché à donner à la nation un exécutif décisif. La tradition jacobine n'est pas une pathologie. C'est une identité.

Mais les identités peuvent devenir des rigidités. La réponse immunitaire jacobine s'active chaque fois qu'une proposition transfère une autorité significative loin du centre. Elle ne s'annonce pas comme une défense de privilèges. Elle parle le langage de l'universalisme républicain, de la solidarité nationale, de l'indivisibilité de la République. Elle avertit que la décentralisation créera un patchwork d'inégalités, que les élites locales captureront les institutions régionales, que l'intérêt général sera dissous dans mille particularismes. Ce ne sont pas des arguments de mauvaise foi. Ce sont des préoccupations authentiques, enracinées dans une expérience historique réelle. Mais elles fonctionnent, en pratique, comme une barrière immunitaire qui empêche le système de développer la couche de traduction même dont il a besoin.

L'élite technocratique qui peuple les échelons supérieurs de l'État français incarne ce réflexe. Les *grands corps* — le Conseil d'État, l'Inspection des Finances, la Cour des Comptes — recrutent dans une bande étroite de *grandes écoles* et socialisent leurs membres dans une culture d'excellence abstraite et généraliste. Ce sont des serviteurs publics talentueux et dévoués. Mais leur formation et leurs incitations de carrière récompensent la conception de solutions nationales élégantes, non le travail patient et désordonné de l'adaptation territoriale. Une réforme brillante rédigée rue de Grenelle est lisible et promotable. Une expérience locale réussie en Haute-Vienne est invisible. Le système immunitaire n'est pas une conspiration. C'est une structure d'incitations qui fait ressembler la centralisation à de la compétence et la dévolution à une abdication.

Lorsqu'une proposition sérieuse de rééquilibrage territorial fait surface — une véritable autonomie fiscale pour les régions, un véritable pouvoir de décision pour les intercommunalités, un rôle statutaire pour les assemblées citoyennes — la réponse immunitaire jacobine ne la rejette pas d'emblée. Ce serait grossier. Elle en loue l'intention. Elle soulève des questions réfléchies sur la faisabilité, l'équité et la compatibilité constitutionnelle. Elle commande une étude. L'étude prend deux ans. Le temps qu'elle rende son rapport, la fenêtre politique s'est refermée, et la proposition rejoint la longue liste des réformes françaises qui étaient prometteuses en principe et impossibles en pratique.

## 4.2 Le piège du spectacle

Si le réflexe jacobin défend l'autorité du centre, le piège du spectacle garantit que toute réforme qui échappe au centre devient un champ de bataille symbolique plutôt qu'une amélioration fonctionnelle. L'arène politique nationale française est uniquement puissante — et uniquement dysfonctionnelle. Elle amplifie tout. Elle amplifie chaque parole du Président, chaque fioriture rhétorique du ministre, chaque moment d'indignation télévisée du député. Elle transforme les désaccords politiques en drames moraux et les tactiques politiques en tests de vertu républicaine. Mais elle ne traite pas. Elle ne synthétise pas. Elle ne convertit pas l'énergie du conflit en architecture de compromis.

Ce n'est pas un problème médiatique, bien que l'écosystème médiatique y contribue certainement. C'est une propriété du système. Parce que tant d'autorité est concentrée au sommet, chaque question remonte au sommet. Parce que chaque question remonte au sommet, chaque question devient un spectacle national. Et parce que le spectacle récompense la clarté, la conviction et le conflit, il punit l'ambiguïté, la patience et la collaboration que l'intégration exige. Un ministre qui annonce un décret audacieux est vu comme agissant. Un ministre qui passe deux ans à faciliter un processus de délibération régional, à négocier avec les parties prenantes locales et à piloter de multiples approches est invisible — jusqu'à ce que quelque chose tourne mal, moment auquel l'invisible devient un scandale.

Le piège du spectacle est intimement lié au fossé de traduction. Lorsqu'une politique est annoncée à Paris et appliquée uniformément, il n'y a rien de local pour médiatiser la réaction du public. L'expérience que le citoyen a de la politique est directe, non médiatisée, et souvent négative. Le spectacle amplifie ensuite cette expérience négative, transformant les frustrations individuelles en récits nationaux d'échec de l'État. Le président qui promettait la transformation est maintenant le président qui a imposé la souffrance. La boucle se resserre.

Fait crucial, le spectacle n'a pas besoin d'être délibérément fabriqué par un acteur particulier. C'est une propriété émergente d'un système dans lequel le niveau symbolique de la politique — l'adresse présidentielle, le théâtre législatif, le débat télévisé — est devenu presque entièrement détaché du niveau fonctionnel où les politiques touchent les vies. Le spectacle remplit le fossé de bruit. Il rend le Président simultanément la figure la plus puissante de l'État et la plus exposée à chaque déception que l'État génère. La concentration de l'autorité symbolique au sommet est, paradoxalement, une source d'immense fragilité. L'exécutif peut commander l'attention, mais il ne peut pas commander les résultats qui justifieraient l'attention qu'il reçoit.

### 4.3 La rue comme énergie non intégrée

La France possède l'une des traditions de mobilisation populaire les plus vibrantes du monde. La capacité des citoyens français à remplir les rues, à faire grève, à faire sentir leur présence au cœur de la capitale, n'est pas un échec de la démocratie. C'en est une expression — un signe que les gens se soucient assez des affaires publiques pour perturber leur propre vie dans la poursuite du changement politique. De nombreuses démocraties envieraient une telle énergie civique. Beaucoup se meurent de son absence.

Le problème n'est pas que la rue existe. Le problème est que la rue est devenue, dans l'architecture actuelle, un veto plutôt qu'une contribution. L'énergie de la mobilisation de masse n'a aucun canal structuré vers le processus politique. Lorsqu'une réforme est annoncée et perçue comme illégitime, les options disponibles pour les opposants sont limitées. Ils peuvent voter — mais le calendrier électoral est lent et le Président, une fois élu, gouverne avec une majorité parlementaire. Ils peuvent faire du lobbying — mais les

*corps intermédiaires*

qui autrefois agrégeaient et transmettaient les demandes sociales (syndicats, associations professionnelles, notables locaux) se sont régulièrement affaiblis au fil des décennies. Ce qui reste, c'est la rue. C'est le dernier levier disponible lorsque tous les autres canaux semblent bloqués.

Et la rue fonctionne, en un sens étroit. Elle peut forcer le retrait d'une taxe carbone, la dilution d'une réforme des retraites, la démission d'un Premier ministre. Mais elle ne peut pas construire. Chaque victoire est une négation — une réforme arrêtée, une politique renversée — non l'affirmation d'un avenir partagé. Chaque mobilisation laisse derrière elle un résidu d'amertume : parmi les manifestants qui sentent qu'ils n'ont pas été entendus jusqu'à ce qu'ils crient, et parmi la population plus large qui se sent prise en otage par les passions d'une minorité militante. La rue protège contre les pires impositions d'un centre détaché. Elle ne remplit pas, et ne peut pas remplir, le déficit d'intégration. Elle est un symptôme de ce déficit, non une solution à celui-ci.

La pièce manquante est le canal délibératif : l'espace institutionnel où l'énergie de la protestation peut être convertie en propositions politiques, où les griefs peuvent être examinés et traduits en spécifications de conception, et où la force morale de la mobilisation populaire peut devenir la légitimité politique d'une réforme durable. Ce canal n'existe pas actuellement en France, ou n'existe que sous des formes embryonnaires et consultatives que l'exécutif est libre d'ignorer. Jusqu'à ce qu'il soit construit, la rue restera simultanément indispensable et insuffisante — un avertissement permanent et épuisé que le système ne peut pas entendre ce que ses citoyens disent.

## 4.4 Qui gagne, qui perd à l'intégration

Pour concevoir autour du système immunitaire, il faut d'abord le cartographier honnêtement. Un agenda de réforme orienté vers la capacité — construisant la couche de traduction, l'infrastructure délibérative et les terrains d'essai territoriaux — reconfigurerait l'État français de manière à créer des gagnants clairs et des perdants tout aussi clairs. Les nommer n'est pas un acte d'hostilité. C'est un prérequis pour la stratégie.

**Ceux qui ont à gagner** sont les circonscriptions diffuses et actuellement mal servies qu'un système plus intégré rendrait plus autonomes. Les communautés territoriales, des *communes* rurales aux *bassins de vie* périurbains, gagneraient une autorité réelle sur les décisions qui façonnent leur vie quotidienne. Les petites et moyennes entreprises, actuellement prises entre des réglementations nationales complexes et de faibles structures de soutien locales, trouveraient dans des intercommunalités renforcées un partenaire plus réactif que le ministère lointain. Les citoyens en quête de services publics fiables — le parent actif qui a besoin d'une garde d'enfants fonctionnelle, le résident âgé qui dépend de l'infrastructure de santé locale — bénéficieraient d'un État présent et adaptable plutôt que simplement omniprésent en rhétorique. Les réformateurs qui ont vu leurs meilleurs efforts se dissoudre dans l'acide de la boucle des réformes auraient enfin une architecture qui donne à leurs réformes une chance de survivre. Et les citoyens dont le seul canal actuel est la rue gagneraient un siège délibératif à la table — non comme un remplacement de la protestation, mais comme un complément qui rend la protestation moins fréquemment nécessaire.

**Ceux qui ont à perdre** sont plus concentrés, plus institutionnellement articulés et mieux positionnés pour résister. Premièrement, les fiefs administratifs parisiens. Un transfert authentique d'autorité vers les territoires diminuerait le pouvoir des ministères centraux, des *grands corps* et des réseaux technocratiques qui façonnent actuellement la politique nationale avec une responsabilité limitée. La perte est réelle. Les individus impliqués sont souvent talentueux et animés par l'esprit public. Mais leurs intérêts institutionnels sont alignés avec la préservation de l'architecture jacobine, et ils la défendront, consciemment ou non, avec tout le répertoire du retard bureaucratique.

Deuxièmement, les politiciens symboliques qui prospèrent grâce au spectacle. L'arène nationale récompense le grand geste, la confrontation télévisée, l'annonce présidentielle. Un système qui déplace la prise de décision significative au niveau régional, qui privilégie la délibération lente au décret rapide, et qui mesure le succès par la demi-vie des politiques plutôt que par l'impact rhétorique, est un système qui offre moins d'opportunités pour ce type de performance politique. Certains politiciens s'adapteront. Certains résisteront.

Troisièmement, les réseaux d'élite qui courtisent l'accès au pouvoir centralisé. Lorsque les décisions sont prises à Paris par un petit cercle d'acteurs, l'accès à ce cercle est une marchandise précieuse. Les lobbyistes, les hauts fonctionnaires naviguant entre les secteurs public et privé, et les figures influentes de l'establishment parisien bénéficient tous d'un système dans lequel l'influence est concentrée et échangeable. Un système plus polycentrique, transparent et participatif éroderait ces rentes. La défense de l'architecture

actuelle ne sera pas formulée en termes de privilèges. Elle sera formulée en termes d'efficacité, d'expertise et de besoin d'un leadership national fort. Mais les intérêts matériels sous-jacents à ces formulations ne devraient pas être ignorés.

**Le milieu manquant** mérite une note spéciale. Les institutions médiatrices mêmes qu'une mise à niveau de l'intégration renforcerait — syndicats, associations professionnelles, organisations de la société civile régionale — sont aujourd'hui faibles et souvent méfiées. Les reconstruire n'est pas simplement une question de financement ou de reconnaissance juridique, bien que les deux comptent. C'est un projet générationnel de régénération institutionnelle. La faiblesse actuelle de la couche intermédiaire est à la fois une cause et une conséquence du déficit d'intégration. Y remédier exigera de la patience, des ressources et une tolérance pour le progrès lent qui est elle-même un test de la capacité d'adaptation que la réforme cherche à construire.

## 4.5 La stratégie narrative

Étant donné le système immunitaire décrit ci-dessus, la manière dont l'agenda d'intégration est

*formulé*

n'est pas périphérique à son succès. Elle est centrale. Une proposition de réforme qui s'annonce comme une rupture radicale avec la tradition jacobine — explicitement anti-parisienne, explicitement décentralisatrice, explicitement une critique de l'universalisme républicain — déclenchera toutes les réponses immunitaires simultanément. Elle sera dépeinte comme une menace pour l'unité nationale, une capitulation devant le localisme et un abandon de l'égalité que la République garantit.

La tâche, par conséquent, est de formuler l'agenda non comme une rupture mais comme un **approfondissement** — un accomplissement des promesses républicaines que l'architecture actuelle, malgré toute son ambition centralisée, a échoué à tenir. L'argument n'est pas que l'universalisme est mauvais. C'est que l'universalisme, pour être réel, doit être incarné. Une République qui prétend servir tous les citoyens également mais ne peut pas adapter ses politiques aux vies que ces citoyens mènent effectivement n'est pas à la hauteur de son propre standard. L'architecture d'intégration — la couche de traduction, les organes délibératifs, la capacité territoriale — n'est pas un abandon des principes républicains. Elle est la condition pour que ces principes deviennent tangibles.

Cette formulation doit être accompagnée d'une reconnaissance honnête de la tradition critique française. L'instinct cartésien de questionner l'autorité n'est pas un obstacle à l'intégration. C'est le fondement culturel sur lequel l'intégration doit être construite. L'objectif n'est pas de produire une population docile qui accepte tout ce que l'État propose. C'est de produire une infrastructure délibérative qui prend la critique au sérieux — qui lui donne un rôle structuré et conséquent dans le façonnement des politiques auxquelles elle s'oppose actuellement seulement. Le message est :

*Vous avez raison d'exiger que le pouvoir se justifie. Voici un mécanisme par lequel cette exigence peut devenir une partie régulière et institutionnalisée de la manière dont la France se gouverne elle-même.*

Le récit doit aussi parler à chacune des mentalités politiques qui coexistent inconfortablement dans le paysage politique français. À la mentalité d'ordre et de stabilité, il doit montrer que l'intégration augmente la cohérence juridique et la fiabilité administrative — que l'élagage juridique algorithmique et la clarification territoriale réduisent le chaos des compétences qui se chevauchent. À la mentalité de réussite et d'efficacité, il doit montrer des voies claires vers des résultats mesurables : réduction des délais de la décision à la mise en œuvre, taux plus élevés de survie des réformes, meilleurs retours sur la dépense publique. À la mentalité d'inclusion et de soin, il doit intégrer l'équité et la participation comme exigences de conception tout au long du processus — la gouvernance polycentrique est intrinsèquement plus participative que le commandement centralisé, et les terrains d'essai vivants doivent inclure les communautés, pas les contourner.

Le message central est d'une simplicité trompeuse :

*La France n'est pas faible. Elle est déconnectée. L'État n'a jamais été plus présent dans la vie de ses citoyens et ne s'est jamais senti plus absent. La tâche n'est pas de choisir entre un État fort et un État réactif. C'est de construire l'architecture qui rend l'État fort réactif — et donc légitime, et donc durable.*

C'est un message qui peut être prononcé depuis n'importe quelle plateforme politique sans contradiction. Et il porte l'agenda d'intégration complet en son sein.

---

Le système immunitaire politique est puissant, mais il n'est pas omnipotent. On peut travailler avec lui, le contourner et, dans certains cas, le désamorcer doucement — à condition de comprendre sa structure et de concevoir en conséquence. La section suivante se tourne vers les mécanismes concrets de cette conception : l'architecture de transition qui donne à l'agenda d'intégration une chance de survivre au contact du système qu'il entend mettre à niveau.

## 5. Travailler avec le grain : architecture de transition pour la France

### 5.1 Le principe : contourner le spectacle

Il existe une tentation récurrente dans la politique française : la croyance que la bonne réforme, annoncée avec une autorité suffisante par un exécutif déterminé, peut briser le cycle de la résistance. Cette croyance est compréhensible. Elle s'inspire de la confiance gaullienne selon laquelle le Président incarne la nation et que les institutions de la République, correctement maniées, peuvent surmonter les intérêts particuliers. Mais un demi-siècle d'expérience — de Juppé à Macron — suggère que la boucle des réformes n'est pas impressionnée par la volonté présidentielle. Le spectacle dévore la détermination aussi facilement que l'hésitation.

L'alternative n'est pas d'abandonner l'ambition. C'est de changer la manière dont l'ambition est introduite. En Allemagne, le système immunitaire est l'inertie bureaucratique — des couches de coordination fédérale, des compétences qui se chevauchent, une culture qui assimile la lenteur à la prudence. Là-bas, la stratégie consiste à construire la capacité administrative en dessous du seuil de la controverse politique. En France, le système immunitaire est le spectacle politique national. Chaque réforme significative devient une bataille symbolique, amplifiée par un écosystème médiatique qui récompense le conflit, et traitée à travers une arène centralisée qui n'a presque aucune capacité de synthèse. Le spectacle ne bloque pas le changement ; il le

*consume*

, transformant les politiques en performances et les opposants en ennemis moraux avant que le premier euro ne soit dépensé ou le premier service rendu.

Le principe pour la France est donc : **contourner le spectacle**. Commencer là où l'attention est faible. Construire là où les résultats peuvent être démontrés avant d'être débattus. Créer des preuves visibles d'une manière différente de gouverner qui deviennent plus difficiles à rejeter qu'à imiter. Ce n'est pas une tactique de discrétion par manque de conviction démocratique. C'est la reconnaissance que l'arène nationale, dans sa configuration actuelle, est structurellement incapable de traiter une réforme complexe et adaptative. Amener la réforme trop tôt dans l'arène, c'est nourrir le spectacle, pas changer le pays.

Ce principe se traduit par une doctrine opérationnelle spécifique : **les zones de faible visibilité et de fort apprentissage**. Ce sont des espaces territoriaux — une région, un groupe d'intercommunalités, un *bassin de vie* — qui reçoivent l'autorité, les ressources et la flexibilité juridique pour développer des approches de gouvernance intégrée loin des projecteurs nationaux. Ils ne sont pas secrets. Ils ne font simplement pas la une des journaux. Leur travail est technique, itératif et ancré localement. Ils ne cherchent ni les endorsements présidentiels ni les fanfares législatives. Ils cherchent des résultats. Et quand les résultats sont visibles — quand une région a démontré qu'elle a raccourci les délais de permis, construit un processus de délibération

citoyenne fonctionnel, ou conçu une trajectoire de transition énergétique qui commande la légitimité locale — alors, et seulement alors, la conversation nationale commence. Mais elle commence sur des bases différentes. Elle commence avec des preuves, pas des prophéties.

Cette doctrine est la logique organisatrice des quatre mécanismes qui suivent.

---

## 5.2 Chevaux de Troie régionaux

Le véhicule le plus efficace pour contourner le spectacle est la région. Non pas la région comme simple couche administrative dans le

*mille-feuille*

actuel, mais comme un véritable laboratoire de gouvernance intégrée. Le terme « cheval de Troie » est utilisé ici délibérément, non pour impliquer une tromperie, mais pour nommer une stratégie : une initiative dont l'apparence de surface est lisible et acceptable pour le système existant, tandis que sa logique plus profonde construit silencieusement la nouvelle architecture.

Prenons un exemple concret. Le gouvernement français pourrait inviter un petit nombre de régions à devenir des « **Territoires d'Excellence Administrative** » — un nom si anodin, si rassurant technocratique, qu'il attirerait un minimum de feu idéologique. Le mandat déclaré serait de simplifier les procédures administratives, d'améliorer la coordination entre les *échelons* et de réduire le fardeau réglementaire sur les citoyens et les entreprises. C'est une mission que la mentalité d'ordre et de stabilité peut soutenir (elle rend le système existant plus rationnel), que la mentalité de réussite et d'efficacité peut défendre (elle réduit les coûts et les délais) et que la mentalité d'inclusion et de soin peut accepter (elle rend l'État plus accessible).

Mais à l'intérieur de cet emballage, les territoires porteraient une charge plus transformative. Ils recevraient une autorité véritable sur la planification spatiale intégrée — logement, mobilité, énergie et développement économique traités comme un défi de conception unique. Ils seraient équipés d'un jumeau numérique régional, fournissant une visibilité en temps réel sur les flux de ressources et les indicateurs sociaux. Ils seraient tenus d'établir un organe délibératif citoyen permanent avec une obligation formelle de réponse du gouvernement. Et ils recevraient une dotation globale avec une autonomie fiscale significative, remplaçant un patchwork de subventions conditionnelles, pour aligner les ressources sur les priorités déterminées localement. Le cadrage « Excellence Administrative » serait exact — ces territoires seraient effectivement des pionniers d'une meilleure administration. Mais la meilleure administration qu'ils pionnisent serait la couche de traduction dont la France manque actuellement.

Le même schéma peut être appliqué à l'infrastructure délibérative. Plutôt que d'annoncer une Chambre citoyenne nationale qui deviendrait immédiatement un champ de bataille constitutionnel, le gouvernement pourrait intégrer des organes délibératifs permanents dans les structures de gouvernance des territoires pilotes

— puis, à mesure qu'ils démontrent leur valeur, laisser la pratique se répandre. Le cadrage n'est pas « révolution démocratique » mais « amélioration de la consultation publique ». La substance est un changement structurel dans la manière dont la légitimité est générée.

L'Occitanie, le Grand Est, et peut-être la Bretagne ou les Pays de la Loire sont des candidats plausibles. Chacun fait face à une configuration distincte de défis : l'Occitanie avec son potentiel d'énergie renouvelable et sa croissance démographique, le Grand Est avec sa transition industrielle et ses interdépendances transfrontalières, la Bretagne avec sa forte identité régionale et sa transformation agricole. L'objectif n'est pas de sélectionner les régions les plus volontaires, mais de sélectionner des régions où les défis sont réels, où l'infrastructure civique existe, et où le contraste entre l'ancienne et la nouvelle logique de gouvernance sera démontrable.

---

### 5.3 Pactes de financement trans-idéologiques

L'une des stratégies les plus efficaces du système immunitaire est de maintenir fragmentées les coalitions potentielles pour le changement. L'ONG environnementale, le syndicat agricole, la fédération patronale industrielle et le maire municipal opèrent tous dans des mondes séparés. Ils parlent des langages différents. Ils se méfient des intentions des autres. Ils se rencontrent principalement comme adversaires dans le spectacle, où le conflit est récompensé et la collaboration invisible. Tant qu'ils restent dans leurs silos, ils peuvent être gérés, apaisés ou ignorés individuellement. Le système immunitaire peut gérer les plaintes distribuées. Ce qu'il ne peut pas facilement gérer, c'est une coalition d'acteurs structurellement opposés formulant une demande partagée et constructive.

Le mécanisme pour créer de telles coalitions est le pacte de financement trans-idéologique. Le principe est simple : une part significative des fonds d'investissement publics, en particulier ceux dirigés vers les pilotes d'intégration territoriale, devrait être rendue disponible

*uniquement*

pour des consortiums de projet qui incluent des parties prenantes structurellement diverses qui doivent co-concevoir la proposition et partager la responsabilité de ses résultats.

Ce n'est pas une suggestion que la Confédération Paysanne et le MEDEF devraient être forcés de se tenir la main. C'est une suggestion que l'argent devrait être conditionné à ce qu'ils fassent le dur travail de résolution conjointe de problèmes — et à ce qu'ils produisent quelque chose de concret à partir de cela. Le pacte de financement fonctionne comme un dispositif de forçage. Il crée une incitation économique pour exactement le type de collaboration trans-silos que le spectacle décourage et que l'architecture actuelle n'exige pas.

Le mécanisme a plusieurs avantages dans le contexte français. Premièrement, il fournit une couverture politique. Lorsqu'une ONG environnementale et une association industrielle parrainent conjointement un projet énergétique régional, ni l'une ni l'autre ne peut facilement dénoncer les motifs de l'autre sans saper leur

initiative partagée. Le projet développe une résilience politique qu'une initiative d'acteur unique n'a pas. Deuxièmement, il fait émerger un terrain d'entente caché. Des professionnels qui passent des mois à travailler ensemble sur un défi concret — concevoir un réseau de transport local, planifier un développement de logement, structurer un programme de formation professionnelle — découvrent souvent que leurs caricatures idéologiques les uns des autres se dissolvent face à la nécessité pratique. Troisièmement, il construit des relations qui persistent au-delà du projet individuel, tissant progressivement le tissu conjonctif d'une culture politique plus intégrée.

L'approche par pacte n'est pas un substitut à la politique démocratique. C'est une infrastructure pour rendre la politique démocratique plus productive que performative. Elle donne au milieu médiateur — les syndicats, les associations professionnelles, les organisations civiques — un intérêt concret à construire plutôt qu'à bloquer. Avec le temps, l'expérience de la création conjointe peut commencer à faire évoluer la posture par défaut de la vie publique française de l'opposition à la co-production, du moins dans les domaines où les pactes opèrent.

---

## 5.4 Pilotes sans risque d'échec

L'État français a une aversion bien connue pour l'expérimentation — non parce que les décideurs politiques français manquent de créativité, mais parce que l'expérimentation implique la possibilité d'un échec visible, et l'échec visible, dans un système gouverné par le spectacle, devient une responsabilité politique. Le résultat est une culture législative qui passe directement du concept à la loi nationale, sans étape intermédiaire où une idée peut être testée, affinée ou tranquillement abandonnée sans que personne ne perde la face.

Un pilote sans risque d'échec est une expérience délibérément conçue pour surmonter cette aversion. Elle est délimitée dans son périmètre — un territoire spécifique, une durée limitée, un ensemble prédéfini d'activités. Elle est explicitement formulée comme un exercice d'apprentissage, non comme un engagement politique. Ses participants, du préfet régional aux membres du panel citoyen, sont publiquement assurés que des résultats mitigés sont attendus et que l'échec honnête ne sera pas puni. Et elle a une couverture politique : un ministre de premier plan ou un président de région déclare publiquement que le pilote est une expérience, que l'apprentissage est le produit principal, et qu'aucune carrière ne sera endommagée par une découverte inattendue.

L'innovation de conception clé est le cadre d'évaluation. Les pilotes français ont traditionnellement été jugés selon qu'ils atteignent leurs objectifs déclarés — tant d'unités de logement construites, tant de tonnes de carbone réduites. Un pilote orienté vers la capacité ajoute une métrique différente : **la demi-vie des politiques**. Combien de temps une réforme ou une initiative survit-elle avant d'être annulée, diluée ou abandonnée ? Un pilote qui atteint ses objectifs environnementaux mais s'effondre politiquement au moment où le pacte de financement expire a une demi-vie courte — et est un échec en termes de capacité, aussi

impressionnantes que soient ses métriques techniques. Un pilote dont les résultats sont modestes mais dont l'architecture de gouvernance s'avère durable et commence à se répandre dans les territoires voisins a une demi-vie longue — et est un succès, aussi peu spectaculaires que soient ses chiffres initiaux.

L'échelle qualitative introduite précédemment fournit un langage partagé : demi-vie courte (semaines ou mois, comme la taxe carbone), demi-vie moyenne (survie partielle avec dilution significative, comme des aspects de la réforme des retraites), demi-vie longue (intégration stable dans la logique de fonctionnement du système). L'objectif des pilotes est explicitement de passer de court à long — de construire les conditions dans lesquelles les réformes peuvent vieillir. Ce n'est pas une métrique qu'aucun ministère français ne suit actuellement. La rendre visible, et la lier à la conception de gouvernance des pilotes, fait partie de la construction de capacité.

Les pilotes d'intégration territoriale proposés dans la section 7 sont le véhicule principal de cette approche. Ils seraient désignés comme des zones sans risque d'échec, avec des exemptions réglementaires si nécessaire, des cadres d'évaluation protégés et un mandat d'apprentissage. Leur fonction n'est pas de produire un plan directeur que le reste de la France doit suivre. C'est de générer une expérience visible, documentée et transparente avec un modèle de gouvernance différent — et de laisser cette expérience parler d'elle-même.

---

## 5.5 Passage à l'échelle par attraction

La tradition française de la réforme par décret suppose qu'une fois qu'une bonne idée a été identifiée et validée au centre, elle doit être généralisée à travers la nation par la législation. C'est le modèle de répliation par mandat. Il est cohérent avec l'architecture jacobine. Il est aussi, comme le démontre la boucle des réformes, un générateur fiable de résistance. La répliation mandatée menace l'autonomie locale. Elle invite à une conformité performative sans appropriation véritable. Elle tend au spectacle une cible toute prête : une autre imposition parisienne, aussi bien intentionnée soit-elle, à laquelle résister par principe.

L'alternative est le passage à l'échelle par attraction. Au lieu d'exiger que toutes les régions adoptent le modèle de gouvernance développé dans les territoires pilotes, l'État central rend les pilotes visibles, transparents et accessibles. Leurs résultats — succès comme échecs — sont publiés sous des formes que d'autres régions peuvent comprendre et dont elles peuvent apprendre. Leurs méthodes sont documentées de manière à rendre la répliation simple. Leurs dirigeants et participants sont soutenus pour partager leur expérience avec leurs pairs. Le rôle de l'État passe de commandant à facilitateur : il abaisse le coût de l'adoption volontaire, célèbre les premiers adoptants et crée les conditions dans lesquelles faire la nouvelle chose devient plus facile et plus gratifiant que de persister avec l'ancienne.

Le passage à l'échelle par attraction est plus lent que le passage à l'échelle par mandat à court terme. Il ne produit pas d'annonce nationale dramatique ni de texte législatif propre. Mais il est infiniment plus durable. Une région qui choisit d'adopter un cadre de gouvernance intégrée après l'avoir vu fonctionner dans un

territoire voisin est bien plus susceptible de le mettre en œuvre de manière réfléchie, d'investir dans la capacité locale nécessaire et de persévérer à travers les difficultés qu'une région à qui on ordonne de le faire par une circulaire de Paris. Le système immunitaire n'est pas déclenché, parce que le système n'est pas attaqué ; on lui propose une mise à niveau qu'il peut évaluer selon ses propres termes.

Avec le temps, à mesure que plus de régions adoptent les nouvelles pratiques et les adaptent à leurs propres conditions, ce qui a commencé comme une expérience isolée devient une norme. Le rôle du centre évolue de gardien du modèle uniforme à coordinateur d'un réseau diversifié mais cohérent. L'architecture d'intégration se répand non parce qu'un Président la décrète, mais parce que suffisamment d'acteurs territoriaux ont fait l'expérience de sa valeur pour que l'ancienne manière de gouverner devienne plus difficile à justifier. La boucle des réformes, dans ces territoires, ralentit. Les politiques commencent à vieillir. Le spectacle, privé du carburant que fournit l'imposition uniforme, perd un peu de sa chaleur.

C'est une théorie du changement qui exige de la patience. Elle demande à l'État français de tolérer la diversité, d'accepter que certaines régions avancent plus vite que d'autres, et de résister à la tentation de précipiter une expérience réussie dans une législation nationale prématurée. Ce ne sont pas des postures instinctives pour un système façonné par des siècles de centralisation. Mais ce sont les postures d'un système qui veut apprendre. Et apprendre, en fin de compte, est ce que le déficit d'intégration obstrue le plus fondamentalement.

---

L'architecture de transition décrite ici — zones de faible visibilité, emballages de cheval de Troie, pactes trans-idéologiques, pilotes sans risque d'échec et passage à l'échelle par attraction — n'est pas une formule pour une transformation indolore. Tout changement significatif dans la manière dont la France se gouverne elle-même générera de l'anxiété, de la résistance et des moments de conflit visible. Ces mécanismes ne sont pas un moyen d'éviter ces réponses. Ils sont un moyen de travailler avec elles, de canaliser l'immense énergie politique de la France dans la construction lente et patiente d'un système qui peut intégrer ce qu'il amplifie actuellement.

La section suivante passe de l'architecture à l'action, esquissant la première étape concrète : la proposition de pilotes d'intégration territoriale et comment ils pourraient être mis en œuvre.

## 6. Une première étape concrète : les pilotes d'intégration territoriale

### 6.1 La logique du pilote

Un cadre sans première étape est une expérience de pensée. L'agenda d'intégration esquissé dans ce rapport est délibérément ambitieux : il propose un changement structurel dans la manière dont l'État français se rapporte à son territoire, à ses citoyens et à sa propre énergie politique. Mais les changements structurels ne commencent pas partout à la fois. Tenter de les imposer nationalement serait commettre l'erreur même que ce rapport diagnostique — un autre décret parisien, un autre déclencheur de la boucle des réformes, une autre réforme consumée par le spectacle avant d'avoir eu la chance de faire ses preuves.

Le chemin le plus sage est de commencer par des expériences contenues et protégées qui démontrent la nouvelle logique en pratique et laissent le succès faire le travail de persuasion. Cette section propose l'établissement de **Territoires d'Intégration Adaptative** (TIA) : un petit nombre de zones géographiquement définies dans lesquelles la couche de traduction externe, l'infrastructure délibérative interne et les terrains d'essai vivants décrits dans la section 4 peuvent être développés de manière intégrée, avec une flexibilité réglementaire, une évaluation transparente et un mandat explicite d'apprentissage.

La proposition n'est pas spéculative. Elle s'appuie sur des précédents qui existent déjà dans le droit et la pratique français. L'article 72 de la Constitution permet aux collectivités territoriales de déroger aux lois et règlements nationaux à titre expérimental. Les

*expérimentations*

autorisées au titre de l'article 37-1 ont permis des déviations limitées dans des domaines tels que la santé et les transports. Ce qui a manqué, c'est l'ambition d'utiliser ces mécanismes à une échelle systémique plutôt que sectorielle, et la volonté politique de les protéger assez longtemps pour que leurs résultats deviennent visibles. Le concept de TIA comble cette lacune.

---

### 6.2 Critères de sélection

Les pilotes ne devraient pas être sélectionnés uniquement sur la base de la commodité politique ou de l'enthousiasme. L'objectif est de créer une preuve de concept crédible, et la crédibilité dépend du choix de contextes où les défis sont réels, les conditions représentatives et la capacité locale à s'engager sérieusement est présente.

Cinq critères devraient guider la sélection :

**Densité de problèmes.** Le territoire devrait faire face à un groupe significatif de défis interconnectés — par exemple, une transition industrielle combinée à un déclin démographique, ou une pression sur le logement combinée à des goulets d'étranglement dans les transports, ou un potentiel d'énergie renouvelable combiné à des conflits d'usage des sols. L'objectif n'est pas de trouver le territoire le plus en détresse, mais de trouver des territoires où l'interconnexion des défis est indéniable et où les limites des approches en silos sont visiblement coûteuses.

**Infrastructure civique existante.** Le territoire devrait avoir une base d'institutions fonctionnelles, d'organisations de la société civile actives et une certaine histoire de collaboration intersectorielle — même fragmentée. Le TIA n'est pas une mission de construction d'État à partir de zéro. C'est une mise à niveau d'un système qui a déjà une certaine capacité à l'absorber. Un territoire avec des réseaux denses d'associations, des élus locaux engagés et une tradition de dialogue social accélérerait rapidement. Un territoire sans expérience préalable de collaboration intersectorielle aurait des difficultés.

**Volonté politique.** Au moins un acteur politique significatif — un président de région, un maire d'une intercommunalité majeure, une coalition transpartisane — doit être véritablement engagé dans l'expérience, pas simplement tolérant à son égard. Cet engagement doit inclure la volonté d'accepter l'examen public de résultats mitigés et de protéger le pilote à travers ses inévitables phases difficiles. Sans cette couverture, le cadrage sans risque d'échec s'effondre.

**Pertinence pour le passage à l'échelle.** Le territoire devrait être raisonnablement représentatif des conditions françaises plus larges, pas une exception exotique. La diversité entre les pilotes sélectionnés est essentielle : métropolitain et ultramarin, industriel et agricole, en croissance et en déclin, du nord et du sud. Si les pilotes ne réussissent que dans des microclimats uniquement favorables, leurs leçons seront rejetées comme non pertinentes pour le reste du pays.

**Échelle gérable.** Le territoire devrait être assez grand pour contenir des interactions systémiques significatives — un *bassin de vie* avec ses schémas de navette, son marché du travail, son infrastructure énergétique — mais assez petit pour être gouvernable comme une entité d'apprentissage unique. Une région, un département ou un groupe d'intercommunalités serait approprié. L'ensemble du territoire national serait trop grand pour une expérience initiale ; une seule commune serait trop petite.

Un processus de sélection transparent, avec des critères publiés et un appel ouvert à manifestation d'intérêt, serait en lui-même un signal de la nouvelle logique de gouvernance. Il inviterait les acteurs territoriaux à se porter volontaires plutôt qu'à être conscrits — une fondation essentielle pour le passage à l'échelle par attraction.

## 6.3 Caractéristiques fondamentales de conception

Chaque TIA serait façonné par les conditions et priorités locales, mais tous partageraient un ensemble de caractéristiques fondamentales qui incarnent le cadre d'intégration.

**Mandat de gouvernance intégrée.** Le territoire pilote recevrait un ensemble sur mesure de flexibilités réglementaires et d'autorités de coordination qui lui permettent de traiter l'énergie, le logement, la mobilité, le développement économique et les services publics comme un espace de conception intégré unique. Cela ne signifie pas abolir les institutions existantes ni créer une nouvelle couche de gouvernement. Cela signifie donner aux institutions déjà présentes dans ce territoire la permission de se coordonner différemment — et leur fournir les données partagées, le soutien à la facilitation et l'autonomie fiscale pour le faire.

**Colonne vertébrale numérique territoriale.** Chaque pilote déploierait une plateforme numérique régionale — une version locale et à l'échelle de l'infrastructure numérique nationale décrite dans la section 4. Celle-ci fournirait une visibilité en temps réel sur les flux de ressources, l'utilisation des infrastructures, les indicateurs environnementaux et les résultats sociaux, permettant aux décideurs comme aux citoyens de voir les interactions systémiques actuellement invisibles. La plateforme servirait également d'outil de coordination unifié à travers les *échelons*, réduisant la friction administrative qui consume actuellement tant de capacité locale.

**Organe délibératif citoyen permanent.** Chaque TIA incorporerait une assemblée citoyenne permanente ou un organe délibératif équivalent, composé de résidents tirés au sort, doté d'une facilitation experte et d'un accès à la colonne vertébrale numérique territoriale, et habilité à produire des recommandations sur les décisions territoriales majeures. L'assemblée ne remplacerait pas les organes élus. Elle fournirait un canal structuré pour la construction collective de sens qui est actuellement absent — l'infrastructure délibérative même que la Convention Climat a démontrée sous forme ponctuelle et que le système a échoué à institutionnaliser. Fait crucial, l'autorité exécutive du territoire serait légalement tenue de répondre publiquement aux recommandations de l'assemblée et d'expliquer le raisonnement derrière ses décisions.

**Pactes de financement trans-idéologiques.** Une part significative du budget d'investissement du pilote — peut-être 30 à 50 % du financement de nouveaux projets — serait conditionnée à des demandes conjointes de groupes de parties prenantes structurellement divers. Un projet d'énergie renouvelable, par exemple, pourrait exiger le co-parrainage d'une association environnementale, d'une fédération patronale locale et de l'intercommunalité concernée. Une initiative de logement pourrait exiger un partenariat entre un bailleur social, une association de locataires et une autorité de transport. Cela forcerait le muscle collaboratif à se développer tôt et générerait des projets avec une légitimité plus large et une conception plus résiliente.

**Cadre d'apprentissage adaptatif.** Le pilote serait évalué non pas principalement par rapport à des objectifs de production fixes — tant d'unités de logement, tant de mégawatts — mais par rapport à un ensemble de métriques de capacité systémique. La plus importante d'entre elles est **la demi-vie des politiques** : combien

de temps les initiatives développées au sein du TIA survivent-elles et restent-elles efficaces ? Une demi-vie courte signale que l'architecture d'intégration ne fonctionne pas encore. Une demi-vie longue signale que les décisions commencent à tenir. Les métriques supplémentaires incluent : les délais de la décision à la mise en œuvre, la fréquence de coordination inter-échelons, les indicateurs de confiance citoyenne, les taux de participation délibérative, et le rythme auquel les territoires voisins adoptent volontairement des approches similaires.

L'évaluation serait menée par un partenaire d'apprentissage indépendant — un consortium d'institutions de recherche — et publiée de manière transparente en temps réel. Les pilotes existent pour générer des connaissances, pas seulement des résultats. Ces connaissances doivent être accessibles aux autres territoires, au gouvernement national et au public. La transparence est le moteur du passage à l'échelle par attraction.

---

## 6.4 Budget, gouvernance et base juridique

**Budget.** Les pilotes devraient être financés assez généreusement pour être sérieux mais pas si somptueusement que leurs résultats soient rejetés comme le produit de ressources exceptionnelles. Une enveloppe approximative de 300 à 700 millions d'euros par pilote sur une phase initiale de cinq ans serait appropriée. La majorité serait dirigée vers l'infrastructure de construction de capacité elle-même — la plateforme numérique, les processus délibératifs, le personnel de coordination, l'évaluation — plutôt que vers des projets d'investissement traditionnels. Les projets d'investissement viendraient plus tard, informés par la capacité qui a été construite. L'investissement total à travers trois à cinq pilotes représenterait une fraction d'un pour cent des dépenses publiques annuelles — trivial en termes budgétaires, transformateur si l'apprentissage est appliqué.

**Gouvernance.** Chaque TIA serait gouverné par un conseil tripartite comprenant des représentants élus territoriaux, des délégués de l'État et des dirigeants de la société civile. Ce n'est pas une structure administrative standard. La conception tripartite est essentielle pour empêcher tout acteur unique de capturer le pilote. Le gouvernement territorial fournit la légitimité démocratique et la connaissance locale. L'État fournit les ressources, les exemptions réglementaires et l'assurance que le cadre juridique du pilote sera respecté. La société civile fournit la connexion à l'expérience vécue et un contrepoids à l'inertie institutionnelle. Les décisions seraient prises par consensus chaque fois que possible, avec un mécanisme transparent pour résoudre les désaccords irréconciliables.

**Base juridique.** Les instruments constitutionnels et législatifs pour l'expérimentation territoriale existent déjà. L'article 72, alinéa 4 de la Constitution permet aux collectivités territoriales de déroger aux lois et règlements nationaux à titre expérimental. L'article 37-1 autorise le gouvernement à accorder des pouvoirs expérimentaux par décret. Ce qui a manqué, c'est la volonté politique d'utiliser ces instruments à une échelle systémique. Les TIA nécessiteraient une *loi d'expérimentation* dédiée — spécifiant l'étendue des exemptions réglementaires, la structure de gouvernance, le mandat d'évaluation et les conditions dans lesquelles le statut

de pilote peut être prolongé, modifié ou résilié. La législation devrait inclure une clause de temporarité : après cinq ans, les pilotes doivent soit être renouvelés sur la base de résultats démontrés, soit être clos de manière ordonnée. La nature temporaire de la base juridique est politiquement protectrice ; elle assure aux sceptiques que l'expérience est bornée et réversible, tout en donnant à l'expérience suffisamment de temps pour démontrer sa valeur.

---

## 6.5 Comment mesurer le succès

Le succès des TIA doit être mesuré en des termes qui se connectent directement au diagnostic de déficit d'intégration.

**Les métriques de capacité externe** incluraient : le temps moyen de la décision politique à la mise en œuvre locale, le nombre d'accords de coordination inter-échelons en fonctionnement, le pourcentage de services publics accessibles via un portail numérique territorial unique, la vitesse de résolution des conflits réglementaires et le coût administratif par projet réalisé. Les références de base seraient établies avant le début du pilote et suivies de manière transparente.

**Les métriques de capacité interne** incluraient : la confiance des citoyens dans la gouvernance territoriale, les taux de participation aux processus délibératifs, la diversité des parties prenantes engagées dans les projets collaboratifs, le sentiment rapporté d'agentivité et de tolérance à la complexité parmi les citoyens et les fonctionnaires, et le rythme auquel les innovations locales sont adoptées par les territoires voisins sans mandat central.

**La demi-vie des politiques** serait la métrique signature. Pour chaque initiative majeure au sein du TIA, les évaluateurs suivraient combien de temps elle survit sous une forme reconnaissable avant d'être annulée, diluée au-delà de l'efficacité ou tranquillement abandonnée. Une demi-vie courte — semaines ou mois — indique que l'architecture d'intégration n'a pas encore pris. Une demi-vie moyenne — survie partielle avec modification significative — indique un progrès. Une demi-vie longue — intégration stable, adaptation sans érosion — indique que la boucle des réformes a été brisée, du moins dans ce domaine et sur ce territoire.

**Les métriques de résultats systémiques** incluraient : les réductions d'émissions de carbone, les tendances de l'accessibilité financière du logement, les modifications du partage modal des transports, les indicateurs de diversification économique et les indices d'équité territoriale. Ce ne sont pas des produits directs de la construction de capacité ; ce sont les résultats en aval que la construction de capacité permet. Ils devraient être suivis mais pas traités comme les critères d'évaluation principaux, car la construction de capacité est un investissement à moyen et long terme, et la juger uniquement par les résultats à court terme reproduirait l'impatience qui alimente le spectacle.

L'évaluation serait publiée dans des formats accessibles et visuels — tableaux de bord publics, rapports d'apprentissage annuels, ateliers d'échange entre pairs — conçus pour rendre l'expérience des pilotes lisible pour les autres territoires, le gouvernement national et le public plus large. La transparence est le moteur du passage à l'échelle par attraction. Plus l'apprentissage est visible, plus il devient difficile pour l'ancienne logique de le rejeter.

---

## 6.6 Une note sur le calendrier

La France n'est pas statique. Les pressions qui ont généré les

*gilets jaunes*

et les impasses des réformes des retraites ne se sont pas dissipées ; elles ont été absorbées dans un paysage politique de plus en plus fragmenté et volatil. La prochaine tentative de réforme majeure — qu'elle concerne la transition écologique, le cadre fiscal ou la structure de l'État elle-même — entrera dans la même boucle à moins que l'architecture sous-jacente ne change.

Les TIA devraient être lancés durant le cycle politique actuel. Le cadre juridique peut être rédigé en un an. Les premiers pilotes peuvent être sélectionnés et opérationnels en deux. La fenêtre n'est pas infinie. Elle se refermera lorsque la prochaine crise remaniera l'agenda et que les vieux réflexes se réaffirmeront.

La proposition n'est pas de retarder d'autres actions nécessaires pendant que les pilotes fonctionnent. La transition énergétique, l'effort de logement, l'agenda de cohésion territoriale — tout cela doit avancer. Mais une petite fraction des ressources disponibles devrait être investie dans la capacité qui déterminera si ces efforts réussissent ou se dissolvent dans le spectacle. Les TIA ne sont pas une alternative à l'action. Ils sont le mécanisme pour garantir que l'action devienne de plus en plus intelligente, de plus en plus légitime et de plus en plus durable au fil du temps.

---

## 7. Coda : de la décision à l'intégration

### 7.1 La richesse qui compte

La France est riche. Pas seulement des monuments, de la cuisine et de la mémoire culturelle qui attirent le monde à sa porte, mais des ressources qui rendent la gouvernance possible. Elle possède un État qui peut concevoir, légiférer et commander. Elle possède une citoyenneté qui se soucie — passionnément, inconfortablement, magnifiquement — des affaires publiques. Elle possède des traditions intellectuelles qui questionnent le pouvoir avec une rigueur que la plupart des démocraties ont oubliée. Elle possède l'ambition. Elle possède l'énergie.

Et pourtant, à chaque décennie environ, parfois toutes les quelques années, la même boucle se resserre. Une réforme est annoncée. Elle est perçue comme imposée. La rue se remplit. Le gouvernement recule ou passe en force avec un mépris visible. Ce qui survit de la réforme est hanté par les circonstances de sa naissance, et le réservoir de légitimité dont la prochaine réforme aura besoin est plus mince qu'auparavant. La boucle est devenue le bruit de fond de la gouvernance française — si familier qu'il passe presque inaperçu, comme le ronronnement d'un réfrigérateur que personne ne pense à réparer.

Ce rapport a soutenu que la boucle n'est pas une malédiction, un défaut de caractère ou une fatalité. Elle est le symptôme d'un déficit d'intégration : une architecture manquante entre la décision nationale et la réalité locale, entre l'intensité symbolique et la mise en œuvre fonctionnelle, entre l'énergie de la critique et la possibilité de la co-création. La France ne manque pas de décisions. Elle manque de la capacité à prendre des décisions qui tiennent.

Le mirage de la dépense — la croyance que plus de ressources publiques ou plus d'autorité exécutive peuvent se substituer à cette architecture manquante — est aussi séduisant en France qu'ailleurs. La France dépense déjà parmi les plus de toutes les nations développées pour son secteur public. Elle concentre déjà plus d'autorité dans l'exécutif que la plupart de ses pairs. Ni l'un ni l'autre n'ont brisé la boucle. Plus de dépenses ne construiront pas la couche de traduction. Plus de décrets ne créeront pas l'infrastructure délibérative. Le mirage doit être vu pour ce qu'il est : la croyance que l'intensité peut remplacer l'intégration.

---

### 7.2 Le basculement

Le basculement que cela exige est subtil mais radical. C'est la différence entre traiter l'État comme un instrument de la volonté nationale — un levier à actionner avec une force suffisante — et le traiter comme un système vivant qui doit connecter, traduire et apprendre. C'est la différence entre demander « que devrait décider la France ensuite ? » et demander « comment la France devient-elle capable de soutenir les décisions qu'elle sait déjà nécessaires ? »

La première question appartient à l'héritage jacobin. Elle suppose que le problème se situe dans la qualité de la décision — trouver la bonne politique, la formuler clairement, la faire passer, et la nation suivra. La seconde question appartient à une compréhension plus complexe de la manière dont les sociétés changent réellement. Elle reconnaît que même la meilleure politique sera rejetée si elle est vécue comme une imposition, et que le rejet, dans un système sans canaux délibératifs, devient spectacle — amplifiant le conflit, érodant la confiance et préparant le terrain pour l'échec suivant.

L'architecture d'intégration que ce rapport propose — la couche de traduction, le rééquilibrage territorial, l'infrastructure délibérative, les terrains d'essai vivants — n'est pas une préférence politique parmi d'autres. Elle est la condition pour que toute politique réussisse. Elle est le prérequis manquant que la gouvernance française a esquivé pendant des décennies, parce que la construire exige que le centre cède une partie de son autorité symbolique et que le spectacle perde une partie de sa domination culturelle. Ce ne sont pas des pertes ; ce sont des échanges. Le centre gagne en durabilité. Le spectacle cède la place à la substance.

La boucle des réformes est stable, mais elle n'est pas éternelle. Le même État qui a construit la boucle peut décider de construire autre chose. Cette décision ne ressemblera pas à une adresse présidentielle ou à un moment législatif dramatique. Elle ressemblera à un petit nombre de territoires silencieusement autorisés à gouverner différemment, et réussissant, et étant remarquables, et étant imités. Elle ressemblera à la construction lente d'institutions qui n'existent pas actuellement — la couche de traduction, le canal délibératif, l'espace sans risque d'échec — et à l'accumulation lente de preuves qu'elles fonctionnent. Elle ressemblera, en bref, à l'opposé du spectacle.

---

### 7.3 La dimension européenne

La France ne gouverne pas seule. Le partenariat franco-allemand reste l'axe central autour duquel tourne l'intégration européenne. Quand cet axe fonctionne, l'Europe avance. Quand il se grippe, l'Europe cale.

Les deux rapports de cette série identifient des paralysies complémentaires. L'Allemagne souffre d'un déficit d'exécution : l'argent et les projets sont disponibles, mais le matériel administratif pour les déployer est fragmenté et lent. La France souffre d'un déficit d'intégration : les décisions sont prises avec une vitesse impressionnante, mais le tissu conjonctif pour les traduire en résultats locaux durables est absent. L'Allemagne ralentit l'Europe. La France la déstabilise. Ensemble, elles produisent une Union européenne qui est simultanément incapable d'action décisive et incapable de soutenir les actions qu'elle entreprend.

Réparer l'un sans l'autre serait une réparation incomplète. Une Allemagne qui accélère son exécution mais continue d'opérer aux côtés d'une France dont les décisions se défont verra ses décisions plus rapides se défaire aussi. Une France qui construit une capacité d'intégration mais reste couplée à une Allemagne qui ne peut pas décider verra ses politiques durables privées des cadres européens dont elles ont besoin. Les deux déficits sont distincts, mais ils interagissent, et le projet européen est leur victime partagée.

Ce n'est pas un argument pour un super-État européen ou pour la dissolution de la souveraineté nationale. C'est un argument que les déficits de capacité des deux plus grands États membres de l'Union sont une préoccupation stratégique européenne. Les pilotes proposés dans ce rapport et son équivalent allemand — les régions pilotes de gouvernance adaptative dans l'un, les Territoires d'Intégration Adaptative dans l'autre — pourraient, avec le temps, devenir des nœuds dans un réseau européen de territoires apprenants. Ce qui commence comme une réparation nationale pourrait devenir un modèle pour la gouvernance européenne : polycentrique, adaptative, riche en traduction, constructrice de légitimité. Le moteur franco-allemand n'a pas besoin d'être remplacé. Il a besoin d'être recâblé.

---

## 7.4 Un dernier mot

La République française a toujours su parler. Elle parle en déclarations de principe, en adresses présidentielles, dans la fureur éloquente de la rue. Ce qu'elle n'a pas encore construit, c'est l'architecture qui permettrait à ce qui est dit de devenir ce qui est vécu — durablement, équitablement, dans les milliers de

*bassins de vie*

où la République tient ou trahit ses promesses.

Le déficit d'intégration n'est pas une condamnation. C'est un diagnostic. Et un diagnostic, une fois nommé, peut être traité.

L'argent est là. Le talent est là. L'énergie est là. Ce qui a manqué, c'est le tissu conjonctif : les institutions, les habitudes et les permissions culturelles qui permettraient à toute cette intensité de se fondre en quelque chose qui dure. Ce rapport a décrit à quoi ressemblerait la construction de ce tissu conjonctif. Il a nommé le système immunitaire qui résistera. Il a proposé un chemin qui travaille avec le grain du système français plutôt que contre lui. Il a offert une première étape : le Territoire d'Intégration Adaptative, un espace où la nouvelle logique peut être testée, démontrée et autorisée à se répandre.

Le reste n'est pas une question d'analyse. C'est une question de choix.

La France n'a pas besoin de plus de décisions. Elle a besoin de décisions qui survivent au contact du réel. Ce n'est pas une question de volonté. C'est une question d'architecture. L'architecture peut être construite. La seule question est de savoir si la France se permettra de la construire — non dans le grand amphithéâtre du spectacle, mais dans le travail tranquille, patient et sans gloire de rendre la République présente dans les vies qu'elle prétend servir.

---

## Postface : une note sur ce rapport lui-même

Ce rapport a soutenu que les idées transformatrices, pour survivre dans un système gouverné par le spectacle, doivent être introduites de manière à contourner ses dynamiques les plus destructrices. Il a proposé des zones de faible visibilité, des mécanismes de cheval de Troie et un passage à l'échelle par attraction. Il serait incohérent de ne pas appliquer cette même logique au rapport lui-même.

L'argument présenté ici est, dans sa structure sous-jacente, une intervention systémique. Il voit la situation française depuis une perspective qui intègre les préoccupations légitimes de multiples traditions politiques — l'universalisme républicain, l'efficacité libérale, la solidarité sociale — tout en diagnostiquant le vide architectural qui empêche chacune d'entre elles de se réaliser durablement. Mais le rapport a délibérément évité de s'annoncer en des termes théoriques. Il a parlé le langage de la capacité de l'État, de la mise en œuvre territoriale et de la légitimité démocratique — des termes que le système existant peut entendre sans rejet immunologique immédiat.

Si vous avez trouvé l'argument utile, le vocabulaire conceptuel existe pour aller plus loin. Le cadre de la Spirale Dynamique offre une carte plus complète des systèmes de valeurs en jeu dans la culture politique française. La théorie de la gouvernance adaptative offre une boîte à outils plus profonde pour concevoir des institutions qui apprennent. Les références dans les annexes fournissent des points d'entrée.

Mais le but premier du rapport n'est pas de recruter des lecteurs pour un cadre théorique. C'est de rendre visible une chose qui était auparavant invisible : le déficit d'intégration au cœur du cycle récurrent de décision et de recul de la France, et la possibilité de le traiter avec le même sérieux que la France a toujours apporté à ses projets les plus ambitieux. Si cela a été accompli, le rapport a fait son travail. Ce que vous faites de cette vision est, par conception, entre vos mains.

---

## Annexe A : Systèmes de valeurs et mentalités politiques — Un guide pour le contexte français

### Une note sur cette annexe

Le corps principal de ce rapport évite la terminologie spécialisée de la psychologie du développement ou de la théorie culturelle. Il parle le langage de la capacité de l'État, de la mise en œuvre territoriale et de la démocratie délibérative. Cette annexe offre une lentille complémentaire pour les lecteurs qui souhaitent comprendre les dynamiques plus profondes de systèmes de valeurs à l'œuvre dans la gouvernance française. Elle est facultative, mais elle rend la logique sous-jacente du rapport pleinement transparente.

### A.1 L'intuition fondamentale

Différents groupes et institutions tendent à opérer à partir de différents centres de gravité dans leur manière de penser la gouvernance, les ressources et le changement. Ce ne sont pas des types de personnalité ou des affiliations partisans, bien qu'ils soient lâchement corrélés aux deux. Ce sont des systèmes de valeurs sous-jacents — des manières de construire ce qui semble réel, légitime et important.

Chaque système de valeurs représente une réponse cohérente à des conditions de vie particulières. Aucun n'est « meilleur » dans un sens absolu. Chacun a des forces caractéristiques qui émergent dans certaines conditions et des angles morts caractéristiques qui émergent dans d'autres. Le défi de la gouvernance dans une société complexe est d'intégrer les préoccupations légitimes de multiples systèmes de valeurs sans être capturé par un seul.

Le cadre utilisé ici s'appuie sur la théorie intégrale de la Spirale Dynamique. Ce qui suit est une carte simplifiée des systèmes les plus pertinents pour la gouvernance française contemporaine.

### A.2 Les systèmes de valeurs dans l'arène française

**Ordre et stabilité (parfois appelé « Bleu »).** Dans le contexte français, cette mentalité prend la forme de la tradition jacobine : la conviction que la République est une et indivisible, que l'État incarne la volonté générale, et que des règles uniformes appliquées par une autorité centrale sont le garant de l'égalité et de la cohésion nationale. Ses forces sont la clarté juridique, la mémoire institutionnelle et un engagement authentique envers l'État de droit. Ses angles morts sont la rigidité, une réaction allergique à la différenciation territoriale et une tendance à traiter la correction procédurale comme un substitut à l'efficacité pratique. Institutions : Conseil d'État, Cour des Comptes, le corps préfectoral.

**Réussite et efficacité (parfois appelé « Orange »).** C'est le monde des *grandes écoles*, de l'Inspection des Finances et de l'élite technocratique qui navigue entre l'administration publique et la direction des entreprises. Elle valorise l'expertise, la concurrence, les résultats mesurables et l'optimisation stratégique. Forces : puissance intellectuelle, capacité de conception de systèmes complexes et focalisation sur la performance. Angles morts : indifférence à l'expérience vécue de ceux qui ne font pas partie du circuit des élites, tendance à rejeter ce qui ne peut pas être quantifié, et volonté d'imposer des solutions techniquement optimales qui manquent de légitimité sociale. La modernisation économique et industrielle de la France doit beaucoup à cette mentalité, mais c'est aussi à elle qu'est due la perception récurrente d'une *caste* gouvernant d'en haut.

**Inclusion et soin (parfois appelé « Vert »).** Cette mentalité priorise l'équité, la participation, la protection des vulnérables et la conscience écologique. En France, elle trouve son expression dans le secteur associatif, le mouvement écologiste, une partie de la tradition syndicale et l'économie sociale. Forces : empathie, engagement envers la communauté, insistance pour que ceux qui sont affectés par les décisions aient une voix. Angles morts : dépendance au consensus, difficulté avec les arbitrages difficiles, tendance à moraliser le conflit et à être capturée par le spectacle autant qu'elle le critique. La culture protestataire vibrante de la France tire son énergie de cette mentalité ; son incapacité à canaliser cette énergie vers des résultats institutionnels durables reflète ses limites.

**Intégratif et systémique (parfois appelé « Jaune »).** Cette mentalité priorise l'adéquation fonctionnelle, la pensée systémique globale et la capacité à intégrer de multiples perspectives sans être capturée par aucune en particulier. Elle émerge comme une réponse aux limites de toutes les approches mono-systémiques face à des défis complexes et interconnectés. Forces : flexibilité, aisance avec l'incertitude et l'expérimentation, volonté de concevoir des institutions qui correspondent à la complexité des problèmes qu'elles traitent. Angles morts : peut sembler détachée, excessivement intellectuelle ou politiquement naïve à ceux qui opèrent depuis d'autres mentalités. En France, cette mentalité est naissante — visible dans certains laboratoires d'innovation territoriale, dans la conception de la Convention Citoyenne pour le Climat, et dans des poches de modernisation administrative — mais pas encore institutionnalisée.

### A.3 Le déficit d'intégration comme choc de systèmes de valeurs

Le système de gouvernance français est dominé par l'interaction — et la collision fréquente — des trois premières mentalités. Le Bleu jacobin insiste sur l'uniformité ; l'Orange technocratique conçoit des solutions nationales élégantes ; le Vert contestataire se mobilise contre les deux lorsque leurs conséquences sont ressenties comme illégitimes. Chacun a des contributions essentielles à apporter. Mais le système manque de l'architecture intégrative qui leur permettrait de co-crée plutôt que d'entrer en collision.

Les investissements en capacité externe proposés dans ce rapport parlent aux trois : ils offrent à l'Orange technocratique des améliorations mesurables de l'efficacité, au Bleu jacobin une cohérence et une clarté juridique renforcées, et au Vert contestataire une participation authentique et une réactivité territoriale. Les investissements en capacité interne — infrastructure délibérative, canaux pour que la critique devienne co-

création — offrent au Vert contestataire une voix structurée, à l'Orange technocratique une meilleure qualité de décision, et au Bleu jacobin un chemin vers la légitimité qui ne dépend pas uniquement de l'autorité centrale.

Les territoires pilotes sont les espaces où cette intégration peut être tentée. Ils ne sont pas une tentative d'imposer une mentalité « supérieure ». Ils sont une tentative de construire une architecture qui honore et utilise les forces des trois tout en compensant leurs angles morts — pour passer du spectacle de la collision au travail tranquille de l'intégration.

---

## Annexe B : Analogies et précédents internationaux

Les propositions de ce rapport ne sont pas sans précédent. Les exemples suivants illustrent des mises en œuvre existantes de réformes orientées vers le renforcement des capacités et l'intégration.

### B.1 Les précédents français : la Convention Climat et l'expérimentation territoriale

La **Convention Citoyenne pour le Climat** (2019-2020) est l'expérience française la plus significative de démocratie délibérative récente. Cent cinquante citoyens tirés au sort, soutenus par une facilitation experte, ont produit des propositions ambitieuses pour réduire les émissions de carbone de 40 % d'ici 2030. Le processus était bien conçu et a démontré que les citoyens ordinaires sont capables de s'attaquer à des questions politiques très complexes. Le résultat, cependant, fut mitigé : de nombreuses propositions ont été diluées ou ignorées par l'exécutif, générant du cynisme. La Convention est à la fois une preuve de concept et un récit édifiant : la délibération sans obligations formelles de réponse du gouvernement et sans ancrage institutionnel sera absorbée par le spectacle.

**L'expérimentation territoriale** a déjà un fondement constitutionnel et juridique en France. L'article 72, alinéa 4 permet aux collectivités territoriales de déroger aux réglementations nationales à titre expérimental. L'article 37-1 autorise le gouvernement à autoriser des expériences par décret. La *loi organique* de 2003 et les législations subséquentes ont permis des expériences limitées dans la santé, les transports et la politique sociale. Cependant, celles-ci restent sectorielles, sous-financées et politiquement invisibles. La proposition de TIA étend ce cadre juridique existant à l'échelle systémique.

### B.2 Estonie : un gouvernement axé sur le numérique

L'infrastructure d'e-gouvernance de l'Estonie traite plus de 99 % des services publics en ligne via une couche d'identité numérique unifiée. Les citoyens peuvent accéder à l'historique complet de leurs données avec une transparence totale sur qui a consulté leurs informations. Les permis de construire sont délivrés en quelques jours. Le système a été construit progressivement après l'indépendance, avec un cadre juridique clair et des normes d'interopérabilité. Leçon clé : la transformation numérique n'est pas un projet technologique mais un projet de gouvernance exigeant un engagement politique soutenu. Pour la France, l'expérience estonienne démontre qu'une colonne vertébrale numérique unifiée peut réduire considérablement la friction administrative tout en augmentant la transparence — sans exiger la concentration des données dans un centre parisien unique.

### **B.3 Finlande : littératie des futurs et gouvernance anticipative**

La Finlande a intégré la pensée prospective dans le gouvernement via de multiples canaux. La Commission pour l'avenir au Parlement mène des exercices de prospective. Sitra, le Fonds finlandais pour l'innovation, a mené des programmes nationaux de littératie des futurs démontrant des augmentations mesurables du sentiment d'agentivité et de la tolérance à la complexité des participants. Au niveau régional, des zones de gouvernance anticipative intègrent les méthodes prospectives dans la planification. Leçon clé : la littératie des futurs peut être systématiquement cultivée et produit des améliorations tangibles de la confiance dans la prise de décision. Pour la France, cela offre un modèle pour faire passer le système d'exploitation collectif de réactif à anticipatif.

### **B.4 Taïwan : infrastructure de démocratie numérique**

Les plateformes vTaiwan et Join de Taïwan combinent la délibération numérique avec un impact politique réel. vTaiwan utilise des processus structurés de consultation ouverte, de délibération facilitée et de recherche de consensus pour élaborer des propositions politiques sur des questions controversées. Elle a produit des législations qui auraient été politiquement impossibles par les canaux traditionnels. Leçon clé : la délibération citoyenne fonctionne à grande échelle lorsqu'elle est bien facilitée, soutenue numériquement et dotée d'un poids politique réel. Pour la France, c'est une démonstration que l'infrastructure délibérative peut compléter les institutions représentatives plutôt que les affaiblir.

### **B.5 Royaume-Uni : dévolution asymétrique**

Les accords de dévolution du Royaume-Uni ont créé des autorités combinées dotées de pouvoirs sur mesure en matière de transport, de logement, de compétences et de développement économique, en échange de structures de gouvernance responsables. La dévolution de la santé et des soins sociaux du Grand Manchester en est un exemple phare. Leçon clé : la dévolution asymétrique — donner à différentes régions différents pouvoirs en fonction de leur préparation et de leurs besoins — peut fonctionner politiquement et administrativement lorsqu'elle est accompagnée d'une évaluation robuste. Pour la France, ce modèle suggère que la différenciation territoriale ne doit pas menacer l'unité nationale mais peut la renforcer en rendant l'État plus réactif à des conditions diverses.

### **B.6 Allemagne : régions pilotes de gouvernance adaptative (référence croisée)**

Le rapport compagnon de cette série propose des régions pilotes de gouvernance adaptative pour l'Allemagne — des zones territoriales avec des mandats de gouvernance intégrée, une infrastructure délibérative et une expérimentation sans risque d'échec. La proposition française de TIA est conçue comme un mécanisme parallèle mais distinct, adapté au paysage institutionnel français. Ensemble, les deux propositions pourraient former la base d'un réseau européen de territoires apprenants.



## Annexe C : Bibliographie et notes de sources

### C.1 Sur la gouvernance française et la tradition jacobine

- Rosanvallon, P. (2008).

*Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*

. Cambridge University Press. Analyse fondatrice de la montée de la méfiance et des formes de contrôle contre-démocratique dans les démocraties contemporaines, avec une pertinence profonde pour la France.

- Rosanvallon, P. (2011).

*Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*

. Princeton University Press. Explore les nouvelles formes de légitimité nécessaires lorsque la légitimité électorale s'érode.

- Hayward, J. (2007).

*Fragmented France: Two Centuries of Disputed Identity*

. Oxford University Press. Retracer la longue histoire de la fragmentation politique française et la tension récurrente entre centralisation et contestation.

- Duran, P. (2010).

*Penser l'action publique*

. LGDJ. Analyse sociologique de l'écart entre la conception et la mise en œuvre des politiques dans l'État français.

- Cole, A. (2008).

*Governing and Governance in France*

. Cambridge University Press. Aperçu complet de l'architecture de gouvernance française et de son évolution.

### C.2 Sur la réforme territoriale et le déficit d'intégration

- Le Galès, P. (2002).

*European Cities: Social Conflicts and Governance*

. Oxford University Press. Bien que de portée européenne, fournit des outils analytiques pour comprendre les lacunes de la gouvernance territoriale.

- Pasquier, R., Simoulin, V., & Weisbein, J. (2013).

*La gouvernance territoriale*

. LGDJ. Synthèse des pratiques de gouvernance territoriale en France.

- Epstein, R. (2013).

*La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'État*

. Presses de Sciences Po. Démontre comment la politique urbaine nationale est mise en œuvre — et souvent déformée — au niveau local.

### C.3 Sur la confiance, la délibération et le déficit interne

- Giraudet, L.-G., et al. (2021). « Deliberating on Climate Action: Insights from the French Citizens' Convention for Climate. »

*Ecological Economics*

. Analyse détaillée du processus, des résultats et de la réception politique de la Convention.

- Bourg, D., & Whiteside, K. (2010).

*Vers une démocratie écologique : Le citoyen, le savant et le politique*

. Seuil. Plaide pour l'intégration de la délibération écologique dans les institutions démocratiques.

- Blondiaux, L. (2008).

*Le nouvel esprit de la démocratie : Actualité de la démocratie participative*

. Seuil. Un chercheur français de premier plan sur la démocratie participative, ses promesses et ses limites.

- Mansbridge, J., et al. (2012). « A Systemic Approach to Deliberative Democracy. » Dans Parkinson, J., & Mansbridge, J. (dir.),

*Deliberative Systems*

. Cambridge University Press. Fournit le cadre théorique pour penser la délibération comme un système plutôt que comme des événements isolés.

### C.4 Sur les Gilets Jaunes et l'abandon territorial

- Collectif d'enquête sur les Gilets Jaunes (2019).

*Gilets Jaunes : Enquête sur une révolte*

. Seuil. Enquête sociologique sur les racines du mouvement dans les fractures territoriales et sociales.

- Fourquet, J. (2019).

*L'archipel français : Naissance d'une nation multiple et divisée*

. Seuil. Cartographie la fragmentation culturelle et territoriale qui sous-tend la politique française contemporaine.

### C.5 Sur la Spirale Dynamique et les systèmes de valeurs

- Beck, D. E., & Cowan, C. C. (1996).

*Spiral Dynamics: Mastering Values, Leadership, and Change*

. Blackwell. Le texte fondateur.

- Wilber, K. (2000).

*A Theory of Everything: An Integral Vision for Business, Politics, Science, and Spirituality*

. Shambhala. Replace le cadre dans la théorie intégrale plus large.

- Laloux, F. (2014).

*Reinventing Organizations*

. Nelson Parker. Documente des organisations opérant à partir d'une conscience intégrative.

## **C.6 Sur l'expérimentation des politiques et la gouvernance adaptative**

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). « Collaborative Governance in Theory and Practice. »

*Journal of Public Administration Research and Theory*

, 18(4), 543–571.

- Duit, A., & Galaz, V. (2008). « Governance and Complexity. »

*Governance*

, 21(3), 311–335.

- Folke, C., et al. (2005). « Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. »

*Annual Review of Environment and Resources*

, 30, 441–473.

---

## **Annexe D : Objections anticipées**

### **D.1 « N'est-ce pas simplement de la régionalisation sous un autre nom ? La France a déjà essayé la décentralisation et cela n'a pas résolu le problème de confiance. »**

La décentralisation en France a été réelle mais incomplète. Les lois Defferre de 1982 ont transféré des responsabilités significatives aux régions et aux départements, mais elles n'ont pas transféré une véritable autonomie fiscale, et elles n'ont pas simplifié le

*mille-feuille*

qui se chevauche. Plus important encore, elles n'ont pas construit l'infrastructure délibérative ni la couche de traduction qui relie les décisions locales à la légitimité citoyenne. La proposition de TIA ne consiste pas à déplacer des boîtes administratives de Paris vers les régions. Elle consiste à créer des zones de gouvernance intégrée où l'autorité, les ressources, la délibération et l'expérimentation opèrent ensemble. C'est un changement qualitatif, pas quantitatif.

### **D.2 « Comment cela respecte-t-il l'universalisme républicain ? Une gouvernance différenciée ne sape-t-elle pas l'égalité ? »**

L'universalisme républicain est un engagement envers la dignité égale, pas envers un traitement uniforme quelles que soient les circonstances. Un État qui applique la même règle à un quartier urbain dense et à une commune rurale isolée est peut-être uniforme, mais il ne traite pas les citoyens également si la règle convient à un contexte et échoue dans l'autre. L'architecture d'intégration proposée ici n'abandonne pas les principes universels. Elle leur donne du mordant en permettant à la République d'adapter sa mise en œuvre à la diversité du territoire qu'elle prétend servir. L'égalité n'est pas l'uniformité ; c'est la garantie que chaque citoyen reçoit une réponse appropriée à sa situation. La tradition jacobine a parfois confondu les deux. Ce rapport plaide pour un universalisme plus riche et plus mûr — un universalisme présent et efficace, pas seulement rhétoriquement uniforme.

### **D.3 « Les pilotes ne sont-ils pas simplement une excuse pour retarder les décisions difficiles ? Nous avons besoin d'une action urgente sur le climat, les retraites et la justice sociale. »**

Les pilotes ne sont pas proposés comme une alternative à l'action urgente. Ils sont proposés comme un mécanisme pour garantir que l'action urgente ne s'effondre pas dans la boucle des réformes, qui retarde l'action bien plus efficacement qu'aucune expérience ne pourrait jamais le faire. La taxe carbone était urgente, rationnelle, et morte en quelques mois. La réforme des retraites était urgente, adoptée, et a laissé une

blessure qui façonnera la politique pendant une décennie. Les pilotes sont une voie parallèle : une petite fraction des ressources publiques investie dans la construction de la capacité qui rend l'action décisive durable. La transition climatique, le défi du logement et l'agenda de cohésion territoriale doivent tous avancer. La question est de savoir s'ils avanceront à travers l'ancienne boucle ou à travers une architecture qui leur donne une chance de survivre.

#### **D.4 « La France a une fière tradition de protestation de rue et de démocratie directe. La délibération institutionnalisée ne va-t-elle pas supprimer la dissidence authentique ? »**

La délibération institutionnalisée n'est pas un remplacement de la protestation. C'est un complément — un canal qui rend la protestation moins fréquemment nécessaire. La tradition française de *contestation* est un atout démocratique. Le problème n'est pas que la rue existe ; c'est que la rue est actuellement le *seul* canal efficace pour la dissidence, parce que tous les autres canaux sont bloqués ou ignorés. Une assemblée citoyenne permanente avec une obligation formelle de réponse du gouvernement n'empêche pas les citoyens de manifester. Elle leur donne une voie supplémentaire et structurée pour influencer la politique avant que la seule option restante ne soit de remplir les rues. L'objectif n'est pas de supprimer la rue mais de construire un système où la rue est un dernier recours plutôt qu'un premier réflexe.

#### **D.5 « L'État expérimente déjà. L'article 72 et les**

*expérimentations*

#### **existent depuis des années. Pourquoi n'ont-ils pas résolu le problème ? »**

Les mécanismes d'expérimentation existants sont étroits, sectoriels, sous-financés et politiquement invisibles. Ils bricolent à la marge sans remettre en cause l'architecture sous-jacente. La proposition de TIA applique la logique d'expérimentation à une échelle systémique : gouvernance intégrée à travers de multiples domaines, véritable flexibilité fiscale et réglementaire, un organe délibératif avec un poids réel, et une évaluation transparente conçue pour permettre le passage à l'échelle. Les instruments juridiques existent. Ce qui a manqué, c'est la volonté politique de les utiliser de manière ambitieuse et la protection pour les laisser fonctionner assez longtemps pour générer des résultats visibles. Les TIA comblent cette lacune.

#### **D.6 « Cela ressemble à un fantasme technocratique. Comment peut-on contourner le spectacle quand les médias et la classe politique s'en nourrissent ?**

»

Le spectacle ne se contourne pas en le combattant directement — ce serait contre-productif. Il se contourne en commençant là où l'attention est faible. Les pilotes TIA sont délibérément conçus pour opérer en dessous du seuil d'intérêt des médias nationaux. Ils sont territoriaux, techniques et progressifs. Leurs résultats initiaux ne feront pas la une des journaux télévisés. C'est le but. Une fois qu'ils auront démontré des améliorations

visibles et tangibles — une région où les permis sont plus rapides, un processus délibératif qui commande la confiance locale, un plan de transition énergétique co-construit et en cours de mise en œuvre — le récit bascule. Le spectacle peut encore attaquer, mais il doit attaquer quelque chose de réel plutôt que quelque chose d'imaginaire. Cela change les termes du débat. Le spectacle est puissant, mais il n'est pas omnivore. Il peut être privé de carburant par l'accumulation lente de preuves.

---

## **Annexe E : À propos de l'auteur et de la méthode**

### **L'auteur**

Ce rapport a été écrit depuis l'extérieur de l'establishment politique français. Son auteur n'est ni un ancien ministre, ni un haut fonctionnaire, ni un expert accrédité de l'administration publique française. La perspective offerte ici s'appuie sur un engagement soutenu avec la science de la complexité, la psychologie du développement, la théorie de la gouvernance et une étude comparative des systèmes politiques européens — poursuivi non pas depuis l'intérieur d'un noyau institutionnel unique, mais depuis une position de curiosité systémique.

La distance vis-à-vis du pouvoir institutionnel est à la fois une limite et une ressource. Elle limite l'accès à la texture granulaire et quotidienne de l'élaboration des politiques françaises. Mais elle permet aussi une liberté de diagnostic que la proximité du pouvoir décourage souvent. Le rapport ne revendique pas une connaissance d'initié. Il revendique une lentille cohérente — une lentille qui peut s'avérer utile à ceux qui occupent des positions institutionnelles et qui cherchent des cadres donnant du sens à ce qu'ils vivent.

Les retours, les critiques et le dialogue sont les bienvenus. L'argument est offert dans l'esprit d'une construction collective de sens, non d'une proclamation définitive.

### **Une note sur la méthode**

Ce rapport a été élaboré au moyen d'un processus structuré de synthèse multi-modèles. J'ai sollicité plusieurs grands modèles de langage en parallèle, chacun invité à aborder la situation de la France. J'ai ensuite tissé ensemble leurs contributions.

Cette méthode est une expérience d'amplification cognitive : utiliser l'IA non pas pour automatiser l'analyse, mais pour juxtaposer délibérément de multiples intelligences stratégiques, faisant émerger des motifs et des tensions qui autrement pourraient rester invisibles. Le rapport est plus riche de cette polyphonie. Il est aussi, comme toute œuvre de synthèse, provisoire. Il ne prétend pas à la finalité. Il prétend seulement que la lentille qu'il offre mérite d'être testée contre la réalité — et que l'épreuve du réel, en fin de compte, est ce qui compte le plus.

### **La série des rapports nationaux**

Ce rapport est le deuxième d'une série de rapports nationaux pour le changement systémique. Le premier examinait l'Allemagne à travers la lentille d'un double déficit d'exécution et proposait des régions pilotes de gouvernance adaptative. Les rapports à venir examineront la Suède, l'Inde, l'Union européenne et d'autres, chacun posant la même question sous-jacente :

*Le véritable goulet d'étranglement est-il l'argent et les décisions, ou est-ce la capacité du système à les utiliser judicieusement ?*

Ensemble, la série vise à construire un cadre comparatif et intégratif pour diagnostiquer et traiter les déficits de capacité adaptative qui retiennent les nations.

---