

Allocution de Madame Carine Camby,

Première présidente par intérim de la Cour des comptes

Clôture du colloque Conseil d'État : La souveraineté économique

Conseil d'Etat – mardi 27 janvier 2025 – 12h10

Monsieur le Vice-président,

Mesdames et messieurs les parlementaires,

Mesdames et messieurs les présidents,

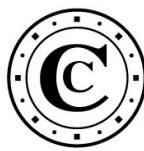
Mesdames et messieurs les directeurs,

Mesdames, Messieurs,

Tout d'abord, merci de votre invitation. Je suis ravie d'être parmi vous aujourd'hui et de clore cette cinquième édition du colloque conjoint entre le Conseil d'Etat et la Cour des comptes, auquel j'ai déjà eu la chance de participer en 2021 pour échanger alors les questions d'évaluation des politiques publiques territoriales et partagées.

Permettez-moi, avant d'entrer plus avant dans le sujet de la souveraineté, qui nous réunit aujourd'hui, de profiter de ce temps de parole pour remercier les équipes du Conseil d'Etat et de la Cour qui ont organisé ce colloque et rendu possible cette journée riche en échanges.

Comme cela a été mentionné par le vice-président en ouverture, cette discussion s'inscrit dans la lignée de **l'étude annuelle** publiée par votre institution il y a dix-huit mois, une étude consacrée à la souveraineté. Vous y souligniez, je crois à raison, que cette notion est de plus en plus employée dans le débat public, souvent sous forme adjetivée et en réaction à de grandes crises qui ont frappé les sociétés européennes – certains exemples me viennent à l'esprit, parmi lesquels



la souveraineté énergétique, alimentaire, industrielle, sanitaire, ou bien encore numérique.

Nous nous trouvons donc aujourd’hui bien éloignés de la souveraineté comme « puissance absolue et perpétuelle », telle que l’a définie Jean Bodin dans *Les 6 livres de la République*. Je ne vais pas m’aventurer dans une liste exhaustive des mutations de cette notion, mais nombreux ont été les philosophes, théoriciens et juristes qui se sont adonnés à sa conceptualisation

Pour autant, cette définition univoque de la souveraineté semble révolue. Face à la capillarité du concept dans le débat public, dans nos rapports, dans les travaux doctrinaux, il semble possible de dire que nous sommes passés **d’une souveraineté, au singulier, à des souverainetés, au pluriel.**

Et c’est précisément cette utilisation différenciée et exponentielle « des souverainetés », que vous avez interrogée aujourd’hui, et que nous continuerons d’interroger demain, au Conseil d’Etat comme à la Cour des comptes.

La Cour a ainsi fait de la souveraineté **une pierre angulaire de son travail**. En cela, elle a publié de façon régulière des travaux et rapports sur l’ensemble des dimensions de la souveraineté que nous avons pu définir, dans notre rapport sur « Les enjeux de souveraineté des systèmes d’information civils de l’Etat » de novembre 2025 comme : « *l’exclusivité de la compétence de l’État sur le territoire national et son indépendance dans l’ordre international où il n’est limité que par ses propres engagements.* »

La Cour s’est engagée, dans le cadre de ses missions, à faire de cette notion un angle de réflexion : nos six chambres thématiques, par leurs travaux portant sur l’ensemble du spectre des politiques publiques, soulignent ainsi les atteintes potentielles à la souveraineté nationale qu’une gestion peu efficiente des deniers



publics ou un manque d'efficacité dans la conduite de ces politiques sont susceptibles d'occasionner.

Cette approche globale s'est imposée à la lumière des crises récentes, qui ont mis en évidence la fragilité de nos chaînes de valeur, la dépendance à l'égard de partenaires extérieurs et la nécessité de repenser les conditions concrètes de l'autonomie stratégique de la France et de l'Union européenne. La crise sanitaire, la guerre en Ukraine, la réélection de Donald Trump et les tensions commerciales qui ont suivi, ont agi comme de puissants révélateurs. Elles ont exposé, parfois brutalement, les risques pesant sur notre souveraineté alimentaire et énergétique, les vulnérabilités structurelles de notre appareil productif, notre dépendance à la Chine pour les terres rares ou aux Etats-Unis en matière d'armement et d'outils numériques.

Par ces quelques mots de conclusion de ce colloque, je souhaiterais revenir sur la manière dont la Cour des comptes s'est appropriée cette notion de souveraineté et la fait vivre dans ses différents travaux, ceci à travers quelques dimensions que nous avons plus particulièrement examinées et qui nous paraissent déterminantes dans l'affirmation de la capacité de l'État à répondre aux défis du monde contemporain et aux nouvelles modalités d'exercice de ces souverainetés.

*

Une première politique publique, à l'actualité brûlante, est celle de la **souveraineté agricole**. La 2^{ème} chambre de la Cour, dont la présidente Inès-Claire Mercereau a animé la première table-ronde, et que je remercie chaleureusement pour son implication dans l'organisation de colloque, s'est attachée à interroger et étudier les enjeux en la matière. Alors que le monde agricole est confronté à des mutations profondes, cette question est revenue dans notre rapport sur l'innovation en matière agricole de février 2025 ou encore dans celui sur le réseau



des chambres d'agriculture d'octobre 2025. Face à la diminution et au vieillissement des exploitants agricoles, à l'accentuation des disparités de revenus, à la pression foncière, aux évolutions commerciales, la Cour a appelé à développer une politique cohérente de soutien à la structuration des filières, à l'installation des agriculteurs, à l'innovation et à la transmission des exploitations, ainsi qu'à l'accompagnement des transitions en cours – tout ceci concourant au renforcement de notre souveraineté alimentaire. Face aux transitions économiques, environnementales et sanitaires, il nous faut soutenir la capacité d'adaptation du secteur tout en renforçant son autonomie productive.

Ces enjeux d'adaptation, de transformation, d'innovation face aux chocs exogènes et transitions en cours concernent, aussi, je le crois, le **secteur industriel**, domaine sur lequel la Cour a conduit plusieurs travaux récents. Fragilisée à la fois par les vagues de désindustrialisation et par les crises de ces dernières années, l'industrie française est confrontée à des vulnérabilités qui pèsent directement sur notre souveraineté économique et technologique. Pour y répondre, une inflexion progressive de l'action publique a été engagée. Et la Cour a accompagné cette évolution, notamment à travers un bilan de dix années de politiques publiques en faveur de l'industrie, soulignant le rôle structurant de celle-ci dans les échanges extérieurs, la création de valeur et la résilience économique, tout en mettant en évidence la dépendance persistante de la France à l'égard de chaînes d'approvisionnement mondiales fortement concentrées.

Car la question de la souveraineté industrielle ne peut être dissociée de la maîtrise et de l'accès aux intrants stratégiques, au premier rang desquels figurent les minéraux et métaux critiques – enjeux sur lesquels la Cour s'est penchée dans un rapport en juillet 2025. Les récentes tensions commerciales avec la Chine nous ont encore montré l'acuité de ces enjeux. L'approvisionnement en terres rares concerne directement plusieurs filières stratégiques de l'industrie française,



notamment l'aéronautique, l'automobile et la défense, et ont conduit la France et l'Union européenne à renforcer leurs dispositifs de sécurisation des chaînes de valeur. Les observations de la Cour soulignent toutefois que, si les acteurs privés disposent de leviers pour atténuer les risques à travers la diversification des sources, la constitution de stocks, et l'innovation technologique, ceux-ci demeurent insuffisants pour répondre à des enjeux qui relèvent, pour certaines filières, de la souveraineté nationale. Cette vulnérabilité est particulièrement marquée dans les secteurs des batteries électriques, ainsi que dans l'aéronautique, fortement exposée aux aléas géopolitiques et aux tensions internationales.

Au cœur de ces tensions, se trouve une autre modalité d'exercice de la souveraineté, devenue cruciale, sur lequel la Cour s'est fortement attardée derniers mois : celle de la **souveraineté numérique**. L'essor rapide des technologies numériques, et en particulier des intelligences artificielles, leur dimension structurante dans l'ensemble des politiques publiques, ainsi que leur rôle croissant dans les capacités industrielles, énergétiques et de défense, ont amené la Cour à y consacrer une attention croissante. Le numérique constitue aujourd'hui un socle commun aux chaînes de valeur industrielles, aux infrastructures énergétiques critiques et aux systèmes de défense, dans un contexte marqué par l'accélération de l'innovation, la diffusion des technologies duales et l'augmentation des risques cyber.

Notre rapport sur la stratégie nationale pour l'intelligence artificielle a ainsi permis d'apprécier les efforts engagés par les pouvoirs publics, mais a également mis en lumière la difficulté à développer des dispositifs nationaux d'IA souverains, en raison notamment d'une dépendance persistante à l'égard des infrastructures de cloud opérées par des acteurs principalement américains. Ces fragilités en matière numérique dépassent largement le seul champ de l'IA pour toucher des enjeux géopolitiques de grande envergure et sont d'autant plus



sensibles que ces technologies irriguent des usages critiques, notamment dans les domaines de la défense, de la sécurité, de l'énergie et des industries stratégiques. Les exemples sont nombreux. Le rapport de la 1^e chambre sur les systèmes d'information civils de l'État souligne ainsi l'insuffisance de capacités techniques et d'infrastructures propres, ainsi qu'à la capacité de l'État à prévenir et à répondre efficacement aux cybermenaces pesant sur ces systèmes.

L'ensemble de ces travaux convergent vers un même constat : la dépendance de la France, et plus largement de l'Europe, à l'égard de solutions numériques américaines demeure considérable, tant dans les usages civils que dans les domaines les plus sensibles. Cette situation complexifie non seulement l'exercice d'une souveraineté numérique effective, notamment lorsque les données publiques ou stratégiques transitent par des infrastructures soumises à des législations extraterritoriales, mais elle freine également le développement d'infrastructures et d'algorithmes véritablement autonomes, qu'ils soient nationaux ou européens.

La Cour a ainsi appelé à des investissements soutenus, une coordination renforcée à l'échelle européenne, une gouvernance claire, un appui sur le secteur privé et les investisseurs, et une capacité d'évaluation continue des politiques publiques engagées. C'est à cette condition que la France continuera à s'inscrire dans une trajectoire d'excellence, parviendra à s'approprier pleinement la transition numérique et ainsi, à garantir sa souveraineté.

Le dernier thème qui me semblait particulièrement important, et sur lequel la Cour s'est attardé, est celui de notre **souveraineté énergétique**. Celle-ci est aujourd'hui fragilisée par des tensions internationales durables, qui ont profondément désorganisé les équilibres énergétiques européens et mis en lumière la vulnérabilité de nos approvisionnements. Hier dépendants de la Russie, aujourd'hui dépendants des Etats-Unis pour notre approvisionnement au gaz,



nous sommes exposés aux fluctuations de marchés mondiaux volatils, aux arbitrages géopolitiques externes et à des infrastructures critiques situées hors de notre contrôle direct.

Les travaux de la Cour, et ici encore de la 2^e chambre, ont mis en évidence des vulnérabilités persistantes dans plusieurs segments clés de nos chaînes d'approvisionnement énergétiques, en particulier dans le secteur du nucléaire civil et militaire. Des fragilités ont ainsi été identifiées, à l'occasion du rapport sur la filière EPR publié en janvier 2025, dans les approvisionnements des matériaux destinés aux tuyauteries industrielles, ainsi que, s'agissant du nouveau nucléaire, dans plusieurs maillons critiques de la filière. Ces dépendances industrielles constituent, selon les analyses convergentes de la Cour et de la direction générale des entreprises avec laquelle nous avons travaillé, des enjeux avérés de souveraineté.

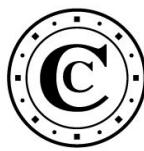
Ces constats, étayés par les travaux de la Cour sur le modèle économique d'EDF et par les analyses relatives aux filières énergétiques bas carbone, convergent vers un même diagnostic : la souveraineté énergétique ne peut être dissociée d'une maîtrise renforcée des capacités industrielles, ni d'une sécurisation durable des approvisionnements critiques.

*

Voici, Mesdames, Messieurs, un bref panorama de quelques aspects de la souveraineté que la Cour a pu aborder dans ses travaux ces derniers mois ou dernières années.

*

Vous aurez toutefois noté qu'un des points communs à l'ensemble de ces thématiques est d'appeler à investir pour l'avenir et renforcer ainsi notre souveraineté. J'en viens donc, fidèle en cela à la mission première de la Cour, au



message principal de mon intervention : il n'y a pas de souveraineté nationale possible sans une reprise en main de nos comptes publics. **La souveraineté budgétaire est la condition *sine qua non* de l'autonomie et de la capacité d'agir de notre pays.** Pierre Moscovici avait pour habitude de citer cette phrase de Pierre Mendès-France : « Les comptes en désordre sont la marque des nations qui s'abandonnent ».

Les travaux du Conseil d'Etat l'ont rappelé avec clarté : la souveraineté ne se réduit pas à une affirmation juridique ou institutionnelle mais elle repose sur la capacité effective de la puissance publique à définir et à conduire des politiques publiques dans la durée. Et sans moyens adéquats, nombreuses sont, ou seront, les politiques publiques incapables d'atteindre les objectifs que nous nous fixons. Sans moyens adéquats, notre pays ne sera pas en mesure de tenir son rang de puissance et sa place dans le monde.

Les faits sont déjà sous nos yeux. En matière de numérique, notre récent rapport sur la stratégie nationale d'IA appelle à ne pas relâcher nos efforts, voire à les accroître. En matière de défense, nos voisins allemands ont mis en place un fonds de défense de 100 Md€. En matière d'énergie, EDF fait face à un mur d'investissements estimé par la Cour en septembre dernier à 460 Md€ sur 15 ans. En matière industrielle, le rapport Draghi nous invite à accroître massivement nos investissements dans les secteurs d'avenir pour faire face à la concurrence chinoise et américaine. L'ensemble de ces défis et bouleversements à l'œuvre nécessitent des investissements massifs, auxquels l'état de nos finances publiques ne nous permettent pas de consentir.

Les analyses convergentes de la Cour et du HCFP menées ces derniers mois attestent que ce niveau élevé de la dette publique constitue aujourd'hui un facteur majeur de contrainte : un État trop endetté est un État asphyxié. La charge de la dette a atteint 65 Md€ en 2025, soit près de 5 Md€ de plus qu'en 2024. Il s'agira



bientôt du premier poste de dépenses de l'Etat. Nous avons en fait deux cimes qui se font face, d'un côté une montagne de dette, de l'autre un mur d'investissement. Il faut diminuer l'une pour faire grandir l'autre.

Ce niveau d'endettement nous rend aussi dépendants des investisseurs étrangers. La Cour a souligné à plusieurs reprises que cette dépendance ne saurait être regardée comme neutre du point de vue de la souveraineté. Lorsque le financement de la dette repose largement sur des acteurs extérieurs, la capacité de l'État à conduire librement ses politiques économiques et budgétaires peut s'en trouver fragilisée, notamment en période de tension sur les marchés.

Enfin, il s'agit d'un enjeu de crédibilité et d'influence tant au niveau international qu'europeen. Comment appeler à un endettement commun de l'UE pour financer des investissements d'avenir ou le réarmement de notre continent quand nous sommes incapables de remettre de l'ordre dans nos comptes publics ? Comment être crédibles face à nos partenaires européens quand nous sommes le 3^e pays le plus endetté de la zone euro et que nous ne parvenons pas à réduire notre déficit ?

En qualité de représentante des juridictions financières, je suis profondément convaincue que la souveraineté économique et budgétaire de notre pays, constitue une condition essentielle de l'exercice de la souveraineté. C'est à cette condition que la France, et l'Europe, pourront se doter des moyens de ses ambitions et que la souveraineté qu'elle revendique pourra s'exercer pleinement et durablement.

Chers collègues, Mesdames, Messieurs, j'en arrive au terme de mon propos. J'espère avoir fait apparaître l'ambition qui anime notre institution et les engagements qui sont les siens : offrir aux citoyens, aux acteurs de la vie économique et sociale, comme aux décideurs publics, une analyse à la fois



rigoureuse, indépendante et éclairante des enjeux auxquels fait aujourd’hui face l’exercice de notre souveraineté, tant à l’échelle nationale qu’européenne.

Les échanges et les travaux auxquels nous avons pris part nourriront, j’en suis convaincue, des pistes de réflexion utiles pour renforcer la qualité du débat démocratique et l’efficacité des politiques publiques.

Je vous remercie de votre attention.