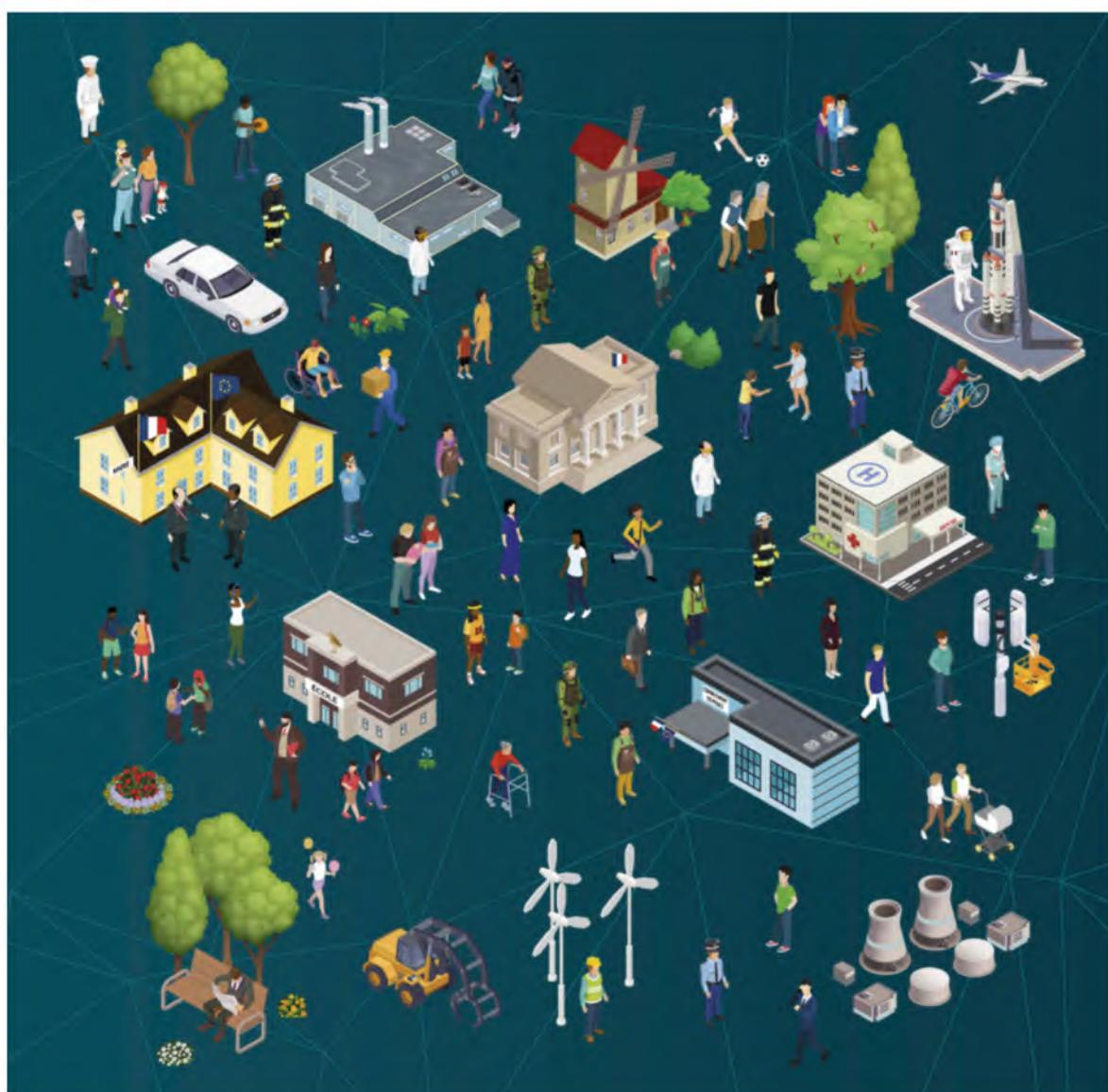


Mercredi 20 novembre 2024

Temps long et État stratège



Étude annuelle 2025

Cycle de conférences 2024-2025

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

Le Conseil d'Etat a décidé de consacrer son étude annuelle pour 2025 au thème: l'Etat 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 aujourd'hui, il est indispensable de développer une aptitude à se projeter dans le temps long. Certes, l'Etat est, par construction, fondé sur l'idée de continuité : il peut apparaître comme étant par principe bien armé pour agir dans et sur le temps long. Pour autant, alors que la notion d'Etat stratège a pu faire l'objet d'interprétations différentes au cours des dernières décennies, il convient de réinterroger aujourd'hui la capacité de l'Etat 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'Etat, en partant des enjeux de temps long qui s'imposent à l'action publique comme des attentes des citoyens.

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'Etat 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 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 inaugurale – Mercredi 20 novembre 2024

Temps long et État stratégique

Cette conférence inaugurale a pour objet d'interroger comment l'action publique pense aujourd'hui le temps long. Quelles sont les différences entre planifier et intégrer le temps long ? Le temps long signifie-t-il la même chose pour les différents acteurs de l'action publique ? Qu'attendre de la prospective pour guider l'action publique ? Les outils dont disposent les acteurs publics pour penser le temps long sont-ils adaptés ?

Temps long et État stratégique

Mercredi 20 novembre 2024
18h à 20h

Ouverture du cycle

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

Ouverture et modération de la conférence

Martine de Boisdeffre, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Intervenants

François Bayrou, Haut-commissaire au Plan, maire de Pau

Christine Lavarde, sénatrice des Hauts-de-Seine, présidente de la Délégation à la prospective du Sénat,

Philippe Baptiste, président directeur général du Centre national d'études spatiales (CNES).



Programme



Bibliographie des intervenants

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 et est également co-directeur de l'institut droit et santé de l'université Paris Descartes.

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

Martine de Boisdeffre



Présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Titulaire d'une maîtrise d'histoire, diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, elle est ancienne élève de l'École normale supérieure de Sèvres (1976-1980) et de l'École nationale d'administration (promotion Solidarité, 1981-1983). Auditeur (1983) puis maître des requêtes (1986) au Conseil d'État, elle est par ailleurs maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris (1984- 1988).

Secrétaire générale du Comité national d'éthique (1985-1992), elle est rapporteure générale des travaux du Conseil d'État sur les sciences de la vie (1988). Nommée chargée de mission

à la mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale en 1990, elle est conseillère technique au cabinet de la ministre déléguée chargée des affaires européennes (1990-1993).

De retour au Conseil d'État, elle est secrétaire générale adjointe (1994-1995) puis secrétaire générale (1995-2001) du Conseil d'État. Elle est nommée conseillère d'État en 1998. De 2001 à 2010, elle est directrice des Archives de France. De 2010 à 2017, elle est présidente de la Cour administrative d'appel de Versailles.

Elle est, depuis le 14 mars 2017, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État. Elle est présidente du Conseil d'administration de l'Institution nationale des Invalides depuis 2000. Elle a également été membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.

Elle préside depuis 2013 le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Elle est en outre membre du Conseil d'administration de la Fondation Charles de Gaulle et ancien membre du Conseil d'administration de l'École normale supérieure d'Ulm-Sèvres. Elle a été nommée commissaire aux comptes du conseil d'administration de l'ACA-Europe en mai 2018.

François Bayrou



Haut-commissaire au plan et maire de Pau

Natif des Pyrénées-Atlantiques, fils d'agriculteurs dont il a repris l'exploitation, François Bayrou est agrégé de lettres classiques. François Bayrou préside l'UDF de 1998 à 2007 puis le Mouvement démocrate (MoDem) depuis 2007.

Député des Pyrénées-Atlantiques entre 1986 et 2012, il a également présidé le conseil général de ce département de 1992 à 2001 et a siégé au Parlement européen de 1999 à 2002.

Il est maire de Pau et président de la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées depuis 2014. François Bayrou a été ministre à plusieurs reprises : Ministre de l'Éducation nationale puis ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle de 1993 à 1997, puis garde des Sceaux, ministre de la Justice en 2017.

Le 3 septembre 2020, il a été nommé Haut-commissaire au Plan par le Président de la République, "chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer le choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels" (décret instituant un Haut-commissaire au Plan du 1er septembre 2020).

Christine Lavarde



Sénatrice des Hauts-de-Seine, présidente de la Délégation à la prospective du Sénat

Christine Lavarde est ingénieur du corps des Ponts, des Eaux et des Forêts. Elle a suivi une formation en économétrie et en actuariat à l'ENS, l'école d'économie de Paris et l'ENSAE.

Elle commence sa carrière en tant qu'adjointe à la chef de la mission intermodalité fret au sein du ministère chargé des transports. À ce titre, elle participe à la réflexion autour des premières autoroutes ferroviaires et autoroutes de la mer. Elle rejoint en janvier 2015 la commission de

régulation de l'énergie comme chef du département chargé de la gestion des charges de service public de l'électricité et du gaz. Dans ce cadre, elle met en œuvre le premier appel d'offres pour l'installation de parcs éoliens en mer ainsi que de nombreux appels d'offres en matière d'électricité photovoltaïque. Elle suit également les problématiques d'autonomie énergétique des territoires ultra-marins. Elle rejoint la Cour des comptes en septembre 2015 en tant que rapporteur extérieur dans la chambre chargée de l'agriculture, de l'environnement et des transports.

Elue à Boulogne-Billancourt depuis 2008, Christine Lavarde rejoint le Sénat lors des élections de 2017. Elle siège depuis son entrée à la commission des finances et à la délégation à la prospective, dont elle devient présidente en octobre 2023. Depuis 2019, elle est également membre de la commission des affaires européennes.

Depuis 2020, elle est rapporteur spécial des crédits de l'écologie, de l'énergie et des mobilité durables. Le Sénat a adopté à l'unanimité, le 29 octobre, sa proposition de loi visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Elle est l'auteur d'un rapport sur « L'exploitation des ressources spatiales : un défi technique, un enjeu stratégique, une opportunité économique » et d'un autre sur « Crises sanitaires et outils numériques : répondre avec efficacité pour retrouver nos libertés » pour le compte de la délégation à la Prospective. Depuis octobre 2023, la délégation travaille sur l'intelligence artificielle et l'avenir du service public.

Philippe Baptiste



Président directeur général du Centre national d'études spatiales (CNES)

Né en 1972, Philippe Baptiste est docteur de l'Université de Technologie de Compiègne et ingénieur civil des Mines de Nancy. Il détient également un MSc de l'Université de Strathclyde à Glasgow, un DEA de Sorbonne Université et une habilitation à diriger des recherches.

Scientifique venant du numérique, Philippe Baptiste est un spécialiste d'algorithmique, d'optimisation combinatoire, de recherche opérationnelle et d'intelligence artificielle. Il a mené une carrière académique comme chercheur au CNRS (1999), au Watson Research Center d'IBM (2000-2001), et comme professeur chargé de cours à l'École Polytechnique (2002-2012).

Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et d'environ 150 publications et communications scientifiques. Il a dirigé le laboratoire d'informatique de l'École polytechnique, créé l'Institut des sciences de l'information et de leurs interactions avant de devenir en 2014 Directeur Général Délégué du CNRS, l'un des premiers partenaires du CNES. Il a aussi siégé au CA d'INRIA.

Tout en menant une carrière académique, Philippe Baptiste a aussi participé à la création et au développement de plusieurs startups et mené de nombreuses collaborations avec des industriels du numérique, de l'aéronautique et de la défense. Il a été Directeur scientifique puis CTO du groupe Total (2016-2017) et « Partner and Director » au sein du Boston Consulting Group (2020).

De mai 2017 à avril 2019, il a été le Directeur de cabinet de Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation puis, en novembre 2019, conseiller du Premier ministre Édouard Philippe. Il a suivi tout au long de cette période la politique spatiale.

Présentation de la conférence

L'Etat est en France le socle sur lequel la Nation s'est construite et dont il incarne la continuité à l'épreuve du temps¹. Sa genèse est en effet le fruit d'une très longue histoire : depuis les Capétiens, un lent travail de construction d'un Etat souverain et de centralisation administrative a été conduit. Incarné notamment par l'œuvre des intendants², cette persévérance a permis de limiter progressivement le pouvoir des féodalités. La Révolution de 1789³, puis l'avènement de la République, n'ont pas interrompu le processus de construction de l'Etat, mais l'ont au contraire poursuivi et même consolidé en lui donnant une légitimité démocratique⁴. Cette permanence, héritage des siècles, n'est pas pour autant synonyme d'immobilisme. L'Etat n'a jamais cessé de se réinventer pour répondre à des aspirations différentes ou faire face à de nouveaux enjeux : Etat de police, Etat libéral, Etat providence mais aussi décentralisation, construction européenne, etc. L'Etat en France demeure le garant de l'intérêt général : canal d'expression de la volonté générale, il appelle au dépassement des intérêts particuliers. Ceci lui confère la mission de poursuivre « *des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus* »⁵. L'Etat est en effet « *seul capable... de réaliser la synthèse des intérêts qui s'expriment au sein de la société civile et de contribuer à dépasser les égoïsmes catégoriels et à prendre en compte les intérêts des générations futures* »⁶.

L'Etat par vocation inscrit donc son action dans le temps long. C'est en ce sens que la mission de l'Etat stratège est essentielle : avoir une vision des enjeux pour l'avenir et prévoir les moyens financiers et les compétences nécessaires pour y faire face. Il doit ainsi être en mesure d'anticiper et d'orienter l'action publique à long terme et de garantir une permanence dans les objectifs poursuivis au service de la Nation. Aujourd'hui, cela exige de prendre en compte les conséquences de la globalisation sur les marges de manœuvre des Etats, dont le rôle demeure cependant irremplaçable⁷. Et une stratégie intégrant ces contraintes, pour être crédible, doit être définie de façon coordonnée à l'échelle nationale et à celle de l'Union européenne, afin d'être en mesure de peser sur les régulations globales.

L'Etat stratège, héritier d'une longue histoire notamment militaire, se caractérise par sa capacité à définir des objectifs de long terme et à se doter dans la durée des moyens pour y parvenir en associant tous les acteurs. (I) Aujourd'hui, dans le contexte de la globalisation, il faut repenser à l'échelle de l'Etat et de l'Union européenne, la conception en amont de l'action publique, pour qu'elle s'inscrive dans le temps long. (II).

I - L'Etat stratège, héritier d'une longue histoire notamment militaire, se caractérise par sa capacité à définir des objectifs de long terme et à se doter dans la durée des moyens pour y parvenir en anticipant les obstacles.

L'étymologie nous rappelle que la stratégie est d'abord un concept militaire : le *strategos* à l'époque des cités grecques était le général commandant l'armée. Thucydide, *strategos* illustre d'Athènes dans la guerre du Péloponnèse au Vème siècle avant J-C⁸, est ainsi encore aujourd'hui une référence citée dans les manuels des écoles de guerre. Dans un tout autre contexte culturel,

¹ Conseil d'Etat, « *Où va l'Etat ?* », 1^{ère} conférence « *L'Etat, expression de la Nation* », éd. La documentation Française, 2015.

² Anette Smedley-Weill, « *Les intendants de Louis XIV* », éd. Fayard, 1995.

³ Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856, éd. Folio, coll. Histoire ; voir aussi Pierre Rosanvallon, « *L'Etat de 1789 à nos jours* », Seuil, 1990, p.14.

⁴ Pierre Rosanvallon, « *La légitimité démocratique* », éd. Seuil, Paris, 2008.

⁵ Conseil d'Etat, Rapport public pour 1999, « *Réflexions sur l'intérêt général* », éd. La documentation Française.

⁶ Ibid.

⁷ [Revoir] [La souveraineté face aux défis de la globalisation - Conseil d'Etat \(conseil-etat.fr\)](http://conseil-etat.fr)

⁸ Voir [THUCYDIDE \(env. 460-env. 400 av. J.-C.\) - Encyclopædia Universalis](#)

L'art de la guerre de Sun Tsu, écrit en Chine pendant la période des Royaumes Combattants, soit entre 453 et 221 avant J-C, qui n'a vraisemblablement pu être écrit que par quelqu'un au fait des affaires militaires⁹, est également toujours commenté et enseigné dans les écoles de stratégie¹⁰.

De même, en France et plus largement en Europe, c'est d'abord dans le domaine militaire que s'est construit l'Etat stratège. Sous l'Ancien Régime, la monarchie a ainsi dirigé une action dans le temps long pour construire une armée en capacité de protéger les intérêts du royaume et de conduire la guerre¹¹. Michel Le Tellier, le grand organisateur de l'armée monarchique, puis son fils Louvois, ont mis en œuvre dans la durée une politique permettant de créer une armée organisée et puissante au service de Louis XIV. Dès 1660, après la fin de la guerre de Trente Ans et de la guerre franco-espagnole avec la signature du traité des Pyrénées¹², on compte environ 72 000 hommes sur le pied de guerre, ce qui constituait la plus grande armée en temps de paix de l'histoire du royaume. Et en 1678, les effectifs atteignent le chiffre de 250 000. Cet effort colossal conduit par l'Etat sera renouvelé pour atteindre 340 000 hommes effectifs pendant la guerre de la Ligue d'Augsbourg et de 260 000 pendant la guerre de Succession d'Espagne. Les effectifs en temps de paix se sont stabilisés à partir de 1679 à environ 150 000 hommes jusqu'à la fin de l'Ancien Régime¹³.

En parallèle, Colbert, à partir de 1661, conduit avec persévérance une stratégie pour construire une flotte royale puissante, qui puisse mettre les forces navales au niveau des Provinces-Unies ou de l'Angleterre. Louis XIV a fixé en 1671 les effectifs de la flotte à 120 vaisseaux, 22 frégates, sans compter 38 autres bâtiments de charge ou brûlots qui accompagnent les escadres et assurent une partie de leur logistique, ce qui représente là encore un effort considérable. Une telle armada suppose naturellement l'existence d'un réseau de ports, bien équipés, stratégiquement choisis, gages de l'efficacité et du succès attendus pour les opérations futures. L'implantation des arsenaux, où les vaisseaux seront construits, équipés et entretenus, représente un problème au moins aussi important. En effet, la marine, pour la première fois dans l'histoire du monde moderne, à cause de la diversité des matériels nécessaires qu'il faut produire en abondance, est confrontée à la gestion de la dimension industrielle et économique de la guerre. Il faut du bois, du fer, du chanvre, et par conséquent des forêts, des mines, des cultures, mais aussi des fonderies d'ancres et de canons, des corderies, des ateliers de construction... Colbert organise aussi la création d'écoles d'hydrographie – la 1^{ère} est fondée au Havre en 1666 – où sont formés les officiers de Marine et le recensement de tous les marins de France¹⁴.

De tels efforts conduits dans la durée exigent évidemment des investissements très importants et donc aussi une stratégie économique, fiscale et financière. Plus généralement, l'économie de la guerre nécessite des ressources importantes, ce qui conduit inévitablement en cas de conflit prolongé, à devoir accroître les taxes et les impôts¹⁵. Ces exemples historiques illustrent la naissance de l'Etat stratège autour de la préparation et de la conduite de la guerre ainsi que la diversité des défis auxquels il doit faire face. Ils enseignent aussi qu'une stratégie exige pour être menée à bien de définir des objectifs à moyen et long terme et de se doter dans la durée des moyens pour y parvenir. C'est une des missions essentielles de l'Etat, en charge de la continuité des politiques destinées à protéger les intérêts nationaux. La première et la deuxième guerre mondiale ont ainsi illustré à l'extrême la nécessité de nouvelles formes d'intervention de l'Etat pour mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires pour faire face aux exigences

⁹ Voir le commentaire de Gilles Tordjman in Sun Tzu, « L'art de la guerre », éd. Fayard, 2022.

¹⁰ <https://nospensees.fr/sun-tzu-biographie-dun-stratège/>

¹¹ <https://www.vexilla-galliae.fr/civilisation/histoire/reorganisation-de-larmee-royale/>

¹² <https://histoire-image.org/etudes/traité-pyrenees>

¹³ Sur ces données, voir supra note 11.

¹⁴ <https://archives.defense.gouv.fr/portail/dossiers/archives-des-dossiers/10-personnalites-qui-ont-marque-la-defense/portraits-de-l-ete-colbert-ou-la-revolution-de-la-marine-royale.html>

¹⁵ Voir Alain Quinet, *Economie de la guerre*, éd. Economica, 2023, et la préface de Thierry Burkhard, Chef d'état-major des Armées.

du conflit, mettre en cohérence les différents secteurs de production et permettre une allocation optimale des ressources dans le contexte contraint de la guerre¹⁶. Le concept même de planification est ainsi historiquement lié à l'effort de guerre.

Il est bien connu d'ailleurs que Jean Monnet a forgé dès la première guerre mondiale la matrice de ce qui deviendra plus tard le Plan, en s'impliquant dans la conception et la mise en œuvre du « War protection board » et du « Combined Production et Ressources Board » américains¹⁷. Ces précédents ont inspiré en bonne partie les premiers travaux du Commissariat général du Plan, créé dans les premiers jours de janvier 1946 par le Général de Gaulle¹⁸, qui visaient précisément la mise en cohérence des secteurs de production et la meilleure allocation des moyens disponibles dans le contexte contraint de l'après-guerre. Le Premier Plan, adopté en 1946, qui vise à répartir les ressources pour la reconstruction et à éviter les pénuries, s'inscrit dans cette logique. Mais simultanément, il vise d'emblée à construire l'avenir: c'est le sens du choix de son intitulé (Plan de modernisation et d'équipement¹⁹). Il a été élaboré en coopération avec les ministères intéressés, sur la base des travaux de dix-huit commissions de modernisation et d'équipement. Ces dernières étaient composées de chefs d'entreprise, de syndicalistes et de fonctionnaires, l'objectif étant de parvenir à un diagnostic partagé entre les forces vives de la Nation. Le cinquième Plan marque en 1966 un tournant en faisant la promotion d'un « progrès économique durable et sain » et en associant le Conseil économique et social à son élaboration.

En un sens, dans l'après-guerre, la France, plus que les autres pays européens, a été à la pointe de ce que l'on peut appeler l'Etat stratège²⁰. L'Etat a en effet joué activement le rôle de coordinateur des acteurs économiques. Avec les nationalisations décidées au lendemain de la seconde guerre mondiale dans de nombreux secteurs d'activité essentiels, (énergie, transports, aciéries, banques...), la puissance publique a disposé d'un levier majeur pour orienter et coordonner la production nationale, dans un contexte marqué il est vrai par la pénurie et l'urgence de la reconstruction. Des administrations spécifiques ont aussi été mises en place au service de l'Etat stratège. On peut citer à titre d'exemples, la direction du Trésor pour le secteur bancaire et le financement de l'économie en général²¹, la direction générale de l'Energie et des Matières premières (DGEMP) pour le secteur de l'énergie²² ou encore la direction générale des télécommunications²³. Les politiques de concurrence servent aussi d'appui à l'Etat stratège dès les années 1950: dans le secteur de la distribution, la direction des prix voit ainsi la concurrence comme un moyen de moderniser les structures commerciales françaises en favorisant l'émergence d'enseignes à bas coûts comme celle d'Edouard Leclerc²⁴. Jusqu'aux années 1980, les choix en matière de concurrence restent d'ailleurs largement subordonnés aux objectifs de l'Etat mis en place pour coordonner les orientations et investissements des grands acteurs économiques nationaux.

Une politique industrielle d'ampleur est également menée: les priorités affichées sont de doter le pays des infrastructures et des secteurs de base, socle de l'industrialisation, à travers le

¹⁶ A titre d'illustration : <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/mobilisation-financiere-pendant-grande-guerre-front-financier-troisieme>

¹⁷ Djelic M-L. (1996), « Genèse et fondements du plan Monnet : l'inspiration américaine ».

¹⁸ <https://www.alternatives-economiques.fr/1946-naissance-commissariat-plan/00009027>

¹⁹ [Le premier Plan de modernisation et d'équipement | France Stratégie](#)

²⁰ Voir Sébastien Billows et Scott Viallet-Thévenin, « La fin de l'Etat-stratège ? », « La concurrence dans les politiques économiques françaises (1945-2015) », p.9 à 22 :

<https://shs.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2016-4-page-9?lang=fr>

²¹ Lemoine.B, « L'ordre de la dette », Paris, éd. La Découverte, 2016.

²² Scott Viallet-Thévenin, « Etat et secteur énergétique en France : quels dirigeants pour quelles relations ? », Revue française de sociologie, 56 (3), p.469-499.

²³ Jobert, B., Muller, P. « L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes. » éd. PUF, 1987.

²⁴ La circulaire Fontanet de 1960 rendant effective l'interdiction du refus de vente par les fournisseurs est une illustration de cette politique.

financement public des investissements. Les nationalisations permettent la formation de monopoles assumés dans les domaines stratégiques : EDF, les Charbonnages, la SNCF, etc. Le rôle du Trésor est central avec l'utilisation de comptes spéciaux, destinés à financer le secteur public et privé. En 1955, l'ensemble de ces fonds est regroupé dans le « Fonds de Développement Economique et Social » (FDES), compte spécial du Trésor, qui a vocation à faciliter l'exécution du plan de modernisation et la mise en œuvre de programmes d'actions régionales²⁵. On estime qu'au total, dans la période de reconstruction du tissu économique, près de 50 % des investissements industriels passaient directement par les caisses de l'Etat²⁶.

Il ne faudrait pas cependant se représenter les « plans » de cette époque comme des directives élaborées dans des administrations centralisées et imposées autoritairement à tous les acteurs du pays. La première étape de la planification repose en effet sur la concertation, associant notamment les partenaires sociaux, syndicats et patronat, afin de définir un horizon commun, qui soit à la fois désirable et accessible. D'emblée, le Plan vise donc à l'élaboration de diagnostics partagés, via la confrontation des travaux des services d'expertise économique - notamment de l'Insee et du SEEF (Service des études économiques et financières) - avec les points de vue des acteurs sociaux. La participation des « forces vives de la Nation » à l'élaboration du plan était d'ailleurs vue dès l'origine par Jean Monnet, comme une condition de sa réussite : « *On ne pourra pas transformer l'économie française, disait-il au général de Gaulle fin 1945, sans que le peuple français participe à cette transformation. Quand je dis "le peuple", ce n'est pas une entité abstraite, ce sont les syndicats, les industriels, l'administration, tous les hommes qui seront associés à un plan d'équipement et de modernisation* »²⁷. Pierre Mendès-France, avocat constant de la planification, résumait cette vision en disant que « *le Plan doit être fait par le pays lui-même* »²⁸.

Avec l'avènement de la Vème République, le général de Gaulle donne une impulsion nouvelle aux grands projets technologiques et industriels avec des visées à long terme²⁹. On peut citer ainsi les secteurs de l'espace autour du Centre national d'études spatiales (CNES), créé en 1961 pour coordonner les activités spatiales françaises, de l'armement avec la création la même année de la Délégation générale pour l'armement (DGA) mais aussi de l'informatique avec le Plan-calcul en 1966, etc. Enfin, la recherche, dont le rôle est crucial à moyen et long terme, bénéficie d'importants crédits publics.

La conception du Plan se fait désormais en fixant des objectifs, laissant ainsi plus de souplesse aux acteurs économiques pour les réaliser. Plutôt qu'une économie dirigée, on évoquait d'ailleurs une « économie concertée », traduisant en quelque sorte la voie médiane revendiquée par la France entre libéralisme et communisme³⁰. Mais l'esprit est clair : ni norme contraignante, ni pure spéculation, « *les objectifs à déterminer par le Plan [...] revêtent pour tous les Français un caractère d'ardente obligation* », selon les termes choisis par de Gaulle, alors président de la République, en 1961.

Au fil du temps, et à mesure que les promesses d'expansion industrielle se réalisent, les réflexions produites par le Commissariat du Plan élargissent leur horizon. Dès le début des années 1960, les quatrièmes et cinquièmes plans deviennent des plans « de développement économique et social » et non plus seulement d'« équipement et de modernisation ». Dès l'introduction du quatrième plan (1962), on lit des interrogations sur le sens même de la démarche de planification, dans un monde « *aux frontières ouvertes* », dans un pays où « *l'initiative privée et l'action publique*

²⁵ <https://www.economie.gouv.fr/saef/fonds-developpement-economique-et-social>

²⁶ <https://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/planification-idee-dhier-piste-demain>

²⁷ Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, 1976, éd. Fayard.

²⁸ Voir supra note 26.

²⁹ http://www.constructif.fr/bibliotheque/2008-6/les-grandes-heures-de-la-politique-industrielle.html?item_id=2863

³⁰ Voir par exemple « [Pour une économie concertée](#) », par Albin Chalandon, dans *Le Monde*, le 8 juin 1960.

coexistent »³¹. Pour y répondre, le Plan invite à articuler les objectifs collectifs (« survie, progrès, solidarité, rayonnement ») et les objectifs individuels (« réduction de la durée, de la pénibilité et des risques du travail, accroissement de la consommation, développement des services publics ») et plaide pour les « équipements collectifs » au service d'une « idée moins partielle de l'homme »³² que celle véhiculée par la « société de consommation ».

Ainsi, en 1966, le cinquième Plan s'éloigne d'une croissance quantitative en promouvant, au nom de cet humanisme cher au commissaire Pierre Massé, un « progrès économique durable et sain », comprenant une politique des revenus et des objectifs élevés en matière de conditions de vie, et associant le Conseil économique et social à son élaboration³³. C'est notamment, sous l'impulsion de Jacques Delors, alors chef du service des affaires sociales de 1962 à 1969, que le Plan s'est efforcé d'intégrer dans ses travaux les mesures de la « qualité » de la vie, et non pas seulement les quantités produites, pour qu'elles puissent avoir le même poids, la même réalité, la même lisibilité dans les débats que les aspects strictement économiques. Le pompidolisme poursuit cette politique en l'infléchissant vers la compétitivité internationale et en facilitant le financement de la recherche, de l'industrie et des secteurs dits d'avenir. Au nom de ces priorités, l'État s'attache à développer les regroupements dans la grande industrie en favorisant les fusions et concentrations pour constituer des firmes puissantes, visant à doter la France de grands groupes capables de s'insérer dans les marchés européens et internationaux.

Dans le dernier quart du XX^e siècle, le rôle du Plan dans l'économie nationale s'est considérablement réduit, à mesure de l'intégration de France dans la construction européenne et dans le formidable mouvement de mondialisation de l'économie. Néanmoins, dans un monde plus incertain qu'auparavant, la puissance publique n'a pas renoncé à certains outils de projection à moyen terme, qui sont pour plusieurs d'entre eux directement hérités des pratiques instaurées autour du Commissariat du Plan, même s'ils ne découlent plus du type de vision synoptique auquel aspirait la planification. Un exemple bien connu est celui des « lois de programmation »³⁴ sectorielles, même si leur dimension de programmation budgétaire n'est qu'indicative et peut être remise en cause à chaque budget annuel. Parmi celles adoptées en France au cours des dix dernières années, on trouve les lois de programmation militaire (qui remontent aux années 1960 et n'ont cessé depuis lors d'être régulièrement adoptées, la dernière visant la période 2024-2030), mais aussi les lois d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI, la dernière étant la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023), la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de 2013³⁵, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014³⁶, ou plus récemment la loi de programmation et de réforme de la justice de 2019³⁷. Chacun de ces textes prévoit à la fois des actions de transformation de la politique publique concernée et la mise en œuvre de moyens adaptés sur une durée d'environ cinq ans (créations d'emplois publics, investissements, etc..).

Dans le même esprit, les lois de programmation des finances publiques, instituées en 2008, visent à crédibiliser les engagements financiers de l'État en prévoyant l'évolution des soldes publics sur une période d'au moins trois ans et à inscrire ainsi les budgets nationaux dans le cadre des règles européennes³⁸. Mais, contrairement aux « lois de plan », qui faisaient de l'évolution du PIB une

³¹ Voir, sur le site de France Stratégie, [Le quatrième Plan de développement économique et social](#).

³² On y lit ainsi p.6 : « Sans doute vaudrait-il mieux mettre l'abondance progressive qui s'annonce au service d'une idée moins partielle de l'homme. [...] L'occasion doit être saisie d'accomplir une grande œuvre durable au sein de laquelle les hommes vivront mieux ».

³³ Voir, sur le site de France Stratégie : [Le cinquième Plan de développement économique et social](#).

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

³⁵ <https://www.education.gouv.fr/loi-ndeg2013-595-du-8-juillet-2013-d-orientation-et-de-programmation-pour-la-refondation-de-l-ecole-5618>

³⁶ [LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et](#)

³⁷ [La loi de programmation et de réforme pour la justice \(LPJ\)](#)

³⁸ Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

ambition intégrée à la démarche d'ensemble, le taux de croissance est désormais une hypothèse définie de manière approfondie et après avis du Haut Conseil des finances publiques³⁹. Il n'y a donc plus d'objectifs quantitatifs fixés dans un cadre stratégique avec des projections à moyen et long terme, tout simplement parce qu'à l'heure de l'économie de marché et de la globalisation, ce n'est plus possible.

Cela ne signifie cependant pas qu'il n'y ait pas des instruments permettant à l'Etat de construire des stratégies dans les domaines qu'il juge prioritaires pour les intérêts à long terme de la France. Dans les années 2010, le Programme des investissements d'avenir (PIA), décliné en trois vagues (2010, 2013 et 2016), a précisément été présenté par ses promoteurs comme l'outil par lequel la France doit de nouveau se montrer capable de se projeter dans l'avenir : face à « la tyrannie du court terme », il s'agit d'investir « au seul service des générations futures » et de préparer « l'indispensable transition vers un nouveau modèle de développement, plus durable »⁴⁰. Pour traduire cette ambition, le dispositif piloté par le Commissariat général à l'investissement⁴¹ s'est efforcé de préserver les 35 milliards d'euros, prévus sur plusieurs années pour la première vague, des aléas des lois de finances annuelles.

La lutte contre le changement climatique est l'exemple même d'un enjeu crucial pour l'avenir, nécessitant de se projeter à long voire à très long terme, puisqu'il conditionne l'avenir des générations futures. La « stratégie nationale bas carbone » (SNBC), qui a été introduite par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015⁴², occupe donc une place à part dans nos outils de programmation : elle fixe la feuille de route de la France pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, en application de l'accord de Paris, avec comme objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Depuis 2018, des orientations précises pour atteindre cet objectif assorties d'indicateurs de suivis, ont été adoptées⁴³. Une trajectoire de réduction des émissions de gaz a ainsi fixé dans chaque secteur d'activité (hors changement d'affectation des terres) des objectifs à court-moyen terme exprimés en « budgets carbone », autrement dit des plafonds d'émissions de gaz à effet de serre, pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033⁴⁴. Ces budgets doivent être « pris en compte » par l'ensemble des décideurs publics, à l'échelle nationale comme territoriale, dans l'élaboration de leurs propres stratégies de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre.

En 2020, quinze ans après que la planification ait officiellement pris fin, on a pris conscience de la nécessité d'une réflexion stratégique en amont de la conception des politiques publiques. Il a donc été décidé de nommer un haut-commissaire au plan, chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux [démographiques](#), [économiques](#), sociaux, environnementaux, [sanitaires](#), technologiques et [culturels](#). Cette mission a été confiée à François Bayou et, sous son autorité, le Haut-Commissariat au Plan a publié plusieurs notes sur des sujets nécessitant de se projeter à moyen et long terme⁴⁵. Il s'est ainsi intéressé à la question de la préservation de l'indépendance stratégique de la France en appelant à reconstruire un appareil productif industriel et à établir d'urgence une stratégie de sauvegarde des intérêts vitaux de la

³⁹ <https://www.hcfp.fr/>

⁴⁰ Voir le rapport [Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national](#), remis par Alain Juppé et Michel Rocard le 19 novembre 2009.

⁴¹ Devenu fin 2017, le Secrétariat général pour l'investissement.

⁴² <https://www.google.com/search?client=firefox-b-e&q=La+strat%C3%A9gie+nationale+bas+carbone>

⁴³ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Indicateurs%20complets%20SNBC2%202023_def.pdf

⁴⁴ Ces « budgets » sont inscrits dans le [décret n° 2020-457 du 21 avril 2020](#) relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas carbone.

⁴⁵ Pour un résumé des travaux du Haut-Commissariat au Plan : https://fr.wikipedia.org/wiki/Haut-commissaire_au_plan

nation⁴⁶. Il s'est également penché sur le financement des retraites⁴⁷ et sur les conséquences à long terme du vieillissement de la population, estimant qu'en 2050, les plus de 65 ans représenteront 30 % de notre population alors que les moins de 20 ans en constitueront 20 %⁴⁸. Il s'est aussi inquiété des effets prévisibles de la baisse de la natalité, estimant qu'il manque au moins 50 000 naissances par an en France pour assurer le renouvellement des générations et assurer la survie du pacte social⁴⁹. Il a même suggéré un « pacte démographique »⁵⁰ et demandé au gouvernement de lancer une politique nataliste. Il s'est enfin, à plusieurs reprises, intéressé aux questions relatives à la préservation de notre souveraineté dans les domaines alimentaire et agricole⁵¹, mais aussi sanitaire⁵² ou encore industriel⁵³ et énergétique⁵⁴.

En dehors des efforts déployés sous l'autorité du Haut-Commissaire, force est cependant de constater que, depuis la fin de la grande époque du Plan, il n'y a plus vraiment d'enceinte permettant d'associer tous les acteurs concernés à la prise en compte des enjeux du futur et à l'élaboration des politiques permettant d'y faire face. Il serait pourtant précieux d'associer les forces vives, en particulier les syndicats et le patronat, à la réflexion des pouvoirs publics. Ainsi en avril 2023, un accord inédit entre patronat et syndicats est intervenu sur la transition écologique en entreprise en définissant un mode d'emploi⁵⁵. Il vise à faire un bilan de la situation de l'entreprise et à hiérarchiser les priorités en mettant par exemple en place un plan de sobriété énergétique ou de réduction des déchets. Cet accord évoque notamment le rôle des comités sociaux et économiques (CSE)⁵⁶ dont les attributions liées à l'environnement ont été élargies par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021⁵⁷. Cet ajout doit ainsi, selon la CFDT, notamment permettre d'« identifier des leviers de changement dans le cadre d'un dialogue social éclairé sur la transition écologique » et d'« intégrer les enjeux environnementaux dans les négociations collectives ». De son côté, le Medef a salué un accord « démontrant toute l'efficacité de la démocratie sociale et la capacité des partenaires sociaux à dialoguer efficacement dans un temps long et sur des sujets de société majeur »⁵⁸.

Au-delà de ces exemples, il faut sans doute s'interroger sur les voies et moyens qui permettraient de consulter davantage les partenaires sociaux dans les choix faits par l'Etat stratège. C'est une exigence démocratique en même temps qu'une des conditions de la durabilité des orientations et de la continuité dans l'action des pouvoirs publics. Trop de réformes ont ainsi échoué ou ont été remises en cause faute d'avoir pris suffisamment le temps de la concertation en amont. Sur des questions aussi fondamentales que l'éducation, les politiques de santé publique, l'avenir de la recherche ou les conséquences du vieillissement de la population, l'établissement d'un constat partagé avec les acteurs concernés est un préalable à toute réforme, pour qu'elle soit bien pensée et qu'elle ait une chance d'être relativement consensuelle.

L'Etat stratège doit donc être en capacité de se projeter dans l'avenir en intégrant dans ses priorités les politiques qui engagent le moyen et le long terme. C'est d'autant plus important que la puissance publique doit aujourd'hui faire face à des défis multiples : préservation de

⁴⁶ Le JDD, « [Comment le Commissariat au Plan veut réarmer la France en deux temps \[archive\]](#) », sur lejdd.fr

⁴⁷ <https://www.gouvernement.fr/retraites-une-base-objective-pour-le-debat-civique>

⁴⁸ [Quand les babyboomers auront 85 ans](#)

⁴⁹ [Démographie: La clé pour préserver notre modèle social](#)

⁵⁰ [On vous explique ce qu'est le pacte national pour la démographie proposé par François Bayrou](#), sur Franceinfo, 17 mai 2021.

⁵¹ « [L'agriculture : Enjeu de reconquête](#)

⁵² <https://www.gouvernement.fr/medicaments-identifier-nos-vulnerabilites-pour-garantir-notre-independance>

⁵³ <https://www.gouvernement.fr/produits-vitiaux-et-secteurs-strategiques-comment-garantir-notre-independance>

⁵⁴ <https://www.info.gouv.fr/actualite/electricite-le-devoir-de-lucidite>

⁵⁵ <https://www.novethic.fr/actualite/social/conditions-de-travail/isr-rse/accord-inedit-entre-patron-et-syndicat-sur-la-transition-ecologique-en-entreprise-151457.html>

⁵⁶ [Comité social et économique \(CSE\) - Service-public.fr](#)

⁵⁷ L.2312-8 du Code du travail a été complété pour préciser que la mission du CSE s'exerce « notamment au regard des conséquences environnementales de ces décisions ».

⁵⁸ Voir supra note 57.

l'habitabilité de la planète, transformation des modèles de production et de consommation, sauvegarde d'un modèle social fragilisé par les évolutions démographiques et économiques, etc. La nécessité de mener de front des actions publiques à la fois déterminantes pour l'avenir, interdépendantes et de long terme impose des réorientations rapides et structurelles de l'action publique – et cela dans un contexte de grande défiance et de faible adhésion démocratique⁵⁹. Ces immenses défis apparaissent en effet d'autant plus difficiles à relever que les fragilités et les inégalités, réelles et perçues, mettent en tension la démocratie en contribuant à miner l'adhésion au contrat social et politique⁶⁰. La capacité de l'État à mettre en œuvre des orientations qui résultent de l'expression des préférences collectives et d'une appréciation des besoins communs apparaît dès lors comme limitée pour bon nombre de citoyens. Leur intérêt pour la participation au jeu démocratique en est diminué d'autant. Ce sentiment de déprise, d'impuissance, se nourrit également de la difficulté structurelle à intégrer dans l'exercice démocratique les enjeux à long terme, qui exigent de se projeter dans un horizon lointain⁶¹. Certes l'action publique ne manque pas de stratégies ou de plans et d'indicateurs pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe. Mais le manque de cohérence et d'articulation globale entre eux et entre les différentes politiques sectorielles qui y contribuent, ainsi que le manque d'anticipation sur les moyens d'y parvenir, empêchent de fait trop souvent de les réaliser. Cela a pour corollaires d'entraîner un risque de dilution des moyens et d'empilement de plans et de procédures qui produisent de la complexité pour les acteurs publics et de l'illisibilité pour les citoyens⁶². Dans bien des domaines, l'Etat stratège a d'ailleurs démontré ses limites : défauts dans l'anticipation des crises et des risques, erreurs de programmation⁶³... Enfin, à l'heure de la mondialisation, l'Etat doit repenser ses modes d'action. Pour être efficace, son action doit ainsi être reformulée en intégrant les contraintes mais aussi les opportunités de la globalisation⁶⁴. Et pour peser dans ce contexte, il doit s'appuyer sur le levier de l'Union européenne et agir en coordination avec nos partenaires, en sachant faire partager ses orientations stratégiques et en veillant à leur cohérence avec les choix de l'Union et ses priorités⁶⁵.

Il - Aujourd'hui, l'Etat stratège doit se réinventer pour faire face aux nouveaux défis à moyen et long terme et agir en lien avec les collectivités territoriales, notamment les régions, mais aussi en coordination avec l'Union européenne afin d'être en mesure de peser à l'heure de la mondialisation.

Après le Centre d'analyse stratégique, qui a succédé au Commissariat au plan de 2006 à 2013, c'est aujourd'hui France Stratégie - créé sous la forme d'un Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) rattaché au Premier ministre⁶⁶ -, qui est en charge de proposer des orientations à moyen et long terme. Pour cela, France Stratégie peut faire appel à un réseau d'organismes chargés d'anticiper les défis à relever, parmi lesquels on peut citer notamment le [Centre d'études prospectives et d'informations internationales](#) (CEPII)⁶⁷, le Conseil d'analyse économique⁶⁸, le Conseil d'orientation des retraites⁶⁹, le Conseil d'orientation pour l'emploi⁷⁰, le

⁵⁹ <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-rapport-soutenabilites-7mai-17h-final-synthese.pdf>

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Rosanvallon P. (2014), « *La démocratie et la gestion du long terme* », in Rosanvallon P. (dir.), *Science et démocratie*, Paris, Odile Jacob, p. 299-313

⁶² Sur ces limites de l'Etat stratège, cf. Jean Picq « *Ce que doit faire l'Etat et comment il le fait* », Rapport de la mission sur l'organisation et les responsabilités de l'Etat, cf. <https://admi.net/literacy/picq.html>

⁶³ Voir Conseil d'Etat, « *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique* », p.99 à 113.

⁶⁴ [\[Revoir\] La souveraineté face aux défis de la globalisation - Conseil d'État \(conseil-etat.fr\)](#)

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

⁶⁷ [Centre d'études prospectives et d'informations internationales](#)

⁶⁸ [CAE - Conseil d'Analyse Economique](#)

⁶⁹ https://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_d%27orientation_des_retraites

⁷⁰ [Conseil d'orientation pour l'emploi \(COE\)](#)

Haut Conseil du financement de la protection sociale⁷¹ ou encore le Haut Conseil pour le climat⁷²... En 2017, France Stratégie a choisi d'adopter une perspective décennale pour éclairer les choix sur des enjeux considérés comme critiques pour l'avenir⁷³. Une étude approfondie a ainsi souligné l'importance d'anticiper les défis pour parvenir à une conversion complète au véhicule électrique d'ici 2050⁷⁴. Une autre a attiré l'attention sur une vague d'innovations portée par le numérique et demain par d'autres technologies émergentes : nanotechnologies, biotechnologies, informatique et sciences cognitives (NBIC)⁷⁵, qui créent de nouveaux marchés et bouleversent l'économie de nombreux secteurs. Face à ces innovations disruptives, l'État doit définir sa position : un parti pris attentiste aurait un coût économique et social considérable. Deux options s'ouvrent pour les pouvoirs publics : ouvrir le champ à l'expérimentation, en fixant les bornes à l'intérieur desquelles les innovateurs peuvent tester leurs idées avec l'appui des pouvoirs publics, ou édicter des principes généraux et des règles non contraignantes (*soft law*) pour encourager les acteurs économiques en fixant un cadre juridique souple. La seconde option permet sans doute plus d'innovations, mais elle comporte également plus de risques et de responsabilités pour les entreprises. Dans tous les cas, le partage d'informations avec les pouvoirs publics sera nécessaire pour garantir le respect des règles fondamentales (libertés, sécurité, etc.) et, au terme de ce premier déploiement, pour adapter la réglementation⁷⁶.

La quatrième édition du Programme d'investissements d'avenir (PIA4), dotée de vingt milliards d'euros, incarne cette volonté de l'Etat d'investir dans les technologies stratégiques de demain⁷⁷, générateurs de croissance et d'emplois dans l'avenir. En amont, l'enseignement supérieur, la recherche et la formation sont jugés prioritaires, de même que, en aval, la valorisation des résultats, en particulier le dépôt de brevets et leur transfert au monde économique pour faciliter les retombées. En parallèle, les filières industrielles font l'objet d'une attention particulière. Le développement des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) innovantes, la consolidation des chaînes stratégiques de demain, bénéficient ainsi d'investissements importants. Dans ce cadre, le développement durable, l'économie numérique⁷⁸, la santé et les bio-technologies⁷⁹ sont des objectifs transversaux, qui demandent une action continue dans la durée. Bpifrance est le principal opérateur des financements du Programme d'investissements d'avenir pour les startups, PME et ETI françaises⁸⁰. Depuis 2010, la collaboration entre le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)⁸¹ et Bpifrance a permis de mettre en place des outils efficaces qui interviennent sur différents secteurs et selon des modalités variées, au plus près des besoins des entreprises⁸². L'Etat a ainsi confié à Bpifrance des fonds dédiés au financement des entreprises pour les aider à structurer leurs écosystèmes et mettre en œuvre les politiques publiques prioritaires visant à accompagner les transitions ayant un impact fort sur l'économie, notamment les révolutions technologiques et la transition écologique. A titre d'exemple, un programme de soutien à l'innovation majeure (PSIM) a été mis en place en faveur des lauréats du concours mondial d'innovation, qui a pour objectif de favoriser le développement et la croissance d'entreprises porteuses de découvertes fécondes et de

⁷¹ [Haut Conseil pour le financement de la protection sociale](#)

⁷² [Haut Conseil pour le Climat](#)

⁷³ <http://francestrategie1727.fr/>

⁷⁴ <http://francestrategie1727.fr/actions/favoriser-le-developpement-des-vehicules-zero-emissi>

⁷⁵ [Nanotechnologies, biotechnologies, informatique et sciences](#)

⁷⁶ <http://francestrategie1727.fr/actions/repondre-a-linnovation-disruptive/>

⁷⁷ <https://www.info.gouv.fr/actualite/le-programme-d-investissements-d-avenir>

⁷⁸ <https://www.forbes.fr/entrepreneurs/numerique-quels-sont-les-enjeux-de-la-france/>

⁷⁹ <https://www.bpifrance.fr/nos-solutions/investissement/investissement-expertise/biotech>

⁸⁰ [Bpifrance - Servir l'Avenir](#)

⁸¹ <https://www.info.gouv.fr/organisation/secretariat-general-pour-l-investissement-sg>

⁸² Voir <https://www.bpifrance.fr/nous-decouvrir/nos-partnaires/programme-dinvestissements-davenir>

ruptures⁸³. On peut aussi citer le fonds spécial dédié aux entreprises stratégiques de la Défense (Definvest), destiné à investir dans la base industrielle et technologique de défense⁸⁴. Le but est de sécuriser leur capital et de soutenir leur développement à long terme (innovation, export, etc.). Enfin, le fonds « *French Tech Seed* » a pour finalité de donner un effet de levier à l'investissement privé dans les jeunes entreprises innovantes portant un projet à forte intensité technologique⁸⁵. Issu du Programme d'investissements d'avenir, le fonds est doté de 500 M€, dont 100 M€ gérés par l'équipe Investissements Transverses pour investir dans les start-ups les plus prometteuses⁸⁶.

Dans la foulée des actions menées par France Relance en 2020⁸⁷ après la grave crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19⁸⁸, qui ont permis à l'économie de redémarrer vite, le président de la République a dévoilé en 2021 le plan d'investissement France 2030. Avec 54 milliards d'euros, ce plan doit permettre de rattraper le retard industriel français et d'investir massivement dans les technologies innovantes ou encore de soutenir la transition écologique. Il est au cœur des orientations définies par l'Etat stratège pour les années qui viennent. Il a pour finalité première de conforter les secteurs dans lesquels la France est en pointe, par exemple dans le domaine nucléaire⁸⁹. Mais il vise aussi la création de nouvelles filières industrielles et technologiques. Un des enjeux majeurs est de conduire à long terme les transitions dans les domaines énergétique, industriel⁹⁰, alimentaire et sanitaire⁹¹. Des objectifs précis à atteindre d'ici 2030 ont été fixés à cette fin dans de nombreux domaines. Ainsi, s'agissant de la transition énergétique, l'ambition dans le nucléaire est de favoriser l'émergence d'une offre française de petits réacteurs modulaires (PRM) d'ici 2035 et de soutenir l'innovation de rupture dans la filière. Un autre projet d'envergure est de devenir le leader de l'[hydrogène vert](#)⁹² et des énergies renouvelables en 2030. La décarbonation de notre industrie est une nécessité pour respecter l'engagement de baisser de 35 %, entre 2015 et 2030, nos émissions de gaz à effet de serre dans ce secteur⁹³. Un investissement massif apparaît nécessaire pour parvenir à décarboner les sites industriels les plus émetteurs (aciéries, chimie lourde, cimenteries, aluminium). Des cibles ambitieuses ont aussi été fixées à la production industrielle : construire en France, à l'horizon 2030, près de 2 millions de véhicules électriques et hybrides ainsi que le premier avion bas-carbone. Cette stratégie doit être complétée par un investissement lourd dans les transports collectifs et les nouvelles formes de mobilités. Dans le domaine de la santé, la place de la France dans la production de médicaments a sensiblement baissé dans les dernières années, au point de fragiliser notre autonomie sanitaire⁹⁴. Le plan Santé Innovation 2030 prévoit donc de produire en France au moins 20 bio médicaments, destinés en particulier à la lutte contre les cancers et les maladies chroniques⁹⁵. Il vise aussi à créer les dispositifs médicaux de demain en faisant appel notamment au quantique⁹⁶, à l'internet des objets⁹⁷ et à l'intelligence artificielle⁹⁸.

Pour réaliser ces objectifs ambitieux à moyen et long terme, l'Etat doit être en capacité de garantir l'accès aux matières premières indispensables à et de sécuriser la chaîne d'approvisionnement

⁸³ [Concours Mondial d'Innovation – Phase 2](#) et [France 2030 : 177 lauréats distingués lors des Concours d'Innovation](#)

⁸⁴ [Le fonds Definvest du ministère des Armées, géré par Bpifrance](#),

⁸⁵ [Un nouveau fonds pour soutenir les startups de la French Tech](#)

⁸⁶ <https://www.lafrenchtech-stl.com/programme/french-tech-seed/>

⁸⁷ <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance>

⁸⁸ Sur la nécessité de mieux anticiper les crises majeures : voir Conseil d'Etat, « *Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes* », éd. La documentation Française, p.147 à 171.

⁸⁹ [Nucléaire : trente propositions pour rattraper trente ans](#)

⁹⁰ [Industrie : s'adapter aux transitions](#)

⁹¹ [\[Revoir\] Les nouvelles dimensions de la souveraineté - Conseil d'État \(conseil-etat.fr\)](#)

⁹² <https://www.economie.gouv.fr/actualites/transition-ecologique-strategie-acceleration-decarbonation-sites-industriels>

⁹³ Ibid.

⁹⁴ [Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les ... -](#)

⁹⁵ [Innovation santé 2030 - Ministère du travail, de la santé et des ...](#)

⁹⁶ [Le quantique, allié indispensable de la médecine](#)

⁹⁷ [Les 10 objets connectés médicaux révolutionnaires de](#)

⁹⁸ [L'OMS publie le premier rapport mondial sur l'intelligence artificielle ...](#)

et de recyclage des métaux critiques⁹⁹. Il faut aussi parvenir à augmenter notre production de composants dans l'électronique et la robotique ainsi que de semi-conducteurs, autant d'éléments indispensables à l'industrie de demain et dans lesquels nous avons un retard à rattraper¹⁰⁰, ce qui nécessite des investissements très importants. La maîtrise de technologies numériques sûres est aussi cruciale. France 2030 souligne ainsi combien notre capacité à disposer de solutions numériques de confiance sera décisive pour innover en préservant notre capacité à exercer notre souveraineté dans les secteurs stratégiques. Trois milliards du Programme d'investissements d'avenir sont ainsi destinés à développer des solutions nationales en matière de logiciels, afin de poursuivre et d'intensifier les stratégies engagées en matière de *cloud*, de quantique, d'intelligence artificielle, de cyber-sécurité et de 5G¹⁰¹. Les secteurs de l'agriculture, de la santé et de l'industrie sont les secteurs jugés prioritaires pour bénéficier de ces technologies et se les approprier¹⁰².

Au-delà des enjeux numériques, chaque filière industrielle doit définir des priorités pour s'adapter aux nouveaux défis. A titre d'illustration, le contrat stratégique pour la filière automobile portant sur la période 2024-2027 rappelle l'urgence de s'adapter aux défis liés à la transition écologique, avec la décarbonation de l'industrie et des services et la fin de la vente des véhicules thermiques en Europe à partir de 2035. La filière doit donc investir massivement dans un contexte de concurrence internationale exacerbée, le Gouvernement ayant fixé comme objectif d'être en capacité de produire deux millions de véhicules électrifiés en France par an en 2030¹⁰³.

Pour parvenir à réaliser ces objectifs et relever les défis à moyen et long terme, l'Etat, pour être un stratège pertinent dans le monde d'aujourd'hui, ne peut agir sans rechercher une coordination avec l'Union européenne. Celle-ci s'est d'ailleurs elle-même efforcée de se doter progressivement des outils nécessaires pour définir une stratégie sur les enjeux d'avenir. L'épidémie du Covid-19 a été un accélérateur en faisant prendre conscience des fragilités de l'Union et de la nécessité de mieux se préparer aux crises et d'anticiper les défis de long terme¹⁰⁴. En 2020, la Commission européenne a présenté ainsi son premier rapport annuel de prospective stratégique, intitulé « *Tracer la voie vers une Europe plus résiliente* »¹⁰⁵. Il recense les enseignements tirés de la crise de la COVID-19, introduit la résilience comme nouveau concept de référence pour l'élaboration des politiques de l'UE et examine le rôle de la prospective stratégique pour renforcer la capacité d'adaptation de l'UE et de ses États membres. Le rapport analyse la résilience selon quatre dimensions interdépendantes — sociale et économique, géopolitique, écologique et numérique — et explique l'importance de la renforcer pour réaliser ses objectifs stratégiques à long terme dans le contexte des transitions numérique, écologique et équitable. Il souligne que la prospective stratégique peut contribuer à la constitution de manière structurée, d'une intelligence collective à même de mieux tracer la voie à suivre pour la double transition écologique et numérique et de permettre de se relever à la suite de perturbations. Et il en conclut que la prospective stratégique doit désormais guider les grandes initiatives de l'Union. En tant que telle, elle est donc en principe devenue partie intégrante de la panoplie d'outils du « mieux légiférer » de la Commission, par exemple dans les analyses d'impact *ex ante*. Cela vise à permettre aux politiques de l'UE de se fonder sur une vision claire des possibles tendances, scénarios et problèmes futurs, en particulier

⁹⁹ [Métaux critiques : pourquoi et comment réduire la pression ?](#)

¹⁰⁰ Rapport du Conseil général de l'économie en date de septembre 2023, préconisant un plan d'actions pour renforcer la résilience de l'industrie française face aux vulnérabilités de l'approvisionnement en composants électroniques
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/composants-electroniques.pdf

¹⁰¹ Pour un exemple : [PIA 4 : 1,8 Md€ pour la stratégie cloud, dont un PEPR de ... - AEF info](#)

¹⁰² A titre d'illustration, le contrat stratégique de novembre 2023 pour la filière « Industries et technologies de santé » :
[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/CP_20211105_Deux_strategies_acceleration_3e_revolution_agricole_alimentation_sante.pdf)

[relance/CP_20211105_Deux_strategies_acceleration_3e_revolution_agricole_alimentation_sante.pdf](https://www.entreprises.gouv.fr/fr/presse/espace-presse/signature-contrat-strategique-filiere-csf-automobile-2024-2027)
<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/presse/espace-presse/signature-contrat-strategique-filiere-csf-automobile-2024-2027>

¹⁰⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0493>

¹⁰⁵ Communication du 9 mai 2020 de la Commission européenne au Parlement et au Conseil : « *Tracer la voie vers une Europe plus résiliente* », Rapport de prospective stratégique 2020.

dans les domaines d'action sujets à de rapides mutations structurelles¹⁰⁶. L'Union souligne aussi l'importance de conforter son autonomie stratégique dans la perspective de chocs futurs et d'être ainsi en capacité de renforcer son rôle dans l'ordre mondial pour préserver les valeurs démocratiques. Elle insiste notamment sur la nécessité de garantir un approvisionnement durable en matières premières critiques. Cela suppose de créer des chaînes de valeur diversifiées, de réduire sa dépendance, d'accroître la circularité, de soutenir l'innovation en vue de mettre au point des solutions de remplacement et de garantir des conditions de concurrence équitables, plus écologiques et socialement responsables, sur le marché unique et au-delà¹⁰⁷. L'alliance européenne des matières premières (ERMA) a ainsi été créée pour réduire les dépendances en particulier dans les matériaux indispensables à l'automobile, aux énergies renouvelables, à la défense et au spatial¹⁰⁸.

Le rapport de prospective présenté par la Commission européenne en 2022, intitulé « *garantir le couplage des transitions verte et numérique dans le nouveau contexte géopolitique* », a listé dix domaines stratégiques pour renforcer le rôle moteur de l'UE sur la scène mondiale¹⁰⁹ : il part du postulat que ces deux transitions comptent parmi les principales priorités politiques de l'UE, et que leur interaction aura des conséquences considérables pour l'avenir¹¹⁰ ; il insiste sur le fait que dans un contexte géopolitique marqué par la guerre en Ukraine et des tensions avec la Chine, l'UE doit renforcer sa résilience et son autonomie stratégique. Pour réussir cette double transition, les travaux de l'observatoire européen des technologies critiques peuvent être utiles¹¹¹. L'UE cherche à développer la « diplomatie verte » mais aussi numérique, en tirant parti de son pouvoir réglementaire et de normalisation et en favorisant les partenariats. Le rapport souligne aussi la nécessité de gérer de manière stratégique la fourniture des matériaux et produits de base, en adoptant une approche systémique à long terme afin d'éviter de tomber dans un risque de dépendance. Dans le domaine industriel, dès 2020, la Commission a jeté les bases d'une stratégie à même de soutenir la double transition vers une économie verte et numérique, de rendre l'industrie européenne plus compétitive à l'échelle mondiale et de renforcer l'autonomie stratégique ouverte de l'Europe¹¹². Un premier rapport, qui a analysé les dépendances stratégiques de l'UE, a recensé 137 produits dans des écosystèmes sensibles¹¹³. Il a procédé en particulier à une analyse approfondie de six domaines stratégiques dans lesquels l'UE doit renforcer son autonomie : matières premières, piles et accumulateurs, principes pharmaceutiques actifs¹¹⁴, hydrogène, semi-conducteurs, technologies en nuage et de pointe. Sur chacun de ces enjeux, l'UE s'est efforcée d'apporter des réponses (alliance européenne des matières premières¹¹⁵, projets importants d'intérêt commun consacrés notamment aux batteries, partenariats internationaux pour assurer un approvisionnement diversifié et durable dans les domaines critiques, alliance européenne pour un hydrogène propre¹¹⁶, etc.). Enfin, dans le domaine numérique, la promotion d'un cadre solide en matière de cyber sécurité et de partage sécurisé des données paraît indispensable afin de garantir, entre autres, que les entités critiques puissent prévenir les perturbations et y résister. En 2021, la Commission européenne avait d'ailleurs déjà

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ COM (2020) 474 final, Résilience des matières premières critiques: la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité.

¹⁰⁸ <https://www.eurofiscalis.com/lexiques/erma/>

¹⁰⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report_fr

¹¹⁰ Voir « *Vers un avenir vert et numérique. Les exigences essentielles pour réussir la double transition dans l'Union européenne* ».

¹¹¹ [observatoire européen des technologies critiques](https://observatoire.europe.eu/observatoire-europeen-des-technologies-critiques)

¹¹² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_fr

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ https://www.challenges.fr/economie/principes-actifs-pharmaceutiques-peut-on-les-relocaliser_720462

¹¹⁵ <https://www.eurofiscalis.com/lexiques/erma/>

¹¹⁶ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/industrial-alliances/european-clean-hydrogen-alliance_en?prefLang=fr

exprimé son soutien à l'appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace, articulé autour de principes et de valeurs communes pour en faire un espace libre et ouvert¹¹⁷.

Encore récemment, pas moins de deux rapports stratégiques ont été commandés par la Commission européenne pour répondre aux enjeux d'avenir. Le premier, rédigé par Enrico Letta et remis le 26 avril 2024, explore des pistes pour réformer le marché unique afin de l'adapter aux grands défis mondiaux auxquels l'Union européenne (UE) doit faire face¹¹⁸. Le second, qui porte sur la compétitivité de l'Union européenne et les moyens de la renforcer, a été confié à Mario Draghi, ancien président de la banque centrale européenne, et présenté le 9 septembre 2024¹¹⁹.

Le rapport d'Enrico Letta préconise des mesures fortes pour adapter le marché unique aux grands défis mondiaux auxquels l'Union européenne (UE) doit faire face : il propose ainsi d'élargir son périmètre, car « *le manque d'intégration dans les secteurs de la finance, de l'énergie et des communications électroniques est une des raisons principales du déclin de la compétitivité de l'Europe* ». Le rapport recommande aussi de rediriger une partie des aides publiques accordées aux entreprises par les États membres vers « *le financement d'initiatives et d'investissements paneuropéens* ». Dans le domaine de la finance, l'objectif est l'unification du marché des capitaux, de l'épargne aux investissements, pour exploiter pleinement le potentiel économique de l'Union. A cette fin, le rapport préconise la création d'un produit d'épargne de long terme européen, l'harmonisation réglementaire, une garantie publique européenne pour soutenir l'investissement dans la transition écologique et la création d'une Bourse européenne pour les start-up de la deep tech (intelligence artificielle, quantique, biotechnologies). Il recommande d'aller vers un marché unique pour les réseaux et services de télécommunications ainsi que pour les politiques en matière d'énergie, considérant que le marché unique de l'énergie pourrait être le meilleur atout de l'UE pour assurer son succès au niveau mondial. De même, il préconise un marché commun pour les industries de la défense avec ses propres règles. Enfin, il plaide pour le lancement d'une conférence permanente des citoyens pour les informer et les impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques européennes.

Le rapport de Mario Draghi sur le futur de la compétitivité européenne propose trois axes principaux pour réformer et relancer la croissance durable : innover et combler le retard technologique, avoir un plan commun pour la décarbonation et la compétitivité, renforcer la sécurité et réduire les dépendances. La politique de recherche et d'innovation de l'UE est ancrée dans les traités européens de Maastricht et d'Amsterdam ainsi que dans le traité de Lisbonne actuellement en vigueur : elle a pour but de fédérer les capacités de recherche des pays européens, lorsque les coûts ou l'ampleur des travaux justifient une approche transnationale, ou encore pour résoudre des problèmes qui sont d'ordre critique pour l'Europe. Les premiers programmes-cadres de l'UE pour la recherche et l'innovation (PCRI) datent de 1984 et la 9^e génération a été lancée en 2021 (label « [Horizon Europe](#) »¹²⁰). Depuis 1984, le budget destiné aux PCRI a constamment augmenté, et les instruments ont évolué en fonction des priorités économiques, sociétales et politiques de l'UE. Pour accroître l'innovation, Mario Draghi suggère de doubler encore le budget du programme-cadre de recherche et d'innovation, pour le porter à 200 milliards d'euros sur 7 ans. Le rapport préconise aussi de créer une agence européenne pour l'innovation de rupture¹²¹. Par ailleurs, il juge indispensable de progresser dans l'harmonisation juridique et à cette fin, il propose de créer un nouveau statut d'« entreprise européenne innovante » et d'unifier le droit des sociétés pour favoriser la croissance des start-ups. Il recommande aussi d'accélérer le développement de l'intelligence artificielle pour que l'Union reste dans la course

¹¹⁷ [Cybersécurité : Appel de Paris du 12 novembre 2018](#)

¹¹⁸ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/293901-marche-unique-europeen-les-preconisations-du-rapport-letta>

¹¹⁹ <https://sgae.gouv.fr/sites/SGAE/accueil/a-propos-du-sgae/actualites/mario-draghi-remet-son-rapport-s.html>

¹²⁰ [Horizon Europe - Consilium](#)

¹²¹ [Une agence européenne pour l'innovation de rupture ...](#)

dans ce domaine face à la concurrence des Etats-Unis et de la Chine¹²². S'agissant de la transition écologique, il préconise de réformer le marché de l'électricité et de découpler la rémunération des énergies renouvelables et du nucléaire de celle des combustibles fossiles afin d'inciter les acteurs à basculer vers les énergies non polluantes. Il souligne également à nouveau l'importance pour préserver la souveraineté stratégique de l'Union de sécuriser au maximum les approvisionnements en matières premières critiques et suggère de créer une plateforme dédiée à cette fin¹²³. L'UE est en effet fortement dépendante de pays tiers pour obtenir certains composants par exemple le lithium pour la fabrication des batteries et les terres rares utilisées dans l'électronique. En mars 2024, l'UE 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 complété par une liste élargie de 34 matières premières critiques, dont le charbon à coke ; et elle a fixé des objectifs ambitieux pour garantir un approvisionnement sûr et être en mesure de préserver dans la durée son indépendance ¹²⁴.

La globalisation affecte la capacité de l'Etat à concevoir et à mettre en œuvre ses politiques publiques, y compris celles qui s'appliquent seulement sur le territoire national. En effet, les Etats ne peuvent plus prétendre fixer seuls les règles du jeu, dès lors que dans de nombreux domaines, pour être efficaces, elles doivent être définies au niveau mondial ou, à défaut, au niveau d'un espace économique suffisamment important pour qu'elles puissent peser à l'échelle internationale¹²⁵. La mondialisation des échanges, les défis démographiques, le changement climatique et le progrès technologique sont autant de réalités qui modifient ainsi profondément les modalités d'exercice de la souveraineté, dans un monde par ailleurs marqué par des tensions géopolitiques fortes.

Le concept de croissance, au cœur des choix stratégiques de l'Etat depuis l'après-guerre, doit ainsi être réinterrogé pour répondre aux besoins du présent sans compromettre les chances des générations futures. Ce constat avait d'ailleurs déjà été dressé dès 2013, il y a plus de dix ans, dans une étude critique sur la soutenabilité à terme de notre modèle de croissance¹²⁶. Le même rapport évoquait aussi le rythme d'accroissement des dépenses de notre Etat providence et le fait que notre endettement public nous mettait à la merci de chocs financiers. Jean Pisani-Ferry, alors Commissaire général à la stratégie et à la prospective avait souligné la nécessité de travailler sur cinq sujets d'importance pour le moyen terme. Il avait mis en premier l'impératif d'adapter le modèle productif français à la mondialisation et à l'arrivée des innovations. Tout en soulignant les atouts de la France, encore nombreux, le rapport soulignait qu'ils étaient contrebalancés par de réelles faiblesses dans certains domaines, avec comme résultat une dégradation des positions dans l'échange international et un chômage élevé : il soulignait que la France devait faire des choix décisifs pour rendre plus performant son modèle productif, mieux tirer les bénéfices de la mondialisation et des innovations et réduire durablement le chômage. L'avenir du modèle social, la soutenabilité du modèle de croissance et de financement, l'évolution du modèle républicain face aux mutations de la société et le projet européen étaient présentés comme des sujets majeurs pour l'avenir. La nécessité d'écouter les experts mais aussi les citoyens et de dialoguer avec les élus des territoires ainsi qu'avec les collectivités mais aussi les partenaires sociaux était, dans ce contexte, érigée en priorité. L'ambition était donc aussi d'initier, au sein de la société civile, une discussion plus ample et plus durable sur les enjeux de l'avenir¹²⁷. Il y a en effet une urgence démocratique à associer davantage les citoyens aux choix d'avenir.

¹²² [Les États-Unis devancent l'Union et la Chine en matière d'IA](#)

¹²³ [Mario Draghi remet son rapport sur la compétitivité ...](#)

¹²⁴ <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/lue-adopte-sa-legislation-sur-les-matieres-premieres-critiques/>

¹²⁵ [\[Revoir\] La souveraineté face aux défis de la globalisation - Conseil d'État \(conseil-etat.fr\)](#)

¹²⁶ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/soutenabilite-modele-de-croissance-10-ans>

¹²⁷ Ibid.

Dix ans après, les défis sont encore plus pressants et l'État, pour rester un stratège, est obligé de se réinventer afin de faire face aux questions de long terme¹²⁸. En particulier, l'enjeu vital du changement climatique oblige à s'interroger sur la soutenabilité dans l'avenir de notre modèle économique et social. Un nouveau contrat social, centré sur une croissance verte et la sobriété, paraît souhaitable, mais son élaboration semble difficile dans un contexte de défiance démocratique. Le sentiment de déprise et d'impuissance se nourrit également de la difficulté structurelle à intégrer dans l'exercice démocratique le temps long, la complexité des enjeux et leur interdépendance¹²⁹. En effet, il n'existe pas d'acteur social et politique qui s'appellerait « humanité » ou « génération future », dont la volonté serait mobilisable politiquement pour protéger les intérêts du futur face aux préoccupations et aux désirs du présent. En outre, la projection des préférences collectives dans un avenir par nature indéterminé est un exercice particulièrement délicat, eu égard notamment aux temporalités politiques et médiatiques. La puissance publique apparaît trop souvent entravée, y compris par son fonctionnement même, pour piloter le long terme. Si la crise Covid a montré que l'État était capable de déployer, très rapidement, des ressources considérables pour protéger les Français, elle a aussi révélé, en creux, des faiblesses importantes. La prise en compte des défis systémiques et de long terme oblige à interroger la rationalité, l'efficacité et la justesse des procédures et des normes qui prévalent dans la conduite de l'action publique : il faut trouver les voies et moyens de dépasser un silotage préjudiciable à la prise en compte de la multi dimensionnalité des enjeux et du long terme. Une telle transformation exige plusieurs préalables, à commencer par la capacité d'établir des diagnostics étayés et partagés, ce qui implique un débat démocratique approfondi pour aboutir à un récit collectif partagé, intégrant les intérêts des générations futures.

¹²⁸ <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-rapport-soutenabilites-7mai-17h-final-synthese.pdf>

¹²⁹ Rosanvallon P. (2014), « *La démocratie et la gestion du long terme* », in Rosanvallon P. (dir.), *Science et démocratie*, Paris, Odile Jacob, p. 299-313.

