

Cycle de conférences 2024-2025

L'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques

Le Conseil d'État a décidé de consacrer son étude annuelle pour 2025 au thème : **L'État stratège ou comment prendre en compte le temps long dans les politiques publiques.**

Ce choix s'inscrit dans le prolongement des deux dernières études, consacrées au « dernier kilomètre de l'action publique » (2023) et à « la souveraineté » (2024). En effet, ces études ont mis en évidence que, pour réussir l'action publique sur le terrain comme pour répondre aux défis de l'exercice de la souveraineté dans le monde d'aujourd'hui, il est indispensable, pour la puissance publique, de développer une aptitude à bien prendre en compte le temps long, à développer une stratégie. Certes, l'État est, par construction, fondé sur l'idée de continuité : il peut apparaître comme étant en principe bien armé pour agir dans et sur le temps long. Pour autant, alors que la notion d'État stratège a pu faire l'objet d'interprétations différentes au cours des dernières décennies, il convient de réinterroger aujourd'hui la capacité de l'État à mettre en place et à faire vivre une stratégie sur le temps long pour assurer l'avenir du pays.

En prenant appui sur des exemples concrets, l'étude s'efforcera d'interroger les différentes formes d'intervention de l'État, en partant des enjeux de temps long qui s'imposent à l'action publique.

L'étude approfondira ainsi la façon dont la conception et la mise en œuvre des politiques publiques intègrent cette dimension du temps long, la place de la prospective à cet égard, les difficultés rencontrées, les voies d'amélioration et les outils dont l'État dispose ou devrait disposer dans un contexte où on ne peut être stratège qu'en lien avec d'autres acteurs – qu'ils soient institutionnels, socio-économiques ou plus largement issus de la société civile, nationaux ou non.

L'étude abordera également le rôle de la délibération démocratique dans la prise en compte du temps long. Elle appréciera à cet égard, y compris en s'intéressant à l'expérience d'autres pays, les moyens de favoriser cette prise en compte sur le plan institutionnel et sur celui des pratiques administratives et, plus généralement, la nécessité de porter une vision stratégique et de la capacité à la partager, afin de permettre à la puissance publique d'être davantage garante du temps long.

Chaque conférence de ce cycle aura pour objectif d'éclairer et de prolonger les réflexions menées sur ces différents champs.

Temps long et État stratège

Mercredi 20 novembre 2024, de 18h à 20h

Temps long et démocratie

Mercredi 15 janvier 2025, de 18h à 20h

Temps long et urgences climatiques

Mercredi 12 février 2025, de 18h à 20h

Temps long et outils de l'action publique

Mercredi 12 mars 2025, de 18h à 20h

Regards croisés sur le temps long

Mardi 29 avril 2025, de 18h à 20h

Publication de l'étude

Septembre 2025

Agenda

Conférence 4/5 – Mercredi 12 mars 2025

Temps long et outils de l'action publique

Les moyens dont dispose la puissance publique sont-ils suffisamment efficaces pour agir sur le temps long ? L'État dispose par exemple d'outils comme les lois de programmation, y compris pour les finances publiques, mais aussi des documents stratégiques qui se sont développés dans de nombreux secteurs et à différents niveaux. Mais leur efficacité et même leur pertinence sont régulièrement contestées. Par ailleurs, la capacité à mener une action publique sur le temps long est obérée par les risques d'incohérence des stratégies sectorielles ainsi que par l'instabilité et la prolifération de la norme mais aussi par la réduction des marges de manœuvre issue de la difficile maîtrise des dépenses publiques. La question de l'articulation avec les stratégies développées au niveau territorial mais aussi européen se pose également.

La 4^e conférence de notre cycle questionnera ainsi les outils sur lesquels la puissance publique peut s'appuyer pour construire une vision transversale, faire des choix, définir des priorités et les décliner dans une stratégie. Quelles études prospectives y aurait-il lieu de développer et avec quelle méthode ? Comment combiner les outils budgétaires ou normatifs, ou recourir à d'autres leviers plus informels ? Par quelles voies associer les parties prenantes ? Comment mieux articuler l'action stratégique de l'État avec celle d'autres institutions, comme les collectivités territoriales ou l'Union européenne ? Quels outils d'évaluation y aurait-il lieu de mobiliser pour élaborer et mettre en œuvre une politique publique dans le temps long ? Autant de problématiques qui seront discutées par les intervenants lors de cette conférence publique.

Temps long et outils de l'action publique

Mercredi 12 mars 2025 - 18h à 20h

Ouverture

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Animation

Christine Maugué, présidente de la section de l'administration du Conseil d'État

Intervenants

Roselyne Bachelot-Narquin, docteure en pharmacie, ministre de l'écologie (2002-2004), ministre de la santé et des sports (2007-2010), ministre des solidarités et de la cohésion sociale (2010-2012), ministre de la culture (2020-2022)

Laurent Berger, directeur de l'institut mutualiste pour l'environnement et la solidarité – Crédit Mutuel Alliance Fédérale

Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Patrice Vergriete, maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque, président de l'agence nationale pour la rénovation urbaine. Ministre du logement (2023), ministre des transports (2024)



Programme

Présentation des intervenants

Introduction

Didier-Roland Tabuteau



Vice-président du Conseil d'État

Didier-Roland Tabuteau obtient son diplôme de l'École polytechnique en 1981. Ancien élève de l'ENA, il est issu de la promotion « Louise Michel » (1984) et choisit, à la sortie de l'école, d'intégrer le Conseil d'État.

Au sein de l'institution, il travaille tout d'abord à la section du contentieux (1984 – 1988) et à la section de l'intérieur (1987 – 1988). En 1988, il quitte pour la première fois l'institution afin de devenir directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, avant de revenir au Conseil d'État comme rapporteur public à la section du contentieux et membre de la section sociale (1991 – 1992).

Poursuivant une nouvelle fois sa carrière en dehors de l'institution, il devient directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action humanitaire en 1992 pour une durée d'un an, avant d'être nommé directeur général de l'Agence du médicament jusqu'en 1997. Il occupe par la suite et pendant trois ans le poste de directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité.

En 2000, il est conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargé de la préparation de la loi sur le droit des malades avant de devenir directeur du cabinet du ministre délégué à la santé (2001-2002).

En 2003, il est nommé directeur général de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité ». En parallèle, il obtient, en 2007, son doctorat en droit puis une habilitation à diriger des recherches. Il enseigne alors à l'Institut d'études politiques de Paris où il est responsable de la chaire santé. Il est également co-directeur de l'institut droit et santé de l'université Paris Descartes (INSERM UMRS 114J).

Il réintègre le Conseil d'État en 2011, d'abord à la section du contentieux puis à la section sociale. En 2017, il est nommé président adjoint de la section sociale, puis président de la section sociale l'année suivante. Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

Animation

Christine Maugüé



Présidente de la section de l'administration du Conseil d'État

Diplômée de l'École normale supérieure de Sèvres et de Sciences Po Paris, titulaire d'une maîtrise d'histoire, ancienne élève de l'ENA (promotion Michel de Montaigne), Christine Maugüé a intégré le Conseil d'État à sa sortie de l'ENA, en 1988. Après avoir été rapporteure pendant trois ans, elle a été nommée responsable du centre de documentation (1991 à 1994) puis commissaire du gouvernement près l'Assemblée du contentieux (de 1994 à 2003).

Nommée présidente de la 6^e sous-section du contentieux en 2009, où elle a officié pendant quatre ans, elle a été présidente adjointe de la section de l'administration (2014-2015) puis est devenue en 2016 présidente de la 7^e chambre du contentieux du Conseil d'État, jusqu'en 2021. Christine Maugüé a été nommée présidente adjointe de la section du contentieux en 2021, puis présidente adjointe de la section de l'intérieur en 2023.

Parmi ses autres expériences, elle a été directrice de cabinet de Christiane Taubira au ministère de la Justice entre 2013 et 2014, membre de la Commission nationale informatique et libertés (2019-2024), membre de la Commission supérieure de codification (2008-2013 puis 2016-2024), présidente du conseil supérieur de l'Agence France Presse (2015-2023) et présidente de la Commission de contrôle de la réglementation du Centre national du cinéma et de l'image animée, depuis 2024. Elle fait de la conciliation sportive au Comité national olympique sportif français depuis 2016 et est membre du comité d'éthique et de déontologie de la Fédération française de rugby depuis sa création en 2017.

Elle a été nommée présidente de la section de l'administration le 8 octobre 2024.

Intervenants

Roselyne Bachelot-Narquin



Docteure en pharmacie, ministre de l'écologie (2002-2004), ministre de la santé et des sports (2007-2010), ministre des solidarités et de la cohésion sociale (2010-2012), ministre de la culture (2020-2022)

Roselyne Bachelot-Narquin est docteure en pharmacie. Ayant exercé plusieurs mandats locaux, elle a été élue et réélue 5 fois députée de Maine-et-Loire. Elle est successivement ministre de l'écologie (2002-2004), ministre de la santé et des sports (2007-2010), ministre des solidarités (2010-2012) et ministre de la culture (2020-2022). Roselyne Bachelot-Narquin est éditorialiste et chroniqueuse pour BFMTV et RTL. Elle est également l'auteure de nombreux ouvrages.

Laurent Berger



Directeur de l'institut mutualiste pour l'environnement et la solidarité – Crédit Mutuel Alliance Fédérale

Laurent Berger est une figure du syndicalisme français et européen. Après des études d'histoire, il s'engage rapidement dans le syndicalisme au sein de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), l'un des plus grands syndicats français.

Il rejoint la CFDT en 1996, notamment pour travailler sur des questions liées à l'emploi et à la jeunesse. Grâce à son engagement, il occupe progressivement des postes de responsabilité au sein du syndicat jusqu'à devenir en 2012 le secrétaire général de la CFDT, une fonction qu'il occupera jusqu'en 2023. Sous sa direction, la CFDT s'affirme comme le premier syndicat de France. Laurent Berger s'est notamment concentré sur des sujets tels que la réforme des retraites, la lutte contre les inégalités sociales et le renforcement du dialogue social entre syndicats, patronat et Gouvernement. De 2019 à 2023 il est le président de la Confédération européenne des syndicats (CES).

En septembre 2023, il rejoint le bancassureur Crédit mutuel alliance fédérale, pour préfigurer la création d'un centre d'expertise sur les enjeux environnementaux, sociétaux et de gouvernance (ESG). Ainsi, depuis son lancement opérationnel en mars 2024, Laurent Berger dirige l'institut mutualiste pour l'environnement et la solidarité, direction ayant pour mission de mettre en œuvre les ambitions ESG du groupe, sur la base d'une expertise incontestable et en assurant la cohérence de l'action ainsi que la coordination de tous les acteurs. L'objectif est ainsi d'accompagner tous les métiers et les élus dans ces transformations, au service des clients du groupe.

Jean-Luc Tavernier



Directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Ancien élève de l'École polytechnique et diplômé de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), Jean-Luc Tavernier a fait l'essentiel de sa carrière au ministère de l'économie et des finances.

Jean-Luc Tavernier a passé dix années à la direction de la prévision au ministère de l'économie (1985 – 1995). Il y a exercé plusieurs fonctions : chargé d'études sur le commerce extérieur, adjoint au chef de bureau puis chef de bureau des projections économiques d'ensemble et chef du bureau de la politique économique.

Après avoir dirigé en 1995 l'ENSAE, il est nommé conseiller du ministre du travail et des affaires sociales chargé des comptes sociaux et de la loi de financement de la sécurité sociale. De 1997 à 2001, il est sous-directeur à la direction de la prévision, chargé des finances publiques et du marché du travail.

Il rejoint l'INSEE en 2001 comme directeur des études et synthèses économiques pour revenir en 2002 au ministère de l'économie comme directeur de la prévision, et devenir, entre 2004 et 2005, directeur des politiques économiques à la direction générale du trésor. Il est ensuite directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et parallèlement vice-président du Conseil d'orientation de l'emploi (2005-2007).

Il est nommé en juin 2007 directeur de cabinet du ministre du budget et, en janvier 2010, commissaire général adjoint à l'investissement.

Il devient le directeur général de l'INSEE en mars 2012.

Patrice Vergriete



Maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque, président de l'agence nationale pour la rénovation urbaine. Ministre du logement (2023), ministre des transports (2024)

Patrice Vergriete est maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD) et du pôle métropolitain de la Côte d'Opale depuis 2014.

Président de France ville durable en 2020, président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) en 2023, il est également désigné président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT-France) par décret du Président de la République du 24 janvier 2023.

Nommé ministre en charge du logement le 20 juillet 2023 dans le Gouvernement d'Élisabeth Borne, Patrice Vergriete est ministre délégué chargé des transports dans le Gouvernement de Gabriel Attal jusqu'en septembre 2024.

En janvier 2025, par décret du Président de la République, Patrice Vergriete devient président de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Présentation de la conférence

L'action publique ne peut se borner à réagir aux événements ou à gérer le quotidien. Elle doit au contraire s'efforcer de se fixer des objectifs, d'anticiper les obstacles auxquels elle sera confrontée tout en étant en mesure de s'adapter aux nouveaux enjeux. C'est encore plus vrai aujourd'hui, en raison de la rapidité des mutations technologiques, de la transition numérique et des progrès de la connaissance, de la recherche et des innovations mais aussi des conséquences du dérèglement climatique. L'accélération de la globalisation, qui met en concurrence les nations, oblige aussi à se réinventer en permanence pour rester à la pointe du progrès, dans un contexte géopolitique qui n'a rarement été aussi incertain et dangereux. Dans ce contexte, il est plus que jamais essentiel que l'action publique puisse se projeter dans l'avenir en s'appuyant sur une ambition collective.

Il apparaît en particulier nécessaire d'être en mesure de répondre aux grands défis qui se posent à l'action publique aujourd'hui : la transition écologique¹, les évolutions démographiques², les développements de l'intelligence artificielle³, les innovations notamment dans le domaine du numérique et de l'électronique⁴, les enjeux de défense et de protection de la Nation... Cela pose donc la question cruciale des outils à mettre en place pour une action publique qui s'inscrive dans la durée et qui soit à la hauteur de ces enjeux, que ce soit au niveau de l'État ou des collectivités territoriales mais aussi à l'échelle de l'Union européenne. Cela exigera aussi des investissements à moyen et long terme très importants, pour lesquels il faudra trouver les ressources humaines et financières nécessaires afin de conduire une action publique cohérente et efficace. Pour toutes ces raisons, il est indispensable que les acteurs publics se dotent d'une capacité de prospective stratégique et des outils permettant d'incorporer le temps long dans la conception et la mise en œuvre des actions et politiques publiques.

L'État, s'il n'est évidemment le seul producteur d'actions publiques, doit par définition s'intéresser au temps long⁵, et devrait par conséquent inscrire son action dans une vision à long terme. La réflexion stratégique est en principe consubstantielle à la conduite de l'État, afin d'orienter ses projets dans le cadre d'une vision globale, face à ce que certains appellent « la dictature de l'instant ».

Les acteurs publics, à commencer par l'État, ont besoin d'une vision prospective pour être en mesure d'anticiper les défis de demain et de maîtriser les enjeux des nouvelles technologies, tout en préservant nos valeurs et nos institutions démocratiques (I). Aujourd'hui, il paraît nécessaire de renforcer les outils de prévision et de planification à l'échelle territoriale, nationale et européenne, afin d'inscrire l'action publique des collectivités territoriales, de l'État et de l'Union européenne dans une vision à long terme (II).

I - Les acteurs publics, à commencer par l'État, ont besoin d'une vision prospective pour être en mesure d'anticiper les défis de demain et de maîtriser les enjeux des nouvelles technologies, tout en préservant nos valeurs et nos institutions démocratiques

L'anticipation fait en principe naturellement partie des fonctions stratégiques de l'État. La prévision et la prospective sont dans cette perspective au cœur du dispositif stratégique de l'État⁶. À cette fin, il faut disposer de données fiables sur une durée longue permettant de dessiner des scénarios probables à court, moyen et long terme. Le rôle de l'INSEE, « véritable machine informationnelle » est à cet égard essentiel⁷. C'est le vaisseau amiral du système statistique public et des services statistiques ministériels, produisant et diffusant des données dans leurs domaines de compétence. L'INSEE contribue aussi à éclairer le débat économique et social, en analysant les chiffres et en diffusant les études. Son rôle de coordinateur de la statistique publique française a d'ailleurs été consacré par les règles européennes. En 2009, les institutions de l'Union ont en effet adopté un règlement relatif aux statistiques européennes, révisé en 2015, qui énonce un ensemble de principes portant sur

¹ <https://institut-superieur-environnement.com/blog/enjeux-transition-ecologique/>

² [Vieillesse démographique](#)

³ <https://datascientest.com/intelligence-artificielle-definition>

⁴ <https://jimconcept.fr/electronique-hautes-technologies-aperçu-futur/>

⁵ Voir Conseil d'État, rapport public pour 1999, « Réflexions sur l'intérêt général », éd. La documentation française.

⁶ Voir Lamine Tirera, « L'État stratège », chapitre 1^{er} « L'anticipation », éd. L'Harmattan 2018.

⁷ Commissariat général au Plan, « Pour un État stratège, garant de l'intérêt général », Paris, La documentation française, 1993, p. 23.

les finalités et la gouvernance des activités de développement, de production et de diffusion des données statistiques. Ce règlement confie aux instituts nationaux de statistique - et donc à l'INSEE en France -, le soin de coordonner au niveau national, « la transmission de données et la communication d'informations relatives aux mesures statistiques du système statistique européen ». Plus généralement, l'influence du droit européen a été importante dans le droit des États membres relatif à l'impartialité et au respect des principes d'indépendance scientifique, de fiabilité, de confidentialité et d'efficacité dans la réalisation des statistiques publiques⁸.

Parallèlement à l'INSEE, la direction de la prévision, héritière du service des études économiques et financières (SEEF) de la direction du Trésor, est chargée d'élaborer les projections économiques à court terme. Elle a été intégrée en 2004 à la direction générale du Trésor sur les politiques macroéconomiques, en charge notamment d'élaborer les prévisions économiques pour la France et d'une fonction de conseil pour la conduite des politiques publiques. Elle est aussi responsable du suivi des questions économiques et financières européennes, notamment pour ce qui concerne la coordination des politiques économiques. L'Assemblée nationale et le Sénat contribuent également dans le cadre de la procédure budgétaire aux travaux de prévisions, en produisant des documents contenus dans des annexes des projets de lois de finances, sous la dénomination de « *Rapports sur les Comptes de la Nation* ». Au niveau communautaire, la Banque centrale européenne⁹ et la Commission européenne font aussi des projections macroéconomiques pour anticiper et pouvoir réorienter en cas de nécessité la politique économique européenne.

Cependant, en dépit de la rigueur des statistiques et de la diversité des analyses et des organes de prévision, l'anticipation de l'avenir demeure un art difficile, qui comporte toujours une part d'aléas. Les prévisions ont donc leurs limites et il est difficile de se fonder sur des modèles déterministes prétendant déduire le futur du passé, en particulier dans des sociétés avancées, démocratiques et complexes¹⁰.

C'est une des raisons qui expliquent que la prospective soit devenue l'instrument essentiel d'une démarche stratégique et l'outil d'anticipation par excellence au service de l'action publique à moyen et long terme. Elle vise à réduire l'incertitude dans laquelle se déploie l'action de l'État. En France, le concept de « prospective » a été élaboré par le philosophe et haut fonctionnaire français, Gaston Berger, dès les années 1950. Avant d'être une méthode ou une discipline, la prospective était pour Gaston Berger une attitude, un état d'esprit qui consiste à partir d'une réflexion sur des futurs possibles ou souhaitables pour décider de l'action au présent. Il ne s'agit donc pas de prétendre prévoir l'avenir, mais de faire dialoguer présent et futurs possibles afin d'être en mesure de penser l'avenir lointain en identifiant les facteurs déterminants. Bertrand de Jouvenel est l'autre grande figure de l'école française de la prospective. En 1960, il fonda l'association internationale Futuribles (contraction de « futurs » et de « possibles »), destinée à l'élaboration de prévisions réalistes pour accompagner la gestion du changement à moyen et long terme¹¹. La prospective fait notamment appel à la méthode dite des scénarios¹², qui vise à balayer le champ des possibles puis à évaluer leur degré de probabilité, afin d'en déduire les stratégies pertinentes en fonction des choix de la puissance publique¹³. On distingue généralement trois grandes catégories de scénarios qui diffèrent selon les objectifs de la planification : les scénarios prédictifs, qui utilisent les connaissances passées et présentes pour estimer des situations futures probabilisables ; les scénarios exploratoires, qui exploitent les réalités et les connaissances et les tendances lourdes du présent pour dessiner la continuation plausible de ces tendances dans l'avenir ; les scénarios normatifs, qui esquissent une vision particulière de l'avenir souhaitable pour ensuite remonter le temps et identifier les voies à suivre pour atteindre le but poursuivi¹⁴. La qualité d'un scénario se mesure à son niveau de cohérence, sa plausibilité et sa pertinence pour l'élaboration d'une stratégie cohérente à moyen et long terme¹⁵. La prospective est donc un outil important pour éclairer les choix publics en identifiant les objectifs stratégiques et se préparer ainsi aux mutations nécessaires et aux enjeux de demain.

⁸ Voir l'article 285 du Traité sur l'UE modifié par le Traité d'Amsterdam.

⁹ <https://www.qwant.com/?q=Les+sc%C3%A9narios+de+la+banque+centrale+europ%C3%A9enne+pour+anticiper+l%27avenir&t=web>

¹⁰ http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/texte_fondamentaux/crise-de-la-prevision-essor-de-la-prospectivem-godet.pdf

¹¹ Bertrand de Jouvenel. *La prospective des futurs possibles*

¹² Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a défini un scénario comme une « *description plausible et souvent simplifiée de la manière dont l'avenir pourrait évoluer, fondée sur un ensemble cohérent et interne d'hypothèses concernant les forces motrices et les relations clés* ».

¹³ <https://www.polytechnique-insights.com/tribunes/societe/la-methode-des-scenarios-un-outil-daide-a-la-planification-strategique/>

¹⁴ Ibid.

¹⁵ https://www.iweps.be/faq_prospective/comment-evaluer-la-qualite-dune-demarche-de-prospective/?output=pdf

L'administration prospective s'est développée depuis la création du Commissariat général au Plan en 1946. Le Centre d'analyse stratégique, qui lui a succédé en 2006, a été en charge notamment de la prospective¹⁶. Puis en 2013, le Commissariat général à la Stratégie et à la Prospective, dénommé France Stratégie, a pris le relais. Il a notamment pour mission « d'apporter son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics »¹⁷. Cela illustre la volonté renouvelée de développer les travaux de prospective afin d'éclairer l'état stratège dans ses choix.

Au-delà de France Stratégie, d'autres institutions fournissent des réflexions prospectives au Premier ministre, à l'instar du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Créé par Raymond Barre en 1978, le CEPII est le principal centre français de recherche et d'expertise en économie internationale, reconnu pour la valeur de ses travaux en Europe et à l'étranger¹⁸. Bien d'autres organes publics se sont dotés au fil du temps d'une « administration prospective »¹⁹. Ce sont des structures légères pouvant faire appel aux conseils d'experts, qui ont vocation à éclairer l'avenir dans leur champ de compétence. A l'échelon territorial, l'État s'est également doté d'organismes en charge d'études prévisionnelles, à l'instar de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) créée en 1963 et dont le rôle a été majeur²⁰. En 2013, la fusion de la DATAR avec le Comité interministériel des villes (CIV) et l'[Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances](#) (Acsé) a donné naissance au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), lui-même remplacé en 2020 par l'Agence Nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Les principaux ministères, en particulier ceux en charge de missions régaliennes, se sont également donnés les moyens et outils de disposer d'une capacité prospective propre. Les structures évoluent en fonction des enjeux et des priorités, comme l'illustre la fusion en 2021 de la Mission de recherche Droit et Justice avec l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ) pour donner naissance à l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ). Mais l'objectif demeure toujours le même : permettre à l'État de se projeter dans l'avenir pour faire face aux enjeux de moyen et long terme. En scénarisant le futur, l'État peut aussi tenter de faire partager par les citoyens les défis auxquels il doit faire face et les solutions à mettre en œuvre pour y répondre. A cet égard, les exigences de pédagogie et de transparence sur les enjeux d'avenir sont déterminantes, les nouvelles menaces et les défis à relever ensemble. Il faut aussi développer des outils, notamment dans la sphère numérique, afin de faciliter le débat et la concertation sur les questions qui engagent notre futur, en particulier en direction des nouvelles générations²¹.

Une des questions cruciales posée à l'État est celle des choix d'investissements à faire à moyen et long termes pour maîtriser les technologies d'avenir. Les composants et systèmes électroniques omniprésents dans notre environnement quotidien sont ainsi devenus cruciaux dans les chaînes d'approvisionnement de nombreuses industries critiques. De nos usages numériques quotidiens aux appareils qui équipent nos hôpitaux, de nos cartes bancaires aux systèmes de sécurité de nos véhicules jusqu'à la défense nationale, ces outils occupent désormais une place essentielle dans le fonctionnement de notre société²². Les besoins croissants en semi-conducteurs, éléments essentiels de tous les appareils électroniques devenus indispensables à la production industrielle, en sont une illustration saisissante. La concentration autour de quelques acteurs dominants dans un contexte d'accroissement des risques géopolitiques conduit en effet les États et les entreprises privées à engager des investissements massifs dans ce secteur clef. Ainsi, face à l'augmentation de la demande mondiale de semi-conducteurs, les gouvernements des États-Unis et de la Chine mais aussi des États membres de l'Union européenne, se sont lancés dans une course à la subvention de leur capacité de production nationale afin de réduire leur dépendance à l'égard des chaînes d'approvisionnement. En France, un partenariat public privé de 7,5 milliards d'euros signé en juin 2023 prévoyant une participation de l'État à hauteur de 2,9 milliards a ainsi permis la création d'une usine de semi-conducteurs²³. En parallèle, l'Union, qui représente moins de 8 % de la

¹⁶ Décret n° 2006-260 du 6 mars 2006.

¹⁷ Décret n°2013-333 du 22 avril 2013.

¹⁸ [Centre d'études prospectives et d'informations internationales](#)

¹⁹ Lucien Sfez, « *L'administration prospective* », Paris, Armand Colin, 1970.

²⁰ Sur l'histoire de la DATAR, voir :

https://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9l%C3%A9gation_interminist%C3%A9rielle_%C3%A0_l%27am%C3%A9nagement_du_territoire_et_%C3%A0_l%27activation_r%C3%A9gionale

²¹ [\[Revoir\] Penser le temps long en démocratie - Cycle annuel 2/5 - Conseil d'État](#)

²² <https://www.info.gouv.fr/actualite/france-2030-l-État-presente-sa-strategie-d-investissement-de-pres-de-5-mdeu-pour-la-filiere>

²³ <https://www.euractiv.fr/section/strategie-industrielle/news/semi-conducteurs-la-france-soutient-un-investissement-de-7,5-milliards/>

production mondiale de semi-conducteurs, s'est mobilisée pour renforcer la sécurité de ses approvisionnements et renforcer la résilience dans ce secteur jugé prioritaire et stratégique, en attirant des investissements et en développant des capacités dans les secteurs de la fabrication, de l'emballage avancé, des essais et de l'assemblage²⁴.

Plus largement, les innovations dans le secteur électronique alimentent la transformation des industries clés de l'économie française et européenne. Elles jouent notamment un rôle capital dans l'électrification des mobilités, cruciale dans le contexte de l'accélération du dérèglement climatique²⁵. En France, la transition énergétique et la décarbonation des mobilités routières ont été érigées en priorités par l'État. Le Gouvernement a fixé un cap caractérisé par des ambitions fortes en matière d'électrification des véhicules, la finalité étant de remplacer à long terme le pétrole fossile importé par de l'électricité décarbonée et produite en France par les centrales nucléaires et les énergies renouvelables²⁶. Avec une part de marché qui a dépassé 17 % pour les véhicules entièrement électriques dans les ventes de voitures neuves au début de l'année 2024, la France a ainsi atteint un taux d'électrification du parc supérieur à la moyenne des pays européens. L'objectif affiché par la puissance publique est que la France rejoigne désormais le peloton de tête des pays les plus avancés sur le chemin de l'électrification des véhicules légers. Ceci justifie le choix coûteux mais jugé stratégique de maintenir les aides à l'achat de véhicules électriques neufs. En 2025, près de 700 millions d'euros seront ainsi dédiés à cet objectif. Le bonus écologique pour l'acquisition des véhicules électriques neufs est aussi préservé pour l'ensemble des ménages²⁷. En ce qui concerne les équipements, un seuil a été franchi en 2024, avec 150 000 bornes de recharge électrique ouvertes au public dans l'hexagone, ce qui représente une croissance annuelle de 36 %²⁸. Par ailleurs, un accord a été trouvé à l'échelle européenne pour installer d'ici à 2026, des bornes électriques d'au moins 400 kilowatts (kW) tous les 60 km sur les autoroutes principales de l'Union. En 2024, l'Union européenne comptait ainsi déjà près de 800 000 points de recharge accessibles au public. En dépit de ces progrès, l'Union européenne a pris du retard dans plusieurs secteurs, au risque d'affaiblir sa compétitivité et même de devenir dépendante dans des filières stratégiques pour son industrie. C'est vrai par exemple dans le domaine des batteries, enjeu crucial dans le secteur automobile. Depuis 2019, des financements ambitieux sont mobilisés par la Commission européenne et une douzaine d'États membres, dont la France, pour développer l'industrie de la batterie et rattraper le retard de l'Europe sur l'Asie. Mais en 2023, l'Union ne produisait encore que 7 % des batteries mondiales, les États-Unis 8 % et la Chine 83 % ! Dans cet environnement, l'annonce récente de la faillite de Northvolt, producteur suédois de batteries, a valeur d'alerte pour l'industrie automobile européenne²⁹. Compte tenu de l'importance de l'enjeu - la demande de batteries augmente rapidement et devrait être multipliée par 14 d'ici à 2030, principalement sous l'impulsion de l'électrification des transports -, l'émergence d'une offre industrielle française et européenne est un chantier prioritaire pour l'État et l'Union. L'enjeu est d'abord environnemental pour parvenir à réduire les émissions de CO₂ des transports, conformément à la réglementation européenne et à la [Stratégie nationale bas carbone adoptée en France, en lien avec la nécessité de réinterroger plus largement nos politiques de mobilité](#). Mais il est aussi économique pour la filière automobile, la batterie représentant environ 35 % de la valeur ajoutée d'un véhicule électrique. Enfin, il y a une question majeure de souveraineté industrielle face au risque de devenir tributaires des capacités de production de batteries de véhicules électriques localisées en Chine. Face à ce défi difficile, la France a confirmé maintenir son ambition de produire suffisamment de batteries pour équiper deux millions de voitures électriques en 2030 en finançant trois projets de gigafactories de batteries³⁰.

Les développements très rapides de l'intelligence artificielle posent également la question d'une stratégie à long terme à l'échelle nationale et européenne. Cela concerne notamment les services publics : le développement d'une intelligence artificielle publique de confiance peut permettre d'accroître leur productivité en les déchargeant de certaines tâches. Mais cela présuppose de se doter des ressources humaines et techniques nécessaires et de veiller à la protection des droits et libertés fondamentaux³¹. En 2017, Cédric Villani avait été

²⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/factpages/european-chips-act-security-supply-and-resilience>

²⁵ Voir [12/02] Temps long et urgences climatiques - Cycle annuel 3/5 - Conseil d'État

²⁶ <https://presse.economie.gouv.fr/le-gouvernement-confirme-son-engagement-en-faveur-de-lelectrification-des-vehicules-et-annonce-les-nouveaux-baremes-en-faveur-des-dispositifs-de-soutien/>

²⁷ <https://www.economie.gouv.fr/actualites/aides-lacquisition-de-vehicules-peu-polluants-les-dispositifs-evoluent>

²⁸ <https://www.avere-france.org/publication/barometre-157-348-points-de-recharge-ouverts-au-public-fin-janvier-2025/>

²⁹ Voir « Gigafactories, l'onde de choc Northvolt se propage en Europe », le Monde du 11 décembre 2024, rubrique économie et entreprise.

³⁰ [Produire en France à horizon 2030 près de 2 millions de ...](#)

³¹ Pour plus de développements sur le potentiel de l'IA dans les services publics : <https://www.conseil-État.fr/en/le-conseil-d-État/publications-colloques/etudes/intelligence-artificielle-et-action-publique-construire-la-confiance-servir-la-performance>

missionné par l'État pour conduire une mission sur la mise en œuvre d'une stratégie française et européenne en intelligence artificielle. Le rapport aborde successivement différentes facettes des enjeux de l'IA : politique économique, recherche, emploi, éthique, cohésion sociale... Cinq annexes insistent par ailleurs sur des domaines d'intérêt particulier : éducation, santé, agriculture, transport, défense et sécurité³². Dans ses recommandations, il plaide pour initier une dynamique européenne de l'IA, en renforçant l'écosystème européen de la donnée et en développant la robotique européenne. Il appelle aussi à innover davantage dans l'industrie du composant et à accélérer la mise en place d'infrastructures européennes en IA. Il souligne enfin le potentiel de l'IA pour transformer l'action de l'État dans la sphère régaliennne. A la suite de ce rapport, le Gouvernement a décidé en 2018 d'élaborer une stratégie nationale pour l'intelligence artificielle³³ ayant pour ambition de préserver et consolider la souveraineté économique, technologique et politique de la France et de mettre l'IA au service de l'économie et de la société. Cette stratégie est rattachée au volet « maîtrise de technologies numériques souveraines et sûres » de France 2030 et des fonds importants sont programmés pour créer des pôles de recherche et de formation d'excellence dévolus à l'IA. L'objectif est notamment de faire émerger cinq à dix universités et écoles en tant que leaders européens et mondiaux en intelligence artificielle³⁴. Enfin, tout récemment, à l'occasion du Sommet international de l'IA à Paris³⁵, des investissements en France d'un montant qui dépasserait les cent milliards d'euros, ont été annoncés par des fonds d'investissement étrangers³⁶.

L'État et l'Union européenne doivent aussi se donner les moyens de défendre les institutions et la démocratie contre les ingérences étrangères et les manipulations. En 2023, deux rapports parlementaires ont souligné les fragilités de la France très exposée « à des agressions ou tentatives de déstabilisations protéiformes émanant de l'étranger » en raison de son statut de grande puissance. Selon la délégation parlementaire au renseignement, la question des ingérences étrangères prend une ampleur nouvelle avec le changement radical de contexte géopolitique (confrontation entre régimes autoritaires et démocraties...) et la révolution numérique (émergence du cyberspace)³⁷. Ces ingérences s'opèrent de façon de plus en plus décomplexée et concernent tous les secteurs d'activité, de la vie démocratique à la vie économique, du monde de la recherche aux espaces numériques. Le rapport de la délégation parlementaire au renseignement suggère l'instauration d'un dispositif législatif *ad hoc* de prévention des ingérences étrangères, sur le modèle de la loi américaine (FARA). Il s'agirait notamment de rendre obligatoire l'enregistrement des acteurs influant sur la vie publique française pour le compte d'une puissance étrangère. De son côté, le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères, alerte en particulier sur les intrusions de la Russie et de la Chine³⁸. Ces analyses convergent sur la nécessité de renforcer les outils de l'État pour se prémunir contre ces menaces, notamment en investissant davantage dans le renseignement et la protection de la recherche pour éviter le pillage de ses résultats et des brevets. La loi de programmation militaire 2024-2030 confirme aussi de son côté la priorité donnée au renseignement avec cinq milliards d'euros supplémentaires consacrés aux moyens humains des services de renseignement. Cette guerre informationnelle se joue aussi et même d'abord sur les plateformes numériques, espaces peu régulés où la désinformation peut circuler de manière massive et virale grâce aux trolls, bots, deep fake et autres techniques informatiques. La lutte des pouvoirs publics français et européens contre la diffusion artificielle ou automatisée de faits inexacts ou trompeurs a d'ailleurs fait des progrès mais beaucoup reste à faire du côté des plateformes et en matière de politique de prévention et d'éducation. Il faut donc, plus que jamais, sensibiliser les cibles potentielles des manœuvres d'ingérence, notamment l'ensemble des élus et le monde de l'université, de la recherche et des grandes écoles.

Les réseaux sociaux sont aussi au cœur de cette guerre informationnelle. L'Union européenne a été pionnière en mettant en place une législation sur les réseaux sociaux³⁹. Deux règlements entrés en vigueur en 2023, le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA), en introduisant des mécanismes de régulation *ex ante*, devraient permettre de garantir le principe selon lequel « ce qui est légal hors ligne doit être légal en ligne et ce qui est illégal hors ligne doit être illégal en ligne »⁴⁰, contribuant à un espace numérique européen plus sûr en écartant

³² Voir <https://www.vie-publique.fr/rapport/37225-donner-un-sens-lintelligence-artificielle-pour-une-strategie-nation>

³³ <https://www.entreprises.gouv.fr/priorites-et-actions/autonomie-strategique/soutenir-linnovation-dans-les-secteurs-strategiques-de-6>

³⁴ Annonces faites par le Président de la République lors de Vivatech 2023.

³⁵ <https://www.elysee.fr/sommet-pour-l-action-sur-l-ia>

³⁶ <https://www.lesechos.fr/tech-medias/intelligence-artificielle/ia-macron-annonce-109-milliards-deuros-dinvestissements-en-france-2147639>

³⁷ Rapport de la délégation parlementaire au renseignement publié le 13 novembre 2023.

³⁸ <https://www.vie-publique.fr/rapport/289824-ingerences-politiques-economiques-financieres-de-puissances-etrangeres?xtor=RSS-719>

³⁹ Voir Conseil d'État, « "Les réseaux sociaux, enjeux et opportunités pour la puissance publique », éd. La Documentation française, 2022, p. 201 à 250.

⁴⁰ La formule est de Thierry Breton, alors commissaire européen au marché intérieur.

la manipulation de l'information en ligne et en mettant un terme à l'opacité des algorithmes. Les grandes plateformes paraissent pour l'instant s'y être conformées, les sanctions étant il est vrai potentiellement dissuasives : les amendes peuvent atteindre jusqu'à 6 % du chiffre d'affaires mondial, et en cas de manquements graves et répétés, une plateforme pourrait même être interdite d'opérer sur le marché européen. Reste que l'existence de cette législation ne suffit pas, par sa seule existence, à protéger l'espace européen contre les ingérences. L'influence d'Elon Musk, devenu un acteur international en raison de son poids dans les domaines de la voiture électrique, l'internet par satellite ou encore l'intelligence artificielle, en est un exemple. Propriétaire du réseau social X dont il contrôle l'algorithme, ses 211 millions d'abonnés à son compte personnel donnent à ses prises de position publiques un retentissement considérable. Récemment, il s'est livré à un florilège d'attaques contre les gouvernements de pays européens, s'ingérant même dans le débat politique, en particulier en Allemagne et au Royaume-Uni⁴¹.

Ces défis ne peuvent trouver une réponse que dans un approfondissement de la démocratie en l'armant pour faire face aux enjeux de long terme. La question d'une institution qui serait en charge d'alerter et de veiller aux intérêts des générations futures fait l'objet de nombreux débats, à propos en particulier de la lutte contre le changement climatique⁴². Mais cette prise en compte du long terme est tout aussi nécessaire dans un grand nombre de politiques publiques : défense, recherche, transition énergétique, éducation, transports, aménagement du territoire... Une des réponses possibles consiste à ce que les parlements se dotent d'outils et d'instances leur permettant de mieux intégrer le long terme dans leurs débats. Aujourd'hui, en Finlande, le comité parlementaire pour l'avenir en est un exemple considéré comme une réussite⁴³. En Allemagne, le conseil parlementaire pour le développement durable, qui a été constitué en 2004, produit des travaux intéressants⁴⁴. Il entretient des contacts avec les institutions pertinentes au niveau de la Fédération et des Länder, mais aussi en Europe, et mène un dialogue avec la société civile. Pour résumer, son travail permet d'ancrer solidement l'idée du développement durable dans les fondements de la politique et de la société. Plus généralement, les chambres hautes paraissent investir davantage dans la prospective. En France, le Sénat a ainsi créé en 2009 une délégation à la prospective qui a pour mission d'observer et de réfléchir aux transformations de la société et de l'économie⁴⁵. En Hongrie, les pouvoirs de l'*ombudsman* pour préserver les droits des générations futures, créé en 2007, reposent sur la Loi Fondamentale. L'*ombudsman* réalise des enquêtes. Il peut faire appel à la Cour Suprême (Kúria) dans les situations où la législation nationale ou locale enfreindrait la Loi Fondamentale. En outre, l'*ombudsman* joue un rôle de surveillance, pour veiller à ce que les politiques publiques et les projets de loi ne posent pas de menace grave aux générations futures. Pour orienter le secteur public dans l'élaboration de politiques visant à garantir une bonne qualité de vie aux générations actuelles et futures, le Pays de Galles a adopté en 2015 la loi sur le bien-être des générations futures. La loi souligne l'importance d'agir aujourd'hui pour un avenir meilleur et exige des organismes publics du Pays de Galles qu'ils examinent l'impact de leurs décisions sur le long terme. Elle définit également sept objectifs nationaux de bien-être pour le Pays de Galles : prospérité, résilience, meilleure santé, plus d'égalité, cohésion des communautés, responsabilité globale, culture dynamique et épanouissement de la langue galloise. La loi prévoit aussi la création d'un poste de Commissaire aux futures générations, chargé de conseiller les organismes publics dans l'application de la loi⁴⁶.

Aujourd'hui comme hier, les défis à relever à long terme en France et dans l'Union pour préserver nos valeurs et notre mode de vie sont donc très importants. La France doit ainsi trouver les ressources nécessaires pour préserver notre modèle social face aux conséquences du vieillissement⁴⁷ et aux difficultés à pourvoir aux recrutements nécessaires dans des services publics essentiels. L'éducation nationale, dont le rôle est évidemment fondamental dans la transmission des savoirs et l'apprentissage de la vie collective, fait face à une crise des vocations et à des difficultés de recrutement, qui ont commencé dès les années 1960⁴⁸ et se sont

⁴¹ Voir « *Elon Musk, un « troll » global à l'assaut du Vieux Continent* », Le Figaro, rubrique L'évènement pp. 2 et 3.

⁴² Voir Graham Smith, « *Concevoir la démocratie pour le long terme : innovation institutionnelle et changement climatique* », La pensée écologique 2017/1 N°1, éd.PUF.

⁴³ <https://www.vie-publique.fr/rapport/31116-rapport-pour-l-avenir-du-parlement-de-finlande>

⁴⁴ [Bundestag allemand - Conseil consultatif parlementaire pour le ...](#)

⁴⁵ <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/delegation-a-la-prospective/presentation-de-la-delegation-a-la-prospective.html>

⁴⁶ https://www.oecd.org/fr/publications/boite-a-outils-de-l-ocde-sur-les-politiques-en-faveur-des-jeunes_cc247543-fr/commissaire-aux-generations-futures-pour-le-pays-de-galles-royaume-uni-pays-de-galles_a2cb2c30-fr.html

⁴⁷ https://www.info.gouv.fr/upload/media/organization/0001/01/sites_default/files_contenu_piece-jointe_2023_09_hcp_vieillessement_de_la_societe_francaise_-_realite_et_consequences.pdf

⁴⁸ [Éducation nationale : depuis 1960, une crise du recrutement](#)

aggravées au début des années 2000⁴⁹. Cela s'est encore confirmé avec les résultats des concours 2024, environ 3 000 emplois n'étant pas pourvus⁵⁰. Avec plus de 20 millions de passages par an en moyenne dans les dernières années, les urgences dans les hôpitaux sont aussi confrontées à de graves problèmes d'engorgement. Les difficultés rencontrées par ce service public essentiel sont le symptôme d'une crise plus large du système de soins et de l'hôpital⁵¹. La création du *numerus clausus* mis en place en 1971 pour fixer un nombre limite de praticiens formés annuellement en France a conduit à une diminution drastique durant une cinquantaine d'années des médecins formés à partir de 1977, leur nombre passant de plus de 9 100 à 4 000⁵². Et l'on estime que les effets de la suppression du *numerus clausus* décidée en 2020 « ne se feront sentir au mieux qu'à partir du début de la décennie 2030 »⁵³. Ces exemples illustrent les conséquences que peuvent avoir des choix de la puissance publique effectués sans que leurs effets à long terme aient été anticipés.

A une autre échelle, l'Union européenne est aussi confrontée à des enjeux de long terme très importants. C'est pourquoi, le rapport présenté par la Commission en 2020, intitulé « *Tracer la voie vers une Europe plus résiliente* », a innové en recommandant d'intégrer dorénavant systématiquement la prospective stratégique dans l'élaboration des politiques de l'UE. En recensant les premiers enseignements tirés de la crise de la COVID-19, il a ainsi introduit la résilience comme nouveau point de référence pour l'élaboration des politiques de l'UE. La capacité d'adaptation de l'UE doit dorénavant être analysée selon quatre dimensions interdépendantes – sociale et économique, géopolitique, écologique et numérique – jugées essentielles pour réaliser les objectifs stratégiques à long terme dans le contexte des transitions numérique, écologique et équitable. Le but visé est de construire et d'utiliser l'intelligence collective afin de mieux anticiper les évolutions et de se préparer plus tôt et plus efficacement à de nouveaux défis. Enfin, des exercices de prospective sur les grandes initiatives devraient désormais également contribuer à éclairer la programmation du budget de l'UE, qui s'inscrit dans un cadre pluriannuel fixé pour sept ans⁵⁴.

II - Aujourd'hui, il faut renforcer les outils de prévision voire de planification à l'échelle territoriale, nationale et européenne, afin de mieux inscrire l'action publique des collectivités, de l'État et de l'Union dans une vision à long terme.

La planification territoriale traduit une vision politique qui s'inscrit dans un projet à long terme. Ainsi, dans le domaine de l'urbanisme, la réglementation des sols et la définition des zones constructibles sont essentielles pour assurer un développement harmonieux et durable des territoires. Historiquement, le plan d'occupation des sols (POS) régissait l'aménagement du territoire au niveau communal et visait à définir les règles d'utilisation des sols et à organiser l'espace en prenant en compte les besoins d'urbanisation et de préservation des lieux naturels et des terres agricoles, déterminant à cette fin les zones où il est possible de construire, les types de bâtiments autorisés ainsi que les espaces à protéger. En raison de son approche restrictive et de son absence de prise en compte d'une vision de développement durable, le POS a progressivement été remplacé par le Plan Local d'Urbanisme (PLU), qui vise une meilleure gestion de l'urbanisation et répond davantage aux défis environnementaux actuels⁵⁵. Le PLU est élaboré par la municipalité ou l'intercommunalité en concertation avec les citoyens, les acteurs économiques et les experts en urbanisme. Ce document fixe les grandes orientations de la planification du territoire et définit des zones d'aménagement spécifiques telles que les zones urbaines, agricoles, naturelles ou encore protégées. Il sert ainsi de référence pour la délivrance des permis de construire et pour toutes les démarches liées à l'aménagement et à la densification sur le territoire concerné. Le PLU détermine notamment les règles de construction au sein de chaque zone. Il intègre une dimension à long terme pour répondre aux enjeux clés de l'urbanisme parmi lesquels : la préservation de l'environnement et du patrimoine ; la gestion de l'urbanisation en anticipant et en organisant le développement de la commune en fonction de sa population, de ses besoins en infrastructures et de son évolution ; le respect de la qualité de la

⁴⁹ Françoise Cros et Jean-Pierre Aubin, « *Former et retenir des enseignants de qualité* »

⁵⁰ <https://www.midilibre.fr/2024/07/09/crise-du-recrutement-dans-leducation-nationale-il-manque-plus-de-3-000-enseignants-pour-la-rentree-2024-12070916.php>

⁵¹ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/272843-crise-des-urgences-medicales-un-malaise-persistant>

⁵² <https://www.publicsenat.fr/actualites/societe/d-ou-vient-le-fameux-numerus-clausus-qui-limite-le-nombre-de-medecins-pendant-50-ans>

⁵³ Ibid.

⁵⁴ [Le budget à long terme de l'UE - Consilium](#)

⁵⁵ [Différences entre PLU, POS et RNU : guide complet - France Cadastre](#)

vie ; la gestion des réseaux de transports, l'aménagement des routes, des pistes cyclables, et des espaces piétons...

Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques... L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Outre les besoins en logement, le PLH doit inclure un volet sur l'hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Il doit être aussi doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre sur la durée. Le plan départemental de l'habitat (PDH) intervient en complémentarité des programmes locaux de l'habitat afin de lutter contre les inégalités territoriales et d'assurer la cohérence entre politique de l'habitat et politique sociale. A la différence des PLH, le PDH fait l'objet d'une élaboration partagée et conjointe entre l'État, le conseil départemental et l'EPCI doté d'un PLH. A l'échelle d'une agglomération, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) - qui a succédé en 2000 au schéma directeur décentralisé⁵⁶ - est aussi un outil de planification stratégique qui se fonde d'abord sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipement et de services⁵⁷. Le SCOT doit prendre en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements et services publics ainsi que les schémas régionaux de cohérence écologique. Il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)⁵⁸ ou par un syndicat mixte composé de communes et d'EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma. Les services de l'État, le département et la région sont associés à l'élaboration du SCOT et tous les six ans, le SCOT doit faire l'objet d'une analyse des résultats de l'application du schéma et l'établissement public chargé du SCOT doit délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

Les départements jouent notamment un rôle majeur dans la conduite et la programmation des politiques sociales : insertion, protection de l'enfance, lutte contre la pauvreté, politique de soutien à l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap... Leur action garantit un suivi dans la mise en œuvre de ces politiques à moyen et long terme. Cependant, dans un rapport publié en 2023 sur les politiques sociales, la Cour des comptes a pointé les limites des documents de programmation relatifs à la protection de l'enfance, la lutte contre la pauvreté et à la politique de soutien à l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap⁵⁹. Et ce rapport souligne également l'insuffisante maîtrise des délais en matière d'aide sociale à l'enfance ou de traitement des demandes pour des handicaps. La Cour appelle ainsi à "mieux mesurer et expliquer" les disparités territoriales, mais également à mieux "prévenir le non-recours". Elle met aussi l'accent sur "le risque de rupture dans les parcours des bénéficiaires", à commencer par celui des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). En matière sociale, la continuité dans les outils et les politiques mises en œuvre est en effet essentielle à l'efficacité de l'action publique dans la durée⁶⁰.

Au nombre de treize en France métropolitaine depuis la réforme territoriale de 2016⁶¹, auxquelles s'ajoutent cinq territoires ultramarins⁶², les régions ont les moyens de développer des stratégies à long terme dans le cadre de leurs attributions. Elles ont des compétences exclusives dans les domaines suivants : développement économique, lycée, gestion des fonds européens, transports, formation professionnelle et aménagement du territoire. Elles exercent aussi des compétences partagées dans les domaines de la culture, du tourisme et du sport. Elles disposent de budgets autonomes d'un montant qui varie considérablement d'une région à l'autre : ainsi, la région Île de France disposait d'un peu plus de 5,1 milliards d'euros en 2023, tandis qu'à l'opposé la Guadeloupe et la Guyane ne percevaient respectivement qu'environ 468 et 582 millions d'euros de recettes totales. Les régions disposent d'une capacité d'investissement qui leur permet d'inscrire leur action dans le temps long. C'est le cas en matière de transports, avec notamment la gestion des ports et aéroports, des réseaux

⁵⁶ Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁵⁷ [Les schémas de cohérence territoriale | collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/les-schemas-de-coherence-territoriale)

⁵⁸ [La coopération intercommunale et les EPCI - vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr/la-cooperation-intercommunale-et-les-epci)

⁵⁹ <https://www.banquedesterritoires.fr/politiques-sociales-asseoir-lautorite-des-departements-pour-davantage-de-coordination>

⁶⁰ Brigitte Bouquet, « *Le temps et les temporalités à défendre dans les politiques sociales et l'intervention sociale* », *Vie sociale*, 2011/4 N°4 p.175 à 183.

⁶¹ [Avant/après : la carte animée de 22 à 13 régions](#)

⁶² Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte.

routiers, des trains express régionaux (TER), du Transilien (en île-de-France), etc. Cela confère aux régions un rôle majeur dans la structuration et l'aménagement du territoire à long terme. Elles ont d'ailleurs programmé des investissements importants dans les années qui viennent, notamment dans le développement économique de leur territoire et les équipements éducatifs, qui conduiront à une hausse de leur endettement à moyen terme, mais leur situation financière reste saine⁶³. Les contrats de plan État-Régions (CPER)⁶⁴ définissent les projets d'investissement structurants que l'État et chacun des conseils régionaux et autres collectivités territoriales ou acteurs privés s'engagent à mener et à financer conjointement sur une période de six à sept ans, pour favoriser l'aménagement et le développement des territoires et contribuer à la mise en cohérence des politiques publiques au service d'une vision partagée à l'échelle de chaque région. L'État et les régions se sont ainsi accordés sur les priorités stratégiques des CPER pour la période 2021-2027⁶⁵. La création des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a aussi vocation à redonner à la planification territoriale son rôle stratégique (fixation d'objectifs, intégration de schémas sectoriels, co-construction) et à renforcer la place de l'institution régionale, invitée à formuler une vision politique de ses priorités en matière d'aménagement du territoire⁶⁶. Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes en lien avec plusieurs thématiques : équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets⁶⁷. L'élaboration du SRADDET est confiée au conseil régional qui l'adopte par délibération. Elle nécessite en amont une concertation importante avec l'État, les principales collectivités concernées, leurs groupements ainsi que les chambres consulaires. Approuvé par arrêté du préfet de région, à l'issue des procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique, le schéma est opposable, dans un rapport de compatibilité pour ses règles générales, à l'égard des documents de planification des autres collectivités territoriales.

À l'échelle nationale, l'État stratège dispose d'une panoplie d'outils pour engager l'action publique à moyen et long terme. Les lois de programmation, qui ont vocation selon les termes de la Constitution à déterminer les objectifs de l'action de l'État⁶⁸, en sont un exemple connu car l'État y recourt fréquemment et dans des domaines très divers⁶⁹. S'agissant des finances publiques, la loi de programmation définit une trajectoire sur un horizon au minimum de trois ans en fixant des objectifs relatifs notamment à la réduction du déficit public, à la maîtrise de la dépense publique et au montant des prélèvements obligatoires, tout en finançant les politiques publiques prioritaires⁷⁰. Cependant, la Cour des comptes a dressé en 2020 un bilan très critique du pilotage pluriannuel des finances publiques, dans la mesure où les objectifs fixés par les lois de programmation ont rarement été atteints. De plus, la Cour estime que la fragmentation du cadre de la dépense publique nuit à la clarté des choix et à la bonne compréhension de l'usage des deniers publics. Elle soulignait notamment que les lois de programmation ne s'imposent pas aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale annuelles et que les exercices pluriannuels sont décorrélés entre eux et indépendants des lois de programmation des finances publiques. Elle a donc formulé des propositions visant à renforcer la gouvernance, le pilotage et la gestion des finances publiques : instaurer un budget triennal glissant pour l'État, mettre en place des instruments annuels de suivi, élargir le mandat du Haut Conseil des finances publiques à la surveillance continue de la trajectoire pluriannuelle et mettre en place un débat annuel sur la dette et sa soutenabilité⁷¹. Elle recommandait aussi de créer une instance pérenne de concertation constituée de représentants de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales et d'instaurer une discussion générale sur les recettes publiques et les conditions de l'équilibre des budgets de l'État et de la sécurité sociale, préalable à l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

⁶³ <https://www.banquedesterritoires.fr/les-regions-francaises-investissent-et-s'endettent>

⁶⁴ Les CPER ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

⁶⁵ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cohesion-territoriale/les-contrats-de-plan-État-regions-cper>

⁶⁶ Le SRADDET – qui a remplacé le SRADDT, créé en 1995 et modifié en 1999 – a été institué par la loi NOTRe dans le contexte de la mise en place des nouvelles Régions en 2016.

⁶⁷ A titre d'illustration : <https://www.hautsdefrance.fr/la-region-adopte-son-sraddet-modifie/>

⁶⁸ L'article 34 de la Constitution dispose que « des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État ».

⁶⁹ Pour plus de développements sur les lois de programmation, cf. <https://www.conseil-État.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-conference-inaugurale-du-cycle-annuel-temps-long-et-État-strategie> dossier du participant.

⁷⁰ A titre d'exemple, voir la loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027 :

<https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/loi-programmation-finances>

⁷¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/finances-publiques-pour-une-reforme-du-cadre-organique-et-de-la-gouvernance>

La Cour des comptes a aussi souligné à plusieurs reprises la nécessité d'une vision de long terme pour éclairer les choix de politique publique. La situation budgétaire de la France s'est en effet particulièrement dégradée depuis 2019. La dette publique est ainsi passée de 97,4 % du PIB en 2019 à 112,1 % du PIB en 2023. Parallèlement, le déficit public s'est creusé de 2,1 % du PIB en 2019 à 4,9 % en 2023. Ce niveau d'endettement est plus élevé que celui de la plupart des pays de la zone euro. La dette publique s'élevait par exemple à 66,1 % du PIB en Allemagne en 2023 et à 92,2 % du PIB en 2023 en moyenne en zone euro. La France est en outre *de facto*, loin de respecter le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union⁷², qui recommande un niveau d'endettement à 60 % du PIB et un déficit public n'excédant pas les 3 % du PIB. Néanmoins, malgré ce bilan négatif, la dette publique française reste soutenable, notamment en raison de l'appartenance de la France à la zone euro qui la protège des chocs exogènes. De plus, la majorité de la dette française est détenue par des Français et des Européens, ce qui représente une protection contre les mouvements spéculatifs. Enfin, les atouts de la France sont importants, tels que le niveau élevé du taux d'épargne des ménages (18 % du revenu disponible brut en 2023), la forte capacité de l'État central à lever l'impôt et un taux de croissance qui reste positif. Ceci explique que les agences de notation maintiennent pour le moment la note de la France à un niveau stable⁷³. Néanmoins, dans les années qui viennent, la France devra faire preuve de prudence dans le recours à l'endettement pour maintenir son crédit à long terme.

Les enjeux du financement de la protection sociale, qui représente environ un tiers de la richesse nationale sont considérables⁷⁴. Après la crise majeure et atypique du Covid 19 qui a ébranlé la sécurité sociale et au premier chef l'assurance maladie, le Haut conseil pour le financement de la protection sociale (HCFiPS) avait été missionné fin 2020 en vue de « redonner une vision soutenable et cohérente » du financement de la protection sociale sur le moyen terme. Le HCFiPS dans son rapport remis au Premier ministre en 2022 commençait par rappeler qu'il serait contraire à l'équité de reporter indéfiniment la charge des dépenses de solidarité d'aujourd'hui sur les générations futures et que le retour à un équilibre durable des comptes de la sécurité sociale devait donc être une priorité de l'action publique, pour des raisons dépassant le seul sujet des finances publiques et tiennat à notre capacité à transmettre ce système en état de marche aux nouvelles générations. La création des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), a certes été un progrès démocratique important en permettant un débat sur des enjeux majeurs⁷⁵. Mais le HCFiPS soulignait que l'annualité de la LFSS ne permettait pas de penser les équilibres financiers et la conduite des politiques sanitaires et sociales dans la durée. C'est pourquoi il préconisait de renforcer la pluri-annualité en s'assurant qu'elle puisse reposer sur des programmations stratégiques et non sur des cadrages purement financiers à court terme. Le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), instance de réflexion et de propositions sur les politiques d'assurance maladie en France, fait un constat similaire sur la nécessité d'avoir une vision d'ensemble. Il a proposé dans plusieurs rapports de nouveaux modes d'organisation et de régulation du système de santé, qui seraient mieux à même de répondre au défi consistant à garantir l'accès pour tous à un environnement favorable à la santé et à des prises en charge préventives de qualité, alors que la population vieillit⁷⁶. Ainsi, récemment il a recommandé dans un avis une prospective des ressources humaines en santé pour assurer l'égalité d'accès aux soins partout. Cela nécessiterait une stratégie globale adossée à des plans d'actions à moyen terme pour assurer une meilleure répartition des prises en charge sur le territoire en vue de répondre aux besoins de santé⁷⁷.

Le processus de rétablissement des comptes de la sécurité sociale est aussi rendu plus complexe par le vieillissement de la population qui pèse fortement sur les trajectoires financières : après une première rupture au milieu des années 2000 avec l'arrivée à 60 ans des *baby-boomers*, une augmentation de 50 % des 75-84 ans est anticipée sur la décennie 2020 - 2030, puis une hausse massive de la population des 85 ans et plus à compter de 2030. Cette évolution a eu des conséquences sur l'équilibre de la branche retraite dès le milieu des années 2000 et elle impactera fortement la branche autonomie dans les années qui viennent, particulièrement à compter de 2030. Elle a, et aura, aussi des conséquences non négligeables, longtemps sous-estimées, sur la

⁷² [Qu'est-ce que le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union ...](#)

⁷³ https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/04/27/les-agences-de-notation-maintiennent-les-notes-de-la-france-inchangees-offrant-un-nouveau-repit-au-gouvernement_6230177_823448.html

⁷⁴ Au financement de la sécurité sociale, il faut ajouter celui des organismes de retraite complémentaire, de l'assurance chômage, des hôpitaux et de dépenses relevant du budget de l'état ou des collectivités locales au titre de la lutte contre l'exclusion, la pauvreté, le handicap...

⁷⁵ Les lois de financement de la sécurité sociale sont issues de la réforme constitutionnelle du 22 février 1996.

⁷⁶ <https://www.securite-sociale.fr/home/hcaam/zone-main-content/rapports-et-avis-1/rapport-du-hcaam-quatre-scenarios.html>

⁷⁷ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/hcaam_2024_def_avis_prospective_rh_290324.pdf

branche maladie, la consommation moyenne de soins progressant avec l'âge⁷⁸. La prévention individuelle et l'anticipation des risques collectifs constituent donc un enjeu fort, notamment pour les branches maladie et autonomie. Ainsi, selon les chiffrages de la Cour des comptes, le gain d'une année de vie sans incapacité rapporterait 1,5 Md€ par an sur la période 2021-2031, en sus d'un accroissement du bien-être des populations concernées⁷⁹. D'autres retours sur investissement positifs de la prévention ont pu être chiffrés, par exemple sur la question de l'obésité. Plus largement, l'anticipation du vieillissement de la population française devrait susciter une stratégie cohérente et globale, articulant les risques vieillesse, autonomie, et santé. Elle devrait veiller à l'équité entre générations, à favoriser le « bien vieillir » et à construire un service public de proximité adapté⁸⁰.

Dans ce contexte à la fois prévisible et incertain, il apparaît indispensable que les pouvoirs publics se dotent d'une boussole, fixant une stratégie de retour à l'équilibre des comptes sociaux sur un horizon de moyen terme que le HCFIPS estime raisonnable de fixer à 10 ans au regard notamment des expériences passées. Et il préconise une vision plus stratégique, prospective et cohérente de la sécurité sociale. Il juge aussi qu'il est essentiel de conforter la sécurité sociale comme champ légitime du débat démocratique en assurant une meilleure association de l'ensemble des acteurs au système de pilotage. A cette fin, il a recommandé en 2023 de recentrer le rôle du Parlement sur les grands objectifs stratégiques et de revoir le processus de concertation avec les partenaires sociaux. Malheureusement, force est de constater que le déficit public des comptes sociaux s'est encore fortement dégradé en 2024 (+ 6,1 %), avec une aggravation particulièrement notable pour la branche maladie et la branche vieillesse⁸¹. Une reprise de dette paraît donc inévitable mais cela devra s'accompagner d'une trajectoire à moyen terme de rééquilibrage des comptes, selon les conclusions du HCFIPS dans ses prévisions pour 2025, qui prévoit que la perspective d'extinction de la Caisse d'amortissement de la sécurité sociale (CADES) créée en 1996⁸² pour résorber les dettes du régime général de la sécurité sociale et qui devait à l'origine cesser son activité en 2009, devrait être reportée au moins jusqu'à horizon 2033. Cela devrait s'accompagner d'une politique pour augmenter les ressources de la sécurité sociale mais également d'une volonté de maîtrise des dépenses. La conduite de stratégies de moyen et long terme visant à préserver les objectifs inhérents à la protection sociale est donc indispensable. C'est particulièrement vrai pour la branche maladie, la plus déficitaire, et pour laquelle reconstruire des perspectives crédibles afin d'être en mesure de faire face aux enjeux sanitaires et aux besoins de la population paraît indispensable. Encore faut-il, pour y parvenir, disposer d'outils de régulation efficaces et d'une trajectoire de réduction progressive des déficits reposant sur des politiques pilotées dans la durée⁸³.

Enfin, pour être en capacité de faire face aux enjeux de l'action publique dans le temps long, l'État doit pouvoir continuer à s'appuyer sur une fonction publique compétente et il en est de même pour les collectivités territoriales⁸⁴. Or la fonction publique connaît aujourd'hui une crise d'attractivité d'une nature et d'une ampleur nouvelle⁸⁵. Ainsi en 2022, 15 % des postes offerts aux concours de la fonction publique d'État n'ont pas été pourvus, et 21 % des lits de l'AP-HP ont été fermés, près des trois quarts par manque de personnel⁸⁶. Et environ les deux tiers des collectivités locales indiquaient en 2023 être en tension pour les recrutements⁸⁷. Dans la fonction publique d'État, les problèmes de recrutement affectent particulièrement les métiers des ministères qui embauchent le plus : éducation nationale, intérieur (gardiens de la paix et gendarmes), finances, justice (surveillants pénitentiaires et, dans une moindre mesure, greffiers) et armées. Parmi les facteurs expliquant cette moindre attractivité de la fonction publique, il y a l'augmentation du travail sous pression ainsi que des tensions avec le public. A cet égard, la situation est particulièrement préoccupante à l'éducation nationale, avec une hausse sensible des agressions envers les personnels⁸⁸. Pour reconstruire l'attractivité de la fonction publique, il faudrait donc une stratégie d'ensemble intégrant tous ces enjeux : sens de l'action publique, image,

⁷⁸ Sur ces évolutions prévisibles, voir Haut Conseil du financement de la sécurité sociale, « *Pour des finances sociales soutenables adaptées aux nouveaux défis* », Janvier 2022.

⁷⁹ Cour des Comptes, « *La prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées : Construire une priorité partagée* », cf.

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/57892>

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/hcfips - État des lieux du financement - version finalisee.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/hcfips_-_Etat_des_lieux_du_financement_-_version_finalisee.pdf)

⁸² <https://www.vie-publique.fr/fiches/23888-quest-ce-que-la-caisse-damortissement-de-la-dette-sociale-cades>

⁸³ Finances sociales : analyse du HCFIPS sur les comptes 2024 et 2025

⁸⁴ La France comptait en 2022 5,7 millions d'agents publics, répartis dans trois « versants » : la fonction publique d'État (45 %), la fonction publique territoriale (34 %) et la fonction publique hospitalière (21 %).

⁸⁵ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/travailler-fonction-publique-defi-de-lattractivite>

⁸⁶ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-05/20240529-Ralfss-2024-Reduction-nombre-lits-hopital.pdf>

⁸⁷ <https://up.coop/blog/expertises/collectivites/fonction-publique-territoriale-les-defis-des-rh-en-2024/>

⁸⁸ <https://www.unsa-education.com/article/augmentation-des-agressions-des-personnels/>

reconnaissance, évolutions de carrière, rémunérations, qualité de l'emploi et des conditions d'exercice... Cela passe sans doute par un renforcement du dialogue social avec les agents en associant les syndicats. C'était d'ailleurs l'ambition de la loi de transformation de la fonction publique de 2019 dont le bilan est cependant mitigé avec notamment un faible nombre d'accords collectifs conclus⁸⁹.

La capacité de l'Union à se doter des capacités nécessaires pour agir dans le temps long fait aujourd'hui l'objet d'interrogations. Plusieurs rapports récents ont souligné le risque pour l'Union européenne d'un décrochage à moyen et long terme par rapport aux États-Unis et à la Chine, si elle ne se donne pas les moyens d'investir davantage dans l'avenir. Enrico Letta, chargé par la Commission d'un rapport sur la réforme du marché intérieur remis en 2024, a ainsi estimé que le marché unique européen, conçu à une époque « où les grands pays européens étaient les grands pays du monde », était resté « très XX^e siècle » alors que les équilibres internationaux ont été bouleversés. Et il en déduit que si elle reste figée dans sa construction originale, l'Europe continuera inexorablement à décliner par rapport à ses principaux concurrents. La fragmentation du marché intérieur européen mis à mal par la multiplication des aides d'État et les interventionnismes industriels nationaux, non seulement empêche l'Union de rivaliser avec les grandes puissances économiques mondiales mais crée des emplois à l'étranger et fait des entreprises européennes des proies faciles. C'est vrai en particulier dans les secteurs de l'énergie, des télécoms et des marchés financiers dont les règles ne sont pas encore unifiées à l'échelle de l'Union. Il insiste particulièrement sur l'urgence d'avancer dans l'Union de l'énergie en estimant que « le marché unique de l'énergie pourrait bien être le meilleur atout de l'Europe pour assurer son succès dans un nouvel ordre mondial »⁹⁰. Enrico Letta souligne aussi qu'il y a des enjeux de souveraineté majeurs à l'heure du retour sur le continent européen de conflits géostratégiques et qu'il faut que l'Union européenne assume d'être une puissance capable de peser. Ainsi, l'Union européenne ne peut plus rester dépendante en matière énergétique de la Russie et du Moyen Orient. Et face à la concurrence de la Chine ou des États-Unis, il faut aller vers plus d'intégration pour se donner par exemple les moyens de créer des champions européens du numérique et du renouvelable. Cela suppose de continuer à augmenter sensiblement le budget européen dans les années qui viennent pour permettre à l'Union de peser à l'échelle globale et d'investir massivement dans les secteurs prioritaires : énergies vertes et nucléaire, télécoms, défense, mobilité électrique, transports⁹¹...

En 2020, à la suite de la crise du Covid-19, l'Union avait pourtant fait un pas en avant politique fondamental pour être en mesure d'investir davantage dans les chantiers d'avenir en décidant d'un plan de relance de 750 milliards d'euros financé pour la première fois de son histoire par un emprunt commun, dénommé NextGenerationUE. Ce plan avait notamment pour ambition de projeter une stratégie sur le temps long avec des objectifs précis à atteindre. A titre d'exemples, au minimum 37 % des fonds alloués doivent être consacrés au Pacte vert et 20 % à des projets numériques destinés à faire de l'Europe un des leaders mondiaux dans les technologies de la communication. Et les États membres ont l'obligation de prendre en compte ces objectifs dans leurs plans nationaux de relance soumis à l'approbation de la Commission européenne pour être éligibles à ces financements⁹². Mais quatre ans et demi plus tard, ce plan de relance massif est encore loin d'avoir produit tous ses effets : ainsi, fin 2024, 41% seulement des 750 milliards avaient été versés aux États membres par la Commission européenne. Et encore, seule la moitié de ce montant avait été dépensée dans des actions concrètes sur le terrain, selon une évaluation de la Cour des comptes européenne publiée en juillet 2024⁹³. Cela s'explique notamment par les exigences de la Commission, qui demande aux États de définir des projets tenant compte des priorités définies - auxquelles s'est ajouté un volet défense avec la guerre en Ukraine-, ainsi que par la rigueur du système de surveillance mis en place pour s'assurer que l'argent a été dépensé dans le respect des règles et conformément aux objectifs⁹⁴. Des critiques se sont d'ailleurs élevées contre une planification qui serait « technocratique » et en décalage par rapport aux objectifs affichés⁹⁵. Ceci est notamment illustré par le

⁸⁹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/une-reforme-inaboutie-du-dialogue-social-dans-la-fonction-publique>

⁹⁰ Voir https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/04/18/enrico-letta-l-economie-de-l-europe-decroche-on-ne-peut-plus-attendre_6228473_3234.html

⁹¹ <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/ici-l-europe/20231103-enrico-letta-union-europeenne-puissance>

⁹² Le plan de relance de la France a été ainsi approuvé fin juin 2021.

⁹³ Voir [Mise en œuvre du plan de relance européen post-Covid](#)

⁹⁴ Pour plus de développements sur la mise en œuvre de NextGenerationEU, cf. « *Le plan de relance européen à la peine* », le Monde du 20 décembre 2024, rubrique « économie et entreprise », p. 14.

⁹⁵ <https://geopolitique.eu/2023/06/28/les-plans-de-leurope-entre-planification-de-marche-et-planification-democratique/>

secteur de la santé publique jugé prioritaire avec des besoins d'investissement estimés à 70 milliards d'euros et qui n'avait encore reçu que 5,1 milliards en 2024⁹⁶.

Dans un autre rapport sur l'avenir de la compétitivité européenne remis en septembre 2024, Mario Draghi insiste sur le nouvel environnement auquel l'Union et les États membres doivent s'adapter. Il fait d'abord le constat d'une croissance économique en baisse, même si le continent garde des atouts importants. Il souligne trois contraintes externes : l'époque de l'essor du commerce mondial soutenu par des règles multilatérales semble révolue ; la dépendance à l'énergie russe bon marché n'est plus une option depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie ; et l'Union ne peut pas continuer à se dispenser d'investir beaucoup plus dans sa défense si elle veut rester un partenaire fiable au sein de l'OTAN⁹⁷. L'Union stratège n'est d'ailleurs pas restée inerte face au changement du contexte international et géostratégique. Elle a ainsi décidé en urgence de mobiliser plus de quatre milliards d'euros à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine pour renforcer la résilience économique, sociale et financière du pays agressé. Elle a aussi mis en place des mesures d'assistance militaire au titre de la facilité européenne pour la paix. Et une enveloppe de deux milliards d'euros a été débloquée pour rembourser les États membres de l'aide militaire en nature qu'ils ont apportée à l'Ukraine. Confronté à cette nouvelle donne géostratégique, le Conseil européen a aussi pris conscience de la nécessité de renforcer la base industrielle et technologique de défense de l'UE (BITDE) et ses capacités de production, afin que celle-ci soit en mesure de répondre si nécessaire, aux besoins des forces armées des États membres et à ceux des pays partenaires. L'UE a aussi décidé d'investir davantage dans les domaines spatial, maritime et aérien, jugés prioritaires pour garantir sa sécurité et sa défense⁹⁸.

Plus largement, l'Union européenne est aujourd'hui contrainte de réagir pour défendre ses intérêts stratégiques. En effet, les grandes puissances concurrentes conçoivent proactivement des politiques visant à renforcer leur compétitivité, soit pour réorienter les investissements vers leurs propres économies au détriment des nôtres, soit pour créer une dépendance à long terme. La Chine, par exemple, cherche à s'approprier et à internaliser tous les maillons de la chaîne d'approvisionnement des technologies vertes et des technologies avancées en s'assurant l'accès aux ressources nécessaires⁹⁹. Les États-Unis, quant à eux, déploient une politique industrielle à grande échelle pour attirer des capacités de production nationales à haute valeur ajoutée à l'intérieur de leurs frontières — y compris les capacités des entreprises européennes — tout en ayant recours au protectionnisme pour exclure les concurrents et en déployant leur puissance géopolitique pour réorienter et sécuriser les chaînes d'approvisionnement¹⁰⁰. Dans ce contexte, face à la concurrence mondiale qui s'intensifie dans les technologies essentielles pour les transformations économiques à venir, telles que l'intelligence artificielle, la 5G, les technologies vertes et les biotechnologies, l'Union Européenne a pris conscience récemment de la nécessité d'être en capacité d'investir massivement¹⁰¹. Pour défendre ses intérêts stratégiques, l'Union doit aussi sécuriser au maximum les approvisionnements en matières premières critiques. L'UE est en effet fortement dépendante de pays tiers pour obtenir certains composants par exemple le lithium pour la fabrication des batteries ou encore les terres rares utilisées dans l'électronique. En mars 2024, l'Union européenne a d'ailleurs encore durci sa législation sur les matières premières critiques pour la transition écologique, les industries numériques et les secteurs de la défense. Elle a ainsi classifié 17 matières premières comme stratégiques, telles que le cobalt et le cuivre, et fixé des objectifs ambitieux pour garantir un approvisionnement sûr et être en mesure de préserver dans la durée son indépendance¹⁰². Avec le "Chips Act" adopté en 2023, « qui vise à porter la production de puces électroniques de l'Union Européenne à 20% de la capacité mondiale d'ici 2030 », ce sont plus de 100 milliards d'investissements programmés par l'UE¹⁰³.

En dépit de ces progrès, force est de constater que beaucoup reste à faire pour que l'Union européenne puisse rivaliser à armes égales avec la Chine et les États-Unis. L'industrie de la défense en est un exemple : dans ce secteur stratégique, les entreprises européennes sont très compétitives à l'échelle mondiale avec de forts volumes d'exportation. Mais la demande européenne beaucoup moins élevée. Dans la recherche et le développement, l'écart est abyssal : en 2022, les États-Unis ont dépensé 130 milliards de dollars (16 % de

⁹⁶ <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/283308-ue-vers-une-politique-commune-de-sante-extrait-rapport-chopin>

⁹⁷ https://www.lepoint.fr/monde/ce-que-preconise-le-rapport-draghi-pour-la-defense-europeenne-13-09-2024-2570211_24.php#11

⁹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/05/28/eu-security-and-defence-council-sets-out-five-main-priorities/>

⁹⁹ [La Chine redouble d'efforts pour dominer les technologies vertes](https://www.lepoint.fr/monde/ce-que-preconise-le-rapport-draghi-pour-la-defense-europeenne-13-09-2024-2570211_24.php#11)

¹⁰⁰ <https://institutdelors.eu/publications/le-protectionnisme-assume-des-etats-unis/>

¹⁰¹ <https://www.europarl.europa.eu/topics/fr/article/20231012STO07016/technologies-essentielles-comment-l-ue-compte-soutenir-les-industries-cle>

¹⁰² <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/lue-adopte-sa-legislation-sur-les-matieres-premieres-critiques/>

¹⁰³ Annonce du Commissaire Thierry Breton en date du 10 août 2023.

leur budget défense) pour la R & D contre 10,7 milliards d'euros (4,5 % du budget) pour les États membres de l'Union européenne. Les marchés domestiques européens sont trop petits pour amortir les coûts sans parler de la concurrence entre les États membres. Prenant conscience de la nécessité d'investir davantage, l'Union a adopté en 2022 une « boussole stratégique » afin de renforcer la politique de sécurité et de défense de l'UE d'ici à 2030¹⁰⁴. La Commission a présenté en 2024 sa première stratégie industrielle de défense européenne¹⁰⁵. L'objectif est de permettre non seulement aux États membres de se réapprovisionner et d'acquérir de nouveaux équipements de défense, mais aussi de conforter l'Union européenne (UE) en tant que fournisseur de sécurité et de technologie de défense à long terme. Autre évolution positive, vingt États de l'Union européenne (UE) se sont engagés en 2024 à acquérir des armes et des munitions en commun dans le cadre de la toute première initiative de soutien de l'Union aux achats de matériel de défense. Et, selon l'Agence européenne de défense, les dépenses cumulées des États membres ont atteint en 2024 le chiffre record de 326 milliards d'euros, ce qui représente presque 2 % du PIB de l'UE. Cependant, les industries européennes de la défense soulignent la nécessité d'inscrire cet effort dans une programmation à long terme afin de donner une visibilité suffisante aux entreprises pour qu'elles puissent investir davantage¹⁰⁶.

L'Union a su réguler l'espace numérique pour se donner les moyens de faire respecter ses valeurs et protéger ses citoyens ainsi que leurs droits fondamentaux. Le règlement général sur la protection des données de 2016¹⁰⁷ complété en 2023 par la gouvernance européenne des données¹⁰⁸, la déclaration sur les droits et principes numériques¹⁰⁹, ainsi que le règlement adopté en 2024 sur l'intelligence artificielle¹¹⁰, en sont autant d'illustrations. Cependant, l'Union n'a pas su se doter d'une stratégie pour en faire un levier économique et a pris un retard important dans ce domaine par rapport aux États-Unis et à la Chine¹¹¹. En particulier, l'Union a peu de *start-up* ayant atteint une taille critique suffisante pour des levées de fonds très importantes qui leur permettraient de devenir des licornes¹¹². C'est paradoxal, car les ménages européens ont une épargne très supérieure à celle des ménages américains ; mais elle est morcelée entre les 27 pays de l'Union, le pouvoir de supervision financière étant notamment réparti entre 27 régulateurs différents¹¹³. Le Fonds monétaire international préconise de réduire les obstacles à l'investissement dans le capital-risque et d'accroître la capacité et les instruments du Fonds européen d'investissement (FEI) et de la Banque européenne d'investissement (BEI) afin de canaliser plus de ressources vers les fonds de capital-risque et les *start-ups* innovantes¹¹⁴. Il suggère également de financer de grands fonds de capital-risque ayant une mission paneuropéenne. Dans le même esprit, L'UE s'efforce de mettre en place un marché unique des capitaux afin d'améliorer les possibilités de levées de fonds importantes pour les entreprises et d'offrir de nouvelles possibilités aux épargnants et aux investisseurs, où qu'ils se situent. Le 11 mars 2024, l'Eurogroupe a adopté une déclaration sur l'avenir de l'union des marchés des capitaux (UMC)¹¹⁵. En outre, avec la « boussole de compétitivité » dévoilée récemment, la Commission européenne ambitionne de rattraper le retard pris par l'Union en relançant le « moteur de l'innovation » et en investissant massivement dans les technologies de demain¹¹⁶.

La coopération européenne dans l'espace est aussi la traduction d'une vision à long terme de l'Union stratégie. Dès les années soixante, le Conseil européen de recherches spatiales (CERS) et le Centre européen pour la construction de lanceurs d'engins spatiaux (CECLES) posent les premiers jalons d'une Europe de l'espace. Le CERS met au point une série de satellites, qui seront lancés par la NASA américaine. En revanche, la fusée Europa développée dans le cadre du CECLES subit plusieurs revers, ce qui conduit à la fusion des deux institutions au sein de l'Agence spatiale européenne : basée à Paris, elle regroupe 22 États membres et son budget pour l'année 2024 était de 7,4 milliards d'euros. La Commission européenne a son propre organe décentralisé : l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial (EUSPA). C'est elle qui est notamment

¹⁰⁴ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

¹⁰⁵ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/293269-ue-quelle-est-la-strategie-europeenne-pour-lindustrie-de-la-defense>

¹⁰⁶ <https://www.euractiv.fr/section/defense/news/alors-que-son-chiffre-daffaires-a-augmente-de-17-industrie-de-la-defense-veut-plus-de-commandes-a-long-terme/>

¹⁰⁷ [Le règlement général sur la protection des données - RGPD](#)

¹⁰⁸ https://france.representation.ec.europa.eu/informations/gouvernance-des-donnees-la-legislation-europeenne-entre-en-vigueur-2023-09-25_fr

¹⁰⁹ [Déclaration sur les droits et principes numériques: les](#)

¹¹⁰ [Règlement européen sur l'intelligence artificielle \(n°2024/1689\)](#)

¹¹¹ <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/numerique-le-retard-europeen/>

¹¹² *Start-up valorisées à plus d'un milliard d'euros. Voir « Start-up européennes : la tentation américaine », Le Monde du 21 décembre 2024, p. 17.*

¹¹³ <https://www.agefi.fr/news/economie-marches/lautorite-europeenne-des-marches-financiers-veut-devenir-un-superviseur-vraiment-unique>

¹¹⁴ [L'Europe peut améliorer son soutien au capital-risque pour ...](#)

¹¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/capital-markets-union-explained/timeline-capital-markets-union-explained/>

¹¹⁶ <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/boussole-pour-la-competitivite-l-ue-trace-sa-feuille-de-route-pour-rester-dans-la-course-mondiale/>

chargée de la mise en œuvre des objectifs européens ainsi que de l'exploitation de plusieurs projets dans le domaine de l'espace. Signé en 2007, le traité de Lisbonne a fait de l'espace une véritable politique européenne dont la compétence est partagée avec les États membres. Trois priorités ont été fixées : favoriser le progrès scientifique et technique, la compétitivité industrielle et la mise en œuvre des politiques de l'UE¹¹⁷. Dans ce cadre, un programme spatial renouvelé a été défini pour la période 2021-2027, qui vise notamment à soutenir les priorités de l'UE dans les domaines du changement climatique, des transports et de la sécurité, à promouvoir le développement économique des PME et des start-up du secteur et à renforcer [l'autonomie stratégique](#) européenne et la place de l'Europe dans la diplomatie spatiale mondiale...

En partenariat avec l'Agence spatiale européenne (ESA)¹¹⁸, l'UE a ainsi mis au point une série de grands programmes destinés à développer sa présence au-delà de la stratosphère. Considéré comme le système de radionavigation le plus précis au monde, Galileo, système global de navigation par satellite initié en 2003 et devenu depuis 2016 l'équivalent européen du fameux GPS américain pour la géolocalisation, en est l'illustration¹¹⁹. Galileo a permis à l'Europe d'acquérir une indépendance technologique par rapport aux États-Unis, comme elle a pu le faire dans le domaine de l'aviation (Airbus) et le secteur aérospatial (Ariane). En outre, il représente un enjeu économique majeur : [1 860 modèles de téléphones portables](#) et tablettes peuvent utiliser Galileo. L'Agence de l'UE pour le programme spatial (EUSPA) [estime](#) ainsi que plus de 4 milliards de smartphones compatibles avec Galileo ont été vendus à ce jour. Sur les 14,9 milliards d'euros de l'UE consacrés au secteur de l'espace sur la période 2021-2027, environ 8 milliards sont d'ailleurs fléchés vers Galileo. L'ESA participe aussi à Artémis, le projet ambitieux de la NASA pour envoyer des astronautes sur la lune¹²⁰. Orion, capsule conçue pour maintenir un équipage de quatre personnes en vie et en bonne santé pendant un maximum de 21 jours dans l'espace, volerait ainsi avec un module de service européen (ESM) fourni par l'Agence spatiale européenne qui transporterait des panneaux solaires, des systèmes de survie, des réservoirs de carburant et le moteur principal nécessaire pour entrer en orbite lunaire¹²¹. Initié à la fin des années 1990, le programme européen [Copernicus](#) vise de son côté à promouvoir des systèmes innovants d'observation de la Terre et à assurer un accès indépendant de l'Europe aux connaissances environnementales et aux technologies clés d'observation et de collecte d'informations¹²². Il constitue le volet européen du GEOSS (Global Earth Observation System of Systems), programme mondial d'observation. Il garantit ainsi la possibilité pour l'Europe de suivre la composition de l'atmosphère ou le changement climatique. Il est essentiel de disposer de ces instruments, pour par exemple être en capacité de mesurer l'étendue des feux de forêts, d'étudier la pollution ou de surveiller les frontières de l'UE.

Pour relever les défis à long terme, les acteurs publics doivent prioritairement investir dans l'éducation dont la contribution est déterminante pour la compréhension des enjeux du futur et la capacité d'adaptation et de résilience de nos sociétés à long terme. À l'ère numérique et à l'heure de la transformation de notre quotidien par les nouvelles technologies, il est nécessaire de repenser notre système éducatif pour l'adapter aux exigences du XXI^e siècle. Ce processus de réinvention ne se limite pas à l'intégration de nouvelles méthodes pédagogiques ou d'outils technologiques, mais implique également une réflexion sur les valeurs, les compétences et les savoir-être que nous souhaitons transmettre. En mettant l'accent sur la créativité, l'esprit critique et la collaboration, nous pouvons construire un modèle éducatif innovant, capable de préparer les nouvelles générations à construire un avenir durable et solidaire. Par ailleurs, l'enseignement à toutes et tous des compétences numériques est désormais indispensable dans un monde de plus en plus connecté¹²³. Il est devenu crucial d'intégrer les outils numériques dans l'éducation et d'ouvrir le débat sur le potentiel de l'intelligence artificielle. L'utilisation de plateformes d'apprentissage en ligne, de simulations et de jeux sérieux offre ainsi des expériences immersives qui renforcent l'engagement des élèves¹²⁴. Le développement de la formation continue est aussi

¹¹⁷ Article 189 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

¹¹⁸ [Qu'est-ce que l'Agence spatiale européenne \(ESA\)](#)

¹¹⁹ <https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/galileo/>

¹²⁰ <https://www.nationalgeographic.fr/espace/2022/08/artemis-le-programme-de-la-nasa-pour-ramener-lhomme-sur-la-lune>

¹²¹ [Développement du vaisseau spatial ORION de la NASA](#)

¹²² <https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/copernicus-le-programme-d-observation-de-la-terre/>

¹²³ [Renforcer les compétences numériques des élèves et ...](#)

¹²⁴ <https://www.classter.com/fr/blog/edtech/student-information-systems/quest-ce-que-lapprentissage-immersif-et-comment-le-sis-alimente-la-nouvelle-technologie/>

essentiel pour l'adaptation aux évolutions de la société, aux nouveaux métiers et savoirs faire, ainsi qu'aux besoins spécifiques des générations futures¹²⁵.

A long terme, l'investissement dans la recherche, l'innovation et la science est particulièrement crucial pour la compétitivité et le dynamisme de la France et de l'Union. Les dépenses de recherche et d'innovation par habitant de la France nous placent en 7^e position sur les 27 États membres, avec un budget jugé insuffisant par la communauté scientifique pour que la France maintienne son rang¹²⁶. À l'aube des années 2000, l'Union européenne a adopté la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde ». Depuis, le soutien à la recherche occupe une place importante dans la stratégie de l'Union, sans toutefois que cela ait permis d'atteindre, à ce stade, l'objectif cible de consacrer 3 % du produit intérieur brut à la recherche et au développement. Le principal dispositif mis en place par l'Union européenne est le programme Horizon Europe, qui prévoit de distribuer 95,5 milliards d'euros de crédits européens sur la période allant de 2021 à 2027. Parmi les principaux bénéficiaires des fonds européens pour la recherche en France, figurent plusieurs fleurons nationaux, dont le CNRS, l'INSERM, l'INRA ou encore l'Institut Pasteur. L'agenda européen du premier semestre 2025 va d'ailleurs être marqué par la négociation du futur programme pluriannuel de recherche, dans un contexte où le rapport Draghi sur la compétitivité européenne de septembre 2024 a souligné l'importance de la recherche, de l'innovation et de la formation pour juguler le risque de décrochage économique, scientifique et technique de l'Union européenne.

¹²⁵ <https://www.cereq.fr/ladaptation-des-competences-un-defi-relever-pour-les-entreprises-du-numerique>

¹²⁶ Le financement de la recherche en biologie-santé en est une illustration, cf. Rapport n°770 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 15 juillet 2021.

