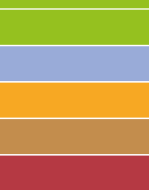




CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2025

Inscrire l'action publique
dans le temps long



La Documentation
française

CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2025

**Inscrire l'action publique
dans le temps long**

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Reproduit d'après documents fournis

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2025.

ISBN : 978-2-11-174222-2 (version imprimée)

ISBN : 978-2-11-174252-9 (version PDF)

Les rapports du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

Didier-Roland TABUTEAU, vice-président du Conseil d'État.

Martine DE BOISDEFFRE, Christophe CHANTEPY, Edmond HONORAT, Thierry TUOT, Francis LAMY, Philippe JOSSE, Christine MAUGÜÉ, présidents de section.

Thierry-Xavier GIRARDOT, secrétaire général du Conseil d'État.

Fabien RAYNAUD, président adjoint et rapporteur général de la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO).

Comité de rédaction

Directrice de la publication : Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la SEPCO.

Rédacteurs :

- Fabien RAYNAUD, président adjoint et rapporteur général de la SEPCO
- Sylvain MONTEILLET, rapporteur général adjoint de la SEPCO.

Secrétaire de rédaction : Laurène FRANÇOIS, secrétaire de la SEPCO.

Cette étude annuelle a été délibérée en assemblée générale le 3 juillet 2025.

Publications du Conseil d'État

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (études annuelles)

- Simplification et qualité du droit, n° 67, 2016
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation », n° 68, 2017
- La citoyenneté – Être (un) citoyen aujourd'hui, n° 69, 2018
- Le sport : quelle politique publique ?, n° 70, 2019
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, n° 71, 2020
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes, n° 72, 2021
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique, n° 73, 2022
- L'utilisateur, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique, n° 74, 2023
- La souveraineté, n° 75, 2024

Collection « Les études du Conseil d'État » (études à la demande du Premier ministre)

- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018
- La prise en compte du risque dans la décision publique, 2018
- Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019
- 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021
- Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, 2021
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022

Collection « Droits et débats » (actes des colloques)

- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016
- Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018
- Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018
- L'ordre public, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019
- Santé et protection des données, n° 29, 2019
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020
- Vers un nouveau droit du travail ? – Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021

- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022
- L’environnement : les citoyens, le droit, les juges – Regards croisés du Conseil d’État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023
- La simplification normative, n° 39, 2023
- La transition énergétique, n° 40, 2024
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et sociale, n° 41, 2024
- De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? – Regards croisés du Conseil d’État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024
- 60 ans d’exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024
- La norme frein ou moteur pour le logement ?, n° 44, 2024
- État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail, n° 45, 2025
- Quelle ingénierie normative au service de l’État de droit ?, n° 46, 2025

Collection « Histoire et mémoire » (actes des colloques)

- Le Conseil d’État et la Grande Guerre, n° 5, 2017
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d’État, n° 6, 2018
- Conférences « Vincent Wright » – volume 3, n° 7, 2019
- Qu’est-ce qu’un grand commis de l’État ? Passé et avenir, n° 8, 2022
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », n° 9, 2022
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848, n° 10, 2023
- Conférence « Vincent Wright » et colloque « Léon Blum, homme d’État et de lettres, juriste et socialiste réformateur », n° 10, 2024
- Les 70 ans des tribunaux administratifs, n° 11, 2025

Collection « Jurisprudences » (Le « Petit Combarrous » sur le site internet du CE)

- Jurisprudence du Conseil d’État 2020
- Jurisprudence du Conseil d’État 2021
- Jurisprudence du Conseil d’État 2022
- Jurisprudence du Conseil d’État 2023

Table des matières

REMERCIEMENTS	11
AVANT-PROPOS	13
SYNTHÈSE	17
INTRODUCTION	29
 PREMIÈRE PARTIE	
Inscrire l'action publique dans le temps long : les défis actuels	33
1.1. Le temps long, un horizon en principe naturel de l'action publique	34
1.1.1. L'action publique et les différentes dimensions du temps long	34
<i>a) Anticiper les grandes tendances</i>	35
<i>b) S'adapter aux bouleversements soudains</i>	41
1.1.2. La prise en charge du temps long par l'État	44
<i>a) L'État est en principe structurellement outillé pour prendre en compte le temps long</i>	44
<i>b) Temps long et stratégie publique</i>	52
1.2. Une crise du temps long de l'action publique	60
1.2.1. La pression de l'urgence	60
<i>a) Penser le temps long en démocratie</i>	60
<i>b) L'instabilité du temps normatif, facteur aggravant</i>	65
1.2.2. La crise du consensus sur les actions de long terme	70
▪ Une polarisation accrue du débat public et une crise de la pratique du compromis	71
▪ Une difficulté croissante à dégager un constat partagé ou au moins objectif	73
▪ Une difficulté à maintenir un cap dans un contexte volatil	75
1.2.3. Les nouveaux défis pour l'élaboration d'une stratégie publique	81
<i>a) Sur l'articulation des acteurs publics et privés</i>	81
▪ Le développement de pensées du temps long indépendantes de l'État voire s'imposant à lui dans la sphère publique	81
▪ Un renforcement de la pensée du temps long dans la société	90
▪ Une projection sur le temps long qui se déploie à l'échelle de la planète	94
<i>b) Sur les capacités d'intervention publique</i>	98
1.3. Une difficile prise en compte des enjeux de temps long dans l'ensemble des politiques publiques	110
1.3.1. Une pensée du temps long qui a du mal à « embrayer » sur la décision	110
<i>a) Une pensée du temps long réelle mais inégale</i>	111
<i>b) ...qui a du mal à « embrayer » sur la décision</i>	118

1.3.2. Une vision globale plus nécessaire que jamais	123
<i>a) Une segmentation des réflexions et des stratégies</i>	123
<i>b) La question de la cohérence avec le niveau européen</i>	142
<i>c) L'articulation avec les collectivités territoriales : des stratégies « façon puzzle » ?</i>	148
 DEUXIÈME PARTIE	
Comment mieux construire une stratégie publique du temps long	161
2.1. Déterminer des objectifs et des horizons communs	162
2.1.1. Donner toute leur place aux autorités politiques et aux processus démocratiques	162
<i>a) Favoriser la prise en compte du temps long par les autorités politiques</i>	162
▪ L'indispensable rôle du Parlement	162
▪ Le rôle de l'exécutif	166
▪ Les outils juridiques	168
<i>b) S'appuyer davantage sur la participation des parties prenantes, des partenaires sociaux et des citoyens</i>	171
▪ Les parties prenantes	171
▪ Les partenaires sociaux	175
▪ Les citoyens et la société civile	177
▪ La question de la représentation des générations futures	182
<i>c) Mieux traduire l'exigence du temps long sur le plan juridique ?</i>	187
▪ Le juge et le temps long	187
▪ La prise en compte du long terme à travers certains principes juridiques et la fixation d'objectifs	190
▪ La prise en compte des générations futures et l'émergence de nouvelles problématiques	194
2.1.2. Favoriser les conditions d'une décision publique mieux éclairée	205
<i>a) Mieux mobiliser le savoir et l'expertise dans le processus de décision publique</i>	205
<i>b) Davantage utiliser la prospective</i>	217
2.1.3. Construire des stratégies publiques pertinentes : faire des choix	225
<i>a) Rendre les stratégies plus lisibles et mieux coordonnées</i>	225
<i>b) Combiner les leviers pertinents</i>	231
<i>c) Agir en lien avec le niveau européen</i>	236
2.2. Assurer une mise en œuvre efficace des stratégies publiques	241
2.2.1. Par les administrations de l'État	242
<i>a) Mieux organiser l'administration à cette fin</i>	242
▪ Renforcer le positionnement des structures chargées de penser l'avenir au sein des ministères	242
▪ Mieux articuler les analyses de temps long avec la prise de décision	243
▪ Renforcer les capacités de prospective dans certains ministères	244
▪ Outiller la capacité à penser le temps long	246
<i>b) Favoriser une continuité d'action au sein de l'État en vue de mieux inscrire le temps long dans la décision</i>	249
▪ Garantir une cohérence d'action dans le temps long	251
▪ Anticiper les besoins de compétences	253
▪ Favoriser l'inscription des moyens supports de l'action publique dans le temps long	256

2.2.2. Au niveau des autres acteurs	258
▪ Territorialiser les stratégies de long terme	259
▪ Redonner des marges de manœuvre aux acteurs locaux.....	260
▪ Maintenir une ingénierie publique à l'échelle locale	261
▪ Associer les parties prenantes, notamment les entreprises, dans la mise en œuvre des stratégies	262
▪ Impliquer les citoyens	266
2.2.3. Avec l'adaptabilité de l'action dans le temps	269
▪ Utiliser pleinement l'évaluation, notamment <i>in itinere</i>	269
▪ Favoriser la souplesse et l'adaptation grâce au recours plus fréquent aux clauses dites de rendez-vous voire d'extinction	270
▪ Vers de nouveaux indicateurs, plus favorables au temps long ?	271
 CONCLUSION	 283
PROPOSITIONS.....	285
LISTE DES ENCADRÉS	293
 ANNEXES	 295
Annexe n° 1 : Liste des personnes auditionnées	297
Annexe n° 2 : Groupe de contact et comité d'orientation de l'étude annuelle	305
Annexe n° 3 : Cycle de conférences du Conseil d'État sur l'action publique dans le temps long.....	307
Annexe n° 4 : Frise illustrative des propositions sur la prise en compte des enjeux du temps long dans les processus démocratiques	317
Annexe n° 5 : Liste des stratégies et plans nationaux récents portés par le Gouvernement (liste non exhaustive)	319
Annexe n° 6 : Liste des abréviations et des acronymes	327



Remerciements

L'étude annuelle a été enrichie par de nombreuses auditions et interventions lors des colloques sur le cycle de *l'État stratège : penser le temps long*. Que les intéressés en soient vivement remerciés.

L'étude a bénéficié de l'appui du comité d'orientation et du groupe de contact (cf. listes des membres en annexe n° 2) et a été nourrie par les contributions de la délégation au droit européen de la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO), d'Henri Plagnol pour les dossiers du participant des conférences du cycle sur *l'État stratège*, de Clément Tonon, maître des requêtes, de Benjamin Duca-Deneuve et Julia Flot, auditeurs, ainsi que par des analyses juridiques du Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État.

Enfin, dans le cadre de leur stage à la SEPCO, Lina Agoumellah, Sarah Badaoui, Selma Biringer, Antoine Cancès, Gabriel Decourbe, Dimitri Janoray, Johan Marchand, Daniel Pale, Oriane Rigaud et Juliette Rodier ont contribué aux recherches et analyses documentaires.

L'ensemble de l'équipe du secrétariat de la SEPCO, et notamment Fanny Stoilkovski, ont également été d'un grand appui dans la préparation et la relecture de la présente étude.

Avant-propos

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

La présente étude, adoptée en assemblée générale le 3 juillet 2025, s'inscrit dans la démarche qui mène le Conseil d'État, depuis trois ans, à se pencher sur l'action publique de façon transversale, dans ce qu'elle a de plus essentiel.

L'action publique se déploie sur un territoire, permet de maîtriser un espace dans lequel elle s'inscrit souverainement, et se mène résolument dans le temps, bref ou long. Territoire, espace, temps : ces trois dimensions sont celles du triptyque d'études que nous achevons cette année.

Ce triptyque présente trois tableaux, qu'on peut examiner indépendamment mais également regarder ensemble pour embrasser une vision de l'action publique.

Le premier tableau est celui l'étude annuelle de 2023, qui analyse le dernier kilomètre de l'action publique, c'est-à-dire la capacité des politiques publiques à atteindre effectivement toutes les personnes qu'elles concernent. Il donne à voir une méthode pour recentrer cette action sur ses effets concrets, en combinant la proximité, le pragmatisme et la confiance. Et déjà, il souligne qu'il faut assumer le temps nécessaire au succès de l'action publique.

Le deuxième tableau est celui de la souveraineté. Se concentrant sur le cœur de ce qui a historiquement constitué l'action publique, le Conseil d'État a entrepris, en 2024, une analyse de la souveraineté à l'heure où elle est confrontée à des questions inédites à la fois dans les frontières nationales et dans un contexte de tensions internationales. Le Conseil d'État y rappelle que si chaque État est juridiquement souverain, chacun exerce et met en œuvre, selon son génie propre, sa souveraineté en fonction des circonstances. Afin d'améliorer cet exercice, le Conseil d'État préconise notamment d'élaborer une « doctrine de la souveraineté » visant à renforcer la capacité stratégique de l'État, c'est-à-dire à définir une organisation mieux adaptée à la conduite de l'action publique sur le long terme.

L'étude annuelle du Conseil d'État pour 2025 parachève ce triptyque consacré au rôle de l'État et plus largement des personnes publiques aujourd'hui, et aux conditions de réussite de leur action dans un contexte national et international en perpétuelle transformation et marqué par des menaces et des défis renouvelés.

* * *

Ce dernier tableau dessine le paysage actuel des exigences du temps long et des instruments de navigation dont dispose l'État.

L'action publique a historiquement vocation à se projeter dans le temps long, en anticipant les besoins futurs du pays et en organisant les moyens pour y répondre. L'État, par sa permanence et ses outils institutionnels (services publics, planification, lois de programmation, etc.), est conçu pour structurer des politiques au-delà des urgences immédiates. L'État doit bien sûr gérer les questions de court terme, parfois même répondre dans l'urgence aux crises, aux épidémies, aux guerres. Mais il doit également mener une action à l'épreuve du temps, qui exprime le choix par la Nation de son destin et imprime une direction stratégique à son action.

Cette dimension stratégique s'exprime tout particulièrement dans les politiques de défense, d'éducation, de santé, de population ou encore dans la transition écologique. Toutes les politiques gagnent à être projetées dans le temps long : si certaines s'y coulent nécessairement, comme celles qui impliquent des transferts intergénérationnels ou des pas de temps pour atteindre leur maturité, à l'instar des politiques sociales, démographiques ou énergétiques, les autres ne peuvent être efficaces que dans cette temporalité, comme en matière de finances publiques.

Pour cela, l'État a développé divers instruments statistiques, de prospective ou de planification, visant à anticiper les tendances et à construire des politiques sur plusieurs décennies. Deux dimensions différentes doivent alors être prises en compte, qu'une image permet d'appréhender. D'une part, l'étude de la tectonique, des grands mouvements de fond, démographiques, climatiques, qu'on peut anticiper et face auxquels il faut s'armer. D'autre part, la sismologie, c'est-à-dire les possibilités de rupture qui provoquent des changements brusques avant de se muer en grandes tendances. Avec pour objectif de disposer de projections qui ne soient pas trop rigides et qui permettent de s'adapter aux nouvelles technologies, aux bouleversements nationaux et internationaux, ou encore aux évolutions de l'esprit public.

Aujourd'hui, cette capacité paraît mise à mal par plusieurs facteurs qu'analyse l'étude, allant de la pression de l'urgence à la perte de consensus autour des grandes orientations de long terme. La polarisation du débat public, la remise en question de la science et parfois l'absence d'objectifs communs affaiblissent la légitimité et l'efficacité des choix collectifs appelant une continuité sur plusieurs décennies.

Au-delà de ce premier plan, l'étude trace un horizon en trois perspectives.

D'abord, il s'agit de faire de l'avenir un horizon démocratique partagé.

Le temps long ne peut se penser sans ancrage démocratique. Il est essentiel de réaffirmer le rôle des autorités politiques dans cette démarche : celui indispensable du Parlement et celui naturel du pouvoir exécutif. Parlement et Gouvernement pourraient en particulier renforcer leurs instances consacrées à la prospective et élaborer, avec les acteurs de la société civile, des « livres tricolores » posant les grandes orientations à long terme dans des domaines stratégiques comme l'éducation, la transition écologique ou l'intelligence artificielle.

L'exécutif doit par ailleurs davantage inclure le long terme dans son fonctionnement, à travers des temps réguliers de réflexion interministérielle. La loi de programmation des finances publiques pourrait ainsi devenir un véritable socle stratégique structurant, adopté dès le début de chaque législature. L'étude envisage également la possibilité de lui conférer une valeur contraignante au gré d'une révision constitutionnelle.

Ce mouvement suppose aussi une participation accrue des citoyens et des corps intermédiaires, à travers des consultations claires et effectives. Il appelle enfin un engagement résolu de la France au sein de l'Union européenne pour articuler les stratégies nationales et les ambitions collectives de long terme portées par l'Union.

Ensuite, la projection dans le temps long doit se fonder sur la science.

Pour cela, l'étude préconise de mieux mobiliser le savoir scientifique. À tous les niveaux. Il s'agit d'abord de diffuser une culture scientifique dans l'ensemble de la société, dès l'école primaire, afin de développer une capacité collective à comprendre les enjeux complexes de long terme. Mais cela concerne aussi les décideurs, grâce au renforcement du rôle des instances scientifiques auprès des plus hautes autorités, une formation continue des élus et fonctionnaires, et un lien renforcé avec la recherche.

Il s'agit également de revaloriser l'expertise dans la conduite des politiques. Les études d'impact doivent mieux intégrer les effets de long terme et le déploiement des politiques publiques doit être évalué pour corriger les trajectoires si nécessaire.

Enfin, la culture de la prospective doit infuser au sein de l'État. Cela suppose de former les agents, d'institutionnaliser les exercices de projection dans les ministères, et de soutenir les formations universitaires en ce domaine. Le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan pourrait devenir le levier de cette dynamique.

Enfin, il faut s'attacher à l'effectivité de cette projection de long terme.

Cela commence par une meilleure coordination stratégique. Il s'agit de rendre les orientations de l'État plus lisibles, cohérentes et articulées entre elles, notamment en s'appuyant sur des stratégies nationales par grands domaines de politique publique, avec des trajectoires réalistes et lisibles. Les administrations centrales pourraient être invitées à élaborer régulièrement des réflexions stratégiques pluriannuelles, sous la coordination du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, pour assurer la continuité et la cohérence dans la durée de leurs actions.

L'intégration du temps long suppose aussi une mobilisation plus stratégique des leviers d'action de l'État : financement, réglementation, expérimentation ou encore soutien à l'investissement doivent être orientés vers des finalités explicites, évaluées et durables. Des cellules dédiées pourraient être instituées dans chaque ministère et articulées avec les circuits de décision. Elles contribueraient à un dialogue renforcé avec le monde de la recherche et à un renouvellement des outils méthodologiques, des modèles de prévision aux apports de l'intelligence artificielle. La continuité de l'action publique repose aussi sur la stabilité des équipes, une gestion prévisionnelle des compétences, et l'usage éclairé des marges offertes par la commande publique. Autant de conditions pour inscrire l'action dans une temporalité de long terme assise sur une vision pragmatique.

Enfin, pour que cette action publique ait une prise au-delà de l'action de l'État, une réelle territorialisation des stratégies est nécessaire, fondée sur un partage des projections avec l'ensemble des acteurs qui se projettent eux aussi dans la durée : collectivités territoriales, acteurs économiques, associations et citoyens.

* * *

Permettre une action publique inscrite dans le temps long, au sein de notre démocratie, dépasse largement la seule question de l'horizon temporel des décisions. Une telle action ne peut en effet naître que d'une délibération démocratique, seule source légitime des choix collectifs dans notre société. D'une démocratie éclairée et nourrie par les apports de la science et d'une démocratie concrète, capable d'ancrer ses décisions dans la réalité vécue par chacun, en veillant à leur faisabilité et à leur mise en œuvre dans la durée.

Démocratie, science, efficacité : tels sont les maîtres mots de cette étude. Cette confiance dans la raison, si elle est un des fondements de la République, constitue aussi l'une des marques du Conseil d'État.



Synthèse

Cette étude annuelle, consacrée à l'inscription de l'action publique dans le temps long, constitue le dernier volet d'un triptyque qui interroge la place et le rôle de l'État face aux défis du temps présent. Après avoir examiné dans quelle mesure les politiques publiques réussissent leur « dernier kilomètre » au service des usagers (étude annuelle pour 2023) puis les conditions dans lesquelles s'exerce aujourd'hui la souveraineté dans un contexte national et international marqué par les crises (étude annuelle pour 2024), le Conseil d'État consacre son étude annuelle pour 2025 à la capacité des institutions publiques à inscrire leur action dans le temps long. Ce temps long est, en principe, une perspective naturelle de l'État moderne, fondé sur l'idée même de continuité et qui s'est construit autour de la nécessité de mieux prévoir, organiser et garantir l'avenir de la Nation, voire sa survie elle-même. Pour autant, parvenir à inscrire effectivement l'action publique dans le temps long se heurte aujourd'hui à de nombreux défis, dont l'étude s'efforce, dans une première partie, de faire l'analyse la plus objective possible afin de formuler, dans une seconde partie, des pistes d'amélioration opérationnelle, conformément à la mission dévolue aux études du Conseil d'État par l'article L. 122-3 du code de justice administrative. Pour nourrir sa réflexion, la section des études, de la prospective et de la coopération a organisé un cycle de cinq conférences publiques, a procédé à plus de 200 auditions de personnalités en France mais aussi en Europe et dans le monde et a associé à ses travaux des personnalités de tous horizons, avant d'en soumettre le produit à l'assemblée générale plénière du Conseil d'État, qui a délibéré et adopté la présente étude.

1^{re} partie – Inscrire l'action publique dans le temps long : les défis actuels

La capacité à penser et à inscrire l'action publique dans le temps long, que ce soit à travers une politique publique ou par la réalisation d'un projet, est confrontée à de nombreux défis. Ils tiennent à la difficulté à prendre en compte correctement les mutations et les bouleversements dans lesquels s'inscrit l'action publique de temps long mais aussi aux contraintes qui s'imposent à cette action dans sa définition et sa mise en œuvre comme aux faiblesses intrinsèques des acteurs publics eux-mêmes pour y parvenir, notamment en termes d'organisation.

1 – Inscrire l'action publique dans le temps long se heurte à une première difficulté qui est celle de la bonne anticipation de ces enjeux. Deux grands types d'enjeux doivent ainsi être pris en compte. D'un côté, il y a les **grandes tendances**, suffisamment anticipables dans leurs conséquences pour constituer normalement

le cadre d'une action de temps long : c'est ce que l'étude appelle les « mouvements tectoniques » ; c'est ainsi notamment le cas des défis écologiques (dérèglement climatique et érosion de la biodiversité) et démographiques (évolution de la taille de la population, perspective de son vieillissement). D'un autre côté, on trouve les **bouleversements soudains**, plus difficilement prévisibles mais pourtant essentiels, ce que l'étude qualifie de « bouleversements sismiques » ; ce sont les chocs géopolitiques actuels ou l'accélération des mutations technologiques produits par l'intelligence artificielle. Pour la puissance publique, il s'agit alors de pouvoir **faire dialoguer science, expertise et décision politique** et d'**entretenir une vision systémique, transversale** à l'ensemble des politiques publiques. Le temps long apparaît à cet égard **enraciné dans le présent et même dans le passé**, qu'il faut être en mesure de bien connaître (importance de la mémoire administrative) : les enjeux de long terme peuvent ainsi être déclinés en actions de court terme, à articuler entre elles, de même que, à l'inverse, la meilleure réponse aux urgences peut passer par des actions de long terme, comme l'illustre, face aux contraintes générées par la dégradation des finances publiques, l'alternative entre des actions purement court-termistes (type « coup de rabot ») ou des réorganisations en profondeur de l'action publique dans tel ou tel domaine.

Pour prendre en compte ces enjeux du temps long, **l'État est en principe structurellement outillé**. Il s'est historiquement construit pour garantir et assurer une forme de **permanence institutionnelle sur le territoire**, notamment à travers l'administration, les dispositifs juridiques (comme, par exemple, les concessions mais aussi les services publics) ainsi que la conduite de politiques publiques s'inscrivant nécessairement dans la durée (depuis la politique forestière, qui remonte à Colbert voire au Moyen-Âge jusqu'à la protection sociale qui repose sur la solidarité entre les générations, en passant par la construction d'infrastructures, par la politique d'éducation, par la politique étrangère, etc.). Cette permanence se retrouve aussi dans la **logique de l'État de droit**, les normes supérieures (les lois, la Constitution) ayant vocation à s'imposer dans la durée et donc à former un cadre juridique stable à l'action publique.

Si, pour inscrire l'action publique dans le temps long, disposer d'outils à cette fin est indispensable, encore faut-il que ses outils soient mobilisés au service d'une politique, d'une stratégie. Notion d'origine militaire, la stratégie consiste à coordonner des moyens en vue d'atteindre un but ; si toute stratégie ne s'inscrit pas nécessairement dans le temps long, elle implique néanmoins d'être en mesure de **combinaison différents horizons de temps**. L'État inscrit-il son action dans une stratégie ? Dans l'histoire institutionnelle française, la **mise en place du Plan à partir de 1946 fait encore figure d'exemple** : il s'était en effet traduit par des politiques pluriannuelles, s'appuyant sur des outils puissants (statistiques notamment) et innovants (usage de la prospective). L'étude examine cet exemple parfois idéalisé en soulignant que son approche était d'abord **pragmatique**, reposait sur l'association de toutes les parties prenantes. La dynamique du Plan s'est **affaiblie dès les années 1960**, avec l'élargissement de ses objectifs, l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène européenne et internationale et la remise en cause des instruments publics de direction de l'économie. Dans ce contexte, est apparue dans les années 1990 la notion d'« État stratégie », de façon ambiguë car signifiant à la fois la capacité de l'État à se doter d'une stratégie mais aussi le recentrage voire le repli de l'État sur des fonctions

de conception et d'évaluation au détriment des fonctions d'exécution, séparation dont l'étude sur le dernier kilomètre des politiques publiques a souligné les effets délétères. Si la référence à un « État stratège » apparaît ainsi davantage source de confusion que de clarté, l'étude souligne **la nécessité pour l'État de développer une vision stratégique, ce qui implique plus que jamais d'y associer tous les acteurs** qui pensent le temps et agissent sur lui car, moins que jamais, l'État ne peut aujourd'hui penser et agir seul, en particulier sur les enjeux du temps long.

2 – L'action publique se déploie dans un contexte marqué par une crise du temps long. Cette crise revêt plusieurs dimensions.

Il s'agit tout d'abord de la **pression de l'urgence** : si temps long et temps court ne s'opposent pas nécessairement, l'action publique peine à s'inscrire dans le temps long lorsque la pression de l'urgence écrase tous les autres horizons. La rapidité de l'action est une exigence démocratique et, dès la Révolution, la tension entre démocratie et temps long a suscité interrogations et réflexions. Aujourd'hui, des outils comme les réseaux sociaux ou les chaînes d'information en continu accentuent la pression du temps court voire de l'immédiateté. Pour autant, l'étude souligne que **les démocraties disposent d'atouts uniques pour penser une action publique dans le temps long** (un cadre institutionnel légitime, une délibération politique publique et organisée, un cadre juridique structuré par l'État de droit et la hiérarchie des normes, etc.).

L'instabilité de la norme juridique contribue à cette crise du temps long. Non pas que la stabilité de la norme garantisse, en elle-même, la réussite de l'action publique sur le temps long : la bonne prise en compte des enjeux de temps long peut aussi justifier une adaptation régulière de la norme. En revanche, lorsque ses modifications sont trop fréquentes, surtout si elles sont réalisées sans évaluation réelle et traduisent des revirements rapides sans vision d'ensemble, l'instabilité contribue à brouiller les objectifs, diluer les enjeux et démobiliser les acteurs publics, risquant en outre d'entretenir le sentiment d'une impuissance publique chronique.

Pour s'inscrire dans le temps long, l'action publique doit être acceptée voire soutenue : or, on assiste à une **crise de consensus sur les actions de long terme**. Si l'action publique a toujours été discutée, à la succession de crises économiques et sociales qui caractérise la fin des « Trente glorieuses » se sont ajoutées une « archipélisation » de la société et une polarisation accrue des opinions qui rendent plus difficile la mise en place de consensus autour de l'action publique, dans un contexte d'affaiblissement de la confiance dans les institutions. Ces éléments contribuent à alimenter le cercle vicieux consistant à privilégier les actions ayant des effets rapides, voire immédiats, plutôt que celles se plaçant davantage dans la durée. Ces évolutions tendent à **fragiliser les possibilités de compromis** pourtant nécessaires pour inscrire les politiques publiques dans le temps long. Ces difficultés vont même jusqu'à rendre difficile voire impossible un simple constat partagé ou au moins objectif (comme le montrent les débats entourant la réforme des retraites), malgré le rôle utile que peuvent jouer à cette fin des instances collégiales associant les parties prenantes (hauts conseils, conseils d'orientation...).

Autre illustration de ces difficultés, la **capacité à maintenir un cap dans la durée apparaît remise en cause dans un contexte volatil**, à l'image des changements

d'objectifs constatés ces dernières années dans le domaine de l'énergie (question du mix énergétique entre la production d'énergie à partir de sources renouvelables et le nucléaire notamment) ou encore pour les grands projets d'investissements ou d'infrastructures (en lien avec un processus de décision souvent trop complexe et fragmenté).

Parallèlement, la **montée en puissance de nombreux autres acteurs capables, à côté de l'État, de se projeter dans le temps long** constitue un autre défi déterminant pour les politiques publiques. Comme le souligne l'étude, **l'État ne peut être stratège tout seul** : il doit nécessairement agir, encore davantage qu'à l'époque du Plan, en lien avec les autres institutions publiques et les acteurs privés.

Il s'agit d'abord du **niveau européen** : alors que la construction européenne s'inscrit, par principe, dans une perspective de temps long, le cadre d'action de **l'Union européenne** est en effet déterminant pour de nombreuses politiques publiques, que ce soient évidemment au titre des compétences exclusives de l'Union (union douanière et politique commerciale, politique monétaire...) ou des compétences partagées avec les États membres. Au-delà de la mise en place progressive d'entités pouvant alimenter une pensée du temps long auprès des institutions européennes, les orientations prises par l'Union, s'appuyant sur des instruments juridiques puissants, s'avèrent très structurantes sur la capacité de l'État à inscrire sa propre action dans le temps long.

Parmi les autres acteurs publics, les **collectivités territoriales** sont également de plus en plus amenées à approfondir une pensée du temps long pour l'exercice de leurs compétences. S'agissant en particulier des politiques d'aménagement, de mobilités ou d'urbanisme, des réflexions prospectives sont notamment conduites à l'échelon des grandes agglomérations et des métropoles, ainsi qu'à celui des régions. Au niveau national, la réflexion du temps long s'est également développée dans les **autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes** – notamment dans le cadre de leurs missions de contrôle ou de régulation –, ainsi qu'au niveau des **établissements publics et des opérateurs** (cf. les travaux réalisés, dans le secteur de l'énergie par RTE ou par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie par exemple). Pour autant, les instruments permettant de coordonner l'action des opérateurs – notamment les contrats d'objectifs et de moyens ou les contrats d'objectifs et de performance – ne s'avèrent pas toujours adaptés pour bien prendre en compte les évolutions de long terme.

Au sein de la société elle-même, de nombreux acteurs portent désormais une réflexion et une action propres sur le temps long. Ainsi en est-il bien sûr des **entreprises**, notamment les plus grandes : même si leurs stratégies peuvent aussi être marquées par des enjeux de court, voire très court terme, elles peuvent également conduire des travaux de prospective pour leur secteur d'activité, en mobilisant des moyens parfois significatifs. C'est le cas des acteurs de l'assurance et de la réassurance, dont la pensée du temps long peut même jouer un rôle de référence (cf. la réalisation de cartographies de risques de long terme). Le développement des **think tanks** a également contribué à diversifier les travaux sur les enjeux de temps long, même si le paysage français reste encore fragmenté, disparate et financièrement fragile. Les **partenaires sociaux** et les **grandes associations**, notamment à travers le Conseil

économique, social et environnemental où ils sont représentés, sont d'autres acteurs contribuant à cette diversification de la pensée du temps long.

L'importance des acteurs issus de monde économique et de la société civile est **d'autant plus marquante que les problématiques de temps long se déploie à l'échelle de la planète**, qu'il s'agisse des institutions financières internationales, des fonds souverains ou encore des agences de notation mais aussi des très grandes entreprises susceptibles d'influencer les choix de long terme par la portée de leurs interventions, comme les géants du numérique. Par ailleurs, le rôle structurant que peut jouer le droit international sur le temps long est aujourd'hui battu en brèche par l'affirmation de nouvelles logiques de puissance d'États et même d'entités privées, comme l'avait souligné l'étude sur la souveraineté. Pour autant, le **cadre international reste incontournable** eu égard aux effets mondiaux de nombreux défis du temps long, comme dans le champ de l'environnement.

La nécessité d'articuler davantage des acteurs si divers mais aussi de combiner les différentes échelles d'action implique pour l'État de **travailler davantage en réseau** et d'être capable de **s'articuler avec les stratégies de ces autres acteurs** quant à l'intégration du temps long dans son action. Cela implique aussi de disposer de **marges de manœuvre** pour agir dans le temps long, à travers la norme comme la mise en œuvre des politiques publiques. La question des finances publiques est essentielle : le poids de la dette publique et peut-être plus encore la persistance d'un **déficit primaire** (recettes inférieures aux dépenses sans le paiement des intérêts de la dette) obère la capacité de l'État à penser et à agir dans le temps long tant la **soutenabilité des finances publiques** est à l'évidence déterminante pour rester stratégie dans le temps long. L'étude cite néanmoins un certain nombre d'exemples de politiques publiques inscrites dans le temps long avec succès – des exemples aussi divers que le plan très haut débit, le Grand Paris Express, le projet Cigéo, ou encore la déclaration sociale nominative.

3 – La prise en compte des enjeux de temps long dans les politiques publiques se heurte enfin à des difficultés intrinsèques, qui tiennent notamment au hiatus entre la pensée du temps long et la décision publique mais aussi au manque de cohérence voire de vision globale sur ces enjeux.

L'État conserve des compétences réelles pour penser le temps long. C'est le cas de la statistique publique (cf. les services statistiques ministériels) ou des exemples d'exercices de prospective conduits par certaines administrations (cf. le projet « *Red Team* », devenu « *RADAR* », mobilisant des chercheurs mais aussi des auteurs de science-fiction, mis en place par le ministère des armées). La difficulté réside dans **l'absence de structuration institutionnelle suffisante pour faire le lien entre ces études et travaux et le processus décisionnel comme pour assurer une véritable coordination** : ce que l'étude appelle le problème de « l'embranchement » entre pensée du temps long et décision publique. Les structures ayant succédé au Plan – Centre d'analyse stratégique puis France Stratégie –, malgré la qualité de leurs productions, n'ont pas permis de surmonter cette difficulté. La création du nouveau **Haut-Commissariat à la stratégie et au plan** a pour ambition de mieux rapprocher les réflexions prospectives et la coordination des travaux de planification.

Force est en outre de constater une forme de dispersion de la pensée du temps long au sein de la sphère publique, la disparition du Plan ayant laissé place à la multiplication des plans, rendant **une vision globale plus nécessaire que jamais**. Les stratégies nationales sont aujourd'hui particulièrement nombreuses, avec des formalisations très disparates. Des **formes de coordination sectorielle** ont certes été mises en place pour certaines politiques, en étant davantage tournées vers la mise en œuvre opérationnelle : c'est le cas du secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et du secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Mais il ne s'agit que de **réponses partielles**, au demeurant très dépendantes du positionnement de ce type de structure.

La pluriannualité budgétaire est également un enjeu essentiel pour pouvoir mieux développer une vision globale. Si le principe d'annualité budgétaire puise sa justification dans les fondations mêmes des régimes démocratiques et le consentement à l'impôt, il reste un besoin fort de visibilité et de prévisibilité des finances publiques pour assurer une action publique s'inscrivant dans la durée. Or les lois de programmation sectorielles, en dehors de la loi de programmation de la défense, ont eu tendance à se multiplier sans réussir à devenir des cadres de référence pour les politiques publiques concernées, notamment sur le plan budgétaire. En outre, **les lois de programmation des finances publiques n'ont pas été en mesure de structurer dans le temps la soutenabilité budgétaire**, faute de portée juridique à l'égard des lois de finances annuelles comme des lois de programmation sectorielles.

L'étude s'efforce de procéder à des **comparaisons internationales**, en particulier avec les démocraties européennes, soulignant la **diversité de réponses possibles** pour assurer une meilleure prise en compte des enjeux de temps long, le cas de la Finlande, marqué par des outils originaux (comportant notamment une place particulière pour le Parlement), faisant l'objet d'un examen particulier. Au-delà, la question de **la coordination avec les objectifs fixés par les institutions européennes elles-mêmes est centrale**, dans l'optique d'une cohérence globale de l'action publique dans le temps long. Les politiques européennes s'appuient sur un cadre stratégique propre, un cadre financier pluriannuel spécifique et une pensée autonome du temps long. Cela appelle une **articulation avec le niveau national**, aussi bien au stade de la conception et de la définition des objectifs que de la mise en œuvre (comme l'illustre l'interdiction de la mise sur le marché des véhicules à moteur thermique en 2035).

L'articulation avec les collectivités territoriales est un autre facteur clé pour assurer une intégration coordonnée des enjeux de temps long dans l'action public. Différents schémas, plans ou stratégies sont désormais prévus à chaque niveau de collectivité, dans leurs domaines de compétences respectifs : il en résulte un paysage complexe à appréhender, d'autant qu'il s'inscrit dans l'enchevêtrement des compétences issu des différentes étapes de décentralisation. Or, les dispositifs mis en place pour ce faire n'apparaissent pas toujours efficaces ou ont une portée limitée (mise en place de consultations et d'outils de coordination, précision des liens hiérarchiques entre documents, contractualisation...). Il en est de même pour les **collectivités d'outre-mer**, pour lesquelles une démarche plus structurée de prise en compte des enjeux dans une perspective de long terme gagnerait à être développée.

2^e partie – Comment mieux construire une stratégie publique du temps long

Pour que l'action publique parvienne davantage à s'inscrire dans le temps long, l'étude formule un certain nombre de recommandations, qui visent à faire de l'avenir un horizon démocratique partagé, à s'appuyer davantage sur la science et l'expertise et à permettre une mise en œuvre plus efficace des politiques publiques de temps long. L'étude présente ces recommandations en suivant l'ordre chronologique de la décision publique, en commençant par les institutions politiques qui la définissent et en terminant par les administrations qui la mettent en œuvre.

1 – Il importe, tout d'abord, de déterminer des objectifs et des horizons communs, en donnant toute leur place aux autorités politiques et aux processus démocratiques, en favorisant les conditions d'une décision publique mieux éclairée et en assurant une mise en œuvre efficace des stratégies publiques.

En démocratie, le pouvoir de décision appartient au peuple souverain et à ses représentants élus. C'est donc d'abord à ce niveau-là que doivent être pris en compte les enjeux de temps long des politiques publiques.

À cet égard, l'étude souligne que le **Parlement a un rôle indispensable** à jouer pour penser, débattre et fixer les orientations du temps long de l'action publique, par le vote de la loi (y compris des lois de programmation) comme par ses missions d'évaluation et de contrôle de l'activité de l'exécutif. Cette dimension de l'activité du Parlement gagnerait à être confortée en se concentrant sur la fixation du cadre juridique général, en renforçant les outils dont dispose le Parlement à cet égard, y compris par des organes dédiés spécifiquement au temps long à l'instar de ce qui existe dans d'autres pays (cf. la commission de l'avenir du Parlement finlandais). Au-delà, pour faire davantage de l'inscription de l'action publique un horizon démocratique partagé, l'étude propose la réalisation, par un travail conjoint du Parlement et du Gouvernement ainsi que des parties prenantes concernées, **de « livres tricolores », dessinant les grandes lignes de l'action publique dans le temps long pour les domaines dans lesquels cette dimension paraît particulièrement indispensable (proposition n° 1).**

Penser et agir dans le temps long est aussi, à l'évidence, une responsabilité propre de **l'exécutif**, en articulant les prérogatives du Président de la République avec celles du Premier ministre et du Gouvernement. À cette fin, un débat régulier sur les enjeux de temps long gagnerait à être organisé en Conseil des ministres, en précédant un débat plus large au Parlement. Le recours à des séminaires gouvernementaux pourrait aussi faciliter, en tant que de besoin, la prise en compte de ces enjeux en interministériel (**proposition n° 2**).

Le renforcement de l'outillage juridique de l'action publique, dans une perspective de temps long apparaît également pertinent. Cela concerne notamment la capacité à se doter d'un véritable **cadre pluriannuel**, à l'évidence pour les enjeux budgétaires voire plus largement. Pour ce faire, l'étude envisage deux options : soit, **à cadre constitutionnel inchangé**, favoriser le rôle de référence de la loi de programmation des finances publiques à l'égard des lois de finances annuelles et

des lois de programmation sectorielles, en prévoyant notamment son vote en début de législature et en précisant davantage le cadre des programmations sectorielles ; soit **en donnant une portée plus contraignante aux lois de programmation des finances publiques voire en prévoyant des lois organiques cadres dans le cadre d’une révision de la Constitution** qui pourrait être préparée par la mise en place d’un comité de réflexion (**proposition n° 3**).

L’association régulière des parties prenantes, y compris les partenaires sociaux, mais aussi du public le plus large peut également contribuer à renforcer l’inscription des politiques publiques dans le temps long, à condition de répondre à certaines conditions, notamment de méthode. L’étude souligne en particulier, qu’il convient de veiller à une représentation la plus large possible des personnes intéressées, de bien définir l’objet et le calendrier des consultations et de prévoir systématiquement une information sur la suite donnée aux propositions qui en sont issues. Le **rôle des partenaires sociaux** devrait à cet égard être conforté dans la conception des politiques publiques notamment en matière sociale ainsi que dans leur déclinaison territoriale. De même, l’usage des outils de **démocratie participative**, incluant notamment les conventions citoyennes, gagnerait à être entouré de certaines garanties et précautions de méthode et d’organisation des travaux (**proposition n° 4**).

La traduction de **l’exigence du temps long sur le plan juridique** peut également passer par la meilleure prise en compte de certains principes juridiques (tels que les principes de prévention et de précaution) ou par la mise en place d’objectifs de long terme et de trajectoires comme en matière de contentieux climatique, ce qui passe notamment par une analyse préalable approfondie de la portée de l’objectif et de la trajectoire (**proposition n° 5**). Face à l’émergence de nouvelles problématiques, l’anticipation des enjeux juridiques de temps long peut conduire à approfondir certains concepts, comme le droit des générations futures ou la protection de la biodiversité : l’étude examine les enjeux que cela soulève sans faire de proposition, estimant qu’un approfondissement de la réflexion sur ces sujets devrait se faire en développant les approches pluridisciplinaires (entre juristes et scientifiques notamment).

L’étude formule plusieurs recommandations qui visent à favoriser les conditions d’une décision publique mieux éclairée. Il s’agit en amont de **favoriser une culture scientifique et une compréhension collective de la démarche scientifique au sein de la population en général**, ce qui peut se faire par un renforcement de la **formation, et ce dès l’école primaire**, en développant des méthodes pédagogiques adaptées et en confortant la formation des enseignants à cette fin (notamment dans le cadre de la réforme des modalités de leur recrutement). Comme le Conseil d’État l’a déjà indiqué dans ses précédentes études consacrées aux réseaux sociaux (2022) et à la souveraineté (2024), **la lutte contre les phénomènes de désinformation et les influences étrangères est essentielle**, à travers des actions de formation et de sensibilisation spécifiques pour tous les publics, quant à l’usage des réseaux sociaux et aux risques de manipulations informationnelles (**proposition n° 6**).

Il convient également de **rapprocher les scientifiques et les décideurs publics**, par exemple en prévoyant la désignation de conseillers ou de conseils scientifiques auprès du Président de la République, du Premier ministre voire de chacun des ministres afin notamment de développer les liens avec les universités et les instances

scientifiques. Une autre piste est une plus grande mobilisation des académies et de leurs travaux, pouvant se traduire par des temps d'échanges réguliers avec les parlementaires et les administrations. Plus généralement, la formation scientifique des élus, décideurs publics et fonctionnaires reste un enjeu qui appellerait des actions spécifiques (**proposition n° 7**).

Pour se projeter dans le temps long, **l'action publique doit se fonder sur des diagnostics aussi objectifs que possible**, ce qui renvoie à la **place de l'expertise** pour aider à la prise de décision. Le rôle d'instances de type « hauts conseils » gagnerait à être clarifié à cet égard, ce qui pose les questions de leur cohérence d'ensemble en termes de champs d'expertise et de temps d'intervention, de la formalisation des méthodes utilisées et des garanties de leur indépendance, sans exclure des échanges avec les administrations pour mieux présenter les travaux et articuler les calendriers et les besoins d'expertise (**proposition n° 8**).

Les **études d'impact des projets de loi** sont un autre levier pour faire appel à l'expertise au regard de la prise en compte du temps long : la portée des études d'impact peut être améliorée en termes de processus et de méthodologie. À ce titre, le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan pourrait être chargé de compléter le corpus méthodologique applicable en lien avec les administrations, **afin que les effets de long terme (y compris sur les générations futures) puissent être mieux identifiés et pris en compte** dans les études d'impact et la justification des choix (**proposition n° 9**).

L'expertise doit en outre être confortée dans les administrations elles-mêmes. Notamment, les **garanties d'objectivité et d'indépendance concernant les services statistiques ministériels et la production de données** sont à préserver, de même qu'il est indispensable de renforcer **l'ouverture aux savoir scientifiques** et de s'appuyer sur l'ensemble des ressources techniques disponibles au sein des administrations pour **évaluer les politiques publiques** dans une perspective de temps long (y compris en gardant la mémoire des réformes passées) et **développer les outils de connaissance** pour accompagner l'intégration des enjeux de temps long dans les politiques publiques (**proposition n° 10**).

La participation des différents acteurs intéressés – publics et privés – ainsi que des citoyens est aussi de nature à faciliter l'inscription des politiques publiques dans le temps long. Afin que le débat démocratique soit mieux éclairé **lors des grandes échéances électorales nationales, un exercice régulier de prospective** mériterait d'être ritualisé tous les cinq ans, de façon indépendante, pour exposer les enjeux d'une vision de la France à un horizon d'une vingtaine d'années (par exemple un exercice « La France en 2040 ou 2050 » en vue de l'année 2027) : cet exercice pourrait être confié au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (**proposition n° 11**).

Les travaux de prospective ont également vocation à éclairer pleinement la décision dans une logique de temps long. Bien que la France dispose d'une expertise historique en la matière depuis l'époque du Plan, la place accordée à la prospective reste encore très inégale en tant qu'aide à la décision. À cet effet, il apparaît essentiel de **consolider voire développer et diversifier les formations et parcours universitaires permettant l'acquisition de compétences en matière de prospective**, ce qui inclut la formation des agents publics susceptibles d'être plus directement concernés par

ces travaux en tant qu'experts ou en tant que décideurs. Afin de renforcer l'utilisation de la prospective dans les administrations, une **veille centralisée** pourrait être mise en place, de même que des échanges réguliers, aussi bien internes à l'État qu'en associant les acteurs privés qui pensent le temps long (*think tanks*, grandes entreprises...) : **le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan** devrait avoir un rôle de référent. **La réalisation de travaux de prospective est à encourager**, au sein de l'administration centrale – par exemple en demandant à chaque administration de mener un exercice prospectif thématique à intervalle régulier – de même qu'au sein des collectivités territoriales et des collectivités d'outre-mer (**proposition n° 12**).

L'étude souligne en outre l'importance de faire des choix pour construire des stratégies publiques pertinentes. Pour cela, il est notamment important de **rendre les stratégies publiques plus lisibles et mieux coordonnées**, face au risque d'une trop grande fragmentation : ceci suppose de mieux formaliser les orientations stratégiques en les justifiant au regard de la prise en compte des enjeux de temps long, de prévoir des jalons intermédiaires pour une traduction visible des objectifs fixés, de rationaliser les stratégies publiques et renforcer leur articulation par grands domaines de politiques publiques et d'assurer une coordination interministérielle des stratégies relevant de l'État. Il est en outre souhaitable que **chaque administration, en particulier les directions d'administration centrale, conduise régulièrement une réflexion pluriannuelle sur sa stratégie sous l'autorité des ministres** (**proposition n° 13**).

Il apparaît nécessaire d'améliorer la **combinaison des différents leviers d'action** de l'État, en associant un outil à un objectif précis. En ce qui concerne par exemple le **soutien à l'investissement**, il s'agit de mieux prioriser les secteurs d'intervention au regard des enjeux de temps long en définissant des finalités claires, en nombre limité, et de renforcer les méthodes d'évaluation pour intégrer ces enjeux dans les choix d'investissement. Les **expérimentations** peuvent aussi contribuer à identifier les moyens adaptés pour décliner des objectifs de long terme, tout comme il y a lieu de développer le recours à d'autres leviers que la norme unilatérale ou la mesure budgétaire, notamment **en travaillant à la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques** (**proposition n° 14**).

Par ailleurs, construire des politiques publiques s'inscrivant dans le temps long implique de plus en plus souvent une réflexion sur **l'articulation avec le cadre européen**. Il apparaît ainsi souhaitable, d'une part, que les institutions européennes puissent **renouer avec une capacité à mieux penser et agir sur le temps long**. Il s'agit de renforcer la prise en compte de ces enjeux dans les politiques européennes en s'appuyant sur les documents récents se plaçant dans cette perspective (comme les rapports Letta et Draghi), en encourageant la poursuite de la réflexion en la matière voire en envisageant d'afficher pour l'horizon 2050 l'objectif d'une Europe disposant pleinement d'une autonomie stratégique effective. Cela implique, d'autre part, d'être capable de disposer soi-même d'une capacité à penser le temps long et d'être en mesure de la partager, en **confortant la place de la France comme source de cette réflexion de temps long européen**, y compris en développant les dialogues stratégiques avec nos partenaires comme avec les institutions et en participant pleinement aux instances européennes consacrées aux réflexions stratégiques et à la prospective. Il s'agit de permettre une articulation efficace des stratégies nationales et du cadre européen, notamment par une attention particulière portée à cette question

au niveau des ministères ainsi que du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan en y associant le secrétariat général des affaires européennes (**proposition n° 15**).

2 – Inscrire l'action publique dans le temps long implique également d'être en mesure d'assurer une mise en œuvre efficace des stratégies publiques, par les administrations de l'État comme au niveau des autres acteurs publics concernés, en conservant à toutes les étapes une capacité d'adaptation dans le temps.

Sur un plan plus organisationnel, l'enjeu est d'**assurer une continuité d'action des administrations dans le temps**. Le renforcement, en leur sein, des fonctions d'études et de recherche en lien avec la prise en compte des enjeux de temps long est un aspect déterminant dans cette perspective, ce qui peut se traduire sur plusieurs plans : en favorisant une coordination de la pensée du temps long dans les ministères (par exemple par le biais d'une structure prévue à cette fin, tout en restant pragmatique) ; en valorisant ces fonctions dans la carrière des agents ; en facilitant la connexion entre les études produites et les processus de prise de décision au sein des ministères et au niveau interministériel (par exemple en faisant de la prise en compte des réflexions de temps long un élément fort des mécanismes de coordination interministérielle, notamment en matière de renseignement) ; en développant les liens avec les universités et la recherche et en renforçant les capacités de prospective lorsque certaines lacunes sont identifiées (par exemple en matière de santé ou d'éducation nationale). Il semble utile, de plus, de **développer les outils** dont les administrations peuvent disposer pour penser le temps long, par la recherche de nouvelles méthodes ainsi que par un pilotage interministériel des ressources en matière de données numériques et de recours à l'intelligence artificielle (**proposition n° 16**).

Plus particulièrement au sein de l'État, plusieurs autres leviers existent pour permettre une meilleure inscription du temps long dans la décision. Ainsi en est-il de la **structuration des services**, notamment en veillant à une durée minimale en poste pour les directeurs qui ne soit pas inférieure en principe à trois voire quatre ans, en adaptant les organisations pour assurer la robustesse des compétences techniques, en renforçant les modalités de coordination (en particulier avec les opérateurs) et en s'appuyant sur les retours d'expérience. **Sur le plan des ressources humaines**, la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, d'une part, et le développement des compétences des agents en lien avec la prise en compte des enjeux de temps long, d'autre part, sont aussi des enjeux déterminants qui appellent encore des approfondissements. La dimension temporelle doit également être véritablement intégrée aux moyens servant de support à l'action publique, comme en matière de **commande publique** ou de **stratégies immobilières pluriannuelles** (**proposition n° 17**).

L'engagement des collectivités territoriales, des parties prenantes – comme les entreprises – et des citoyens est par ailleurs un facteur clé pour agir dans le temps long, ce qui implique de **leur donner une part de responsabilité**. C'est pourquoi il est proposé de garantir les conditions d'une meilleure territorialisation des stratégies dans une perspective de temps long, en confortant les dispositifs d'association des collectivités territoriales et leurs marges de manœuvre (sur le plan des finances et des normes) et en renforçant les synergies quant aux capacités d'ingénierie au

niveau local. Vis-à-vis de la société civile, l'État a également un rôle important pour inciter et permettre aux acteurs privés d'inscrire leur propre action dans le temps long et les impliquer dans la déclinaison des orientations stratégiques nationales, à travers des mécanismes d'association adaptés. Il en est de même pour les citoyens, par exemple dans le cadre des politiques de prévention et dans une logique de résilience de la société sur le temps long (**proposition n° 18**).

Mettre en œuvre des politiques publiques dans une perspective de temps long c'est, aussi, **maintenir une capacité d'adaptation** pour tenir compte des incertitudes et des contextes changeants : il convient d'utiliser pleinement **l'évaluation** à cette fin, notamment l'évaluation *in itinere*, et de recourir également à des **outils offrant de la souplesse** comme les clauses de rendez-vous ou les points d'étape. Il est aussi essentiel que l'évaluation de l'action publique puisse **s'appuyer sur des indicateurs mieux adaptés à la prise en compte du temps long**, ce qui implique de poursuivre les travaux déjà entrepris pour mieux intégrer les enjeux qualitatifs dans l'appréciation de la richesse nationale et favoriser, dans la logique ouverte par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, le développement d'une approche qualitative de long terme au plan européen et mondial (**proposition n° 19**).

Pour finir, l'étude formule une ultime recommandation, en appelant à la réalisation de « livres tricolores » afin d'élaborer un cadre partagé de temps long pour des politiques publiques qui nécessitent particulièrement une telle dimension. Cet exercice devrait ainsi être prioritairement réalisés dans les secteurs suivants : **l'éducation, la recherche et la mutation des métiers ; la défense et la sécurité ; la transition écologique et énergétique ; la politique de la population ; la politique industrielle et de recherche dans le domaine numérique et notamment de l'intelligence artificielle** (**proposition n° 20**).

L'ensemble des 20 propositions de cette étude souligne, au final, que l'inscription de l'action publique dans le temps long nécessite de réunir **trois conditions décisives** : **se donner du temps** pour imaginer les futurs possibles, partager les enjeux et définir démocratiquement les stratégies souhaitables ; garantir la **transversalité** entre échelles de temps et entre politiques publiques ; enfin, concevoir l'action de l'État comme étant en **réseau**, associant et impliquant l'ensemble des acteurs essentiels, publics et privés, et les citoyens, de sorte que l'intégration du temps long puisse s'incarner dans une « Nation stratège » en lien avec une Europe puissante.



Introduction

La notion de temps long est relative. Le temps long de l'historien n'est pas celui du sociologue, du géologue ou de l'astrophysicien. Celui du responsable public n'est pas celui du chef d'entreprise. Qu'est-ce, alors, que le temps long de l'État ? C'est la capacité de la puissance publique à inscrire son action dans une durée pouvant aller jusqu'à une ou deux générations, en anticipant à cette échelle de temps les risques, besoins et intérêts futurs du pays et de ses habitants. Outil de projection dans le temps, la stratégie, quant à elle, traduit pour l'État sa capacité à fixer des objectifs dans la durée et à coordonner ses moyens pour les atteindre, tout en conservant la faculté de s'adapter aux circonstances et de réorienter ses ambitions pour faire face aux événements. En démocratie, cette responsabilité appartient au peuple souverain et à ses représentants, plus que jamais aujourd'hui dans un contexte où les bouleversements en cours appellent des stratégies claires pour l'avenir de la Nation.

Le temps long de l'État

« *Je m'en vais, mais l'État demeurera toujours* ». Comme l'exprimait Louis XIV aux titulaires des grands offices de la Cour sur son lit de mort, l'État moderne incarne la volonté des sociétés humaines d'inscrire dans une forme de permanence leur action collective. L'État est étymologiquement ce qui se tient debout à travers le temps, une forme d'organisation qui dépasse la durée de la vie humaine pour projeter l'action publique dans une durée supérieure, devant prendre en considération les intérêts des générations futures. Le développement de l'État moderne se confond ainsi avec la nécessité de mieux prévoir, de mieux organiser et de mieux garantir l'avenir de sa population voire, en cas de crise aiguë, sa survie elle-même.

Ce mouvement s'incarne concrètement dans l'histoire administrative française. De l'État planificateur des années d'après-guerre à la notion d'« État stratégie » émergeant dans les années 1990, de l'État-providence organisant notamment la solidarité entre les générations à la mise en place en 2022 de la planification écologique, la puissance publique s'est efforcée d'inscrire son action dans la durée dans les domaines jugés les plus stratégiques pour l'avenir de la Nation. Pour ce faire, elle a développé des outils de connaissance statistique, des structures de prospective et des instruments de planification, comme les lois de programmation prévues aux articles 34 et 70 de la Constitution, afin de concrétiser ses ambitions de moyen et long termes. Sur une plus longue durée encore, l'existence même d'une fonction publique de carrière et de structures administratives permanentes, les principes de continuité et de mutabilité qui sont au cœur de la notion de service public, traduisent cette vocation de l'État à assurer une forme de cohérence temporelle de son action. Le temps long est

ainsi à la fois une temporalité naturelle de l'État et un défi toujours renouvelé pour conjurer la myopie et la tentation du court terme, que certains présentent comme une pathologie de la démocratie.

L'action de l'État dans le temps ne peut en effet être séparée de la nature du régime politique dont il est l'instrument. La démocratie est fondée sur le principe de souveraineté du peuple qui permet à ce dernier, *via* ses représentants, de modifier en principe à tout instant les politiques publiques. C'est la logique proclamée dès 1793 par l'article 28 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévue par la Constitution de l'an I affirmant qu'« *[u]ne génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures* ». Si ce principe de souveraineté populaire fonde aujourd'hui la légitimité de l'action de l'État, Condorcet l'identifiait déjà comme un risque de court-termisme démocratique. Mais d'une part, la tentation du court terme n'a jamais non plus épargné les régimes autoritaires, loin s'en faut. D'autre part, l'État républicain, bien que confronté à une tension permanente entre la continuité administrative qu'il incarne et la discontinuité démocratique inhérente au cycle électoral et aux équilibres parlementaires, est aussi en mesure de penser le temps long.

À cet égard, la V^e République peut se lire comme une tentative de réconcilier ces temporalités et de synchroniser les « constitutions » administrative et politique de la France au service d'une action publique de long terme, incarnée notamment par la figure du Président de la République garant, aux termes de l'article 5 de la Constitution, de « la continuité de l'État », une des conditions du temps long. Cette synthèse institutionnelle n'a cependant pas mis fin à la tension entre la nécessité de définir une stratégie publique sur le temps long et la temporalité démocratique. L'inscription de l'action publique dans le temps long demeure aujourd'hui un enjeu à la fois difficile, essentiel et particulièrement actuel.

Dans une époque d'accélération, maintenir la prise en compte du temps long est une condition d'exercice de la souveraineté et d'efficacité de l'action publique

En 2023, l'étude annuelle du Conseil d'État sur « Le dernier kilomètre de l'action publique » a mis en évidence la nécessité d'anticiper les conditions de mise en œuvre des politiques publiques dès leur élaboration, en associant notamment l'ensemble des usagers et acteurs concernés. L'étude annuelle de 2024 sur « La souveraineté » a par ailleurs préconisé, pour conforter l'exercice de celle-ci, de renforcer la capacité stratégique de l'État, en particulier par une organisation mieux adaptée à la conduite de l'action publique sur le long terme.

La présente étude, consacrée à la question de l'État face au temps long, vient ainsi conclure un triptyque sur le rôle de l'État aujourd'hui et les conditions de réussite des politiques publiques dans un contexte national et international ayant considérablement évolué et ne cessant de le faire. Force est de constater que l'efficacité de l'action publique, incarnée par l'ambition du dernier kilomètre, ainsi que l'exercice de

la souveraineté, nécessitent tous deux la capacité à déployer une stratégie effective dans le temps long. Si cette dimension stratégique irrigue structurellement certaines politiques (la défense, les infrastructures, l'éducation, la santé, l'énergie...), avec plus ou moins de succès suivant les domaines, l'« ardente obligation » de penser, maîtriser et organiser l'action publique en prenant en compte l'avenir se heurte aujourd'hui à plusieurs obstacles et défis inédits.

D'abord, le monde est entré dans une nouvelle ère de grandes mutations – géostratégiques, écologiques, démographiques, technologiques – qui imposent à la puissance publique d'adapter ses modes d'action pour accompagner et orienter ces dynamiques dans le sens de l'intérêt national. Les défis existentiels soulevés par le réchauffement climatique et l'érosion de la biodiversité posent notamment à l'État une question majeure de concordance des temps : si la soudaineté de certains de leurs effets impose des décisions immédiates et convoque souvent la temporalité de l'urgence, leur ampleur appelle également la définition d'une stratégie mobilisant l'ensemble des politiques publiques à long terme, ainsi que la construction d'un consensus national à forger dans la durée. Agir tout de suite tout en consentant les efforts longs et patients qui créeront les conditions de l'acceptation sociale aujourd'hui et dans les décennies à venir : telle paraît être l'équation ambitieuse de l'action publique à l'ère des grandes transitions.

Ensuite, l'action de l'État s'inscrit, comme à d'autres époques, dans un rythme politique et social en accélération, sous l'effet d'au moins deux phénomènes : d'une part, une succession de crises (terrorisme, Covid-19, inflation, énergie, géopolitique...), telle que certains y voient un état permanent de crise ; d'autre part, la montée en puissance des réseaux sociaux et des médias en continu qui renforcent une demande d'action immédiate. Cette accélération de la temporalité politique et sociale provoque une mise sous tension des outils traditionnels, qui se traduit notamment par une profusion normative, une prolifération d'objectifs parfois contradictoires et une difficulté accrue de maîtrise des dépenses publiques face à la multiplication des attentes, parfois concurrentes.

Par ailleurs, la fragmentation des foyers de production de visions stratégiques, au sein et à l'extérieur de l'État, questionne plus que jamais la légitimité et l'efficacité de ce dernier dans son rôle de stratège. En outre, l'État ne saurait aujourd'hui, s'il l'a jamais été, être le seul auteur de stratégie, d'autres acteurs développant leurs propres approches en la matière. C'est le cas, bien sûr, de l'Union européenne, que ne peut à l'évidence ignorer une action publique de temps long, et qui constitue au contraire, au moins dans certains domaines, le cadre pertinent pour une pensée publique stratégique. Mais c'est aussi le fait d'autres entités publiques (collectivités territoriales, établissements publics, autorités administratives indépendantes), économiques (les entreprises, surtout les plus grandes) et de la société civile (partenaires sociaux, acteurs associatifs). De manière générale, l'État ne peut à l'évidence s'isoler de son environnement, du territoire dans lequel il s'inscrit, des femmes et des hommes qui y vivent, bien au contraire car c'est pour lui, pour eux et avec eux que toute stratégie se pense.

Dans ce contexte renouvelé, l'étude annuelle du Conseil d'État se donne pour objectifs de s'interroger sur la capacité de l'action publique à prendre en compte le temps

long, d'identifier les obstacles à la définition d'une vision publique de long terme et de faire des propositions pour les surmonter. Nourrie par l'audition de plus de 200 personnes intervenant dans différents champs d'activité publics et privés, en France et à l'étranger, ainsi que d'un cycle de cinq conférences publiques, l'étude n'entend pas faire des propositions sur le fond des politiques publiques mais se propose de définir une méthode pour retrouver de la profondeur de champ dans l'élaboration et l'exécution des stratégies publiques. Cette exigence méthodologique ne l'empêche pas d'identifier des secteurs où l'ambition stratégique de l'État devrait s'incarner tout particulièrement et des axes opérationnels pour la traduire en actes.

Après avoir analysé les rapports de l'action publique au temps long et les difficultés pour l'État à déployer aujourd'hui une action stratégique (1), l'étude formule une série de propositions (2) qui s'inscrivent dans les deux grands temps de la démarche stratégique : d'abord, déterminer des objectifs et des horizons de long terme, ce qui impose de s'intéresser à la fois aux procédures démocratiques, aux instruments juridiques et aux structures administratives du temps long ; ensuite, mobiliser les moyens et les outils pour mettre en œuvre efficacement les stratégies publiques, en associant impératif de continuité et exigence d'adaptabilité de l'action dans un monde de plus en plus imprévisible. Ce faisant, l'étude se place en cohérence avec les propositions formulées lors des précédentes études, au risque assumé de parfois se répéter.

1. Inscrire l'action publique dans le temps long : les défis actuels

L'action publique est amenée à s'inscrire dans un horizon temporel de plus ou moins long terme, d'autant que la puissance publique dispose par construction d'une continuité d'action et d'une profondeur temporelle unique. Elle est ainsi appelée à prendre en compte les enjeux du temps long, aussi bien pour anticiper efficacement les grandes tendances que pour s'adapter aux bouleversements imprévus, ce que facilitent en principe les outils, notamment juridiques, dont dispose l'État ainsi que l'habitude et la volonté de développer des stratégies publiques. Une prise en compte vertueuse du temps long peut se traduire de différentes façons : une stabilisation du cadre de référence pour l'action publique, sous la responsabilité des autorités politiques ; une évolution maîtrisée des politiques publiques pour faire face aux transitions ; une valorisation de l'avenir dans les politiques d'investissement ; une prise en compte des conséquences futures des décisions présentes, ce qui renvoie à l'évaluation.

Or la capacité à penser et à inscrire l'action publique dans le temps long est aujourd'hui bousculée voire remise en cause par de nouveaux défis qui résultent des évolutions profondes et parfois très rapides en cours à l'échelle planétaire comme à celle du pays. L'action publique est en effet plus que jamais sous la pression de l'urgence. Il ne s'agit plus seulement de savoir élaborer et mettre en œuvre une stratégie sur le moyen / long terme (le temps d'une politique ou d'un projet), mais de prendre en compte, dans une perspective de temps long, les bouleversements qui s'imposent à l'action publique comme à l'ensemble de la société civile et des acteurs socio-économiques (reconfigurations géopolitiques, transitions écologique et démographique, accélération des innovations technologiques, etc.).

Dans le même temps, l'action de l'État et des autres acteurs publics est aujourd'hui confrontée à plusieurs difficultés ou mutations, qu'il s'agisse de la façon de faire des choix pour l'avenir ou des moyens disponibles, notamment dans un contexte de contraintes pour les finances publiques. En outre, l'inscription de l'action publique dans le temps long est un enjeu pour nos sociétés démocratiques car l'État ne peut pas être stratège tout seul.

1.1. Le temps long, un horizon en principe naturel de l'action publique

Le temps long est une notion complexe à appréhender et marquée par une forme de relativité. Le temps long recouvre en effet des réalités différentes : le temps long de la recherche n'est pas celui de la politique financière ni celui de la politique de défense. Plus largement, l'évolution des représentations sociales du temps font que le temps long conçu aujourd'hui n'est pas le même que par le passé : cette succession des « régimes d'historicité » selon l'expression de François Hartog¹, révèle que la capacité à se projeter vers l'avenir dépend aussi des enjeux du présent et de la mémoire du passé, alors que beaucoup considèrent que notre époque serait désormais marquée par une forme de « présentisme »².

La notion de temps long ne peut être réduite à une simple perspective temporelle étendue. Elle se distingue du « long terme » en ce qu'elle engage une vision structurante et cumulative de l'histoire, de l'action et des institutions. Le temps long s'inscrit ainsi dans une dialectique entre mémoire du passé, enjeux du présent et anticipation du futur. De nombreuses politiques publiques supposent par construction du temps long, soit en raison du temps que nécessite leur mise en œuvre (par exemple une politique d'éducation se déploie sur une génération au moins), soit du fait de leur concrétisation dans des projets s'inscrivant dans une durée importante et résultant de choix politiques faits à un moment donné (les grands investissements dans le domaine de la défense sont réalisés sur plusieurs décennies après leur lancement par exemple). Compte tenu de cette diversité des situations, l'intégration du temps long dans les politiques publiques revêt plusieurs dimensions, en particulier au vu des enjeux d'aujourd'hui, et renvoie à la capacité de la puissance publique, notamment de l'État, à être stratégie.

1.1.1. L'action publique et les différentes dimensions du temps long

L'action publique dans le temps long repose d'abord sur la capacité à faire des choix et à s'y tenir. Mais cette action est construite sur une somme de sédimentations et de compromis passés qui doit être connue et comprise pour, le cas échéant, pouvoir être dépassée. Le poids du passé est une donnée qu'il est donc indispensable de ne pas méconnaître pour comprendre la capacité des organisations à s'inscrire efficacement dans l'avenir : il s'agit d'intégrer la longue durée et les permanences de l'État et de la société pour agir efficacement sur le temps long. L'enjeu de cette mise en perspective est d'autant plus fort que l'action publique se déploie dans un

1. François Hartog, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Le Seuil, 2003.

2. Reinhart Koselleck a également souligné la tension entre l'expérience tirée du passé et un futur rendu présent sous forme d'un « horizon d'attente ».

contexte marqué par une forte hétérogénéité des acteurs et des mutations aussi rapides que profondes³.

Appréhendée par le juriste, la notion de temps long peut recouvrir des approches diverses, du principe de continuité de l'État à la mise en place de stratégies tendues vers des objectifs de long terme prédéfinis, en passant par le temps de la transition et celui de la prospective⁴. Les défis posés par l'intégration du temps long dans les politiques publiques sont essentiellement de deux ordres : anticiper les grandes tendances à l'œuvre, celles que l'on sait advenir d'ici la fin du siècle voire au-delà ; faire face aux bouleversements plus soudains, imprévus et conserver une capacité d'adaptation en conséquence.

a) Anticiper les grandes tendances

L'un des enjeux majeurs de la prise en compte du temps long dans l'action publique est celui de son anticipation. Il s'agit en effet d'être en mesure d'intégrer dans l'élaboration des politiques publiques les transformations structurelles de la société, du moins celles dont la relative prévisibilité de l'impact à l'horizon d'une voire de deux générations devrait en principe permettre une prise en compte en amont, par opposition aux bouleversements soudains dont l'irruption n'était pas prévisible (*cf. infra*). Ces « mouvements tectoniques » sont, par exemple, les évolutions démographiques telles que le vieillissement de la population, le changement climatique et ses conséquences, telles que l'érosion de la biodiversité, la raréfaction des ressources, etc.

- Les **défis écologiques** tenant aux conséquences des activités humaines sur l'environnement⁵ traduisent à cet égard une forme de basculement : le temps long n'est plus seulement un horizon d'action pour la puissance publique mais une forme de temps compté qui impose une action collective à l'échelle globale par la nécessité même de penser les conditions d'habitabilité de la planète.

Ainsi, avec une température moyenne supérieure de 1,55 °C à celle de l'ère pré-industrielle, l'année 2024 a-t-elle été la plus chaude jamais enregistrée selon les données de l'Organisation météorologique mondiale⁶, confirmées par celles du projet européen Copernicus⁷. Selon le sixième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de 2023, l'objectif de l'accord de Paris de 2015⁸ consistant à « limiter l'augmentation de la température

3. Ariel Colonomos, *La politique des oracles*, Albin Michel, 2014 : « Aujourd'hui, le monde est décentralisé, fortement hétérogène, et les cadres de référence des protagonistes ne se ressemblent en rien, ni dans le domaine de la guerre ni dans celui de la paix. Or c'est dans les phases dites turbulentes ou de transition que la parole du futur est la plus recherchée et qu'elle pourrait le plus influencer sur le réel, lorsque le cours de l'histoire semble osciller entre divers mondes possibles » (p. 20).

4. Cf. in Fannie Duverger et Lucie Havard, « Le temps long, définitions, enjeux et perspectives » in *Temps long et droit public*, Éditions Mare & Martin, 2023, pp. 15-20.

5. Au point que certains considèrent que, du fait du poids pris par les activités humaines sur l'évolution de la planète, celle-ci est entrée dans une nouvelle ère : celle de l'anthropocène.

6. <https://wmo.int/fr/news/media-centre/lomm-confirme-que-2024-est-lannee-la-plus-chaude-jamais-enregistree-avec-une-temperature-superieure>

7. <https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2024>

8. Accord pris dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée en 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio.

à 1,5 °C » d'ici à 2100 pourrait être durablement dépassé dès les années 2030⁹. Du fait de la persistance sur une très longue durée de certains gaz à effet de serre dans l'atmosphère, les effets du dérèglement climatique se manifestent sur des durées temporelles considérables, pouvant se mesurer en siècles s'agissant par exemple de la montée du niveau des océans¹⁰. Les impacts tiennent tout autant à l'aggravation des épisodes climatiques extrêmes qu'aux altérations profondes de l'environnement, comme sur la cryosphère (fonte des glaciers et du pergélisol notamment). Tous les secteurs économiques sont concernés par ces impacts et ces évolutions interrogent le choix même des modes de vie. Les inondations dans la région de Valence en Espagne à l'automne 2024 resteront le sinistre le plus marquant de l'année en Europe avec la mort d'un peu plus de 230 personnes. En France, les territoires ultra-marins sont particulièrement exposés à des phénomènes très lourds : puissance des épisodes cycloniques (comme l'ont tragiquement illustré les ravages causés à Mayotte par le passage du cyclone Chido en décembre 2024), hausse du niveau de la mer avec les risques de submersion marine qu'elle comporte (impliquant le déplacement en cours de tout le village de Miquelon par exemple), érosion côtière, dégradation des récifs coralliens...

L'érosion brutale de la **biodiversité**, constitutive du « tissu vivant de la planète »¹¹, est un enjeu de temps long tout aussi majeur que le dérèglement climatique, auquel il est en partie lié. Plusieurs facteurs cumulés en sont la cause : difficulté, voire impossibilité, des espèces et des écosystèmes à s'adapter à la rapidité des changements climatiques, surexploitation des ressources, pollution, artificialisation et destruction des milieux, développement des espèces invasives par l'introduction en un même lieu d'espèces originaires de différentes régions du globe... La dernière édition de la liste rouge mondiale de l'Union internationale pour la conservation de la nature (version 2025.1) fait état de 47 187 espèces menacées d'extinction sur 169 420 espèces étudiées¹² – c'est ainsi le cas de 41 % des amphibiens, 27 % des mammifères et 12 % des oiseaux. En France métropolitaine, par exemple, 44 % des oiseaux spécialistes des milieux agricoles et des milieux naturels ont baissé entre 1989 et 2023 selon le bilan environnemental 2024 réalisé par le ministère en charge de la transition écologique¹³. Les sources de pollution peuvent également être appréhendées sur des horizons de temps long, ainsi que l'illustrent les substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées connues sous l'acronyme de PFAS et présentées comme des « polluants éternels ». Selon l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)¹⁴ et l'Agence européenne pour l'Environnement¹⁵, elles correspondent à plus de 4 700 composants chimiques d'origine anthropique persistant dans l'environnement.

9. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_French.pdf

10. Selon les scénarios du GIEC, l'augmentation du niveau moyen des mers et des océans en 2100 pourrait être comprise entre un demi-mètre et un mètre par rapport à la moyenne 1995-2014.

11. Cf. notamment Robert Barbault, *Un éléphant dans un jeu de quilles*, Paris, Seuil, 2006 ; Patrick Blandin, *Biodiversité. L'avenir du vivant*, Paris, Albin Michel, 2010.

12. <https://uicn.fr/liste-rouge-mondiale/>

13. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/bilan-environnemental-de-la-france-edition-2024-0>

14. <https://www.anses.fr/fr/content/pfas-des-substances-chimiques-tres-persistantes>

15. <https://www.eea.europa.eu/fr/help/questions-frequemment-posees/que-sont-les-pfas-et>

Ces substances antiadhésives ou imperméabilisantes sont résistantes aux fortes chaleurs et ont été largement utilisées, du fait de leurs propriétés, dans différentes activités industrielles comme par exemple le textile, les emballages alimentaires, les gaz réfrigérants, les revêtements, les cosmétiques ou les dispositifs médicaux. Au regard de ces enjeux sanitaires et économiques, un cadre juridique se construit progressivement au niveau international¹⁶ et notamment au niveau européen¹⁷, ainsi qu'au niveau national avec la récente loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés à ces substances.

Les réponses à ces défis constituent, dans ces conditions, un domaine dans lequel une meilleure prise en compte du temps long dans les politiques publiques s'est imposée comme indispensable, avec toutefois plus ou moins de succès en pratique. La notion de développement durable a ainsi été conçue afin de « *répond[re] aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* », selon les termes du rapport « *Notre avenir à tous* » de Gro Harlem Brundtland, ancienne Première ministre de Norvège et ancienne directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), publié en octobre 1987. Cette notion a été reprise au niveau juridique, notamment en France avec la Charte de l'environnement, ajoutée dans le bloc de constitutionnalité lui-même : dans ses considérants, la Charte précise ainsi que « *les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». La notion de développement durable fait désormais place à celle de transition, destinée à mieux incarner la vision d'un processus à conduire dans le temps et d'un changement de modèle.

- Les **enjeux démographiques** imposent également à la puissance publique de se projeter dans le temps long, compte tenu à la fois du caractère très structurant des évolutions démographiques mais aussi du temps de déploiement des effets de toute politique publique en la matière. La population mondiale est estimée aujourd'hui à 8,2 milliards – contre un milliard seulement au début du xix^e siècle – et pourrait atteindre 10,3 milliards à l'horizon 2070¹⁸ avant de se stabiliser voire de commencer à décroître, ce qui serait totalement inédit. De fortes disparités existent selon les continents : l'Afrique connaîtra la croissance la plus importante, avec une population qui passerait de 1,5 milliard aujourd'hui à 3,8 milliards en 2100 (soit un tiers de l'humanité à cet horizon) ; la population de l'Asie se stabiliserait entre 4,8 et 4,6 milliards d'habitants, tandis que l'Europe ne devrait représenter qu'un habitant sur vingt en 2100 (592 millions), avec une baisse de 20 % par rapport à la situation actuelle (744 millions) – la population française passerait quant à elle, selon le scénario central de l'Institut national d'études démographiques (ci-après INED), de 68,6 millions aujourd'hui à 66,6 millions en 2 100 (soit une baisse de 2,9 %).

16. Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POP) du 22 mai 2001.

17. Règlement 1907/2006 du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) ; directive 2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ; règlement (UE) 2023/915 du 1^{er} janvier 2023 concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires.

18. Voir les projections de l'Institut national d'études démographiques : <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/projections-mondiales/projections-par-continent/>

Le **vieillissement** de la population est devenu un défi structurel pour de nombreux pays, notamment pour les pays européens. En France, les plus de 65 ans pourraient représenter 29 % de la population en 2070 (sur une population totale de 68,1 millions d'habitants), contre 21,5 aujourd'hui¹⁹. À l'horizon 2050, « *il y aura à la fois moins de jeunes, plus de personnes âgées et celles-ci seront plus vieilles* »²⁰. Des projections de l'INED font état d'un solde naturel négatif dès 2027²¹. Cette dégradation du solde naturel est notamment liée à la baisse de l'indicateur conjoncturel de fécondité, qui s'est établi en 2024 à 1,62 enfant par femme en moyenne, alors qu'il était encore à 1,99 en 2014²². Les problématiques de temps long associées à ce vieillissement sont bien identifiées, que ce soit sur le système de santé et la nécessité d'adapter l'offre de soins en conséquence, sur l'équilibre du financement des régimes de solidarité et de protection sociale, comme le régime des retraites, ou encore sur les conditions d'hébergement et d'accompagnement des personnes concernées, avec une attention toute particulière à porter aux aidants ; pour autant, cela ne veut pas nécessairement dire qu'elles soient correctement intégrées aux politiques publiques pertinentes.

- Pour la puissance publique, la prise en compte de ces grandes tendances exige de **faire dialoguer science, expertise et décision politique**, afin de pouvoir penser l'avenir au prisme de données plus ou moins empiriques, de modèles prédictifs et d'outils de prospective aussi fiables que possible. Elle implique également d'entretenir une **vision systémique, c'est-à-dire transversale et intégrée à l'ensemble des politiques publiques**.

Au niveau international, la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (ci-après IPBES) a par exemple insisté sur les liens d'interdépendance très forts existant entre la biodiversité, la qualité de l'eau et de l'alimentation et la santé, dans le contexte du changement climatique en décembre 2024, sous le nom de « Rapport Nexus »²³ ; selon ce rapport, plus de la moitié du produit intérieur brut mondial – soit 58 000 milliards de dollars d'activité économique annuelle – dépend modérément ou fortement de la nature en 2023. De même, le concept « *une seule santé* » (« *One health* »), initié au début des années 2000, vise à favoriser une approche unifiée entre les enjeux de santé

19. https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/details/20_DEM/21_POP/21F_figure6

20. Aurélien Delpirou, Frédéric Gilli, Martin Vanier, *La France en perspectives – imaginer 2050*, éd. Autrement, 2024, p. 48. L'ouvrage relève par exemple que selon les projections de l'INSEE (Projection Omphale) près de 16,4 % des seniors seront en perte d'autonomie en 2050, correspondant à environ 4 millions de personnes.

21. <https://www.ined.fr/fr/publications/editions/population-et-societes/population-de-la-France-va-t-elle-diminuer/>

22. https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/details/20_DEM/22_NAI/22C_Figure3

23. <https://www.ipbes.net/nexus-assessment> (en anglais).

publique et ceux liés à la qualité de notre environnement, eu égard par exemple aux risques infectieux²⁴.

En outre, le rôle des politiques publiques ne consiste pas seulement à agir autant que possible sur les facteurs de ces grandes tendances (comme les politiques de prévention, qui s'inscrivent par nature dans le temps long), mais aussi à **réorienter les choix** au regard des conséquences de ces tendances à long terme.

S'agissant ainsi des changements climatiques, les premières réponses ont porté sur l'**atténuation** du phénomène par la diminution des émissions de gaz à effet de serre. Cette approche, essentielle, se traduit en particulier par des objectifs désormais consacrés au niveau européen par des instruments juridiques contraignants : objectif de la neutralité carbone en 2050 (introduit à l'article L. 100-4 du code de l'énergie par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat²⁵), réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 (règlement 2021/119 du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité carbone). Dans une communication du 6 février 2024, « Objectif climatique de l'Europe pour 2040 », la Commission européenne propose d'accroître encore le niveau d'ambition en évoquant un objectif de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 90 % d'ici à 2040²⁶. En France, les données les plus récentes indiquent que le rythme de réduction s'est ralenti en 2024, avec une baisse de 1,8 % entre 2023 et 2024 contre une baisse de 5,8 % entre 2022 et 2023²⁷, ce qui souligne la difficulté que représente l'atteinte de ces objectifs pour la puissance publique comme pour l'ensemble des acteurs et même la société toute entière. Encore faut-il distinguer en la matière les émissions domestiques, seules concernées par les objectifs de réduction, de l'empreinte carbone qui prend en compte toutes les émissions induites par la consommation de produits en France et qui est plus importante en ce qu'elle inclut les émissions « importées » : en 2023, l'empreinte carbone de la France s'élevait ainsi à 644 millions de tonnes équivalent CO₂ soit 9,4 tonnes par personne, contre 5,9 tonnes par personne en ne tenant compte que des unités résidentes françaises²⁸.

24. « Une seule santé » est notamment portée par une alliance entre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA) ; elle en donne cette définition : « *une approche intégrée et unificatrice qui vise à optimiser la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes, et à trouver un équilibre entre ces dimensions, de manière durable. / Elle prend acte du fait que la santé des êtres humains, ainsi que celle des animaux domestiques et sauvages, des plantes et de l'environnement en général (y compris des écosystèmes) sont étroitement liées et interdépendantes. / Cette approche mobilise de multiples secteurs, disciplines et communautés à différents niveaux de la société en vue d'œuvrer ensemble pour promouvoir le bien-être et faire face aux menaces pour la santé et pour les écosystèmes, tout en tenant compte des besoins collectifs en eau potable, en énergie et en air propres, ainsi qu'en aliments sûrs et nutritifs. Elle permet aussi de combattre les changements climatiques et contribue au développement durable* » : https://cdn.who.int/media/docs/default-source/one-health/ohhlep/one-health-definition-and-principles-translations.pdf?sfvrsn=d85839dd_6&download=true

25. Avec des sous-objectifs comme la division par six des émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050 et la réduction de 40 % de la consommation d'énergies fossiles d'ici 2030 par rapport à 2012.

26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2024%3A63%3AFIN>

27. https://www.citepa.org/wp-content/uploads/2025/03/CP-Citepa_Barometre_28mars2025_final-1.pdf

28. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/media/7826/download?inline>

Mais c'est aussi la question de l'**adaptation** aux conséquences des changements climatiques qui devient centrale dans une perspective de temps long comme à terme de plus en plus rapproché, avec notamment la mise en place de plans nationaux d'adaptation²⁹. En France, le premier plan national d'adaptation au changement climatique (ci-après PNACC) a été adopté en 2011 et le deuxième en 2018. Le troisième PNACC a été publié en mars 2025, en se basant sur une hypothèse d'augmentation moyenne de température de + 4 °C en métropole³⁰. Ce plan couvre ainsi de nombreux enjeux relatifs à la protection de la population, la résilience des territoires, l'adaptation des activités humaines ou encore la protection du patrimoine.

- Cette prise en compte des grandes tendances peut engendrer une forme de **paradoxe**. L'intégration des impératifs du temps long dans les politiques publiques ne peut évidemment pas les conduire à ignorer les exigences du temps court et notamment des urgences qui s'imposent à la puissance publique : il faut « tenir les deux bouts » ont souligné plusieurs personnes auditionnées. Mais, surtout, le traitement des urgences comme celui des enjeux de temps long sont loin d'être exclusifs l'un de l'autre et encore moins en contradiction : la meilleure réponse aux urgences, au-delà de l'action immédiate qu'elle impose, passe souvent par des actions de temps long, comme par exemple en matière de finances publiques où les économies réalisées dans l'urgence sont souvent moins efficaces que celles s'appuyant sur une politique de plus long terme ; symétriquement, le traitement des enjeux du temps long implique souvent des actions immédiates, comme en matière de lutte contre le changement climatique par exemple. En cela, le temps long reste enraciné dans le présent³¹.

La « tragédie des horizons », évoquée notamment par Mark Carney, alors gouverneur de la banque d'Angleterre et aujourd'hui Premier ministre du Canada, souligne la difficulté des décideurs publics et des instruments étatiques à prendre en compte les enjeux de long terme voire de très long terme, qui excèdent leurs horizons d'action ou de responsabilité (c'est aussi la célèbre formule de Keynes : « *à long terme nous serons tous morts* »).

La correcte gestion de l'urgence nécessite souvent une bonne anticipation des événements susceptibles de survenir et des moyens et des méthodes permettant de les traiter au mieux. La **sécurité civile** est particulièrement exposée à cette exigence, face à une « hybridation » croissante des crises, marquées par des effets de cumul et des ampleurs très diverses selon les territoires, ce qui nécessite non seulement de mettre en place une planification pour contribuer à faciliter une réaction dans

29. Cf. le « Cadre d'adaptation de Cancun » de 2010 dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ; au niveau européen, ces plans nationaux d'adaptation sont prévus par l'article 5, § 4, du règlement 2021/1119 du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique.

30. Cette augmentation correspond, en tenant compte des variations régionales, aux hypothèses du GIEC d'un réchauffement mondial médian de 3,2 °C en 2100.

31. Selon Dominique Rousseau, « *le temps long est inscrit dans le temps présent, il est du temps passé inscrit dans le temps présent projeté vers le temps futur. Les communications et les débats sur l'environnement et l'écologie l'ont parfaitement bien montré : prendre au temps présent le temps long du respect de la biodiversité. L'urgence écologique ou environnementale n'est pas l'urgence au sens de « maintenant » mais au sens de prendre le temps passé pour, au temps présent, penser le temps long* » : « En guise de conclusion » in Fannie Duverger et Lucie Havard (dir.), *Temps long et droit public*, op. cit., p. 154.

l'urgence mais aussi de développer dans la durée une culture du risque au sein de la population.

- Il faut toutefois se **prémunir du danger d'une idéologie excessivement long-termiste**, d'une sorte de « tyrannie du futur » où l'action serait principalement voire exclusivement guidée par les enjeux du long terme, au détriment des enjeux du présent. Dans cette approche, souvent empreinte de considérations philosophiques posant le problème des choix moraux qui sont en arrière fond, certains auteurs considèrent ainsi que nos actions présentes doivent être guidées par des considérations futures parfois très éloignées et hypothétiques (comme William MacAskill³², très écouté dans les milieux favorables au transhumanisme, pour ne pas parler de ceux qui dédaignent de répondre aux enjeux du changement climatique sur Terre en cherchant le salut dans une fuite en avant assumée vers des utopies futuristes telles la colonisation de Mars). D'autres, à l'inverse, cherchent à faire prévaloir une « éthique du futur » comme le philosophe Hans Jonas³³.

Du point de vue de la décision publique, la question est celle des choix démocratiques. En effet, il ne saurait y avoir de scénario unique pour le futur. Le temps long confronte le décideur public aux notions de risque, d'hypothèse, d'adaptabilité, de trajectoires possibles, c'est-à-dire, *in fine*, à la nécessité de faire des choix. Cela d'autant plus que se pose la question de gérer non seulement l'incertitude irréductible de l'anticipation sur le temps long mais aussi l'irruption de l'inattendu sans occurrence précise.

b) S'adapter aux bouleversements soudains

À côté des incertitudes liées à l'anticipation et à la gestion des grandes tendances à l'œuvre, la difficulté pour la puissance publique à penser et à agir dans le temps long résulte aussi d'une autre contrainte, celle des bouleversements imprévus si ce n'est imprévisibles. C'est l'irruption de la « rupture sismique » par opposition aux lents mouvements tectoniques. C'est ce qu'illustrent notamment les **chocs géopolitiques** en cours et leurs conséquences, qui peuvent être très structurantes et très rapides et qui imposent à la fois adaptabilité et lucidité.

Le retour de la guerre sur le continent européen, avec l'agression de l'Ukraine par la Russie ou dans sa proximité immédiate (Proche-Orient), remet brutalement en cause les certitudes sur lesquelles reposait notre sécurité. L'étude du Conseil d'État de 2024 sur la souveraineté avait déjà souligné les menaces résultant aujourd'hui des attaques hybrides, mêlant des méthodes militaires conventionnelles et non-conventionnelles, notamment sur les plans de l'information ou du cyber³⁴, mais aussi des menaces de nature militaire par l'utilisation de moyens classiques (chars, missiles) ou plus nouveaux (drones). Le retour sur le continent européen d'une guerre conventionnelle de très haute densité sur plusieurs mois et mêmes années souligne la nécessité impérieuse d'être capable de faire face à un risque sans doute sous-estimé au cours des dernières décennies mais de nature vitale. Il s'agit de la

32. William MacAskill, *We Owe the Future*, Basic Books, 2022.

33. « Agis de telle sorte que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre » : cf. Hans Jonas, *Le principe de responsabilité*, 1979.

34. Conseil d'État, Étude annuelle 2024, [La souveraineté](#), septembre 2024, p. 273.

capacité à penser « l'avenir de la guerre » et de ses transformations sur le temps très court comme sur le temps plus long, y compris en termes capacitaire – au niveau national comme européen –, mais aussi la réorganisation des structures d'alliances dans un contexte où la place du droit international comme instrument de régulation des relations internationales se trouve remise en cause par des puissances privilégiant la pure logique des rapports de force. Ces questions sont d'autant plus complexes à penser que les réalités qu'elles impactent peuvent remettre en cause des choix anciens et structurants, aussi bien économiques (par exemple, l'Europe ne produit plus que 8 % des semi-conducteurs aujourd'hui, contre 44 % en 1990³⁵) que politiques (la somme des budgets européens de défense ne représente aujourd'hui que 30 % des dépenses militaires des États-Unis³⁶ ; à l'inverse, les dépenses sociales publiques représentent en 2024 30,6 % du PIB en France et 27,9 % en Allemagne contre 19,8 % aux États-Unis³⁷). Ces bouleversements ne sont d'ailleurs pas sans lien avec d'autres enjeux de temps long comme l'accès aux ressources dans un contexte de changement climatique (eau, minerais, terres rares nécessaires aux technologies destinées à décarboner l'économie... posant aussi la question de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique³⁸). C'est aussi le cas de la gestion des risques, notamment sanitaires, devenus beaucoup plus incertains et brutaux du fait de la globalisation des échanges et des déplacements.

L'inscription des politiques publiques sur le temps long implique de rester **capable de s'adapter** à ces bouleversements mais aussi de les gérer dans un cadre compatible avec les principes démocratiques et la protection des droits fondamentaux.

C'est le cas, par exemple, des **mutations technologiques**, dans un contexte de forte concurrence internationale et au regard des enjeux éthiques qu'elles peuvent soulever (par exemple la bioéthique par rapport aux avancées scientifiques et médicales). Les développements récents relatifs à l'**intelligence artificielle** représentent notamment un défi structurant pour l'ensemble des politiques publiques³⁹. Il n'existe pas de définition universellement admise de l'intelligence artificielle (IA), qui reste une notion très évolutive : elle est tantôt appréhendée par ses fonctionnalités (systèmes automatisés capables, à partir d'entrées, de produire des résultats – prédictions, recommandations, décisions, contenus – susceptibles d'influencer un environnement)⁴⁰, tantôt

35. Selon les données de la « *Semiconductor Industry Association* » : <https://www.semiconductors.org/emerging-resilience-in-the-semiconductor-supply-chain/>. La Chine est passée de 4 % en 2000 à 24 % aujourd'hui, les États-Unis de 37 % en 1990 à 11 %. 75 % de la production actuelle a lieu en Asie (notamment Chine, Taïwan, Corée du Sud et Japon).

36. En 2024, selon les données de l'OTAN, les dépenses militaires des États-Unis s'élevaient à près de 970 milliards de dollars : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-fr.pdf

37. OCDE, Dépenses sociales, 2024 : <https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/social-spending.html>.

38. Selon Xavier Pasco, le rapport à l'espace n'est plus purement exploratoire mais colonial, avec une compétition accrue marquée par la conjonction d'investissements publics massifs et une privatisation de l'accès à l'espace : Xavier Pasco, « Nouvelles formes de compétition dans l'espace », *Revue Défense Nationale*, n° 851, juin 2022, pp. 33-40.

39. Cf. Conseil d'État, *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*, Étude, 2022.

40. Cf. l'article 3 du règlement 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle ; OCDE, Recommandation du Conseil sur l'intelligence artificielle, *C/MIN(2019)3/FINAL*, 2019.

par ses usages concrets. L'IA générative, reposant sur de grands modèles de langage, a des répercussions potentiellement décisives sur l'évolution des métiers : c'est par exemple le cas des professions juridiques, où le déploiement de l'IA générative, quoique progressif et encore inégal suivant les professions, suppose des garanties fortes quant au respect des règles déontologiques fondamentales⁴¹. Sans oublier la consommation d'énergie engendrée par le développement de ces technologies, d'autant que, par ailleurs, la demande globale en électricité croît déjà fortement du fait de la décarbonation des industries⁴².

La diffusion des technologies d'IA tout comme la consolidation d'un modèle éthique et équilibré, protégeant les droits fondamentaux, appellent une action publique qui s'est traduite en France par **la stratégie nationale pour l'IA**, mise en place depuis 2018⁴³ et pilotée par le coordinateur national pour l'intelligence artificielle. Au niveau européen, le **règlement relatif à l'intelligence artificielle (AI Act)** du 13 juin 2024 vise à interdire certaines pratiques menaçant les droits des citoyens et la démocratie (comme la catégorisation biométrique) et à encadrer les systèmes d'IA dits « à haut risque » (comme les systèmes susceptibles d'influencer le comportement des électeurs)⁴⁴ dans un effort pour permettre un développement de l'IA sur le long terme qui soit conforme à nos intérêts et nos principes fondamentaux.

Face au risque d'une action publique qui se bornerait à n'être que réactive et défensive, **l'enjeu pour les autorités publiques est donc d'appréhender leur action sur le temps long en se préparant aux incertitudes et aux bouleversements**. Ceci n'est pas incompatible avec le maintien d'un cap ou une cohérence des politiques publiques dans le temps : au contraire, la difficulté à relancer une politique de réindustrialisation de la France à compter des « États généraux de l'industrie » en 2008 renvoie tout autant à des facteurs structurels⁴⁵ qu'à une constance insuffisante dans les priorités industrielles au cours de ces dernières décennies (soutien à l'industrie verte, puis aux *start-ups* et, plus récemment, aux industries de défense).

41. Cf. Sénat, rapport d'information n° 216 (2024-2025), [L'intelligence artificielle générative et les métiers du droit : agir plutôt que subir](#).

42. Selon une étude conjointe de l'ADEME et de l'ARCEP, les centres de données représentaient déjà, en 2020, 16 % de l'empreinte carbone du numérique en France, soit 2,5 % de l'empreinte carbone nationale : à l'horizon 2030, cette empreinte pourrait croître d'environ 45 % si aucune mesure n'est prise pour limiter les effets environnementaux de la transformation numérique (ADEME et ARCEP, [Évaluation de l'impact environnemental du numérique en France – analyse prospective à 2030 et 2050](#), 2023).

43. Cette stratégie fait suite notamment à la mission confiée en 2017 à Cédric Villani sur la mise en œuvre d'une stratégie française et européenne en intelligence artificielle.

44. Les États membres doivent établir un « bac à sable réglementaire en matière d'IA » opérationnel d'ici août 2026, afin de pouvoir tester des innovations sous le contrôle du régulateur.

45. Cour des comptes, [10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie : des résultats encore fragiles](#), novembre 2024 : « La diminution de la part de la valeur ajoutée industrielle s'explique par des facteurs structurels. Historiquement, avant le ralentissement récent des gains de productivité dans l'industrie, la croissance plus importante de la productivité dans l'industrie que dans les services entraînait une baisse des prix supérieure dans l'industrie. Parallèlement, l'élévation du niveau de vie conduit à une saturation des besoins en biens industriels et à une hausse de la demande de services. Enfin, les entreprises industrielles ont réorganisé leur production en externalisant certaines fonctions et en recourant davantage à l'intérim et à la sous-traitance, augmentant ainsi leurs consommations intermédiaires » (p. 23).

Que ce soit pour la prise en compte des grandes tendances ou pour s'adapter aux bouleversements, l'inscription du temps long dans les politiques publiques interroge la capacité d'agir des institutions publiques. Elle implique de pouvoir s'appuyer sur des horizons temporels assurant le passage entre le court terme et le long terme : le temps de l'évaluation, qui est indispensable dans l'ajustement permanent des politiques publiques ; le moyen terme, *via* des outils de planification ou des instruments juridiques permettant à la puissance publique d'inscrire son action sur quelques années tout en étant capable de s'adapter selon l'évolution des circonstances ; et le long terme. La question de l'incarnation du temps long par l'État réside alors précisément dans sa capacité à assembler ces différentes temporalités.

1.1.2. La prise en charge du temps long par l'État

L'État, par définition, incarne une forme de permanence (*status* en latin, par référence à ce qui tient debout). Au fur et à mesure de sa construction dans l'histoire européenne et particulièrement française, ses prérogatives en ont fait une institution structurellement outillée, par principe, pour prendre en compte le temps long. Dans l'histoire récente, l'intégration du temps long dans les politiques publiques s'est davantage focalisée sur la question de la capacité de l'État à être stratège ; or, paradoxalement, les interrogations autour de « l'État stratège » ont aussi eu pour effet de mettre en lumière le fait que l'État ne peut pas penser seul l'avenir de la société.

a) L'État est en principe structurellement outillé pour prendre en compte le temps long

• **Historiquement, l'État s'est construit en développant sa capacité d'action dans le temps long.** Les racines de ce mouvement sont multiples et, sans prétendre procéder à une histoire de la construction de l'État, quelques éléments majeurs méritent d'être soulignés. Les guerres ont à l'évidence joué un rôle fondamental, en impulsant des changements dans la répartition des pouvoirs, et contribué à l'affirmation de l'État : la mobilisation, l'approvisionnement et la gestion des armées, la mise en place d'une organisation spécifique répartissant à ces fins les rôles entre différents groupes sociaux, les besoins de financement ayant favorisé l'usage du crédit, y compris par la maîtrise de la monnaie, ont contribué à ce que « *l'État [soit] formé par la guerre* »⁴⁶ ; les États militaires ont ensuite développé leur dimension civile, complétée par des interventions portées désormais au-delà de la guerre, créant « *un monde lié au principe de l'État* »⁴⁷. Le développement de la norme, outil qui prétend par définition s'imposer dans la durée, a également joué un rôle clé, depuis l'œuvre des juristes médiévaux, construisant une fiction d'éternité afin d'identifier une catégorie spécifique de personnalité juridique, transcendant la seule personne du Prince (« *le roi ne meurt jamais* »). Il s'est accompagné de la revendication du monopole de la « *contrainte physique légitime* » (Max Weber) qui revêt historiquement

46. Joël Cornette, *Le roi de guerre : essai sur la souveraineté dans la France du Grand Siècle*, Paris, Payot & Rivages, 1993.

47. Charles Tilly, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, Aubier, 1992.

une dimension majeure dans la construction de l'État, posant alors la question des sources de cette légitimité⁴⁸.

Plusieurs évolutions peuvent illustrer concrètement la construction progressive d'un État revendiquant le **contrôle de son territoire** en incarnant une présence continue dans le temps. Par exemple, le caractère extraordinaire de l'imposition fait place à une fiscalité annuelle sous le règne de Philippe le Bel, ce qui constitue un tournant important dans la construction de l'État en France – le monopole de l'impôt allant de pair avec le monopole militaire pour Norbert Elias⁴⁹. À peu près à la même époque, les légats temporaires commencent à faire place en Europe, notamment en Italie, à des ambassades permanentes, signe de la structuration des formes étatiques dans la durée. Au XVII^e siècle, l'État construit de nouvelles forteresses aux frontières tout en cherchant à démanteler les anciens châteaux-forts à l'intérieur de ces mêmes frontières, marquant une volonté de contrôler dans le temps l'usage de la force sur le territoire.

Une administration permanente et spécialisée émerge par ailleurs, comme en témoigne la création, dès 1291, du corps des « maîtres des eaux et forêts ». Le rapport à la forêt, et plus largement à la nature⁵⁰, symbolise à cet égard le lien fort entre la construction de l'État et la prise en compte du temps long.

Encadré n° 1

La forêt

La politique forestière est considérée comme l'une des plus anciennes politiques publiques nationales : le temps long qu'impliquent, par nature, le développement et la gestion de la forêt fait historiquement écho à la volonté de l'État de légitimer son action en incarnant la prise en compte du temps long. Ainsi, lorsque le volume de bois commença à baisser, **Philippe le Bel mit en place, en 1291, une administration des eaux et forêts**, sans toutefois juguler la sur-exploitation des forêts françaises. **Philippe VI de Valois instaura une première réglementation forestière en 1346 par « l'ordonnance de Brunoy »**, dont le but était de protéger les ressources ligneuses : elle disposait que *« les maîtres des eaux et forêts enquerrent et visiteront toutes les forez et bois et feront les ventes qui y sont, en regard de ce que lesdites forez se puissent perpétuellement soutenir en bon estat »*. **L'ordonnance de 1669 « Sur le fait des Eaux et Forêts »**, œuvre supervisée par Colbert, avait pour ambition de réorganiser l'exploitation sylvicole et de protéger les ressources, en particulier le chêne dont l'exploitation doit participer à la construction navale de l'époque, ainsi qu'en témoigne la création de la futaie de Tronçais.

48. Max Weber analyse les sources de légitimité en lien avec une « volonté d'obéir » des individus, par opposition à la puissance basée sur la seule contrainte de la force ; il distingue à cet égard trois « idéaux-types » : la légitimité fondée sur le charisme ; celle fondée sur la tradition ; celle fondée sur la norme (dite « légale-rationnelle »).

49. Norbert Elias, *La dynamique de l'occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.

50. Sur une vision comparative et historique des représentations de la nature dans les pays européens, cf. par exemple Simon Schama, *Landscape and memory*, New York, Alfred A. Knopf, 1995.

Au début de la révolution industrielle, afin d'endiguer la perte de surface et d'assurer la fourniture de matière première (en bois d'industrie spécifiquement), un **code forestier est promulgué en 1827**, excluant toutefois de son champ les forêts privées. Le souci de pérenniser un patrimoine forestier producteur de revenus n'est pas le seul enjeu porté par ce code, qui relève aussi de préoccupations tenant plus largement aux services rendus par la forêt, illustrant la recherche constante d'un équilibre entre protection et gestion. Le rapporteur du projet de code à la Chambre des députés, Jean-Baptiste Gaye de Martignac, l'exprimait ainsi en 1826 : « *La conservation des forêts est l'un des premiers intérêts des sociétés... Nécessaires aux individus, les forêts ne le sont pas moins aux États. Leur existence même est un bienfait inappréciable pour les pays qui en possèdent ; soit qu'elles protègent et alimentent les sources et les rivières ; soit qu'elles soutiennent et raffermissent le sol des montagnes ; soit qu'elles exercent sur l'atmosphère une heureuse et salutaire influence. La destruction des forêts est souvent devenue, pour les pays qui en furent frappés, une véritable calamité et une cause prochaine de décadence et de ruine* ».

La dimension de temps long associée à la politique forestière de l'État s'est également retrouvée dans la préservation des risques avec la **loi du 4 avril 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne**, qui visait à lutter contre l'érosion et le déboisement des montagnes, facteur d'aggravation des inondations. « *La qualification de risque naturel va donc consister à étendre à la nature l'exigence de sécurité qui définit l'obligation étatique* », la loi de 1882 révélant le besoin de surmonter la confrontation entre le discours scientifique et la prise en compte des populations locales, par l'entremise de l'État et du débat parlementaire⁵¹. Cette loi exigeait notamment la réalisation d'états des lieux *via* la création de services spécialisés, la justification de l'utilité publique des travaux de restauration et l'encadrement des activités susceptibles de porter atteinte à la conservation des terrains.

Marqueur du rôle de l'État et de la délicate conciliation des différents objectifs assignés à la politique forestière, l'**Office national des forêts (ONF)** est créé par la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

La forêt française représente aujourd'hui 26 millions d'hectares, dont 8 millions en Guyane, soit 41 % de la superficie nationale. En France hexagonale et en Corse, le couvert forestier a progressé, passant de 10 millions d'hectares au début du ^{xx}e siècle à 17,3 millions aujourd'hui (soit 32 % du territoire métropolitain), dont trois quarts sont privés. L'ONF, comprenant un peu plus de 8 000 agents, gère aujourd'hui 25 % de la surface forestière de métropole.

La politique forestière de l'État est aujourd'hui fortement contrainte par **les effets du changement climatique**, dont la mesure implique nécessairement le temps long. La vitesse du changement climatique est en effet supérieure à la capacité d'adaptation d'une forêt, qui se mesure normalement en milliers d'années (une période de 1 000 ans peut représenter seulement 5 à 6 générations

51. Catherine et Raphaël Larrère, *Du bon usage de la nature*, Paris, Aubier, 1997, p. 211 et suivantes.

d'arbres successives). Le changement climatique ralentit en outre la croissance des arbres et a des répercussions sur leur mortalité et leur capacité même de stockage de carbone ; le recours accru au bois comme matériau de construction n'est d'ailleurs pas sans poser des questions de conciliation des horizons de temps, suivant qu'on prend en compte la capacité de stockage des forêts sur pied (notamment des feuillus) ou le développement d'espèces plus spécifiques au matériau-bois (notamment les résineux).

Le dépérissement a touché environ 60 000 hectares de forêts domaniales entre 2018 et 2023. Alors que le volume de bois mis en vente a baissé de 19 % en forêts domaniales, « *[l']évolution en cours des missions de l'ONF pour mieux tenir compte des enjeux de la transition écologique remet en question le principe historique voulant que "le bois paie la forêt" qui prévalait historiquement, d'autant que les moyens à y consacrer sont importants* » selon un rapport récent de la Cour des comptes⁵² : l'ONF, qui dispose d'un budget de 900 millions d'euros, met sur le marché 40 % des volumes de bois produits en métropole, mais le coût estimé du reboisement des forêts domaniales est estimé entre 100 et 120 millions d'euros par an à l'horizon 2050, contre 44 millions aujourd'hui. Par ailleurs, l'ONF met en place des outils d'observation et de suivi (photos satellitaires, suivi de la croissance...), avec des projections sur trois horizons (2050, 2070 et 2100). Des « migrations assistées » d'espèces plus adaptées sont par exemple envisagées, à partir d'un inventaire forestier à l'échelle européenne, de même que la mise à disposition d'un « grenier à graines ». À cet égard, l'accompagnement des propriétaires des forêts privées est également un enjeu structurant, par l'intermédiaire d'un autre établissement public dédié, le **Centre national de la propriété forestière** ; il joue un rôle important dans le développement de la politique forestière aujourd'hui.

- L'incarnation du temps long est par ailleurs au cœur des considérations théoriques quant à **la définition même de l'État et plus précisément quant à la possibilité de fonder juridiquement l'État**. La prise en compte de la dimension temporelle de l'État dans sa définition apparaît également, au début du xx^e siècle, dans la querelle historique entre Maurice Hauriou, dont la théorie de l'institution repose notamment sur une « idée d'œuvre » agissant dans le temps⁵³, et Léon Duguit, qui met en exergue la solidarité sociale et les besoins collectifs comme fondement de l'État par le truchement du service public⁵⁴. Les théories normativistes, dans le sillage notamment d'Hans Kelsen, établissent quant à elles une corrélation entre la définition de l'État et celle du système juridique lui-même.

La hiérarchie des normes caractéristique de **l'État de droit**, sous la forme d'une « chaîne » d'habilitations conditionnant la validité juridique des normes à différents niveaux (*i.e.* permettant d'identifier les normes en vigueur), contribue à la gestion

52. Cour des comptes, *L'office national des forêts et le défi de la transition écologique*, Rapport public thématique, septembre 2024, p. 13.

53. Outre l'idée d'œuvre, Maurice Hauriou évoque également un pouvoir de commandement et une obligation de sujétion comme éléments fondant les institutions : cf. « La théorie de l'institution et de la fondation » in *La cité moderne et les transformations du droit*, Paris, Librairie Bloud, 1925, pp. 1-147.

54. Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Boccard, 1923.

du temps long : les dispositions constitutionnelles ont notamment vocation à être davantage pérennes que les dispositions législatives et ces dernières que les dispositions réglementaires.

La **continuité de l'État** pourrait alors presque apparaître comme une tautologie : elle implique que les missions fondamentales de la puissance publique se poursuivent indépendamment des gouvernements successifs et même de la forme de son régime politique. Dans la Constitution du 4 octobre 1958, il revient en particulier au Président de la République d'assurer la continuité de l'État « *par son arbitrage* ».

En France, la notion d'**intérêt général** participe également d'une légitimation dans le temps de l'action de l'État, notamment pour la démocratie qui « *impose désormais une explication réaliste et rationnelle du pouvoir, affranchie de tout référence métaphysique* »⁵⁵. Telle que développée en France, cette notion repose sur une approche volontariste, par opposition à une conception utilitariste restreinte à la somme des intérêts particuliers : résultante de la « volonté générale », elle appelle au dépassement de ces seuls intérêts particuliers, l'État étant alors « *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* »⁵⁶. Le contenu de l'intérêt général est alors, par nature, susceptible de changement, puisque sa définition dépend des processus démocratiques, se distinguant ainsi de celle de « Bien commun » qui repose sur une approche plus substantielle voire morale⁵⁷.

L'intérêt général, tout comme la continuité de l'État, irriguent fondamentalement la notion de **service public**, dont la consécration dans la deuxième moitié du XIX^e siècle a consolidé la capacité juridique de l'État à agir dans le temps long. Aux côtés du principe d'égalité, le **principe de continuité du service public**, principe à valeur constitutionnelle⁵⁸, ainsi que celui de mutabilité, ont précisément pour objet de conserver l'action publique dans la durée : le droit des services publics marque tout autant l'existence d'une action continue de l'État, qu'une exigence d'adaptation de l'État aux évolutions de son environnement et aux besoins des citoyens⁵⁹. Ces principes irriguent par exemple le cadre applicable aux **contrats administratifs**, comme l'illustre la **théorie de l'imprévision** consacrée par la décision du Conseil d'État du 30 mars 1916, [Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux](#) (dit « *Gaz de Bordeaux* »), qui impose que le service public fonctionne de manière régulière : si le cocontractant doit poursuivre l'exécution du contrat en présence d'un événement imprévisible et extérieur ne faisant toutefois pas obstacle à cette exécution (la hausse du prix du

55. Conseil d'État, [Rapport public 1999, Réflexions sur l'intérêt général](#), Études et documents n° 50, Paris, éd. La documentation Française, 1999, p. 252.

56. *Ibid.*, p. 354.

57. Jean-Marie Pontier, « Biens communs, intérêt général, Bien commun » in *AJDA* 2025, p. 123.

58. CC, 25 juillet 1979, décision n° [79-105 DC](#).

59. Cf. [Le service public](#), mission présidée par Renaud Denoix de Saint-Marc, rapport au Premier ministre, 1996 : « *Fondamentalement, les services publics sont faits pour satisfaire leurs utilisateurs et pour assurer en même temps la cohésion sociale. Leurs modalités concrètes d'organisation sont subordonnées à cette double exigence. Tel doit être le départ de toute doctrine dans ce domaine. De ce fait, celle-ci ne saurait être que générale : elle constitue un cadre conceptuel qui doit être compatible avec les changements d'organisation que requiert périodiquement l'évolution de l'économie et des mœurs* » (p. 49).

charbon dans la décision *Gaz de Bordeaux*), il a droit à une indemnité provisoire de la part de l'administration afin de couvrir les charges exceptionnelles auxquelles il doit faire face, dans le but d'assurer la continuité effective du service public.

- Au-delà de ces évolutions conceptuelles, **le temps long est resté l'affaire de l'État par les politiques publiques qu'il a menées dans l'histoire récente**, sous différentes formes⁶⁰.

L'État a ainsi développé différents **outils juridiques** afin d'inscrire son intervention dans la durée. L'instauration progressive d'une **fonction publique permanente**, si elle n'est pas directement justifiée par ce seul objectif, y participe également. Avec l'abolition du système d'Ancien Régime des offices, qui était fondé sur la patrimonialité conférée par l'achat et la transmission de charges permanentes⁶¹, les révolutionnaires de 1789 ont posé un principe d'égal accès, proclamé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁶². Après la création de plusieurs « grands corps » d'État sous le Consulat et le Premier Empire, le cadre juridique applicable aux agents publics s'est ensuite étoffé notamment sous la III^e République, dans une logique de stabilité mais aussi de hiérarchie – à une époque où les militaires pouvaient représenter la moitié des agents de l'État. Malgré des régimes encore essentiellement réglementaires et éclatés suivant les ministères, plusieurs auteurs du début du xx^e siècle, comme Henry Nézard et Gaston Jèze, ont théorisé le lien essentiel unissant, dans le temps, la fonction publique et le service public. Un statut unificateur, consacrant le système de la carrière, a été créé par la loi n° 46-2294 du 16 octobre 1946 pour les fonctionnaires d'État⁶³, ainsi que pour les communes (loi n° 52-432 du 28 avril 1952) et les établissements hospitaliers (décret-loi n° 55-683 du 20 mai 1955). Un nouveau statut général a été édicté avec le passage à la V^e République (ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959) puis dans le cadre actuel issu de la loi Le Pors du 13 juillet 1983⁶⁴, même s'il a été profondément remanié depuis une quinzaine d'années⁶⁵ avec notamment un recours désormais élargi aux contrats et l'édiction du code général de la fonction publique.

60. En matière économique, la typologie de Richard Musgrave, théorisant trois fonctions de l'État pour lutter contre les défaillances de marché, est révélatrice d'une intervention publique se déployant dans le temps – à savoir la fonction d'allocation de ressources, celle de stabilisation et celle de redistribution (*The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Inc., 1959).

61. Il est vrai que l'Ancien Régime a aussi vu la mise en place, pour les fonctions techniques, des premiers concours (cf. par exemple la création en 1747 de la future École nationale des ponts et chaussées).

62. « *Tous les citoyens étant égaux [aux yeux de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

63. Si on excepte les règles particulières, empreintes de discriminations antisémites et antirépublicaines, édictées sous le régime de Vichy par une loi du 14 septembre 1941.

64. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

65. Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique ; loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ; loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

D'autres outils visent plus spécifiquement à permettre à l'intervention publique de se projeter sur des horizons de temps lointains, à l'instar du **système des concessions** mis en place à partir du XIX^e siècle – souvent en lien avec la production d'énergie comme élément structurant du développement du pays dans le temps long. La loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie donne aux communes la responsabilité d'être autorités concédantes des réseaux publics d'électricité. La loi du 16 octobre 1919⁶⁶, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, met en place un régime centenaire de concession de service public (la durée des concessions ayant été ensuite portée à 75 ans). Autre exemple remarquable, une convention de concession générale, toujours en vigueur bien qu'amendée à neuf reprises, est passée le 20 décembre 1933 entre l'État et la Compagnie nationale du Rhône sur le fondement d'une loi du 27 mai 1921⁶⁷. Ces outils, tout en devant répondre également aux exigences plus récentes issues du droit européen de la commande publique – notamment la directive 2014/23 du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession – restent essentiels pour déployer des politiques publiques dans le temps.

Ces outils se sont diversifiés avec **l'extension du champ d'intervention de la puissance publique**, à l'image des politiques **d'aménagement et d'urbanisme** avec la loi Cornudet du 14 mars 1919, lesquelles constituent un terrain d'élection pour construire une pensée du temps long (*cf. infra* partie 1.3.2).

À cet égard, la **préservation du patrimoine** de la Nation participe aussi directement d'une action publique dans le temps long, tant par la dimension temporelle intrinsèque à cette politique publique que par la protection des « lieux de mémoire », selon l'expression de Pierre Nora, à laquelle elle contribue. Elle a justifié assez tôt l'intervention de l'État pour le patrimoine culturel, comme par exemple la création dès 1790 d'une Commission des monuments chargée de réaliser un inventaire et une conservation des œuvres d'art, la création d'un inspecteur général des monuments historiques en 1830, la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, la loi du 4 août 1962, dite « loi Malraux » instaurant des secteurs sauvegardés... Mais cela concerne également le patrimoine naturel, dont la protection a posé les bases sur lesquelles le droit de l'environnement s'est développé au cours du XX^e siècle, notamment : la loi du 21 avril 1906 puis la loi du 2 mai 1930 pour la protection des sites et monuments naturels ; la création d'un parc national de la Bérarde dès 1913 dans l'Oisans, cinquante ans avant la création du parc de la Vanoise dans le cadre de la loi du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux⁶⁸ ; la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, posant les principes des études d'impact sur l'environnement et de la protection des espèces protégées et qui avait été votée – chose rare – à l'unanimité dans les deux assemblées (moins une voix à l'Assemblée nationale) ; ou encore, la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

66. Dont certaines dispositions sont reprises aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'énergie.

67. La concession a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2041 par l'article 1^{er} de la loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône.

68. Le premier parc national créé dans le monde est celui de Yellowstone, aux États-Unis, en 1872.

- L'État a en outre marqué son action par l'**engagement de politiques qui s'inscrivent nécessairement dans la durée**, dans différents domaines.

Le domaine des **infrastructures**, compte tenu du temps de réalisation des projets, est un de ceux dans lesquels l'action de l'État se déploie nécessairement sur le temps long. Par exemple, la politique de développement des infrastructures de transport ferroviaire, depuis le plan Freycinet de 1879 jusqu'à la construction du réseau à grande vitesse, illustre particulièrement cette dimension. Il en est de même en matière nucléaire (création de la force de frappe, développement du nucléaire civil après le choc pétrolier de 1973 ⁶⁹) ainsi que dans la recherche fondamentale : par exemple, le Conseil européen pour la recherche nucléaire (CERN), leader mondial de la physique des hautes énergies installé à la frontière franco-suisse, près de Genève, résulte d'une convention ratifiée par 12 États, dont la France, en 1954 et a fait l'objet de nombreux développements en permettant des progrès remarquables dans la connaissance de la physique (comme l'identification du célèbre boson de Higgs en 2012), jusqu'au projet actuel de construction d'un « Futur collisionneur circulaire » qui pourrait être mis en service en 2033 ⁷⁰.

D'autres politiques publiques ont une dimension de temps long dans la mesure où elles se déploient sur une voire plusieurs générations. C'est le cas évidemment de l'**éducation nationale**, dont l'objet même est d'assurer la formation d'une génération entière d'enfants pour en faire des citoyens tout au long de leur vie, mais aussi des politiques d'**assurance sociale obligatoire** mises en place en 1945 et dont on célèbre cette années les 80 ans : ces politiques, qui sont des piliers du pacte social sur lequel repose l'action de la puissance publique dans le temps, notamment de l'État providence ⁷¹, déploient leurs effets sur plusieurs générations. C'est ainsi, par exemple, que la consommation de soins et de bien médicaux en France est passée de 2,5 % du PIB en 1950 à 8,8 % en 2023 ⁷². S'agissant de l'**assurance vieillesse**, le système de répartition créé par l'ordonnance du 4 octobre 1945 a fait suite à plusieurs tentatives de régime national d'assurance sociale par capitalisation obligatoire – loi du 5 avril 1910, puis lois sur les assurances sociales du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930 ⁷³. Les enjeux de long terme de la politique d'assurance sociale n'étaient

69. Entre 1977 et 1995, 58 EPR sont mis en service.

70. Le CERN est aujourd'hui composé de 24 États membres, 8 États associés et 6 observateurs. Le premier accélérateur, le Synchro-Cyclotron (SC) à protons, a été mis en service en 1957.

71. Sur le rôle du social dans la légitimation des régimes démocratiques, voir Jacques Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Seuil, 1994 et Robert Castel, *La métamorphose de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.

72. Avec un pic à 9,1 % en 2020 et 2021 dans le contexte de la pandémie : cf. Direction de la recherche, des études et de l'évaluation des statistiques (DRESS), *Les dépenses de santé en 2023*, édition 2024. Le montant total de la « dépense courante de santé au sens international » – incluant la consommation de soins et biens médicaux ainsi que les soins longue durée, la prévention et les dépenses de gouvernance du système de santé – s'est élevé à 11,8 % du PIB en 2022, pour une moyenne de 10,4 % dans l'Union européenne (cela représente 12,6 % du PIB de l'Allemagne et 16,5 % du PIB des États-Unis, qui figurent en tête des pays de l'OCDE sur cette dépense).

73. Des régimes spécifiques avaient été créés dès le XIX^e siècle, notamment pour les militaires (lois des 11 et 18 octobre 1831) et les fonctionnaires et employés de l'État (loi du 9 juin 1853 posant les bases d'un régime par répartition). La loi du 14 mars 1941, prise par le régime de Vichy, pose les prémisses d'un système de retraite par répartition, reprenant un projet initié lors du Front populaire et qui sera étendu et généralisé en 1945.

d'ailleurs pas toujours immédiats, voire pas forcément anticipés, au moment de leur création. L'État est également intervenu dans le secteur de l'assurance pour mettre en place des outils dans une perspective de temps long : c'est notamment le cas du **régime des catastrophes naturelles**, dispositif établi par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 dans le but de garantir, dans la durée, une forme d'indemnisation des sinistres concernés par ce type de catastrophes⁷⁴ avec également un objectif d'encouragement de la prévention (ce dispositif, très original en Europe et dans le monde, est d'ailleurs aujourd'hui l'objet de lourds enjeux financiers compte tenu de l'augmentation des aléas naturels liés au dérèglement climatique⁷⁵).

Dans un tout autre registre, la **politique étrangère** d'un État est également un domaine dans lequel son action s'inscrit en principe dans le temps long : parce qu'elle est structurée par l'histoire et la géographie – données de temps long s'il en est – et parce que les relations entre États souverains impliquent la plupart du temps un minimum de stabilité. C'est ainsi, par exemple, que la **construction européenne** constitue une illustration d'une action menée par l'État dans le temps long : initiée en 1950 avec la déclaration Schuman, elle a été poursuivie, sous la IV^e puis sous la V^e République, non sans d'importantes inflexions suivant les orientations politiques (cf. l'abandon de la CED en 1954, la crise de la chaise vide en 1965, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979, la création d'une monnaie unique dans les années 1990, le rejet du traité constitutionnel en 2005), par les dirigeants qui se sont succédé depuis lors au nom d'une action continue répondant à un objectif supérieur de paix, de prospérité et de puissance par la réconciliation puis l'union des nations européennes. De la même manière, le cadre européen est devenu au cours des dernières décennies un élément de structuration de l'action de temps long conduite par l'État et la puissance publique en général (cf. *infra*).

Mais il ne suffit pas de constater que l'action publique est capable de se déployer, au moins dans certains domaines, sur le temps long : encore faut-il que cette action obéisse à une stratégie. C'est donc la place de la stratégie publique dans la prise en charge du temps long qu'il faut questionner.

b) Temps long et stratégie publique

- La **notion de stratégie est d'abord un concept militaire** : le *strategos* à l'époque des cités grecques était le général commandant l'armée. Cette dimension militaire de la stratégie se retrouve dans des contextes culturels aussi différents que *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., et *L'art de la guerre* de Carl von Clausewitz publié en 1832 dans la Prusse de l'époque romantique. La stratégie consiste alors à **mobiliser et coordonner des moyens en vue d'atteindre un but**. Le dictionnaire de l'Académie

74. Ce régime associe un financement par les compagnies d'assurance, à partir de cotisations additionnelles assises sur les primes d'assurance des immeubles d'habitation et professionnels, et l'État, qui intervient par le biais de la Caisse centrale de réassurance, qui garantit une couverture en cas de sinistre majeur lorsque les assureurs ne peuvent plus prendre en charge l'ensemble des indemnisations.

75. Cf. le rapport de Thierry Langrenet, Gonéri Le Cozannet et Myriam Merad au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, [Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques](#), décembre 2023.

française donne ainsi deux définitions de la stratégie, dans une acception militaire et dans une acception plus générale⁷⁶ : d'une part, « *partie de l'art militaire qui consiste à planifier une opération en accord avec les objectifs fixés par le pouvoir politique* » ; d'autre part, « *art de concevoir, mener et coordonner des actions pour atteindre une fin précise* ». Cette notion met en lumière la question des ressources, donc des contraintes, mais aussi le fait qu'on est nécessairement stratège par rapport à d'autres acteurs, dans une « dialectique des volontés ».

L'horizon temporel de la stratégie n'est d'ailleurs pas clairement défini : si cette notion est opposée, en matière militaire, à la tactique qui se rapporte au temps court du champ de bataille, voire à ce que certains théoriciens de la guerre ont appelé « l'art opératif », qui vise à assurer une bonne articulation entre ces deux niveaux, la corrélation entre stratégie et temps long ne va pas de soi. La stratégie peut également relever du court terme (réaction à une menace), du moyen terme (préparation d'une campagne) ou du long terme (révision d'un dispositif global). Par exemple, une réforme fiscale ou une politique industrielle peut être dite « stratégique » tout en relevant d'un horizon de 2 à 5 ans, sans nécessairement avoir un véritable ancrage dans une logique de transformation structurelle à long terme.

Transposée à l'État, cette plasticité rend floue **la temporalité de l'action stratégique**. La notion de stratégie devient alors fluctuante lorsqu'elle est accolée à l'État, selon les préoccupations exprimées par la personne qui s'y réfère, souvent pour souligner les manques d'une action publique qui ne serait pas assez stratégique. Le temps de la stratégie peut aussi être appréhendé comme un moyen terme (3-5 ans) par rapport à des perspectives de temps plus longues, incarnant ainsi un horizon opérationnel par opposition à un horizon plus aspirationnel car plus lointain. L'action de l'État s'inscrit nécessairement dans la combinaison permanente de ces différents horizons de temps.

La question de la stratégie appliquée à l'action globale de l'État entre en résonnance forte, en France, avec l'**histoire du Plan**, qui reste peut-être un exemple souvent idéalisé, sinon idéal. La double fonction de prévision et d'organisation du long terme par l'État s'est en effet développée, après la Seconde Guerre mondiale, dans les notions de planification et d'État-providence (« providence » étymologiquement « ce qui voit en avance »). L'idée de la planification n'est d'ailleurs pas nouvelle en 1945. Elle puise notamment son inspiration dans l'effort conduit durant la Première guerre mondiale⁷⁷ ainsi que dans la période d'entre-deux guerres⁷⁸. La charte économique et sociale du programme du Conseil national de la Résistance de 1944 s'inscrit dans cette filiation, notamment sous l'impulsion de Pierre Mendès-France⁷⁹, en prévoyant « *[l']intensification de la production nationale selon les lignes d'un plan*

76. <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9S2998>

77. Notamment le « *War protection board* » et le « *Combined Production et Ressources Board* » américains : cf. Marie-Laure Djelic, « Genèse et fondements du plan Monnet : l'inspiration américaine » in *Revue Française d'Études Américaines* 1, no. 68 (1996), pp. 77-86.

78. Antoine Reverchon, « Petite histoire de la planification, ce concept qu'on croyait mort et enterré », *Le Monde*, 1^{er} juillet 2022 : https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/07/01/petite-histoire-de-la-planification-ce-concept-qu-on-croyait-mort-et-enterrer_6132854_3232.html.

79. Philippe Mioche, « La planification comme "Réforme de structure" : l'action de Pierre Mendès-France, de 1943 à 1945 » in *Histoire, économie et société*, 1982, 1^e année, n°3. pp. 471-488.

arrêté par l'État après consultation des représentants de tous les éléments de cette production ». Le Plan, créé par décret du 3 janvier 1946, est alors perçu comme le garant de la reconstruction et de la modernisation de la France : « *Visant avant tout à l'augmentation de la productivité, la modernisation qui s'impose à nous ne doit pas seulement consister à rénover l'appareil de production ; dans beaucoup de cas, ce sont les méthodes qu'il conviendra de rajeunir, éventuellement par un changement dans la structure des activités* »⁸⁰.

Le Plan peut s'appuyer sur les **leviers puissants** dont l'État dispose alors dans l'économie (entreprises et banques nationalisées, circuits du Trésor, allocation des matières premières...). Il s'inscrit également dans le contexte de la mise en œuvre de l'aide Marshall⁸¹. Sa conception et sa mise en œuvre sont facilitées par le développement de nouveaux outils, notamment statistiques, en particulier la comptabilité nationale par laquelle l'État se trouve en mesure d'avoir une vision plus claire de l'état de l'économie française et d'en mesurer voire d'en piloter l'évolution.

Encadré n° 2

L'histoire de la statistique publique en France et la création de l'INSEE

Si on excepte l'éphémère bureau de statistique mis en place en 1800 au sein du ministère de l'intérieur, chargé notamment de recenser la population, la statistique publique s'est progressivement développée sur la base du bureau de statistique générale créé par Adolphe Thiers en 1833 : cette administration initialement rattachée au ministère du commerce, devenue Statistique générale de la France (SGF) en 1840, a élargi peu à peu son champ d'investigation sur l'agriculture, l'industrie, les salaires ou encore les prix à la consommation. En 1941, sous le régime de Vichy, le Service national des statistiques (SNS) est institué pour regrouper et moderniser les différents services existants, dont la SGF (loi du 11 octobre 1941).

Mais c'est afin de centraliser la production de statistiques économiques et démographiques à la sortie de la Seconde Guerre mondiale et de doter la France d'un outil véritablement performant et moderne dans ce domaine perçu comme décisif que la loi du 27 avril 1946 établit l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). L'INSEE, placé sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances, se voit alors confier des missions larges : recensements, enquêtes statistiques, production d'indices et élaboration de prévisions, ainsi que la gestion du fichier électoral. La loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques a, en outre, consolidé le cadre juridique de la statistique publique.

80. Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1947, p. 14.

81. Philippe Margairaz, « Le Commissariat général du Plan : une méthode en contexte », in *L'Économie politique* n° 89, « La planification, une idée d'avenir », janvier 2021, p. 26.

Parallèlement, le développement de la comptabilité nationale au sein du Trésor a d'abord conduit à la création du service des études économiques et financières (SEEF) en 1950, devenu direction de la prévision en 1965. Sous l'impulsion de Claude Gruson, ancien chef du SEEF, l'INSEE a également été appelé, par la suite, à contribuer à la comptabilité nationale. La création du Conseil national de la statistique en 1972, faisant suite à une recommandation du VI^e Plan, a par ailleurs conforté le rôle de l'INSEE comme coordonnateur des méthodes et des moyens de la statistique publique. Ce rôle se traduit aujourd'hui par l'animation de seize services statistiques ministériels (cf. *infra* 1.3.1).

Dans les années 1960, l'usage de l'économétrie marquera cette ambition de l'« anti-hasard », sans toutefois verser dans le déterminisme⁸². La méthode de rationalisation des choix budgétaires (RCB) participera aussi de cet idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration⁸³.

Pour autant, le Plan était aussi caractérisé par un **pragmatisme dans les méthodes**. Sous l'égide de Jean Monnet (1946-1952) puis d'Étienne Hirsch (1952-1959), qui présente le Plan comme le support d'une « *économie concertée* », et de Pierre Massé (1959-1965), le Plan reste la marque d'une construction empirique, avec le souhait initial de disposer d'une équipe restreinte. De même, le portage interministériel du Plan a été identifié dès le début comme une condition forte de sa réussite, malgré son rattachement au seul ministère des finances et de l'économie entre 1954 et 1962⁸⁴.

L'**association des parties prenantes** est également une caractéristique importante du Plan⁸⁵, notamment à travers les commissions de modernisation. Les travaux des commissions pouvaient ainsi préparer le terrain à des évolutions législatives significatives, à l'image de la grande loi du 16 décembre 1964 posant durablement le principe et les grandes structures d'une gestion concertée de l'eau au niveau des grands bassins hydrographiques⁸⁶, qui résultait de réflexions menées au niveau du Commissariat général du Plan (au sein d'une « Commission de l'eau » puis d'un « Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau »).

82. Pierre Massé, *Le plan ou l'anti-hasard*, Paris, Éditions Hermann, 1965.

83. Philippe Bezès, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009 : « La RCB réforme l'administration par la science et, sans doute, le Plan lui-même et ses objectifs en matière d'investissements collectifs. En ce sens, la RCB est la matérialisation en réforme du "souci de soi de l'État" » (p. 103).

84. En particulier par Pierre Mendès-France, *Financer la Reconstruction de la France*, leçons à l'École nationale d'administration, 1950 : « Pour qu'il y ait plan, il faut qu'il y ait une liaison organique entre les décisions prises dans des domaines que l'on aurait pu croire au premier abord entièrement indépendants les uns des autres, mais dont je viens de montrer en réalité l'interdépendance profonde. Cette considération est essentielle : l'insuffisance de la liaison entre les divers domaines aboutit à l'insuffisance de la sélection, et elle entraîne l'impossibilité d'assurer l'exécution des investissements considérés comme les plus utiles, c'est-à-dire l'impossibilité de réaliser l'ensemble du Plan » (3^e leçon, § 20).

85. Selon Pierre Massé, « *L'esprit du Plan, c'est le concert de toutes les forces économiques et sociales de la Nation* » in *Le plan ou l'anti-hasard*, op. cit., p. 120.

86. Ce principe a été largement repris au niveau international et a fortement inspiré la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000.

Le Plan a aussi été accompagné par l'**essor de la prospective**. Des études de « futurologie » s'étaient déjà développées dans les années 1940 aux États-Unis, dans une logique de rationalisation des savoirs pour connaître les tendances de long terme, par opposition aux idéologies⁸⁷. En France, la prospective a été construite comme une attitude, un état d'esprit consistant à partir d'une réflexion sur des futurs possibles ou souhaitables pour décider de l'action : cette vision de la prospective résulte en particulier des travaux de Pierre Racine (directeur de cabinet de Michel Debré de 1959 à 1962)⁸⁸, de Gaston Berger (qui a lancé en 1957 le Centre d'études prospectives⁸⁹) puis de Bertrand de Jouvenel (fondateur en 1960 du comité « Futuribles », contraction de « futur » et « possibles »). L'intégration de la prospective dans les travaux du Plan s'est accélérée sous l'influence de Pierre Massé⁹⁰. La limite entre ce qui relève de la prévision, c'est-à-dire la prolongation de tendances identifiées et chiffrées, et la prospective proprement dite, basée sur des scénarios faisant davantage appel à une approche pluridisciplinaire, ne sera d'ailleurs pas toujours évidente en pratique, tant l'idée de reposer sur une approche scientifique est forte⁹¹. La mise en place en 1963 du « Groupe 1985 » et la publication en 1964 de l'étude « Réflexions pour 1985 »⁹² illustrent toutefois cette recherche de nouvelles méthodes pour penser le futur. La délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (ci-après **DATAR**), créée en 1963, marque également une forme d'institutionnalisation des travaux de prospective (cf. *Une image de la France en 2000*, parue en 1971).

Pour autant, si le consensus sur les objectifs a été déterminant⁹³, la **dynamique du Plan s'affaiblit dès les années 1960**, au fur et à mesure de l'élargissement de ses objectifs à partir du IV^e (1962-1965) et du V^e Plan (1966-1970) – mettant en avant un « *progrès économique durable et sain* » – ainsi que de l'affaiblissement des instruments publics de direction de l'économie (privatisation des entreprises nationalisées, fin du circuit du Trésor et du contrôle des changes), dans un contexte de forte croissance portée notamment par un développement exponentiel du commerce

87. Jenny Andersson, *The Future of the World: Futurology, Futurists, and the Struggle for the Post Cold War Imagination*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

88. Pierre Racine, « L'administration prospective » in *Cahiers Prospective*, n° 1, mai 1958, PUF, pp. 45-62 : l'administration prospective « se caractérise plus par une attitude d'esprit fondamentale que par la nouveauté de ses structures. Trois traits principaux la marqueront : l'administration prospective sera une administration de prévision, de synthèse et de coopération ».

89. Cf. Gaston Berger, *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris, PUF, 1964.

90. « La logique de la recherche prospective est ainsi d'inverser le cheminement traditionnel et de partir de l'exploration de l'avenir – non pas d'un avenir déduit, mais d'une pluralité d'avenirs imaginés » in *Le plan ou l'anti-hasard*, op. cit., p. 20.

91. Un auteur comme Lucien Sfez associera ainsi l'administration prospective à l'usage de la rationalisation des choix budgétaires : *L'administration prospective*, Armand Colin, 1970, p. 81 et suivantes. Sur l'histoire de la prospective associée au Plan, cf. Jenny Andersson et Pauline Prat, « Gouverner le "long terme" : La prospective et la production bureaucratique des futurs en France » in *Gouvernement et action publique* 3, n° 4 (2015), pp. 9-29 ; Vincent Guiader, *Socio-histoire de la prospective : la transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État*, thèse de doctorat, université Paris-Dauphine, 2008.

92. Le groupe, présidé par Pierre Guillaumat, était composé de dix membres (Mme Krier, MM. Bernard, Claudius-Petit, Demonque, Estrangin, Fourastié, Gruson, de Jouvenel, Lamour et Levard) et assisté de sept rapporteurs ; il a remis un rapport rendu public en octobre 1964 sur l'avenir de la France à l'horizon 1985.

93. Jacques Sapir, *Le grand retour de la planification ?*, Éditions Jean-Cyrille Godefroy, 2022, p. 31.

européen et international ⁹⁴. En témoignent également les hésitations sur le rattachement institutionnel du Plan ⁹⁵, tantôt auprès du Premier ministre, tantôt sous la forme d'un ministre ou secrétaire d'État dédié. L'idéal-type d'une « planification à la française » ne correspondrait donc qu'à une période relativement courte d'une vingtaine d'années, entre le milieu des années 1940 et le milieu des années 1960.

Cette évolution n'est pas sans lien avec les **interrogations sur la portée juridique du Plan**. Sur le plan formel, celui-ci était annexé à une loi, notamment à compter de la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social. Mais d'un point de vue matériel, il restait cantonné à une planification « indicative » ou « incitative » – même si certains auteurs insistaient sur l'existence d'une portée réelle tenant à sa capacité à influencer les comportements des différents acteurs ⁹⁶, ce que le général de Gaulle avait qualifié de « d'ardente obligation ». La loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, toujours en vigueur ⁹⁷, dispose que « [l]e plan détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre » et prévoit l'existence de lois de plan ; en tout état de cause, le législateur reste libre de modifier à tout moment la législation qu'il édicte et le Gouvernement d'agir dans son domaine réservé par la Constitution (cf. la décision du Conseil constitutionnel n° [82-142 DC](#) du 27 juillet 1982). Les différents travaux menés à compter des années 1970 n'ont pas permis de redonner un second souffle au Plan, voire ont pu conforter l'idée d'un Plan « sans plan », plus producteur de données que prescripteur pour les politiques publiques. Le X^e Plan « consacre la double disparition du cadrage macro-économique et de l'ambition de programmation financière » ⁹⁸ et le XI^e Plan ne sera jamais adopté par les pouvoirs publics.

- A l'idée d'un « État planificateur » succède alors la **notion d'« État stratège »** qui s'est progressivement imposée dans le discours public à partir des années 1990. Elle se veut une réponse à la fois à la complexification du monde et à l'exigence de modernisation de l'action publique. Son contenu demeure cependant équivoque : être stratège n'implique pas nécessairement une inscription dans le temps long. De plus, cette stratégie peut être elle-même soumise aux logiques conjoncturelles, sectorielles ou idéologiques.

94. Henry Rousso (dir.). *La planification en crises (1965-1985)*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1987.

95. Jean de Gaulle, *L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française*, Rapport au Premier ministre, 1994, p. 110.

96. Cf. Henri Jacquot, *Le statut juridique des plans français*, LGDJ, 1973 ; Lucien Sfez, *L'administration prospective*, op. cit., p. 191 et suivantes (cet auteur voyait dans le plan « une nécessité matérielle liée aux mécanismes subtils de la prévision. Comment refuser ce qui apparaît sinon inévitable, du moins très scientifiquement probable ? ») ; cf. aussi, plus récemment, Jean-Baptiste Guyonnet, « Le haut-commissaire au plan et la relance de l'idée de plan : pour quoi faire ? » in *RFDA* 2023, p. 705 (« La normativité du plan peut être envisagé sous l'angle d'un aspect particulier : sa capacité à servir de référence »).

97. Tout comme la disposition qui prévoit que le Conseil économique, social et environnemental est obligatoirement saisi pour avis des projets de loi de plan (art. 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental).

98. Jean de Gaulle, *L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française*, op. cit., p. 26.

La notion d'« État stratège » est donc **polysémique**⁹⁹ et peut aussi être parfois maniée de façon prescriptive sur ce que devrait être le périmètre d'action de l'État, alimentant des risques de biais idéologiques. En cela, elle est moins une notion juridique qu'une notion employée dans des débats sur le rôle économique de l'État¹⁰⁰, dans un contexte d'hésitation entre l'avènement d'un « *colbertisme high-tech* »¹⁰¹ et la « *fin du colbertisme* »¹⁰². Au moment de son apogée, dans les années 1990, cette notion s'impose finalement comme une justification positive à un rétrécissement du rôle de l'État sur des fonctions de conception, laissant l'exécution à d'autres acteurs (collectivités territoriales, opérateurs, secteur privé), sans toutefois véritablement en assumer ni les principes idéologiques sous-jacents ni les conséquences politico-administratives, créant ainsi des attentes nouvelles qui vont être rapidement déçues, sans faire disparaître les attentes plus traditionnelles¹⁰³.

Le développement de la référence à l'État stratège révèle aussi une interrogation plus opérationnelle sur les moyens d'action de l'État, en lien notamment avec l'émergence du « *new public management* »¹⁰⁴. Plusieurs rapports ont marqué cette interrogation : celui de François de Closets en préparation du X^e Plan (1989) ; celui de Christian Blanc, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général* (1993) ; celui de Jean Picq, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde* (1994). Avec le développement de la contractualisation, le rôle accru de l'Union européenne et des collectivités territoriales, l'émergence de nouvelles formes d'autorités comme les autorités publiques indépendantes, la référence à l'« État-stratège » est associée à une conception consistant à séparer les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle des fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution, ainsi qu'à renforcer l'autonomie des gestionnaires¹⁰⁵. Réapparaît alors une tension entre l'image d'un État qui resterait en retrait, répondant ponctuellement à des besoins sectoriels conjoncturels, et le souhait de redonner à l'État une capacité d'action stratégique de long terme commune à ses différents champs d'action, de l'État régalien à l'État providence en passant par l'État régulateur.

99. Philippe Bance, dir., *Quel modèle d'État stratège en France ?*, Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2016.

100. Cf. par exemple Pierre Bauby, *L'État stratège. Le retour de l'État*, Paris, Les éditions ouvrières, 1991.

101. Élie Cohen, *Le Colbertisme « high tech » : Économie des Télécom et du Grand Projet*, Vanves, Hachette Éducation, Coll. « Pluriel », 1992.

102. Philippe Delelis, « La fin du colbertisme », in Roger Faurou et Bernard Spitz (dir.), *Notre État. Le livre vérité sur la fonction publique*, Éd. Robert Laffont, 2001, p. 437 et suivantes.

103. Cf. Conseil d'État, Étude annuelle 2023, [L'usager du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique](#), septembre 2023.

104. Jacques Chevallier considère que l'avènement de la notion d'État stratège est « *concomitante au déclin de l'État providence* » et en même temps « *un facteur de rationalisation de l'action publique* » : « L'État stratège » in *Le temps de l'État, Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard 2007, pp. 372-285. Cf. aussi Lamine Tirera, *L'État stratège*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, Paris, L'Harmattan, 2018.

105. En ce qu'elle représente une nouvelle façon de répartir les compétences au sein de l'appareil administratif, la promotion de l'État stratège a pu, à cet égard, bénéficier de l'appui de plusieurs administrations qui y voyaient un moyen de répondre à leurs attentes, comme la déconcentration pour le ministère de l'intérieur, l'autonomie des gestionnaires pour la direction générale de l'administration et de la fonction publique (ci-après DGAFF) ou l'optimisation des dépenses publiques pour la direction du budget : cf. Philippe Bezès, « Le modèle de "l'État-stratège" » in *Sociologie du Travail* 47, n° 4 (2005), pp. 431-450.

L'évolution de la DATAR, emblème de l'époque du Plan, est révélatrice à cet égard : devenue Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) en 2005, puis Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale en 2009 (à nouveau « DATAR », l'attractivité ayant toutefois remplacé l'action régionale), Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2014¹⁰⁶ et enfin Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en 2020¹⁰⁷, cette structure a vu ses fonctions de prospective s'amenuiser, malgré certains travaux relativement récents¹⁰⁸, au profit d'une mission d'appui technique et financier auprès des collectivités territoriales.

Au-delà des ambiguïtés entourant la notion d'« État-stratège », la question paraît donc être davantage celle **d'un État capable de stratégie**, si ce n'est un État « *maître des horloges* »¹⁰⁹, à travers une action publique prenant en compte à la fois le temps long et le temps court : « *la figure de l'État stratège semble acquérir une nouvelle actualité mais en prenant une signification différente : celle d'un État capable de concevoir et de mettre en œuvre une politique cohérente de développement, donnant toute sa place à l'idée de transition écologique, et n'hésitant pas à utiliser les instruments d'action dont il dispose pour défendre et promouvoir les activités et entreprises jugées stratégiques* »¹¹⁰. La stratégie peut alors être appréhendée comme un horizon intermédiaire, de cinq à dix ans, afin de traduire les enjeux de temps long en mobilisant à la fois la décision politique, par les choix à faire, et l'ingénierie nécessaire à sa mise en œuvre.

Or, s'il y a un regain d'exigence stratégique dans le contexte actuel, l'État ne peut plus être le seul détenteur d'une vision de l'avenir de la société. Plus encore, l'action publique semble aujourd'hui confrontée à une crise du temps long.

106. En fusionnant avec le Comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

107. Issue de la fusion du CGET avec l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux et l'Agence du numérique.

108. Cf. les quatre scénarios de l'ouvrage de la DATAR *Aménager la France en 2020*, daté de 2002, ou encore le programme « Territoires 2040 » mené entre 2009 et 2012.

109. Philippe Delmas, *Le maître des horloges*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1991.

110. Jacques Chevallier, « Les configurations de l'État stratège » in *Revue française de finances publiques* 1, n° 152, 2020, pp. 27-33.

1.2. Une crise du temps long de l'action publique

L'action publique se déploie dans un contexte qui rend plus difficile la prise en compte du temps long, que ce soit du fait de la montée d'une forme de préférence collective pour le court terme, d'autant que les objectifs de long terme paraissent faire moins facilement consensus, ou que ce soit en raison de la montée en puissance de nombreux autres acteurs en mesure de développer leur propre pensée et gestion du temps long.

1.2.1. La pression de l'urgence

Temps long et temps court ne s'opposent pas forcément, on l'a dit : traiter les défis du temps long peut nécessiter des éléments de réponse à court terme et inversement. Toutefois, lorsque le souci du temps présent écrase tous les autres horizons, la capacité à conduire des politiques publiques de long terme s'en trouve affectée, alors même que les citoyens ont conscience de l'intérêt vital de telles politiques. Concilier ces différentes temporalités devient donc un enjeu déterminant pour les démocraties.

a) Penser le temps long en démocratie

• **La question d'une action publique de temps long se pose dès la naissance de la démocratie moderne.**

Pour certains penseurs, la démocratie se caractérise par construction par une « préférence pour le présent » voire par une forme de myopie¹¹¹. Cela s'inscrirait dans la volonté de la démocratie de se construire par **opposition à la vision religieuse et monarchique du monde**¹¹² qui était le propre des anciennes structures politiques et à tout ce qui pourrait limiter l'expression de la volonté populaire, pour au contraire valoriser les droits des générations présentes. Jean-Jacques Rousseau, dans son *Contrat social* (1762), énonçait ainsi : « *Le souverain peut bien dire : "Je veux actuellement ce que veut un tel homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir" ; mais il ne peut pas dire : "Ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore", puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir et puisqu'il ne dépend d'aucune volonté de consentir à rien de contraire au bien de l'être qui veut* »¹¹³. Le risque de court-termisme est en outre alimenté par des ressorts bien identifiés depuis Alexis de Tocqueville : déclin de la religion, tendance au conformisme entretenant des comportements individualistes tournés vers le temps présent, en lien avec la porosité entre les aspirations du citoyen et celles du consommateur à la recherche de son bien-être. La période révolutionnaire est d'ailleurs marquée

111. Pierre Rosanvallon, « La myopie démocratique » in *Commentaire* 2010/3 n° 131, automne 2010.

112. Pierre Rosanvallon, « Faire entrer le long terme en démocratie » in *Constructif* 2022/1, n° 61.

113. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou Principe du droit politique*, chapitre 2.1 : « Que la souveraineté est inaliénable », 1762.

par une mobilisation constante des citoyens électeurs dans une forme de présent permanent, de votes à répétition, correspondant à l'idée d'une société qui prétend se réinventer en permanence.

Au-delà de cette période particulière, la démocratie est aujourd'hui structurée par le **cycle électoral**, qui permet aux citoyens, à intervalle régulier, de désigner leurs représentants voire de trancher directement les questions soumises au corps électoral : dans tous les cas, les élections sont ainsi l'occasion de déterminer, à chaque fois, les priorités de l'action que vont conduire les pouvoirs publics dans les années qui suivent. Chaque consultation électorale est l'occasion de confirmer, de modifier ou de rompre avec la politique publique conduite jusqu'alors. Les alternances politiques, à la suite des élections, peuvent donc se traduire par des modifications importantes des politiques publiques, ce qui est leur vocation même : elles entraînent en principe la **mise en œuvre rapide des orientations sur lesquelles les nouveaux gouvernants se sont engagés auprès de leurs électeurs**.

En France, les **élections présidentielles** sont, sous la V^e République, l'occasion par excellence d'un débat sur les grandes options des politiques publiques pour les années à venir présentées par les différents candidats et entre lesquelles le peuple souverain est appelé à choisir. Les premiers mois du mandat du nouveau Président de la République sont ainsi souvent dominés par l'adoption et la mise en œuvre des principales mesures présentées pendant la campagne par le candidat finalement élu, qui ont souvent valeur de symbole et constituent des « marqueurs » du mandat à venir : c'est ce qu'illustrent les ordonnances réformant le code du travail et la suppression de l'impôt sur la fortune après l'élection d'Emmanuel Macron en 2017, la création des contrats de génération et la légalisation du mariage pour les couples de même sexe après celle de François Hollande en 2012 ou encore la défiscalisation des heures supplémentaires et l'instauration de peines minimales en cas de récidive, dites « peines plancher » après celle de Nicolas Sarkozy en 2007, pour ne pas remonter jusqu'à l'abolition de la peine de mort et le passage à la retraite à 60 ans après l'élection de François Mitterrand en 1981 ou l'abaissement à 18 ans de l'âge de la majorité ainsi que la légalisation de l'interruption volontaire de grossesse après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Les élections législatives, notamment lorsqu'elles n'ont pas lieu dans la foulée du scrutin présidentiel, obéissent à la même logique et peuvent conduire, notamment en cas d'alternance politique, à l'adoption rapide de mesures symboliques fortes portées lors de la campagne du camp politique qui a obtenu la majorité, comme les privatisations des entreprises publiques nationalisées après les élections législatives de 1986 ou le vote de la semaine de 35 heures de travail après celles de 1997. Il en va de même au niveau des territoires, notamment lors des scrutins qui conduisent au renouvellement complet des assemblées délibérantes et des exécutifs des territoires concernés, ce qui est le cas pour les communes et les régions.

Les échéances électorales étant déterminantes pour les gouvernants, tant pour leur maintien en fonction que pour la poursuite des politiques qu'ils entendent mener, l'horizon du prochain scrutin commande **d'obtenir des résultats avant la tenue de cette échéance**, pour répondre aux attentes légitimes des électeurs. Cela a un effet puissant d'accélération de la mise en œuvre des politiques publiques considérées comme prioritaires, parfois **au détriment des mesures ou actions de long terme**,

dans la mesure où leurs effets ne pourront éventuellement être connus qu'à moyen ou long terme, ainsi que de celles qui nécessiteraient un temps de préparation et de conception plus long. Le risque est donc de donner la préférence, notamment à proximité des échéances électorales, à des solutions ayant un effet rapide au détriment de celles qui peuvent être plus structurantes à moyen ou long terme mais moins visibles à court terme. C'est, par exemple, ce qui distingue, dans la stratégie de maîtrise des finances publiques, la politique dite du « coup de rabot », consistant en une réduction générale des dépenses allouées à différentes politiques publiques, des réformes analysant les déterminants structurels de la dépense publique dans certains secteurs ciblés, comme le logement, l'éducation ou la santé, par la redéfinition du périmètre ou des instruments de l'action publique¹¹⁴.

La préférence donnée aux gains de court terme peut même aller jusqu'à **ignorer les difficultés susceptibles de se révéler sur le long terme**. À l'inverse, la crainte du « coût politique » de court terme **peut aussi parfois conduire à des formes d'inaction, ou d'allongement du processus de décision** : c'est en particulier le cas dans des contextes de fortes incertitudes où la prise de risque n'est pas valorisée¹¹⁵, ou à propos de sujets marqués par des controverses alimentées par des biais cognitifs paralysant le débat public, faute de pouvoir dégager un constat objectivement partagé sur la réalité des enjeux. Le partage de la connaissance reste en effet une condition forte des régimes démocratiques dans la recherche de solutions rationnelles (*cf. infra*).

La prédominance du temps court est accentuée par la place croissante qu'occupent les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le débat public¹¹⁶, notamment **les réseaux sociaux**, comme le Conseil d'État l'avait analysé dans son étude annuelle de 2022¹¹⁷. Ces derniers structurent la vie démocratique par la hiérarchisation des sujets faisant l'actualité et par la forme d'instantanéité qu'ils imposent, conduisant les responsables publics à s'exprimer et se positionner presque instantanément sur les débats au fur et à mesure qu'ils y émergent¹¹⁸, qui plus est sous une forme particulièrement ramassée permettant difficilement l'expression d'une position nuancée et complexe et favorisant les prises de position simples et tranchées. La **montée en puissance des chaînes d'information en continu** contribue à cette accélération et à cette polarisation du débat public, à travers la mise en avant successive de thèmes sous un angle volontiers tranché voire polémique pour attirer et retenir les téléspectateurs, tout comme les réseaux sociaux

114. Maya Bacache-Beauvallet, Dominique Bureau, Francesco Giavazzi et Xavier Ragot, « Quelle stratégie pour les dépenses publiques ? », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 43, juillet 2017.

115. Cf. CE, [La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse](#), Étude, avril 2018.

116. Cf. Zaki Laïdi, *La tyrannie de l'urgence*, Éditions Fides, 1999.

117. CE, Étude annuelle 2022, [Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique](#), septembre 2022.

118. Ces phénomènes conduisent donc certains à penser que « *les réseaux sociaux et la numérisation de l'espace public rendent presque impossible l'inscription de la politique démocratique dans le temps long* » : Dominique Reynié et Olivier Labesse, « La politique face au défi du temps long », *Stratégies*, 24 mars 2022. Sur l'étude sociologique des phénomènes de propagation induits par les réseaux sociaux, voir aussi Dominique Boullier, *Propagations. Un nouveau paradigme pour les sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 2023.

qui cherchent à capter le plus longtemps possible l'attention de leurs utilisateurs, dans une logique toujours plus forte de « l'économie de l'attention ».

Très tôt, des dispositifs institutionnels ont pourtant été mis en place pour limiter le risque de court-termisme : l'allongement des mandats par rapport aux mandats très courts de l'époque révolutionnaire et, surtout, le choix dès 1795 du bicamérisme¹¹⁹, qui vise précisément à favoriser une réflexion balancée permettant une meilleure prise en compte des enjeux du temps long.

Certains auteurs évoquent aujourd'hui l'existence d'une « **démocratie du public** »¹²⁰ ou d'une « **démocratie d'opinion** », marquée par une attention continue à l'état des opinions indépendamment des échéances électorales, en particulier par l'intermédiaire des instituts de sondage¹²¹. Poussant la logique à son terme, certains évoquent l'instauration de mécanismes de mandat impératif et de procédure de révocation des élus en cours de mandat, ce qui, toutefois, nécessiterait une révision de la Constitution puisque son article 27 dispose que tout mandat impératif est nul.

- Il reste que **les démocraties disposent, pour penser une action publique dans le temps long, d'atouts certains** : d'une part, elles se fondent sur une procédure organisée, reconnue et donc légitime pour la dévolution du pouvoir, ce qui assure, par-delà les alternances politiques, une forme de stabilité supérieure, ainsi que la construction de choix éclairés ; d'autre part, le principe de l'État de droit, qui constitue l'un des piliers de la démocratie, repose notamment sur le principe de la hiérarchie des normes qui veut que les normes les plus élevées, celles dont l'importance est la plus grande et qui sont généralement inscrites dans la Constitution ou les traités, sont précisément à l'abri des alternances politiques classiques : c'est ainsi qu'ont été inscrites dans la Constitution de la V^e République, par exemple, l'interdiction de la peine de mort ou la liberté de recourir à l'avortement.

Inversement, la difficulté à penser le temps long n'est pas spécifique aux démocraties. Les régimes autoritaires la connaissent aussi, même si elle prend une autre forme puisque l'action publique y est dictée par la vision que l'autocrate se fait des priorités de l'avenir ; celles-ci peuvent être d'ailleurs totalement éclipsées au profit du souci de se maintenir au pouvoir dans un contexte dans lequel l'absence d'échéance électorale réelle identifiée peut se traduire par une crainte permanente de la révolution, y compris de palais, sans parler de la crainte – ou de l'espoir – de la disparition physique du dictateur... Le dictateur ne parvient généralement pas mieux que les dirigeants des régimes démocratiques à penser l'avenir, malgré le mythe du despote éclairé, même s'il lui est évidemment plus facile d'imposer l'éventuelle conception qu'il s'en fait, voire de la maintenir contre vents et marées lorsqu'elle s'avère erronée (que l'on songe, par exemple, au maintien des guerres coloniales par la dictature portugaise jusqu'au mitan des années 1970 au nom d'une vision fantasmée d'un empire portugais éternel, malgré l'opposition croissante de la population et de l'armée sans parler du coût humain, économique et financier ainsi

119. Seule l'éphémère II^e République (1848-1851) reviendra sur ce choix en renouant avec le moncamérisme de la période 1789-1795.

120. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

121. Loïc Blondiaux, « Le règne de l'opinion. Chronique d'une prise de pouvoir », *Le Débat* 1996/1 n° 88, janvier-février 1996.

que diplomatique). De même, le texte constitutionnel n'a le plus souvent qu'une portée purement théorique dans les régimes dictatoriaux, qui ne connaissent généralement de hiérarchie des normes que celle de la volonté du guide suprême, comme l'illustre par exemple le contraste entre les nombreux droits garantis par la constitution soviétique de 1936 et leur violation systématique par les purges répétées ordonnées par Staline...

• Néanmoins, **le sentiment d'une situation dans laquelle se succèdent les crises conduit à un besoin de protection immédiate qui tend à renforcer la préférence pour le présent** et peut reléguer au second plan la poursuite des chantiers de plus long terme.

Depuis le milieu des années 2000, la France a ainsi été successivement affectée par la crise économique et financière de 2008-2009, la crise de la zone euro en 2010-2012, la crise sécuritaire liée aux attentats islamistes en 2015-2016, la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 en 2020-2021 et enfin la crise provoquée par l'agression russe contre l'Ukraine, autant d'épisodes ayant justifié la conception et la mise en œuvre de « plans d'urgence » ou de « dispositifs exceptionnels de crise ». La **multiplication des régimes juridiques d'exception**, à travers notamment les différents états d'urgence¹²², fréquemment mis en œuvre dans la période récente (2015-2017 à la suite des attentats de Paris et de Saint-Denis du 13 novembre 2015, 2020-2021 pour l'état d'urgence sanitaire mis en place pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 et mai 2024 dans le contexte des émeutes en Nouvelle-Calédonie) traduit également ce besoin de protection immédiate des populations, par l'élaboration et la mise en œuvre de législations de circonstance, dérogoires au droit commun et par nature temporaires.

Or, faute pour l'agenda politique d'être extensible, notamment au regard des contraintes de communication publique et de l'examen des textes par le Parlement, cet état que certains qualifient même de crise permanente (ou « permacrise ») n'est pas sans affecter la gestion des enjeux de long terme dont les responsables publics ont par ailleurs la charge, qu'il s'agisse de la transition démographique, du changement climatique ou encore du modèle éducatif, qui ont tendance à se trouver ainsi parfois relégués au second plan des priorités politiques. En effet, il remet en cause la perspective d'un temps législatif qui, par sa nature même de processus délibératif, serait en capacité de se détacher des seules contingences du présent pour mieux inscrire l'action de l'État dans le temps¹²³.

En témoigne une situation d'instabilité normative générant un double risque d'aveulement : d'une part, une perte de la mémoire de ce qui a déjà été mis en œuvre et des enseignements à en tirer pour l'avenir ; d'autre part, une difficulté croissante à concevoir des dispositifs suffisamment pérennes pour mieux se projeter au regard des enjeux de long terme.

122. CE, Étude annuelle 2021, [Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes](#), septembre 2021.

123. Cf. Jean-Denis Combexelle, *Les normes à l'assaut de la démocratie*. Éd. Odile Jacob, 2024.

b) L'instabilité du temps normatif, facteur aggravant

- Ce « règne du temps court » se conjugue au réflexe du recours à la norme, qui est souvent perçue comme la réponse la plus directe et la plus simple, parmi les outils de l'action publique, ainsi que la mieux à même de satisfaire dans l'immédiat la demande sociale. Il ne s'agit pas de faire par principe de la stabilité de la norme une condition d'une réussite de l'action publique sur le temps long : la modification de la norme peut être parfaitement justifiée dans une logique de temps long, pour adapter le cadre normatif à l'évolution des enjeux technologiques par exemple ou pour tenir compte des limites que fait apparaître sa mise en œuvre ; mais lorsque la norme est modifiée trop souvent, lorsque ces modifications sont réalisées sans véritable évaluation, sans répondre à une nécessité opérationnelle clairement établie, cette évolution devient une instabilité susceptible de compliquer inutilement son application et de brouiller le message qu'elle porte sur les objectifs poursuivis, sans parler du temps que les auteurs des révisions normatives doivent y consacrer plutôt qu'aux enjeux du temps long. Le constat que le Conseil d'État avait dressé dans son étude annuelle de 2016 sur la simplification et la qualité du droit¹²⁴ reste à cet égard d'actualité. Selon une logique performative, l'annonce d'un projet de loi ou d'une proposition de loi tend à être utilisée pour répondre à l'émotion suscitée par un événement, un scandale, une polémique ou un fait divers.

Le recours fréquent à la norme comme instrument de communication politique met par ailleurs en difficulté les administrations centrales. Ce phénomène peut être entretenu par une certaine instabilité dans les fonctions ministérielles, au moins pour certains, et un positionnement des cabinets, qui tendent à jouer un rôle d'accélération de la réponse aux urgences parfois artificielles de la communication, d'autant que certains de leurs membres peuvent manquer d'expérience. Les contacts directs et réguliers entre les ministres et leurs directeurs d'administration peuvent en être réduits, ce qui ne facilite pas la bonne inscription de l'action publique dans le temps long. La tendance à mobiliser les administrations pour répondre à des urgences éphémères voire artificielles présente le risque d'un **épuisement des acteurs de l'administration** dans une logique purement réactive, au détriment du temps nécessaire à des réflexions prospectives, à l'élaboration d'une action stratégique en lien avec les ministres ainsi qu'à l'accompagnement des acteurs de terrain, des collectivités et services concernés par la mise en œuvre des politiques publiques, dont les effets sont souvent plus déterminants que la seule édicton d'une nouvelle règle.

Mais l'attention portée à la norme peut aussi être entretenue, dans une certaine mesure, par la façon dont **le contentieux** intervient dans la mise en œuvre d'une politique publique, voire par une tendance à la judiciarisation de la société. Cela pose notamment la question de la complexité de l'appareil normatif, y compris de la tendance à fixer des objectifs chiffrés dans la loi et de la question qui en résulte quant à l'office du juge (cf. partie 2.1.1).

- La multiplication des réformes et modifications législatives ou réglementaires crée les conditions d'une « instabilité normative ». Ces dernières années, l'utilisation récurrente de la procédure accélérée prévue à l'article 45 de la Constitution,

124. CE, Étude annuelle 2016, [Simplification et qualité du droit](#), septembre 2016.

consistant à ne prévoir qu'une seule lecture dans chaque chambre avant la réunion d'une commission mixte paritaire – qui n'était pensée à l'origine que comme une procédure exceptionnelle – entretient par ailleurs ce risque d'instabilité en raccourcissant le temps de réflexion parlementaire face à la succession de textes législatifs afférents à un même champ de politique publique.

Selon les derniers indicateurs de suivi de l'activité normative, datant de 2025¹²⁵, 1 046 lois ont été promulguées entre 2004 et 2024, soit une moyenne d'un peu plus de 50 lois par an. Le nombre d'articles législatifs est ainsi passé de 56 315 en 2004 (31 171 articles codifiés et 25 144 non codifiés) à 96 361 en 2025 (61 183 codifiés et 35 178 non codifiés), ce qui représente une hausse de plus de 71 % – même si on constate une certaine stabilisation entre 2024 et 2025. Ces évolutions sont la résultante de différents facteurs : la technicité des matières appelant des précisions de plus en plus fines, l'appétence du législateur pour des normes plus détaillées – parfois discutable au regard de la distinction opérée par les articles 34 et 37 de la Constitution entre le champ de la loi et celui du règlement, souvent sur fond de méfiance à l'égard des administrations chargées de la mise en œuvre – mais aussi une sédimentation de dispositifs générés par la multiplication de réformes successives répondant parfois à des injonctions contradictoires.

Le code pénal et le code de procédure pénale font à cet égard l'objet de très fréquentes révisions pour renforcer, en réponse à telle ou telle émotion de l'opinion publique, la répression de tel type de crimes ou de délits particulièrement mis en lumière par l'actualité.

La succession des **lois sur le contrôle de l'immigration** constitue également un exemple d'instabilité normative qui vise à répondre à une attente sociale dans un contexte de dénonciation régulière d'une impuissance publique à le faire. Depuis 2015, quatre lois structurantes ont été prises en la matière : la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, qui a notamment institué une procédure accélérée d'examen des demandes d'asile et créé une procédure de recours suspensif accélérée devant un juge unique de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour les demandeurs d'asile ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement ; la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, qui a en particulier généralisé la carte de séjour pluriannuelle et qui a fait de l'assignation à résidence la mesure de droit commun en matière de privation de liberté des étrangers en matière d'expulsion, et non le placement en centre de rétention administrative ; la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, qui a notamment prévu un raccourcissement du délai pour déposer une demande d'asile, le doublement de la durée maximale de rétention administrative et l'extension du « passeport talent » aux salariés d'entreprises innovantes ; l'ordonnance n° 2020-1733 portant partie législative du code ; enfin, la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, qui a prévu la possibilité pour les travailleurs en situation irrégulière exerçant dans des métiers en tension (BTP, restauration, etc.) de se voir délivrer à titre exceptionnel une carte de séjour « travailleur temporaire » ou « salarié »,

125. <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme>

qui a conditionné la demande d'une première carte de séjour pluriannuelle au fait d'avoir une connaissance minimale de la langue française et qui a entendu faciliter l'éloignement des étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public en permettant l'expulsion des étrangers réguliers, même présents depuis longtemps en France ou ayant des liens personnels et familiaux, condamnés notamment pour des crimes ou délits passibles d'au moins 3 à 5 ans de prison ou impliqués dans des violences contre des élus ou des agents publics. En parallèle, a été négocié depuis 2020 au niveau européen le pacte sur la migration et l'asile, qui redéfinit le cadre européen de l'asile par des règles uniformes pour l'identification des ressortissants de pays tiers à leur arrivée, une base de données communes pour détecter les mouvements irréguliers et la mise en place d'un mécanisme de solidarité entre les États membres. Adopté le 10 avril 2024 par le Parlement européen et le 14 mai 2024 par le Conseil, il nécessitera ensuite une adaptation du droit national, sur le plan législatif comme réglementaire. En soi, l'intervention répétée du législateur n'est pas nécessairement problématique eu égard à la complexité des enjeux traités et au caractère très évolutif de la réalité de ces questions. Mais cette succession rapide de textes contribue encore à rendre ce droit plus complexe notamment pour ceux chargés de leur mise en œuvre, avec une évaluation souvent insuffisante des textes avant leur modification et sans nécessairement privilégier **un effort pour simplifier le droit préexistant**¹²⁶.

La fréquente révision d'une norme **ne traduit toutefois pas nécessairement une remise en cause des objectifs de long terme poursuivis** par la politique publique. Cela peut révéler une difficulté à trouver les modalités d'application adéquates pour décliner la politique publique en cause : en effet, il apparaît fréquemment que le consensus qui peut entourer l'objectif affiché d'une politique publique apparaisse plus fragile lorsqu'il s'agit de poser des mesures concrètes eu égard à leurs effets de court terme. Cela peut aussi résulter d'une inadaptation des dispositifs d'une politique publique par rapport à l'objectif qu'elle poursuit, faute d'avoir été suffisamment préparés et élaborés.

La multiplication des dispositifs applicables dans la **politique du logement** et leurs trop fréquentes réformes sont par exemple révélatrices d'une réflexion insuffisante quant à leurs effets sur le long terme, s'inscrivant selon des logiques compartimentées, entre les subventions (aides à la construction de logements sociaux, aides à la rénovation urbaine, aides à l'amélioration de l'habitat), les prestations sociales (aides personnalisées au logement, allocation de logement familiale, allocation de logement sociale), les instruments fiscaux (taxation des transactions, de la détention, des revenus locatifs et des plus-values, dispositif d'incitation à l'accession, exonérations fiscales pour le secteur des HLM), les produits de financement (prêts au logement

126. Dans son [avis](#) du 15 février 2018 sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, le Conseil d'État regrettait ainsi « que le projet ne soit pas l'occasion d'une simplification drastique des dispositifs qui, au fil de la sédimentation des dispositions, se multiplient et se déclinent en variantes dont la portée, le régime ou les conditions diffèrent marginalement, sans que cette sophistication n'entraîne un surcroît d'efficacité. Pour s'en tenir au droit de l'éloignement, le code de l'entrée, du séjour et du droit d'asile ne compte aujourd'hui pas moins de neuf catégories différentes de mesures d'éloignement, dont certaines se subdivisent elles-mêmes en sous-catégories, régies par des règles différentes (...) ».

social et à l’accession privée) et des outils de nature juridique (encadrement des relations entre les locataires et les bailleurs, règles d’urbanisme, normes d’habitat)¹²⁷.

À cet égard, l’instabilité normative n’est pas le propre de la loi mais **concerne aussi l’action du pouvoir réglementaire**. Ainsi, la prime de transition énergétique – dite « MaPrimeRénov’ » – issue de l’article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, visant à lutter contre les passoires énergétiques en matière de logement, a fait l’objet d’un décret d’application modifié à neuf reprises en cinq ans¹²⁸ : le dispositif a notamment été régulièrement ajusté quant aux bénéficiaires de l’aide financière (propriétaires occupants et propriétaires bailleurs), aux immeubles concernés (les logements construits il y a 15 ans ou plus en métropole), les travaux éligibles et les conditions d’octroi de l’aide.

Des revirements rapides peuvent également être constatés, notamment lorsqu’il s’agit de mettre en œuvre concrètement des objectifs ou des dispositifs visant à contraindre des pratiques ou des comportements largement répandus. Ainsi, alors que la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets avait prévu la réduction par deux de la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers d’ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020 et fixé un objectif dit de « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l’horizon de 2050, des assouplissements ont très vite été apportés par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l’artificialisation des sols et à renforcer l’accompagnement des élus locaux, tandis que des initiatives parlementaires plus récentes envisagent même l’abrogation de l’objectif de réduction fixé pour 2030 (voir ainsi la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l’artificialisation concertée avec les élus locaux, déposée en novembre 2024 et adoptée en première lecture au Sénat en mars 2025). De même, la pérennité du dispositif des zones à faibles émissions (ZFE), institué par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités et qui avait été étendu par la loi du 22 août 2021 précitée à toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants en cas de dépassements des valeurs de particules fines recommandées par l’Organisation mondiale de la santé (OMS) sur au moins trois des cinq dernières années civiles, qui visait à remettre en cause un certain nombre de pratiques contribuant à la dégradation de la qualité de l’air, est déjà remise en cause pour des raisons d’acceptabilité sociale.

- L’instabilité et la complexité de la norme peuvent aussi résulter de la multiplication des **régimes dérogatoires**, qui peuvent conduire, lorsqu’ils sont trop importants, à réinterroger le bien-fondé même des objectifs poursuivis par les dispositions de droit commun. La mise en place de dérogations peut concerner ponctuellement certains projets faisant face à des échéances spécifiques, comme ce fut le cas pour la reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris ou l’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Mais, au-delà, la création de dispositifs particuliers a tendance à se développer de plus en plus dans certaines branches

127. Cour des comptes, [Restaurer la cohérence de la politique du logement en l’adaptant aux nouveaux défis. Les enjeux structurels de la France](#), novembre 2021.

128. Le décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique a été modifié dernièrement par le décret n° 2025-545 du 16 juin 2025.

du droit : souvent présentés comme répondant à un objectif de simplification, ces régimes peuvent paradoxalement entraîner davantage de complexité et de confusion faute d'être accompagnés d'une évaluation solide de leur mise en œuvre et de leur efficacité et d'une réflexion plus globale sur l'articulation avec les dispositions de droit commun restant par ailleurs en vigueur, voire sur une réévaluation des dispositions de droit commun. L'équilibre est toujours délicat entre la rapidité et la simplicité d'une procédure d'autorisation par exemple et l'instauration de garanties procédurales, impliquant certes des délais d'instruction et de consultation mais permettant, notamment, une meilleure association des personnes concernées pouvant contribuer à des projets mieux conçus et acceptés.

Ainsi en est-il par exemple des dispositions relatives à la participation du public. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « loi Grenelle 2 ») avait réaffirmé, en matière environnementale, le caractère de droit commun des procédures d'enquêtes publiques, en alignant son champ d'application, à quelques rares exceptions¹²⁹, sur celui de l'évaluation environnementale et des principaux régimes d'autorisation de projets (notamment les installations classées et les autorisations de la police de l'eau). Bien que cela ait été perçu, à l'époque, comme une simplification, d'autres modalités particulières de participation du public se sont développées par la suite : la participation du public par voie électronique s'est élargie avec un changement de nature important tenant à l'absence des garanties que peut apporter un tiers organisateur (comme le commissaire-enquêteur dans les enquêtes publiques)¹³⁰, la durée de l'enquête publique a été modulée selon que le projet fait ou non l'objet d'une évaluation environnementale (15 ou 30 jours)¹³¹ ; plus récemment, un dispositif de consultation du public *ad hoc* de trois mois, lui-même assorti d'exceptions, a été créé dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale en mixant des éléments de l'enquête publique et de la participation par voie électronique, dans une logique de réduction des délais d'instruction¹³².

129. Étaient alors exclus de l'enquête publique les zones d'aménagement concerté et les projets de caractère temporaire ou de faible importance.

130. Pour les autorisations environnementales, la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) avait notamment réservé l'enquête publique aux projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale ; dans les autres cas, l'autorité administrative pouvait apprécier si l'enquête publique était justifiée au regard des impacts et des enjeux socio-économiques du projet.

131. Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (art. 3).

132. Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (art. 4) ; décret n° 2024-742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement.

- Cette instabilité normative n'est pas sans entraîner, pour les agents chargés de préparer les politiques publiques, de les mettre en œuvre et de les contrôler, **une perte de repères voire de sens** pour leur action¹³³. Il n'est pas rare qu'une administration soit saisie d'un projet de réforme législative alors même que les décrets d'application de la précédente réforme n'ont pas encore été pris ni que ses effets aient été étudiés dans le cadre d'une évaluation. Tel est le cas, par exemple, de la législation de la sécurité sociale, pour laquelle l'annualité de la loi de financement de la sécurité sociale peut conduire à ce que les décrets d'application de la précédente loi soient préparés en marge de l'élaboration de la suivante. Le contrôle par les agents des finances publiques ou des agents de l'Urssaf¹³⁴ des déclarations de particuliers ou d'employeurs pour le paiement des impôts et cotisations sociales, quant à lui, peut s'avérer d'une redoutable complexité si le droit qu'il s'agit de vérifier évolue d'année en année. Associée à une forte rotation des agents des administrations centrales, il en résulte une perte de mémoire certaine des raisons ayant justifié la création, la modification puis la suppression de tel ou tel dispositif.

Pour les citoyens, cette instabilité souligne en creux une forme d'**impuissance publique chronique**, faute pour les textes en vigueur d'avoir su répondre aux difficultés qu'ils étaient pourtant censés résoudre ou même d'avoir simplement reçu une pleine application, comme l'avait relevé l'étude annuelle du Conseil d'État pour l'année 2023. Or il convient de laisser le temps à une stratégie de produire ses effets, dès lors *a fortiori* que certaines mutations répondant à des enjeux de temps long supposent de reposer sur une vision collective suffisamment stable.

1.2.2. La crise du consensus sur les actions de long terme

Inscrire l'action publique dans le temps long implique d'être en mesure de se fixer des objectifs éloignés dans le temps et de s'y tenir : le maintien de la cohésion sociale est une fonction essentielle de l'État et, en démocratie, ces objectifs ont vocation à être suffisamment partagés pour permettre le développement d'une action publique suivant une stratégie, qui doit rester capable de s'adapter et même, si nécessaire, de réinterroger les choix initiaux. Pour être en mesure de se déployer sur le temps long, l'action publique doit souvent reposer sur des compromis acceptés par le plus grand nombre et sur la recherche, autant que possible, de consensus sur les grands enjeux.

Pour autant, le maintien d'un consensus, au moins sur les grandes orientations engageant l'avenir de la Nation, apparaît actuellement fragilisé par une remise en cause plus systématique des choix effectués, du fait de plusieurs évolutions.

133. Parmi les multiples causes aux difficultés d'attractivité de la fonction publique, France Stratégie souligne que « *l'attachement au sens est autant une force qu'un point de fragilité pour l'attractivité, tant il est porteur d'un risque élevé de désillusion et de désenchantement : 49 % des salariés du public (fonctionnaires et contractuels) qui souhaitent rejoindre le secteur privé le veulent car "ils ont le sentiment que ce qu'ils font dans le secteur public n'a plus de sens"* » : France Stratégie, [Travailler dans la fonction publique. Le défi de l'attractivité](#), décembre 2024, p. 241.

134. Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

▪ **Une polarisation accrue du débat public et une crise de la pratique du compromis**

Jusque dans les années 1970, les priorités des politiques publiques faisaient l'objet d'un assez large consensus, à une époque de reconstruction du pays, d'équipements nouveaux et d'amélioration du niveau de vie portée par l'expansion économique des « Trente glorieuses », comme cela se traduisait dans les premières décennies du Plan (cf. *supra* 1.1.2). Le **changement de contexte** dû notamment à l'entrée dans une succession de crises économiques à partir des chocs pétroliers de 1973 et 1979 et à une France globalement mieux équipée (malgré certains écarts régionaux persistants en métropole et dans les outre-mer) a réinterrogé la capacité de l'action publique à faire consensus sur des objectifs de long terme.

En outre, la **polarisation des opinions** est devenue une tendance lourde dont les causes sont multiples et qui touche la plupart des démocraties européennes et même occidentales, comme en témoigne l'évolution du débat public depuis les États-Unis jusqu'en Italie, en passant par les Pays-Bas ou Israël. Cette évolution concerne également la France, ainsi que le Conseil d'État l'a souligné à plusieurs reprises dans ses précédentes études. Dans un contexte d'« archipélisation de la société » française¹³⁵, où coexistent différents groupes composés en fonction d'affinités, de modes de vie ou encore de conceptions différentes de l'avenir du monde, les réseaux sociaux contribuent à cette forme de radicalisation des expressions, les algorithmes ayant tendance à favoriser les contenus les plus polémiques dans la mesure où ce sont ceux qui retiennent le plus et le plus longtemps l'attention des internautes, enjeu essentiel dans « l'économie de l'attention ». Avec les systèmes de filtrage utilisés, cela génère des « bulles informationnelles » qui se développent et se propagent, au risque d'enfermer leurs utilisateurs dans une vision du monde qu'ils ne veulent plus voir remise en cause, favorisant l'émergence des « réalités alternatives », et qui évitent que les faits objectifs ne viennent fragiliser telle ou telle croyance ; cela entretient des biais de confirmation consistant à privilégier les informations et messages en accord avec cette vision¹³⁶.

Les études annuelles relatives au dernier kilomètre de l'action publique et à l'exercice de la souveraineté aujourd'hui ont par ailleurs souligné la **dégradation du lien de confiance entre les représentés et les représentants**, fragilisant encore davantage la possibilité de construire une action publique sur le temps long. D'autant que cette crise de confiance, dans la mesure où elle résulte en partie d'une crise d'efficacité de l'action publique, conduit à privilégier les actions ayant des effets rapides si ce n'est immédiats, afin d'apporter une réponse aux attentes de citoyens qui doutent de l'efficacité de l'action publique et réclament toujours davantage des résultats tangibles, y compris dans des domaines où l'action prend par construction du temps comme par exemple en matière d'éducation, de santé ou de logement¹³⁷.

135. Jérôme Fourquet, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Seuil, 2019.

136. CE, *Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique*, op. cit., p. 129-130.

137. CE, *L'usager du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, op. cit., pp. 161-173. CE, *La souveraineté*, op. cit., pp. 396-400.

Ainsi, 45 % des Français évoquent en premier lieu la méfiance pour exprimer leur état d'esprit actuel, loin devant l'Italie (31 %), l'Allemagne (25 %), et les Pays-Bas (16 %) ¹³⁸. Plus spécifiquement, 74 % des Français n'auraient pas du tout ou plutôt pas confiance dans la politique, en particulier dans les institutions nationales ¹³⁹ et 43 % se disent par ailleurs « en colère et contestataires » même si 54 % se disent « mécontents mais pas en colère » ¹⁴⁰. La vision du futur exprimée reste à cet égard négative : 87 % des sondés estiment que la France est en déclin, 53 % considérant néanmoins que ce n'est pas irréversible ¹⁴¹... et si 65 % estiment le système démocratique irremplaçable, 78 % jugent qu'il fonctionne plutôt mal en France et que leurs idées ne sont pas bien représentées ¹⁴².

Pour sa part, France Stratégie, à l'occasion de son rapport *Soutenabilités !* de mai 2022, dresse un constat similaire d'une défiance grandissante des citoyens à l'égard de la chose publique, en liant en particulier ce constat à deux éléments : d'une part, l'incapacité, du moins telle que perçue par une majorité de citoyens, de l'action publique et de la représentativité politique à résoudre les conflits posés par les enjeux du temps long ; d'autre part, un « *déclin marqué des structures d'engagement collectif traditionnelles, artisanes comme syndicales* » ¹⁴³.

L'ensemble de ces évolutions tend à **fragiliser la possibilité de compromis** pour projeter les politiques publiques dans le temps long. Non pas qu'il faille s'inscrire dans la recherche d'une unanimité suspecte ou illusoire : la démocratie repose sur la diversité des opinions et l'existence de choix légitimés par le suffrage universel à l'issue d'un débat public ouvert, dans le respect des droits fondamentaux. Pour autant, définir les grandes orientations de long terme – c'est-à-dire dégager la vision d'une société désirable et de l'avenir de la Nation sur le temps long – et concevoir des stratégies en phase avec ces orientations supposent une compréhension commune des enjeux, ainsi qu'un processus dont la légitimité repose sur la capacité à faire sens pour le plus grand nombre, ce qui implique de construire les compromis nécessaires. Pour cela, l'objectivation des constats est déterminante.

138. CEVIPOF, *Baromètre de la confiance politique, vague 16*, 2025, pp. 7 et 9.

139. *Ibid.* p. 27-29. Les collectivités territoriales bénéficient d'une certaine confiance (58 % pour les conseils municipaux, 50 % pour les conseils départementaux, 49 % pour les conseils régionaux), avec une différence marquée pour les pouvoirs publics nationaux (23 % pour le Gouvernement, 24 % pour l'Assemblée nationale, 26 % pour l'institution présidentielle et 32 % pour le Sénat).

140. CEVIPOF, Fondation Jean Jaurès, Institut Montaigne et *Le Monde*, *Fractures françaises, vague 12*, 2024, p. 7.

141. *Ibid.*, p. 19. Il est à noter que cette défiance ne s'exprime pas forcément à l'égard des administrations elles-mêmes, mais plutôt vis-à-vis du fonctionnement politique : 80 % des Français gardent confiance dans l'armée et 70 % dans l'école, même si 52 % considèrent également que cette dernière ne donne pas la même chance de réussite à tout le monde (p. 27).

142. *Ibid.*, p. 93-94.

143. France Stratégie, *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique*, mai 2022, pp. 79 et suivantes. Pour France Stratégie, « *plus défiants et plus abstentionnistes, plus "désaffiliés" politiquement, les Français n'en sont pas pour autant nécessairement moins informés ni moins désireux de faire entendre leur voix. Ils sont plus nombreux, en particulier parmi les plus jeunes générations, à privilégier des moyens qui leur paraissent moins "passifs" ou intermittents que le vote pour porter des revendications : manifestations, boycott, campagnes sur les réseaux sociaux et bien sûr, mobilisations locales, etc. La France se caractérise ainsi par un fort niveau d'engagement protestataire (...). L'une des explications de ces spécificités françaises peut être liée à une faiblesse historique des mouvements collectifs en France corrélée au rôle important de l'État (...) et à une pratique du pouvoir particulièrement "verticale"* » (pp. 86-87).

▪ **Une difficulté croissante à dégager un constat partagé ou au moins objectif**

Une stratégie de temps long suppose au préalable un diagnostic aussi objectif et précis que possible sur les tendances à l'œuvre, afin d'être en mesure de se projeter dans l'avenir. Le risque que fait courir la remise en cause de la possibilité même d'établir des diagnostics objectifs est d'autant plus lourde de conséquences que les sujets à traiter sont complexes et de plus en plus techniques, qui plus est dans le contexte de défiance rappelé plus haut.

Dans cette perspective, des **instances collégiales** (hauts conseils, conseils d'orientations, etc.) ont été mises en place dans divers champs de politiques publiques, pour contribuer à faire émerger ces diagnostics objectifs faute d'y parvenir par le jeu habituel de la presse et de l'opinion publique, en cherchant à s'appuyer sur des experts et des personnalités qualifiées reconnues afin de bénéficier d'évaluations consolidées sur les enjeux devant guider l'action publique. Ces instances peuvent être composées soit exclusivement d'experts – comme le Haut Conseil pour le climat (HCC)¹⁴⁴ –, soit de personnalités qualifiées et de représentants des parties prenantes et, notamment, des partenaires sociaux – comme le Conseil d'orientation des retraites (ci-après COR)¹⁴⁵, ou le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM)¹⁴⁶.

Bien que ces instances aient pour objet de faciliter l'élaboration et le partage des constats, elles ne garantissent pas, par elles-mêmes, l'absence de désaccords, comme l'illustre l'exemple récent du débat sur **la réforme des retraites** pour lequel le constat même de l'état de la situation a fait l'objet de vifs affrontements. Les enjeux des retraites sur le temps long, liés aux facteurs démographiques et aux capacités de financement d'un système par répartition qui dépendent des paramètres d'évolution de l'économie (croissance, productivité), sont évidemment structurants. À cet égard, le COR, composé de 42 membres¹⁴⁷, a été créé en 2000 dans une logique de transparence en lien avec les partenaires sociaux¹⁴⁸ : cette création faisait suite notamment aux différences d'approche apparues entre, d'une part, le rapport de 1999 de Jean-Michel Charpin (alors commissaire au Plan), qui, après avoir réalisé des projections tendanciennes révélant des déficits à l'horizon 2040 pour la plupart des régimes, proposait un allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein et, d'autre part, le rapport de 2000 de René Teulade (ancien ministre des affaires sociales), qui ne relevait pas de risque majeur de déficit en se fondant sur un niveau plus élevé de croissance économique. Les débats très virulents qui ont entouré l'adoption de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – prévoyant notamment un report progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans et une entrée en vigueur

144. Article D. 132-1 et suivants du code de l'environnement.

145. Articles D. 114-4-0-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

146. Décret n° 2006-1370 du 10 novembre 2006 relatif à la composition et au fonctionnement du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie.

147. Outre son président : 4 députés et 4 sénateurs, 16 représentants des organisations professionnelles et syndicales, le président de l'Union nationale des associations familiales, le président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, 9 représentants de l'État et 6 personnalités qualifiées.

148. Décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites.

dès 2027 de l'allongement à 172 trimestres (43 ans) de la durée de cotisation pour l'obtention d'une retraite à taux plein – ont souligné que les désaccords ne portaient pas seulement sur les pistes de réforme envisageables, ce qui est compréhensible, mais également sur le diagnostic lui-même, ce qui est plus surprenant.

Selon les données récentes de la Cour des comptes, les dépenses de la branche assurance vieillesse, premier poste de dépense de la sécurité sociale, se sont élevées à 388,4 milliards d'euros en 2023, soit 13,8 % du PIB¹⁴⁹. La Cour des comptes estime que le déficit, tous régimes confondus, pourrait atteindre 15 milliards d'euros en 2035 et 30 milliards d'euros en 2045 : cela concernera en particulier le régime général et celui des agents de la fonction publique locale et hospitalière, pour lesquels la dette est susceptible d'atteindre en 2045, respectivement, 350 et 120 milliards d'euros. Or les discussions précédant la loi du 14 avril 2023 ont précisément porté sur l'indicateur à privilégier pour appréhender la situation des régimes de retraite, selon que l'on considère la part du financement des retraites dans la richesse nationale ou le solde des régimes. La question porte alors sur la façon d'absorber, dans le débat public, les multiples informations fournies par des instances comme le COR et les conventions sur lesquelles elles reposent (cf. encadré n° 3). Il en va également de la façon de prendre en compte le financement par l'État du régime de retraite de ses fonctionnaires¹⁵⁰.

Encadré n° 3

Les éléments du COR en débat lors de la réforme des retraites de 2023

Dans son rapport annuel de 2022, le COR avait ainsi présenté – comme cela était la pratique jusqu'alors – quatre scénarios différenciés selon les gains de productivité du travail (de 0,7 à 1,6 %). Le COR soulignait alors qu'à long terme, après une hausse vers 2032, la part des dépenses de retraite dans la richesse nationale serait stable ou en diminution pour trois de ces scénarios (entre 12,1 % et 13,7 % du PIB à horizon 2070), seul le scénario avec le plus faible gain de productivité aboutissant à une augmentation à hauteur de 14,7 % du PIB. Le COR expliquait cette relative stabilité par le recul de l'âge effectif de départ à la retraite du fait des réformes déjà votées et de la moindre augmentation du niveau de vie des retraités par rapport aux actifs. Plus récemment, le rapport du COR de 2025 indique, de même, que les dépenses du système des retraites atteindraient 14,2 % du PIB en 2070. Sur la base de ce ratio, le COR indiquait ainsi en 2022 : « *il ne revient pas au COR de se positionner sur le choix du dimensionnement du système de retraite. Selon les préférences politiques, il est parfaitement légitime de défendre que ces niveaux sont trop ou pas assez élevés, et qu'il faut ou non mettre en œuvre une réforme du système de retraite* »¹⁵¹.

149. Cour des comptes, [Situation financière et perspectives du système de retraites](#), février 2025.

150. Cf. la [note du président du COR](#) publiée en janvier 2025, rappelant les spécificités des méthodes de calcul pour ce régime.

151. Rapport annuel du COR, septembre 2022, [Synthèse](#), p. 3.

Le débat public autour de la loi du 14 avril 2023 s'est toutefois majoritairement structuré autour du solde, en dépit de son caractère très conventionnel lié à l'intégration d'autres ressources que les cotisations sociales pour équilibrer les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux (sur 382 milliards d'euros de ressources totales du système de retraite en 2023, seuls 257 milliards d'euros sont financés par des cotisations sur les acteurs du secteur privé et les cotisations salariales des agents publics). Sur ce point, le COR estimait que la situation financière du système de retraite « *se détériorerait avec un déficit allant de - 0,5 point de PIB à - 0,8 point de PIB en fonction de la convention et du scénario retenu* » et que « *[s]ur les 25 prochaines années, le système de retraite serait en moyenne déficitaire, quels que soient la convention et le scénario retenus. À plus long terme, la situation financière du système de retraite dépendrait fortement de la convention et du scénario retenus* ». ¹⁵² À l'horizon 2070, le solde dépendrait de la convention retenue quant à la part des contributions de l'État destinées à équilibrer le régime de la fonction publique d'État et certains régimes spéciaux : dans le cas où l'État se contenterait d'équilibrer financièrement les régimes publics de retraite, mais pas davantage, le système resterait déficitaire pour trois des quatre scénarios proposés au regard des hypothèses retenues par le COR (convention dite d'« équilibre permanent des régimes publics » – EPR) ; dans le cas où l'État continuerait de financer le système à un niveau équivalent à celui alors constaté, soit 2 % du PIB, le solde redeviendrait positif à long terme, mais avec une dégradation équivalente du budget de l'État (convention dite d'« effort de l'État constant » – ECC).

Postérieurement à la réforme de 2023, les rapports annuels du COR publiés en juin 2024 et en juin 2025 n'ont présenté qu'un seul scénario de référence, avec pour objectif de ne pas donner prise à des divergences d'interprétation selon les hypothèses de gains de productivité.

L'appropriation des éléments de diagnostic par les parties prenantes peut ainsi révéler une tension entre l'élaboration technique d'hypothèses, de façon objective, et la recherche de consensus. Pour autant, la plupart des personnes auditionnées ont souligné l'intérêt d'instances comme le COR pour partager les constats et les problématiques et contribuer à éclairer le débat public par une expertise reconnue. Il reste néanmoins indispensable de pouvoir maintenir une distinction entre le temps de l'évaluation et du diagnostic et celui de la négociation et de la délibération sur les réponses à apporter par la puissance publique.

▪ **Une difficulté à maintenir un cap dans un contexte volatil**

Le succès d'une politique publique sur le temps long suppose d'être en mesure de maintenir une action structurée autour d'un objectif bien établi, et d'éviter de multiplier les ruptures de cap.

Cette difficulté est notamment illustrée dans le domaine de **l'énergie**, de plus en plus marqué par le droit de l'Union. En effet, les choix opérés en la matière sont structurants sur le temps long dès lors que les investissements s'engagent sur plusieurs décennies

152. *Ibid.*, p. 5.

(cf. le temps de la construction ou du démantèlement des centrales nucléaires¹⁵³), ce qui nécessite à la fois de la visibilité et de la continuité. Ainsi que cela a été souligné dans l'étude annuelle sur la souveraineté¹⁵⁴, les attermolements voire les revirements constatés au cours des quinze dernières années sur ces questions, en particulier sur la part entre le nucléaire et les énergies issues de sources renouvelables, révèlent non seulement l'absence de trajectoire claire sur l'évolution d'un modèle où près de 65 % de l'électricité produite en France est aujourd'hui d'origine nucléaire mais surtout la profonde crise de consensus sur cette question structurante pour la société dans son ensemble. Ainsi, au début des années 2000, la construction d'un seul nouveau réacteur, de type EPR, a été décidée. Par ailleurs, des efforts substantiels d'investissement pour la production d'énergie à partir de sources renouvelables n'ont pas été engagés, du moins à hauteur suffisante, pour remplir les objectifs alors fixés d'une réduction de la part de l'énergie nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 – objectif aujourd'hui abandonné¹⁵⁵. Les choix d'investissement en matière énergétique nécessitent de hiérarchiser plus nettement les enjeux et de se projeter dans le temps pour anticiper les besoins – comme l'a montré, par exemple, l'arrêt de près de la moitié des 57 réacteurs nucléaires pendant l'année 2022 pour faire face à une vague de maintenances et d'arrêts techniques. L'anticipation des conséquences du changement climatique est aussi devenue un enjeu central pour la politique énergétique, non seulement en termes de coûts des investissements pour faire face à des épisodes de chaleur ou d'événements climatiques extrêmes, mais aussi de disponibilité même des capacités de production à certaines périodes de l'année avec des contraintes fortes sur la ressource en eau¹⁵⁶.

La question du **consensus sur les objectifs de développement énergétique** est ainsi plus largement posée. La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a prévu qu'« *[a]vant le 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique* » (art. L. 100-1 A du code de l'énergie). Or, plus de deux ans après le délai qui avait été fixé par la loi de 2019, les débats parlementaires sur les grands objectifs énergétiques étaient toujours en cours lors de l'élaboration de la présente étude (dans le cadre de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie). Si le programme EPR a été officiellement relancé depuis 2022, la loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires n'envisage ces dernières qu'« *à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante* » (art. 7

153. Le démantèlement de la centrale nucléaire de Fessenheim, qui avait été mise en service en 1977, va se dérouler sur une vingtaine d'années depuis l'arrêt des deux réacteurs en février et juin 2020.

154. CE, [La souveraineté](#), op. cit., pp. 246-248.

155. La loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes a abrogé, sur ce point, l'objectif qui avait été posé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Est néanmoins conservé l'objectif selon lequel « *les énergies renouvelables doivent représenter au moins 40 % de la production d'électricité* » à l'horizon 2030 (art. L. 100-4, 4° du code de l'énergie).

156. Cf. Cour des comptes, [L'adaptation au changement climatique du parc des réacteurs nucléaires](#), mars 2023.

de la loi) : ce choix peut être justifié pour des raisons techniques, mais il révèle aussi, en creux, la difficulté d'envisager des centrales nucléaires sur des sites entièrement nouveaux et donc les interrogations quant à l'acceptabilité concrète de la politique de relance de la construction de centrales. Par ailleurs, des oppositions fortes peuvent s'exprimer au niveau des projets plus circonscrits de production d'énergie, à l'échelle desquels se révèlent des divergences sur des choix plus globaux, en termes de mix énergétique voire de modèle de consommation d'énergie, appelant une réponse à un niveau plus stratégique. À titre d'exemple, dans des observations d'octobre 2023 sur les soutiens à l'éolien terrestre et maritime, la Cour des comptes indiquait qu'avec une part de 8,5 % de la production d'électricité en 2022, le développement du parc éolien n'avait pas atteint les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie et qu'il était notamment conditionné, outre au cadre réglementaire et financier applicable, à son acceptabilité sociale¹⁵⁷.

À cet égard, **l'absence de consensus ne porte pas forcément sur la nécessité d'apporter des réponses à des enjeux de long terme identifiés**. En revanche, au regard des enjeux démocratiques décrits précédemment (cf. partie 1.2.1), ce sont les voies et moyens choisis à un moment donné pour apporter concrètement des réponses qui peuvent faire l'objet de vives contestations, compte tenu en particulier de leurs effets à court terme, et ce malgré leur justification possible par rapport aux objectifs de long terme poursuivis.

Dans le contexte de défiance rappelé précédemment, certains choix, qui avaient fait l'objet d'un consensus lors de leur formulation de principe, peuvent ainsi être abruptement remis en cause lors de leur mise en œuvre concrète, du fait de l'apparition d'une opposition qui avait été sous-estimée ou qui ne s'était pas révélée initialement. La mobilisation des « bonnets rouges » a ainsi conduit, en 2014, à **l'abandon de l'écotaxe sur les poids lourds** dont le principe avait pourtant été retenu, de façon très consensuelle, à l'article 11 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « loi Grenelle 1 »)¹⁵⁸ ; inversement, dix ans après l'abandon de l'écotaxe, la Collectivité européenne d'Alsace a approuvé, à l'unanimité des élus, une taxe nommée R-Pass visant les poids lourds circulant sur les principaux axes de cette collectivité, en réponse à l'augmentation du trafic due au relèvement de la taxe poids lourds en Allemagne (laquelle a entraîné un effet de report du trafic vers les axes routiers français, non soumis à une taxe comparable). Cet exemple souligne la difficulté de la construction d'un consensus mais aussi de son maintien sur le temps long puisque la loi de 2009, non seulement avait été adoptée par un Parlement quasi unanime mais avait été préparée par une démarche originale et très largement saluée, celle du Grenelle de l'environnement, qui avait justement permis, en réunissant les différents acteurs concernés par ces questions, de bâtir sur de nombreux sujets des consensus remarquables.

157. Cour des comptes, [Les soutiens à l'éolien terrestre et maritime](#), octobre 2023.

158. La soumission à une taxe des camions empruntant le réseau routier avait été introduit à l'article 269 du code des douanes par la loi n° 2008-1425 de finances pour 2009, avant d'être abrogé par la loi n° 2016-1917 de finances pour 2017.

Cette problématique se retrouve aussi dans la difficile question de la gestion **du temps d'un projet** : l'allongement du temps, notamment pour les grands projets d'investissements ou d'infrastructures, pouvant parfois atteindre une dizaine d'années ou plus, fait naître des difficultés spécifiques. Les projets sont alors soumis à une évaluation permanente, d'autant plus lorsque le diagnostic initial devient trop éloigné de l'actualisation des enjeux au fil du temps. Le cas du **projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes** est illustratif. L'origine de ce projet remonte au milieu des années 1960, dans le cadre des métropoles d'équilibre portées par la DATAR et avec des projections de forte augmentation du trafic aérien, y compris sur des liaisons transatlantiques, qui avaient conduit à la décision de construire un nouvel aéroport pour remplacer l'existant, situé en cœur d'agglomération et difficilement en mesure de faire face à ces projections d'essor du trafic ; dans cette perspective, une réserve foncière avait été créée en 1974 sous la forme d'une zone d'aménagement différé (ZAD). Le projet a ensuite été suspendu avant d'être relancé en 2000 par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (sans que les prévisions de trafic n'aient été alors réévaluées), conduisant à la création en 2002 d'un syndicat mixte d'études regroupant l'État et les collectivités territoriales intéressées et à une déclaration d'utilité publique en 2008¹⁵⁹. Mais, au vu du changement de contexte par rapport au projet initial (comme l'amélioration de la desserte ferroviaire de Nantes), des controverses et des oppositions qu'il a suscitées, notamment sur le plan environnemental, et malgré une approbation par référendum local organisé en Loire-Atlantique le 26 juin 2016 (55,17 % de votes en faveur du projet) et une mission de médiation indiquant, en 2017, qu'aucune solution n'était parfaite¹⁶⁰, le projet a été abandonné en 2018, plus d'un demi-siècle après son lancement originel et après de nombreux rebondissements et controverses sans parler des dépenses publiques exposées.

De façon plus générale, la gestion des controverses est désormais un élément fort de l'acceptabilité des projets, par rapport à leur temps d'élaboration.

Cette gestion dépend aussi de la **complexité du mécanisme de prise de la décision**. Les **grands projets d'infrastructures** nécessitent en particulier plusieurs types d'autorisations successives, dont l'enchaînement dans le temps est difficilement réductible – soit qu'il s'agisse de décisions relevant de champs juridiques clairement distincts (ainsi d'un contrat de concession par rapport à des autorisations d'urbanisme), soit que le projet se conçoive en différentes phases non concomitantes, soit que certaines autorisations ne puissent être instruites qu'à un stade suffisamment avancé des études et de la conception du projet (ainsi de certaines autorisations en matière environnementale qui supposent d'évaluer finement les incidences du projet, alors qu'une déclaration d'utilité publique peut intervenir plus en amont). Dans le cadre des démarches d'évaluation environnementale – consistant à rendre compte des impacts environnementaux d'un projet et à justifier les solutions retenues pour les éviter, les réduire ou les compenser si nécessaire – un projet doit, à

159. [Décret du 9 février 2008](#) déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du projet d'aéroport pour le Grand Ouest – Notre-Dame-des-Landes et de sa desserte routière

160. <https://www.vie-publique.fr/rapport/36159-mission-de-mediation-relative-au-projet-daeroport-du-grand-ouest-rapp>

cet égard, être évalué dans sa globalité, y compris s'il est fractionné dans le temps ou dans l'espace ¹⁶¹.

La bonne articulation des différentes autorisations requises est devenue un enjeu déterminant pour la conduite du projet dans la durée. La création de **l'autorisation environnementale** en 2017 a ainsi permis d'instruire ensemble plusieurs autorisations relevant de polices de l'environnement distinctes ¹⁶². Mais d'autres points d'attention demeurent, ainsi que le souligne le cas du **projet d'autoroute A69** : si les travaux entre Castres et Verfeil ont été déclarés d'utilité publique par un décret du 19 juillet 2018 et les recours demandant l'annulation de ce décret ont été rejetés ¹⁶³, dans le cadre de l'autorisation environnementale, délivrée postérieurement, cette fois par le préfet territorialement compétent sur la base d'un tracé plus précis, devait être démontrée l'existence d'une « *raison impérative d'intérêt public majeur* » (ci-après RIIPM) du projet, qui est une des conditions requises pour pouvoir déroger à l'interdiction de détruire des espèces protégées ou leurs habitats ¹⁶⁴. Par deux jugements du 27 février 2025, le tribunal administratif de Toulouse a jugé que cette condition n'était pas remplie ¹⁶⁵ : ces jugements, qui ont été déférés devant la cour administrative d'appel de Toulouse, ont vu leur exécution suspendue dans l'attente de l'arrêt qui sera rendu sur le fond ¹⁶⁶. La RIIPM répondant à une logique assez semblable à l'utilité publique mais en étant plus exigeante sur la justification d'un projet, la question de l'articulation entre les deux notions par rapport à leur régime contentieux se pose inévitablement : si, juridiquement, un projet peut être d'utilité publique sans nécessairement répondre pour autant à l'exigence d'une RIIPM, l'existence de l'une et l'absence de l'autre pour un même projet suscitent inévitablement des incompréhensions dans le public et chez de nombreux élus. Une meilleure articulation entre les deux notions, dans le respect des règles du droit de l'Union, notamment en rapprochant leur appréciation dans le temps et en la concentrant au début de la mise en œuvre d'un projet, pourrait contribuer à réduire cette incompréhension. À ce titre, la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a prévu, pour certains projets industriels, que la reconnaissance d'une RIIPM peut être opérée à l'occasion d'une décision intervenant plus en amont et qu'elle ne peut être contestée qu'à l'occasion d'un recours contre cette décision ; cette disposition a été déclarée conforme à la Constitution par la décision du Conseil

161. Article L. 122-1, III, du code de l'environnement, transposant sur ce point les obligations issues de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

162. Ordonnance n° 2017-80 et décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 ; articles L. 181-1 et suivants et R. 181-1 et suivants du code de l'environnement.

163. CE, 5 mars 2021, *Commune de Bonrepos Riquet et autres*, n° [424323 et autres](#).

164. Cf. art. L. 411-2 du code de l'environnement. Cette condition résulte de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

165. TA Toulouse, 27 février 2025, *France Nature Environnement Midi-Pyrénées et autres*, n° [2303830](#), à propos de la mise à 2x2 voies de l'A 680 entre Castelmaurou et Verfeil ; TA Toulouse, 27 février 2025, *France Nature Environnement Midi-Pyrénées et autres*, n°s [2303544 et autres](#), à propos de la liaison nouvelle entre Verfeil et Castres.

166. CAA Toulouse, 28 mai 2025, n° [25TL00597](#), n° [25TL00642](#) et n° [25TL00653](#) ordonnant, sur le fondement de l'article R. 811-15 du code de justice administrative, le sursis à l'exécution des jugements dans l'attente de l'examen au fond des appels.

constitutionnel n° [2024-1126 QPC](#) du 5 mars 2025, *Association Préservons la forêt des Colettes et autres*¹⁶⁷. Plus largement, une mission a été confiée en juin 2025 par le Haut-Commissaire à la stratégie et au plan au préfet Michel Cadot visant à mener une réflexion sur les leviers d'action juridiques et administratifs permettant d'élaborer un cadre renouvelé pour la réalisation de projets d'infrastructures.

■ S'agissant plus globalement de la conception des politiques publiques au regard des enjeux du temps long, la crise du consensus souligne **la nécessité de retrouver une perspective** malgré ce que certains appellent « la fin des grands récits ». L'effacement de la notion de progrès, structurante au moins jusqu'au milieu du siècle dernier, au profit de celle d'innovation, plus axée sur un souci d'adaptation permanente, peut être regardé comme un symptôme de la difficulté à se projeter sur le temps long¹⁶⁸. Mais il reste une attente largement partagée de cap, de visibilité, sinon de vision, une demande également d'une action publique plus efficace voire plus volontariste, prenant en compte l'intérêt général et se déployant dans la durée. Dans le même temps, comme en témoignent les contributions au grand débat organisé du 15 janvier au 15 mars 2019, s'exprime un consensus sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement démocratique¹⁶⁹, à travers une plus grande participation citoyenne sur la définition des choix engageant l'avenir de la Nation. Au-delà des obstacles auxquels se heurte son action sur le temps long, c'est la capacité même de la puissance publique à conduire une telle action qui se trouve interrogée par de nouveaux défis.

167. Par ailleurs, une présomption d'intérêt public majeur est prévue pour certains projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie, y compris les ouvrages de raccordement, par l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie issu de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ; les conditions d'application de cette disposition sont précisées aux articles R. 211-1 et suivants du code de l'énergie. Une disposition semblable existe dans le droit de l'Union, à l'article 16 septies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. En tout état de cause, le porteur de projet doit également démontrer que les deux autres conditions posées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont remplies, à savoir l'absence d'autre solution satisfaisante et le maintien dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

168. Cf. Étienne Klein, « Progrès et innovation : quels liens ? » in Jacques Lesourne et Denis Randet (dir.), *La Recherche et l'Innovation en France*, Paris, Odile Jacob, 2016, pp. 343-355 : « En somme, il faudrait innover non pour inventer un autre monde, mais pour empêcher notre monde de se déliter. Ce credo s'appuie sur l'idée implicite d'un temps corrompueur, d'un temps qui abîme les choses et les situations, aux antipodes de l'esprit des Lumières, pour qui le temps est au contraire constructeur à condition qu'on fasse l'effort d'investir dans le futur. Dans un tel contexte, la question du risque ne peut que devenir symboliquement centrale, dès lors qu'elle catalyse l'angoisse que nous ressentons devant la perspective d'un futur qui n'est ni configuré ni porté par un projet explicite ». La substitution de l'innovation au progrès apparaît dès les années 1960 : Gérald Bronner, « Les années 1960 et le crépuscule de l'idée de progrès », in *Pour la science* n° 472, 25 janvier 2017.

169. Ainsi, 19 899 cahiers citoyens ont été ouverts en mairies ; 27 374 courriers ou courriels ont été envoyés par des particuliers à la mission interministérielle créée pour l'occasion, aux ministres ou aux élus ; 10 134 réunions se sont tenues au niveau local ; 1,9 millions de contributions ont été recueillies sur la plateforme granddebat.fr sur quatre grands thèmes prédéfinis ; 21 conférences régionales : <https://granddebat.fr/media/default/0001/01/348c4fb516a63c82873ab1685ef3b2dd5d071f9d.pdf>

1.2.3. Les nouveaux défis pour l'élaboration d'une stratégie publique

Le rythme de la vie démocratique et la construction des consensus ne sont pas les seuls facteurs à prendre en compte pour repenser la capacité des pouvoirs publics à porter une stratégie sur le temps long. En effet, l'État ne peut être stratégie tout seul mais doit l'être en lien avec les autres institutions publiques et les acteurs privés. L'association des parties prenantes participait d'ailleurs de la méthode du Plan. Toutefois, le contexte a évidemment profondément changé depuis l'époque du Plan : non seulement l'action publique s'inscrit dans un cadre davantage global et européen, mais d'autres institutions et acteurs publics et privés développent eux-mêmes des stratégies distinctes. Dans le même mouvement, les autorités publiques, en particulier l'État, voient leurs capacités d'intervention évoluer, sans pour autant les empêcher de mener avec succès des projets sur plusieurs années.

a) Sur l'articulation des acteurs publics et privés

À supposer qu'il ne l'ait jamais eu, il est clair aujourd'hui que l'État n'a pas le monopole de la pensée du temps long et de la stratégie, que ce soit dans la sphère publique ou dans la société en général. Dans la sphère publique, à côté de l'État qui a conservé des compétences pour le faire, des pensées spécifiques du temps long se sont également développées au niveau européen, qui est désormais le cadre d'action déterminant pour certaines politiques publiques, mais aussi au niveau des collectivités territoriales et même à celui des autorités administratives indépendantes ou des grands opérateurs, de manière plus ou moins effective ; dans la sphère privée, de nombreux acteurs (grandes entreprises, *think tanks*, associations, partenaires sociaux) développent leur propre pensée du temps long.

▪ **Le développement de pensées du temps long indépendantes de l'État voire s'imposant à lui dans la sphère publique**

- **En premier lieu, au niveau européen, s'est développée une pensée du temps long structurante pour l'action de la puissance publique dans chacun des États membres.**

Tout d'abord, il faut souligner que la construction européenne, « *union sans cesse plus étroite* » selon les termes du Préambule du Traité sur l'Union européenne, s'inscrit par elle-même dans une perspective de temps long. En outre, à partir des années 1950, le champ d'intervention des institutions européennes, depuis la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté économique européenne, devenues les Communautés européennes puis l'Union européenne, s'est progressivement élargi. Certaines compétences de l'Union sont même exclusives, c'est-à-dire qu'elles sont entièrement confiées par les États membres aux institutions européennes (y compris au Conseil, institution des États) : c'est le cas de l'union douanière et de la politique commerciale, de la politique monétaire avec la création de l'euro ou encore de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche (art. 3 du TFUE). Il est vrai que la

la plupart des champs d'intervention de l'Union relèvent des compétences partagées avec les États membres¹⁷⁰ voire d'une simple compétence d'appui.

Les grandes étapes de la construction européenne ont généralement donné lieu à des stratégies de moyen ou long terme, le plus souvent préparées par la Commission ou par des personnalités désignées pour leur compétence technique, leur indépendance d'esprit et leur autorité politique (depuis le plan Barre de 1969 et le rapport Werner de 1970¹⁷¹ jusqu'au rapport Letta et au rapport Draghi en 2024¹⁷²). L'idée d'un développement progressif de l'intégration des économies européennes, scandée par des étapes préparées par un travail technique et politique selon des plans adoptés par les États membres, marque les premières décennies de la construction européenne (exemple de l'abaissement progressif des barrières douanières dans les années 1960, de l'institution du serpent puis du système monétaire européen dans les années 1970, de la mise en place du marché unique décidé dans son principe en 1985 pour une réalisation effective entre 1987 et le 1^{er} janvier 1993 ou encore de la création de l'euro, décidée dans son principe en 1989, consacrée juridiquement par le traité de Maastricht en 1992, officiellement en vigueur en 1999 et effectivement en circulation à partir du 1^{er} janvier 2002).

Aujourd'hui, toutefois, c'est surtout de façon sectorielle, à l'intérieur de chacune des politiques, que sont envisagés des objectifs ayant vocation à irriguer les stratégies nationales par le biais de cadres normatifs spécifiques (*cf. infra* 1.3.2). La capacité à davantage développer une **vision transversale**, sur le temps long, représente donc un enjeu pour les institutions européennes. Plusieurs travaux émergent en ce sens depuis quelques années, même si leur diffusion et leur portée restent encore faibles. Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, la Commission européenne a ainsi présenté en 2020 son premier rapport annuel de prospective stratégique, « *Tracer la voie vers une Europe plus résiliente* »¹⁷³. Il pose le principe que la prospective stratégique doit désormais guider les grandes initiatives de l'Union, notamment

170. Cf. art. 4 du TFUE : le marché intérieur ; la politique sociale pour les aspects définis dans le traité ; la cohésion économique, sociale et régionale ; l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ; l'environnement ; la protection des consommateurs ; les transports ; les réseaux transeuropéens ; l'énergie ; l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le traité ; la recherche, le développement technologique et l'espace ; la coopération au développement et l'aide humanitaire.

171. Le « plan Barre » (du nom de celui qui n'était pas encore Premier ministre mais commissaire européen aux affaires monétaires) présenté en février 1969, proposait une marche par étapes vers l'union monétaire pour 1980 : les représentants des États membres en validèrent les conclusions et demandèrent au Premier ministre luxembourgeois de l'époque, Pierre Werner, de remettre en 1970 un rapport sur la mise en œuvre de ce plan, qui débouchera dans un premier temps sur la mise en place du « serpent monétaire européen », qui visait à limiter les écarts entre les monnaies européennes à la suite de la fin du système de Bretton-Woods (1971).

172. Le *rapport Letta*, du nom de l'ancien président du Conseil italien, a été remis en avril 2024 : il propose un certain nombre d'initiatives à prendre dans les prochaines années pour renforcer et développer le marché unique. Le *rapport Draghi*, commandé par la présidente de la Commission à l'ancien président italien de la BCE, propose un certain nombre de mesures pour relancer la compétitivité et la croissance de l'économie européenne afin d'éviter le décrochage de l'Europe par rapport aux États-Unis et à la Chine à l'horizon 2030 (octobre 2024).

173. 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. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_fr

pour assurer les transitions écologique et numérique. Des rapports de prospective sont depuis réalisés régulièrement par la Commission¹⁷⁴.

Par ailleurs, **plusieurs entités peuvent alimenter une pensée du temps long des institutions européennes**, de façon il est vrai plus ou moins opérante. Héritier du Centre commun de recherches nucléaires prévu par l'article 8 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), le Centre commun de recherche, dont le périmètre d'action a été élargi à la plupart des politiques de l'Union européenne¹⁷⁵, apporte un soutien scientifique et technique pour l'élaboration et l'exécution des programmes de recherche européens : rattaché à la Commission européenne sous la forme d'une direction générale, il exerce notamment une fonction d'anticipation¹⁷⁶, même si elle est focalisée sur certaines thématiques selon les besoins des autres directions générales. En outre, une cellule dénommée « IDEA » (*Inspire, Debate, Engage and Accelerate Action*), placée directement auprès de la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a contribué aux initiatives stratégiques de la Commission : plutôt que de mener des travaux de prospective en propre, il s'agissait surtout de faire le lien avec des travaux produits au sein ou en dehors des institutions européennes¹⁷⁷. Dans le champ de la prospective, un réseau de coopération entre institutions européennes a été mis en place à partir de 2010 sous le nom d'« ESPAS » (*European Strategy and Policy Analysis System*), réunissant notamment le Conseil, le Parlement et la Commission : à côté des rapports de prospective de la Commission, il produit en particulier des rapports sur les tendances mondiales – le dernier en date, en avril 2024, porte sur l'horizon 2040¹⁷⁸ – et des travaux sur des problématiques émergentes¹⁷⁹. **L'appropriation effective de ces travaux par les institutions demeure toutefois incertaine.**

Le **plan de relance Next Generation EU** (ci-après « NextGen EU »), adopté par l'Union européenne en 2020 afin de répondre aux conséquences économiques et sociales de la pandémie, marque également une ambition de se doter d'une stratégie sur le long terme. Ce plan se traduit par un emprunt commun et un programme d'investissement de 800 milliards d'euros, accompagné d'objectifs que chaque État membre

174. Les derniers rapports ont été consacrés en 2022 à « *garantir le couplage des transitions verte et numérique dans le nouveau contexte géopolitique* » – listant dix domaines stratégiques pour renforcer le rôle moteur de l'UE sur la scène mondiale – et en 2023 à « *la durabilité et [au] bien-être au cœur de l'autonomie stratégique ouverte de l'Europe* ».

175. Cf. la décision [96/282/Euratom](#) de la Commission du 10 avril 1996 portant réorganisation du Centre commun de recherche.

176. Par exemple, le Centre commun de recherche gère l'Institut de prospective technologique basé à Séville.

177. IDEA s'inscrit dans la suite de précédentes initiatives, en particulier la création en 1989 d'une cellule de prospective rendant directement compte au président de la Commission, chargée de s'appuyer sur un réseau d'instituts de recherche en matière de prévision et de planification à long terme.

178. ESPAS, [Chosir l'avenir de l'Europe](#), 2024. Ce rapport identifie les tendances mondiales dans dix domaines : géopolitique (passage d'un climat de coopération à un climat de concurrence entre États, menaces hybrides, désinformation), défis économiques (industries décarbonées, rivalités économiques et technologiques), démographie (vieillessement de la population), crises environnementales et climatiques, transition énergétique, lutte contre les inégalités, accélération et convergence des avancées technologiques, gestion des questions de santé, évolution des lieux et modes de vie et menaces pesant sur la démocratie.

179. Par exemple ESPAS, « *Horizon Scanning – Emerging issues for EU policymaking, Issue 6* », novembre 2024 : la division idéologique en fonction du genre, chez les jeunes, la désindustrialisation et l'évolution des structures de parentalité y sont identifiés comme des tendances émergentes.

était tenu de respecter sous peine de suspension des versements¹⁸⁰. Si ce plan été salué comme un « *tournant historique, marquant l'émergence d'un nouveau "dirigisme européen", ainsi que d'une communauté politique engagée collectivement et pour le compte des générations futures* »¹⁸¹, son caractère volontairement *ad hoc* (et donc en principe non reproductible) ainsi que les conditions de sa mise en œuvre ne lèvent pas les interrogations sur la capacité de l'Union européenne à porter des stratégies de long terme de façon plus pérenne¹⁸².

La question du rôle que les États membres souhaitent confier à l'Union européenne pour traiter des enjeux de temps long est aujourd'hui d'autant plus fondamentale au regard des mutations profondes du contexte international. En témoigne le livre blanc pour une défense européenne présenté par la Commission le 19 mars 2025, intitulé « *quel horizon pour 2030 ?* »¹⁸³ : ce rapport identifie notamment des secteurs d'investissement prioritaires¹⁸⁴, pour consolider les capacités européennes, et propose de regrouper les achats de matériels et de simplifier la réglementation applicable au marché de la défense, ce qui constituerait un bouleversement des pratiques actuelles et supposerait une articulation très étroite avec les États membres.

Cela paraît d'autant plus essentiel que la pensée du temps long qui se développe au niveau européen a vocation à jouer **un rôle très structurant sur la propre capacité de l'État à inscrire son action dans le temps long**, compte tenu de la puissance des instruments, notamment juridiques, dont dispose le niveau européen puisque les actes juridiques adoptés sur la base des traités non seulement ont un rang très élevé dans la hiérarchie des normes (supérieur aux lois elles-mêmes), que la Commission veille à leur mise en œuvre effective dans son rôle de gardienne des traités (avec la possibilité de faire condamner un État membre en manquement en cas de non-exécution effective d'une norme européenne) et qu'ils ont, en outre, une stabilité dans le temps d'autant plus longue que leur élaboration obéit à un processus beaucoup plus long et complexe que le processus d'élaboration de la norme interne. L'action européenne est donc très structurante pour l'action de l'État dans le temps long. Cela implique au minimum une grande attention des acteurs publics à cette action et, idéalement, un effort pour, en amont, contribuer le plus possible à cette réflexion, ce qui, pour être efficace, suppose d'avoir au préalable développé sa propre réflexion.

180. À titre d'exemple, au minimum 37 % des fonds alloués doivent être consacrés à des projets liés au pacte vert pour l'Europe afin d'investir dans les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, la modernisation des bâtiments, les technologies vertes et la mobilité durable.

181. Éric Monnet et Antoine Vauchez, *L'Europe : du marché à la puissance publique ?*, La vie des idées, PUF, 2024, p. 6.

182. Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez, *Les plans de l'Europe, entre planification de marché et planification démocratique*, Groupes d'études géopolitique, 2023, pp. 3-5.

183. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/30b50d2c-49aa-4250-9ca6-27a0347cf009_en?filename=White%20Paper.pdf (en anglais). Le Livre blanc s'articule avec le plan ReArm Europe, visant à mobiliser jusqu'à 800 milliards d'euros d'ici 2030 (150 milliards d'euros de prêts aux États membres *via* l'instrument dédié SAFE – *Security Action for Europe* ; 650 milliards d'euros provenant des budgets de défense nationaux des États membres, avec une flexibilité budgétaire permettant de dépasser les limites habituelles du Pacte de stabilité et de croissance pour les dépenses de défense).

184. La défense aérienne et antimissile, le système d'artillerie, les munitions et missiles, les drones et systèmes anti-drones, la mobilité militaire, les enjeux liés à la guerre électronique (IA, quantique, cybernétique), et le support stratégique et la protection des infrastructures critiques.

- **En deuxième lieu, au niveau des territoires, la décentralisation a favorisé le développement, dans les grandes collectivités en particulier, de pensées du temps long structurantes** dans l'aire géographique et les champs de compétence concernés.

Les collectivités territoriales ont en effet progressivement construit leur propre capacité à penser et agir dans le temps long, dans le cadre de la libre administration prévue par l'article 72 de la Constitution. Cette montée en puissance résulte du **processus de décentralisation** engagé en 1982 avec la « loi Defferre »¹⁸⁵, qui en a constitué « l'acte I » : suppression de la tutelle exercée par le représentant de l'État, érection des régions au rang de collectivités territoriales de plein exercice avec élection des conseils régionaux au suffrage universel direct et mise en place d'un exécutif propre. Parmi les compétences transférées dès cette époque aux collectivités territoriales, notamment aux communes¹⁸⁶, la **planification en matière d'occupation des sols et d'urbanisme** a plus particulièrement incité à développer des capacités de projection sur les territoires, même si cela reste encore inégal. Depuis la révision constitutionnelle de 2003¹⁸⁷, l'organisation décentralisée de la France est inscrite à l'article 1^{er} de la Constitution : marquant « l'acte II » de la décentralisation, de nouveaux transferts de compétences et de personnels ont eu lieu, notamment dans le domaine de l'éducation nationale et des infrastructures¹⁸⁸.

Avec « l'acte III » de la décentralisation, qui s'est davantage focalisé sur l'équilibre entre niveaux de collectivités¹⁸⁹, deux échelles ressortent plus spécifiquement :

- les grandes agglomérations et les métropoles, dont les compétences se sont progressivement renforcées, notamment en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'urbanisme, de logement et de transports¹⁹⁰ : certaines se sont dotées de structures chargées d'études thématiques prospectives pour accompagner l'élaboration des politiques publiques locales, comme l'exercice « Millénaire 3 » conduit par la métropole de Lyon¹⁹¹ ;
- les régions : depuis le premier exercice de prospective mené en 1987 par la région Limousin (rapport « Limousin 2007 »), elles ont fortement développé leur pensée prospective dans leurs domaines de compétence. À cet égard, la loi « 3DS » du 21 février 2022, a même expressément confié aux conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (ci-après CESER) le soin « *de conduire des études de*

185. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

186. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

187. L'article 1^{er} de la Constitution dispose que « *la France est une République indivisible (...). Son organisation est décentralisée* » (loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative aux libertés et responsabilités locales).

188. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

189. Cf. la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »), la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »), la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » et la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS »).

190. La métropole de Lyon, collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, a par ailleurs absorbé les compétences dévolues au conseil départemental.

191. <https://millenaire3.grandlyon.com/transformation-urbaine>

prospective territoriale régionale »¹⁹² : ainsi, par exemple, le CESER Bretagne a-t-il mené en 2023 une étude sur les usages du sol à l'horizon 2060 dans cette région, avec quatre scénarios¹⁹³ ; dans la même veine, le CESER Centre-Val de Loire a publié, en octobre 2023, un rapport sur l'avenir des ruralités en 2050¹⁹⁴.

Plus généralement, dans le cadre des compétences qui leur ont été dévolues, de nombreuses collectivités ont ainsi développé des **travaux de prospective visant à penser l'évolution et l'avenir de leurs territoires**. Les exercices de planification impliquent pour les collectivités de conduire leur propre réflexion sur les dynamiques et les grandes tendances à l'œuvre à leur échelle (cf. *infra* partie 1.3.2 c).

- **En ce qui concerne enfin le niveau national, la réflexion du temps long, tout en restant fournie, est de plus en plus partagée entre des entités très diverses** par leurs statuts ou leur positionnement par rapport aux administrations centrales.

Il devrait revenir en premier lieu aux **administrations** elles-mêmes, sous l'autorité du Gouvernement, de penser le temps long. Les auditions conduites pour la préparation de cette étude ont toutefois exposé les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur les administrations, ne leur permettant pas de consacrer le temps nécessaire à des réflexions de temps long, mais aussi le regret unanime des responsables administratifs face à cette situation. La tendance à ne pas rester longtemps dans les fonctions d'encadrement peut d'ailleurs aussi apparaître comme un facteur aggravant.

Parallèlement à cette difficulté à penser effectivement le temps long que rencontrent beaucoup des administrations centrales de l'État, la transformation de l'action de l'État avec le recours accru à différents types d'entités juridiques (autorités indépendantes, établissements publics, entreprises publiques, agences...) a conduit au développement d'autres pensées du temps long. Certes, cette transformation n'est pas nouvelle et n'est pas sans lien avec la promotion de la notion d'« État stratégie » au début des années 1990, notamment avec l'idée d'externaliser ou spécialiser les fonctions de mise en œuvre des politiques publiques, malgré les ambiguïtés indiquées précédemment (cf. 1.1.2). Mais ce foisonnement, résultat de plusieurs évolutions successives, met aujourd'hui en résonance les différentes visions du temps long portées par chacune de ces structures.

C'est d'abord le cas des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API)¹⁹⁵, dont la stabilité et l'indépendance

192. Le CESER, placé auprès du conseil régional ou du président du conseil régional, « a pour missions d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, de conduire des études de prospective territoriale régionale ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales » (art. L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales). Les membres du CESER, désignés pour six ans, sont répartis en quatre collèges : les entreprises et activités non salariées, les organisations syndicales de salariés, les organismes et associations participant à la vie collective de la région et des personnalités qualifiées participant au développement régional.

193. https://www.bretagne.bzh/app/uploads/sites/8/2023/06/Synthese-etude-Usages-du-sol-2060-session-19-et-20-juin-2023.pdf?_ga=2.33621281.1641668518.1736857498-460539622.1736857482

194. <https://ceser.centre-valdeloire.fr/wp-content/uploads/2023/10/Octobre-2023-Rapport-CESER-Ruralites-2.pdf>

195. Les autorités publiques indépendantes disposent de la personnalité morale, à la différence des autorités administratives indépendantes.

leur permettent de définir des orientations propres, dans la limite certes de leurs compétences et champs d'intervention. Bien qu'elles ne soient en principe pas chargées d'élaborer des plans ou des schémas définissant des choix stratégiques relevant des institutions démocratiques, elles contribuent à agir sur le temps long de différentes manières. Il en va ainsi des autorités chargées de protéger les droits et libertés individuelles, afin d'anticiper les risques potentiels ou les enjeux d'avenir.

Par exemple, la **Commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL) anime depuis 2013 un comité de la prospective : ce lieu de veille et d'échanges entre experts issus de disciplines diverses prend part à la mission de conduire « *une réflexion sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par l'évolution des technologies informatiques et numériques* », qui a été confiée à la CNIL par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016¹⁹⁶.

Le **Défenseur des droits** peut également formuler, dans le cadre des sujets dont il se saisit, des recommandations pour prévenir des atteintes ou menaces pesant à terme sur les conditions d'exercice des droits fondamentaux au regard de problématiques émergentes ou de tendances lourdes – ainsi du déploiement des algorithmes et des systèmes d'intelligence artificielle dans les services publics, qui a donné lieu à un rapport du Défenseur des droits de 2024 accompagné de recommandations pour garantir une intervention humaine dans la prise de décision et une transparence des usages vis-à-vis des citoyens¹⁹⁷.

Les autorités de régulation économique peuvent également être amenées à intégrer les enjeux de temps long dans leur secteur, comme les enjeux environnementaux. L'**Autorité de la concurrence** peut ainsi, dans le cadre de son activité répressive, sanctionner des ententes anticoncurrentielles défavorables à la prise en compte d'enjeux environnementaux ou sanitaires¹⁹⁸ ; s'agissant du contrôle des concentrations, il a par ailleurs été admis qu'une contribution à la lutte contre la pollution de l'environnement peut être regardée comme un progrès économique au sens de l'article L. 430-6 du code de commerce, pouvant compenser les atteintes à la concurrence¹⁹⁹. L'empreinte écologique des communications électroniques est un autre exemple : l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (**ARCEP**) et l'Autorité de régulation de la communication

196. Cf. aujourd'hui l'article 8 de la loi « informatique et libertés » n° 78-17 du 6 janvier 1978.

197. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-11/DDD_rapport_algorithmes-systemes-d-IA-et-services-publics_2024_20241025.pdf

198. Cf. par exemple la [décision n° 17-D-20](#) du 18 octobre 2017 sanctionnant une entente de fabricants de revêtements de sols ayant pour effet de ne pas communiquer aux consommateurs les performances environnementales des produits.

199. Cf. l'[avis n° 94-A-18](#) du 17 mai 1994 du Conseil de la concurrence, relatif au projet de création d'une filiale commune des sociétés Metaleurop et Heubach & Lindgens, p. 8. L'Autorité de la concurrence vérifie que les gains économiques sont quantifiables et vérifiables, spécifiques à la concentration et transférés, pour partie, aux consommateurs (cf. ses [lignes directrices de 2020 relatives au contrôle des concentrations](#), points 767 et suivants). Cf. également la position de la Commission européenne sur l'interprétation de la notion de « progrès technique et économique » figurant à l'article 101 du TFUE relatifs aux ententes : « *La distribution conjointe peut notamment être utilisée pour atteindre des objectifs environnementaux, qui peuvent constituer des gains d'efficience au sens de l'article 101, paragraphe 3, à condition qu'ils soient objectifs, concrets et vérifiables* » ([communication 2023/C 259/01](#), lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale, point 341).

audiovisuelle et numérique (**ARCOM**) sont ainsi chargées de définir « *le contenu d'un référentiel général de l'écoconception des services numériques* », en lien avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)²⁰⁰. Au-delà de leur mission de contrôle, les AAI peuvent conduire des réflexions plus générales sur les tendances de fond du secteur d'activité dont elles ont la charge : l'ARCEP a ainsi mis en place un espace d'échanges sur les réseaux du futur en lien avec les acteurs économiques et le monde académique²⁰¹ ; la **Commission de régulation de l'énergie (CRE)** publie également des rapports de prospective, comme récemment celui sur les enjeux de captage, de transport, de stockage et de valorisation du CO₂²⁰².

En matière de santé publique, la **Haute Autorité de santé (HAS)** peut également orienter la prise en compte des problématiques de temps long en tant qu'autorité publique indépendante. À côté de ses missions d'avis, d'évaluation des technologies de santé à des fins de remboursement, d'accréditation et de certification, l'élaboration de recommandations de bonnes pratiques est ici essentielle²⁰³. La HAS a notamment adopté en 2023 une feuille de route pour que les enjeux environnementaux des politiques de santé soient mieux pris en compte dans chacune de ses missions²⁰⁴. Elle intervient aussi par la réalisation de rapports d'analyse prospective sur l'avenir du système de santé²⁰⁵.

La diversification des modes d'intervention de l'État se traduit également par le développement d'autres structures qui, si elles n'ont pas l'indépendance des AAI ou des API, s'appuient sur une autonomie plus ou moins grande pour conduire leurs actions. Il est délicat de fixer le périmètre exact de ces différentes structures chargées d'une activité de service public et bénéficiant, dans une part variable, d'un financement de l'État. Dans l'étude annuelle de 2012 consacrée aux **agences**, le Conseil d'État a retenu une définition large de cette notion pouvant recouvrir des réalités juridiques très différentes, à savoir un organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale, pour les distinguer notamment d'un simple opérateur de services²⁰⁶. S'il s'agit en grande partie d'**établissements publics**, sont également concernés des groupements d'intérêt public ainsi que des organismes de droit privé dotés de la personnalité morale allant des **entreprises publiques** aux **associations**. La notion d'**opérateurs** a, quant

200. Art. L. 38-5 du code des postes et communications électroniques, créé par l'article 25 de la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France. Ce [référentiel général](#) a été publié en 2024.

201. <https://www.arcep.fr/la-regulation/grands-dossiers-thematiques-transverses/larcep-et-les-reseaux-du-futur.html>

202. https://www.cre.fr/fileadmin/Documents/Rapports_et_etudes/2024/Rapport_CCUS_CRE.pdf

203. Art. L. 161-37 du code de la sécurité sociale.

204. https://www.has-sante.fr/jcms/p_3475967/fr/la-has-adopte-une-feuille-de-route-sante-environnement. La HAS insiste en particulier sur le renforcement des critères environnementaux dans l'évaluation des technologies de santé et la mesure de la qualité des soins, l'importance de la prévention face aux changements climatiques et la réduction de l'impact écologique des soins.

205. Cf. par exemple le rapport d'analyse prospective 2024, [Améliorer la qualité en santé](#), proposant cinq axes prioritaires pour garantir l'accès de tous au système de santé : répartition de l'offre de soins, coordination des acteurs, amélioration du suivi et de la qualité des parcours de santé, mobilisation des usagers, investissement dans la prévention ; le rapport d'analyse prospective 2020, [Sexe, genre et santé](#), visant à mieux intégrer les enjeux liés au sexe et au genre dans les stratégies de santé publique.

206. CE, Étude annuelle 2012, [Les agences : une nouvelle gestion publique ?](#), septembre 2012, p. 57.

à elle, une dimension plus budgétaire : en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, la loi de finances de l'année fixe en effet le plafond d'autorisation des emplois des opérateurs et distingue, pour chaque mission du budget général, les crédits de subventions aux opérateurs (cf. 2° bis et 4° ter de l'article 34 de la LOLF)²⁰⁷.

Chaque domaine de politique publique est ainsi marqué par la présence de familles d'opérateurs ayant leur propre capacité à se projeter dans le temps et développer leur stratégie, qu'il s'agisse des universités, des hôpitaux, des établissements culturels ou encore des parcs nationaux. Des contrats d'objectifs et de moyens ou des contrats d'objectifs et de performance sont certes conclus entre l'État et les établissements publics sur lesquels s'exerce sa tutelle ; mais la durée de ces contrats, cinq ans au plus, et la question de leur suivi et de leur évaluation, très variables, font que ces instruments ne permettent pas toujours de bien appréhender l'évolution à plus long terme des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre.

Le **secteur de l'électricité**, dans lequel une cohérence est nécessaire compte tenu de la durée des investissements en jeu, l'illustre particulièrement ; il contraste à cet égard avec les secteurs du pétrole et du gaz où le rôle des acteurs publics est plus limité ou n'est pas de même nature. Outre l'administration centrale et ses relais dans les services déconcentrés – notamment la direction générale de l'énergie et du climat (DGE) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) –, de nombreux acteurs participent en effet aux réflexions sur l'avenir des choix en matière d'électricité : la CRE et l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), en qualité d'AAI, interviennent au titre de leurs missions de régulation et de contrôle ; les grands opérateurs de réseau (RTE, Enedis) développent des stratégies de long terme²⁰⁸, tout comme les opérateurs de production d'électricité – en particulier EDF²⁰⁹ ; plusieurs établissements publics apportent en outre leurs ressources et expertises, comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'ADEME – en particulier sur les enjeux de financements pour les entreprises et les particuliers – ou encore le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) en matière d'ingénierie territoriale. Il est ainsi révélateur que les principaux travaux de prospective récents en matière énergétique, associant les parties prenantes, aient été conduits par deux de ces acteurs : « Futurs énergétiques 2050 », publié par RTE en février 2022 visant à définir l'avenir du système électrique français à travers six scénarios de mix énergétique²¹⁰ ; « Transitions 2050 » produit par l'ADEME en 2021 et actualisé en 2024,

207. Cf. l'étude du Conseil d'État d'octobre 2009, [Les établissements publics](#), p. 20-23. En ce sens, la notion d'opérateurs est plus restreinte que celle d'agence, mais ne se réduit pas non plus aux seuls établissements publics.

208. Enedis a par exemple révisé en 2023 son plan d'adaptation aux aléas climatiques, à l'horizon 2050, afin de renforcer la robustesse des infrastructures face à ces aléas (exposition des lignes électriques à des phénomènes météorologiques et conditions de température plus extrêmes qu'aujourd'hui).

209. Cette stratégie peut être formalisée dans des documents directement prévus par le cadre législatif et réglementaire, comme le plan stratégique d'EDF résultant de l'article L. 311-5-7 du code de l'énergie, en tant qu'exploitant produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité.

210. <https://rte-futursenergetiques2050.com/documents>

proposant quatre scénarios de neutralité carbone à horizon 2050²¹¹. La diversité des acteurs capables de penser le temps long n'est pas nécessairement un obstacle en soi à une pensée et à une action efficace dans ce domaine, au contraire ; encore faut-il que l'État soit capable de construire voire d'imposer une indispensable cohérence.

L'intervention de nombreux opérateurs est aussi un élément marquant dans le domaine de **la politique de santé**. Les agences sanitaires peuvent être dotées de prérogatives importantes en lien avec la prise en compte du temps long. **L'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail** (ANSES), dans le cadre de ses missions d'évaluation des risques, est notamment chargée de produire des expertises indépendantes et pluralistes, des analyses socio-économiques et de représenter la France, à la demande du Gouvernement, dans des instances européennes et internationales (art. L. 1313-1 du code de la santé publique). De même, **l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé** (ANSM) exerce une mission générale d'expertise et de vigilance et participe aussi à l'action européenne et internationale de la France (art. L. 5311-1 et L. 5311-2 du code de la santé publique). De façon plus générale, l'existence de nombreux opérateurs sociaux, ayant chacun sa propre relation avec la tutelle, tend à engendrer un cloisonnement et, partant, un défaut de transversalité dans la capacité de l'État à assurer un pilotage stratégique, d'autant plus que les outils conventionnels utilisés sur des échéances de moyen terme, à trois ou quatre ans – cela inclut notamment les conventions d'objectifs et de gestion conclues avec les organismes de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, CNSA)²¹² – ne sont souvent guère adaptés pour concevoir des stratégies conjointes de plus long terme.

Il résulte de cet écosystème complexe une **fragmentation de la pensée du temps long** au sein de l'État : l'enjeu est alors de ne pas en faire une faiblesse, notamment par l'insuffisance, si ce n'est l'absence, de coordination, mais d'être en mesure de garder voire de retrouver une capacité stratégique globale s'appuyant sur l'expertise détenue par chacune de ces entités.

▪ **Un renforcement de la pensée du temps long dans la société**

Les dernières décennies se sont caractérisées par la montée en puissance d'une multitude d'acteurs explorant les enjeux de temps long de façon autonome.

C'est d'abord le cas, historiquement, des **entreprises**, dont la stratégie peut osciller entre le court, voire le très court terme et le moyen voire le long terme²¹³, selon notamment la composition de leur actionnariat et leur objet social. Il semble que, le plus souvent, les grandes entreprises mènent des réflexions à trois/cinq ans voire à dix ans maximum, sur les grandes tendances à l'œuvre dans leur secteur d'activité et les actions à préparer, mais la traduction dans un plan stratégique s'effectue sur

211. <https://www.ademe.fr/les-futurs-en-transition/>

212. Art. L. 227-1 du code de la sécurité sociale.

213. Les « Hénokiens » – en référence au personnage biblique d'Hénoch, père de Mathusalem – désignent l'association des entreprises familiales bicentenaires créée en 1981. Y figurent notamment, pour la France, la coutellerie Tarrerias Bonjean, la maison de joaillerie Mellerio ou le producteur viticole Hugel et Fils, dont les origines remontent au XVII^e siècle pour ces trois sociétés. L'entreprise encore en activité considérée comme la plus ancienne du monde est l'auberge Hoshi, au Japon, fondée au début du VIII^e siècle. Pour l'Europe, il s'agit de la société allemande « Coantic Company », créée en 1502.

un pas de temps inférieur, de deux à trois ans, avec une réévaluation régulière, souvent annuelle voire infra-annuelle.

Certaines grandes entreprises conduisent également leurs propres travaux de prospective, en s'appuyant sur des moyens humains et financiers parfois significatifs par rapport à ceux de l'État, mais avec une diffusion des résultats assez variable. À l'image du rapport ZEN élaboré par 27 entreprises en 2019 sur l'atteinte de la neutralité carbone en 2050²¹⁴, se pose la question de l'articulation et de la mise en réseau avec les travaux menés parallèlement par les autorités publiques compétentes dans la sphère économique, y compris les banques centrales – dont la Banque de France – et les superviseurs financiers, qui ont par exemple créé un réseau mondial « pour le verdissement du secteur financier » (*Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System* – NGFS) : depuis 2020, ce réseau conduit une évaluation des risques climatiques sur l'économie et le système financier, selon le rythme de la transition et l'atteinte ou non de la neutralité carbone en 2050 (il ressort de la dernière actualisation de cette évaluation publiée en 2024 que la perte de PIB mondial d'ici 2050 pourrait varier de - 5 % à - 15 % selon le scénario retenu²¹⁵).

Les acteurs du **secteur de l'assurance et de la réassurance** sont également, à l'évidence, directement concernés par les enjeux de temps long et sans doute parmi les plus avancés dans l'effort de penser le temps long, notamment en réalisant des cartographies des risques de long terme. L'assurabilité des biens repose en effet sur la capacité à mutualiser les risques sur la durée ; or c'est précisément cette capacité qui peut être fondamentalement remise en question face à certains défis du temps long. En 2025, la fédération France Assureurs a ainsi identifié 24 risques émergents : figurent en tête les risques liés aux cyberattaques et au dérèglement climatique, suivis de ceux liés à l'environnement économique et à l'environnement politique²¹⁶. À cet égard, les évolutions sur la nature des risques peuvent s'avérer assez rapides. Ainsi, d'après les chiffres de France Assureurs, les années 2022 et 2023 sont les deuxième et troisième plus coûteuses en termes de sinistres liés aux événements naturels (tempêtes, inondations, séisme, sécheresse), pour un montant respectif de 10,6 milliards d'euros et 6,5 milliards d'euros, bien supérieur à la moyenne annuelle de 3,7 milliards d'euros constatée entre 2010 et 2019²¹⁷. Les indemnisations du seul passage du cyclone Chido à Mayotte en décembre 2024, dont les conséquences ont été dévastatrices, sont estimées à 500 millions d'euros. Pour la France, le montant

214. <https://www.epe-asso.org/zen-2050-imaginer-et-construire-une-france-neutre-en-carbone-2/>. Cette étude avait été conduite par 27 entreprises membres de l'EpE (Association française des entreprises pour l'environnement) et portait sur les conditions d'atteinte de la neutralité carbone en 2050, à l'aune des évolutions souhaitables en matière d'alimentation, d'aménagement, de logement, de mobilités, de transformation industrielle, d'incitations économiques (fiscalité carbone notamment) et de modèles de consommation.

215. <https://www.ngfs.net/en>

216. https://www.franceassureurs.fr/wp-content/uploads/fa_cartographie-prospective-2025.pdf. France Assureurs y définit les risques émergents comme « ceux présentant une évolution dans leur nature ou une rupture dans leur fréquence ou leur sévérité. Ils se caractérisent généralement par une forte incertitude liée à l'absence d'historicité des observations mais aussi aux mutations scientifiques, technologiques, sociopolitiques ou aux régulations susceptibles de créer des discontinuités ».

217. L'année 1999, marquée par les tempêtes Lothar et Martin, est l'année la plus coûteuse avec 16,6 milliards de dégâts indemnisés.

cumulé des sinistres dus aux événements naturels est ainsi évalué à 143 milliards d'euros entre 2020 et 2050, contre 74,1 milliards entre 1999 et 2019, soit une hausse de 93 % en euros constants²¹⁸.

Des exercices similaires – et même souvent plus approfondis – de cartographies des risques sont logiquement menés par les sociétés de réassurance, en se concentrant sur des risques significatifs ayant une période de retour se mesurant en dizaines d'années (comme la crue de la Seine de 1910, qualifiée de centennale, c'est-à-dire ayant une probabilité de 1 % de se produire chaque année)²¹⁹. La société Swiss Re recense régulièrement les risques émergents dans le cadre de rapports dits « SONAR »²²⁰ qui sont très suivis dans le monde. Chacune de ces sociétés développe ainsi des modèles de projection sur le temps long, sur des échelles dépassant le seul cadre français ; les échanges avec les autorités publiques sur les méthodes utilisées et leur complémentarité avec les outils de l'administration apparaissent toutefois peu développés, en dehors du processus de validation par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)²²¹ pour les entreprises ayant leur siège en France.

À côté des entreprises, de nombreux autres acteurs privés se sont progressivement renforcés pour appréhender les enjeux de temps long. C'est notamment le cas des *think tanks*, dont le rôle s'est fortement développé. Cette dénomination ne recoupe toutefois pas une catégorie bien définie. En France, le paysage apparaît particulièrement morcelé. Y sont souvent assimilés des structures publiques comme l'institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), rattaché à la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des armées²²², ou des organismes placés auprès du Premier ministre comme le centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), mis en place en 1978 et dont l'expérience dans son domaine d'expertise est mondialement reconnue, ou le Conseil d'analyse économique (CAE)²²³. Il peut aussi s'agir de fondations reconnues d'utilité publique – par exemple la Fondation pour la recherche stratégique ou l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) – et, surtout, d'associations : celles-ci peuvent être généralistes (Institut Montaigne, Institut Diderot, Institut des relations internationales et stratégiques, Institut français des relations internationales, Terra Nova...) ou plus thématiques (par exemple I4CE²²⁴ ou le « *Shift Project* »

218. <https://www.franceassureurs.fr/assurance-protège-finance-et-emploi/assurance-protège/actualités-protège/changement-climatique-quel-impact-sur-l'assurance-a-l'horizon-2050/>

219. Les principaux réassureurs sont Munich Re et Hannover Re (Allemagne), Swiss Re (Suisse), Lloyds (Royaume-Uni), Berkshire Hathaway (États-Unis) et SCOR (France).

220. Le dernier rapport SONAR, publié en 2024, identifie 13 risques émergents dans des secteurs très divers, notamment : les effets en cascade des catastrophes naturelles, les risques liés à l'usage de l'intelligence artificielle, les risques sur les chaînes d'approvisionnement, les conséquences d'un sous-financement persistant des systèmes de santé, les risques informationnels dus aux réseaux sociaux ou encore la recherche dans les fonds marins : <https://www.swissre.com/institute/research/sonar/sonar2024.html>.

221. Cf. art. L. 310-12-4 du code des assurances.

222. Cf. l'arrêté du 22 décembre 2015 portant organisation de l'institut de recherche stratégique de l'École militaire.

223. Cf. le décret n°78-353 du 20 mars 1978 portant création d'un centre d'études prospectives et d'informations internationales et le décret n°97-766 du 22 juillet 1997 portant création du Conseil d'analyse économique.

224. « *Institute for Climate Economics* ». Cette association a été fondée par la Caisse des dépôts et l'Agence française de développement.

sur les sujets environnementaux et énergétiques). Enfin, certains *think tanks* ont un positionnement proche des partis politiques (Fondation Jean Jaurès, Fondation pour l'innovation politique FONDAPOL...).

Le rôle des *think tanks* est très lié au débat public et à la préparation des choix relevant des autorités publiques, en se projetant en particulier vers le futur²²⁵. Il est notable à cet égard qu'aux États-Unis les principaux *think tanks* soient positionnés dans le même quartier de Washington que les instances fédérales²²⁶. À la différence toutefois des *think tanks* anglo-saxons ou des grandes fondations allemandes adossées à des partis politiques²²⁷, la situation des *think tanks* français apparaît beaucoup plus disparate et fragile, eu égard notamment à la faiblesse des financements publics et privés : Yves Saint-Geours, constatant que la France est un « *pays de think tankers mais pas de think tanks* », soulignait que les relations des *think tanks* avec l'administration restaient lointaines, en écho à une histoire où l'État avait construit sa propre capacité à produire des connaissances, notamment pour la politique étrangère²²⁸. Le contexte n'est plus exactement le même aujourd'hui et, malgré cette faiblesse de moyens, les *think tanks* français développent des travaux prospectifs qui appelleraient des relations plus régulières avec les pouvoirs publics.

Il faut en outre souligner, s'agissant des *think tanks* consacrés à la pensée du temps long, le cas particulier du projet Futuribles. Il a été initié dans les années 1960 par Bertrand de Jouvenel : l'association internationale Futuribles est créée en 1967 et développe une activité d'échanges, de veille, d'analyse et de formation sur la

225. C'est ce que soulignait Philippe Saint-Geours dans son [rapport sur les think tanks français](#) de septembre 2016 : « *En quelques mots, les think tanks sont des « centres d'étude et d'expertise extra-universitaires », placés au sein de la société (non au-dessus ou à côté) et participant aux débats qui l'agitent : leurs objectifs de recherche sont donc marqués par des questions politiques (et/ou sociales) et non par des priorités scientifiques, même si les standards que les think tanks s'appliquent à eux-mêmes, y compris avec des mécanismes de validation interne, peuvent être d'ordre scientifique. Afin de permettre une prise en compte globale de phénomènes politiques et sociaux, l'approche interdisciplinaire est indispensable, en particulier en ce qui concerne les questions internationales (histoire, politique, sociologie, économie, culture, etc.). / De surcroît, si la recherche des causes est évidemment essentielle, tout autant l'est l'analyse des conséquences et l'anticipation de ce qui peut advenir. Le centre de gravité de la réflexion est donc transféré du passé au présent et du présent au futur, et cette réflexion est même censée agir sur ce futur en mettant à l'ordre du jour de la politique étrangère de nouvelles questions et de nouveaux enjeux* » (p. 7).

226. Ainsi que l'évoque à ce propos Ariel Colonomos, les *think tanks* « *sont les voisins de palier du pouvoir* » (*La politique des oracles*, op. cit., p. 153). Cet auteur assimile les *think tanks* aux oracles de l'antiquité, avec lesquels il partage une situation centrale et une force collective pour se prononcer sur les décisions des gouvernants : « *Les formes anciennes de la divination et la prophétie sont des modèles archétypaux de l'énonciation des futurs dans leur relation avec le politique qui, pour une grande part d'entre eux, traversent la modernité, la science et la rationalisation des tâches. Le futur demeure une institution de la société : il est décrété par des groupes dont les liens avec le politique sont une composante essentielle de leur formation* » (p. 53).

227. Cf. CE, [La souveraineté](#), op. cit., p. 430.

228. « *Cet ensemble de caractères est naturellement lié à la place de l'administration en France et à la situation qui a longtemps prévalu d'une production de connaissances faite (et évaluée) au sein de l'État, et d'une élaboration de politiques, en particulier étrangère, également depuis l'intérieur de la puissance publique. Il fallut attendre la création du Centre d'Analyse et de Prévision (CAP) en 1973 pour introduire, partiellement, une autre vision. Le rôle récemment accru du Parlement est aussi une inflexion dans le même sens. Il est inutile de vouloir absolument et complètement changer cette culture, mais il faut faire évoluer le système pour l'adapter aux besoins d'analyse d'une part, et de projection internationale d'autre part* », Rapport sur les *think tanks* français, op. cit., p. 14.

prospective, en éditant notamment la revue *Futuribles* depuis 1974 ; *Futuribles* a ainsi pu s'imposer comme un lieu pour réfléchir dans une perspective de temps long et croiser les regards sur ce thème. D'autres acteurs notables sont par ailleurs la Société française de prospective, fondée en 2013 pour renforcer les liens entre les praticiens et les savoirs universitaires, ainsi que, sur ce dernier volet notamment, la « Fondation 2100 » créée en 2016 sous l'égide du CNRS afin de conforter la recherche en prospective, par le soutien et la diffusion de travaux universitaires et par des actions de formation.

Plus largement, les **partenaires sociaux** et la diversité des **mouvements associatifs**, agissant dans le champ de la société civile, entretiennent aussi l'essor des réflexions sur le temps long en dehors de la sphère publique, en apportant des expertises spécifiques sur les enjeux répondant à leur objet social. En témoignent par exemple l'élargissement de la présence des représentants associatifs au sein du Conseil économique, social et environnementale (CESE) après la loi organique du 28 juin 2010²²⁹. De même, les **grandes ONG internationales** jouent un rôle croissant dans la réflexion sur le temps long et la manière dont l'action publique devrait s'y adapter, comme l'illustre notamment le fait qu'elles sont désormais régulièrement présentes dans les conférences des parties (COP) de traités internationaux, en particulier dans le champ environnemental²³⁰.

■ **Une projection sur le temps long qui se déploie à l'échelle de la planète**

La plupart des enjeux de temps long auxquels les pouvoirs publics font face revêtent une **forte dimension internationale**. L'État inscrit en effet de plus en plus son action dans le cadre de la globalisation économique et des instruments de droit international qu'elle a suscités, *a fortiori* s'agissant d'enjeux dont les conséquences affectent l'ensemble du « village planétaire », en termes par exemple de géopolitique, d'environnement ou d'innovation technologique. Comme cela a été souligné dans l'étude annuelle sur la souveraineté²³¹, la capacité de l'État à porter des politiques publiques de temps long peut s'en trouver affectée s'il n'est pas en mesure de faire des choix en toute connaissance de cause, de déterminer ses dépendances et ses interdépendances et de fixer des priorités adaptées, si besoin à un niveau européen susceptible de peser à l'échelle internationale.

Dans le contexte de globalisation et de libéralisation économique, **le rôle des marchés et des quelques très grandes entreprises** a pris une signification particulière quant à leur capacité à influencer, dans une certaine mesure, les choix de long terme. Le

229. La loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 relative au CESE, avait prévu 93 membres désignés au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, d'une part, et de la protection de la nature et de l'environnement, d'autre part, sur un total de 233 membres (soit près de 40 %). Après les évolutions introduites par la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021, ces deux collèges rassemblent 71 membres sur 175 (40,5 %).

230. Sur les 50 000 participants de la COP 29 sur le climat, organisée à Bakou en novembre 2024, 9 882 badges ont été délivrés à des membres d'ONG. Le « *Climate Action Network* » (CAN), une fédération de 1 900 associations présentes dans 130 pays, représente l'un des plus importants réseaux de la société civile sur les sujets climatiques : Matthieu Goar, « A la COP29, happenings, réseautage et coup de pression : comment les ONG font entendre la société civile dans la grande machine onusienne », *Le Monde*, 21 novembre 2024.

231. CE, *La souveraineté*, op. cit., p. 492.

droit des États se trouve en effet concurrencé par les règles que peuvent édicter unilatéralement des grands groupes internationaux – comme les géants du numérique américains « MAMAA » que sont Meta (Facebook), Apple, Microsoft, Amazon et Alphabet (Google)²³². Mais c’est aussi en matière de ruptures technologiques que se pose la question de l’articulation entre les pouvoirs publics et le secteur privé, dans ce cadre mondial. À cet égard, ce n’est pas tant l’autonomie complète des stratégies menées par ces géants que la capacité à aiguiller et capter l’innovation par la puissance publique qui est en cause. C’est ce qu’illustre la société SpaceX dans le domaine spatial, dont la capacité à porter des projets disruptifs, comme la récupération d’un lanceur, est aussi permise par un large soutien de financement public des autorités américaines²³³. Pour les États, surtout ceux de taille moyenne mais conservant une ambition globale comme la France, l’enjeu d’une action dans le temps long est donc aussi de se positionner par rapport à des acteurs privés porteurs de telles ruptures. C’est évidemment le cas pour les technologiques d’usage de l’intelligence artificielle, notamment de l’intelligence artificielle générative (cf. 1.1.1). Il en va de même dans le domaine militaire, posant pour la France la question de l’adaptation de la base industrielle de défense et des principaux groupes industriels qui la composent majoritairement²³⁴.

Le développement de financements internationaux a également conduit d’autres acteurs économiques à approfondir leurs outils d’analyse sur le long terme, qu’il s’agisse des institutions financières comme **le FMI ou la Banque mondiale**, mais aussi de **fonds d’investissement** disposant de grandes capacités de placement, y compris les fonds souverains – dont la capitalisation totale des cent premiers est estimée à plus de 13 500 milliards de dollars²³⁵. Les **agences de notation** ont également développé de manière structurelle compte tenu de leur rôle, notamment d’évaluation des risques de défaut, une réflexion sur le long terme afin d’apprécier les risques que comportent tel ou tel acteurs, y compris étatiques. À une autre échelle, l’intervention de certains **groupes internationaux** dans le financement des acteurs privés peut aussi avoir des répercussions sur la mise en œuvre de politiques publiques, ainsi qu’en témoigne l’importance prise par ces financements dans le champ sanitaire

232. *Ibid.*, pp. 294-302.

233. Bien qu’il soit délicat de recoller toutes les sources de financement, le *Washington Post* estime ainsi à environ 22,6 milliards de dollars le montant total des aides, financements et commandes publiques attribués à SpaceX par les autorités américaines entre 2003 et aujourd’hui : « *Elon Musk’s business empire is built on \$38 billion in government funding* », 26 février 2025. En 2021, dans le cadre du programme Artemis visant à un retour humain sur la Lune, la NASA a attribué à SpaceX un contrat de 2,89 milliards de dollars pour développer un système d’atterrissage lunaire grâce au vaisseau Starship HLS, contrat augmenté de 1,2 milliard de dollars supplémentaires en 2022 pour inclure une version améliorée du système : *Government Accountability Office*, « [Report to Congressional Committees – Assessments of Major NASA Projects](#) », Juin 2024, p. 39.

234. Airbus, Arqus, Dassault, KNDS, MBDA, Naval Group, Safran et Thales.

235. <https://www.swfinstitute.org/fund-rankings/sovereign-wealth-fund>. Le plus grand fond souverain est géré par la Norvège : créé en 1990, il a une valeur de plus de 1 600 milliards d’euros et doit respecter des règles éthiques fixées par le Parlement ainsi que des critères de transparence, *via* notamment un audit de la Banque de Norvège.

(prise de participation dans le capital de cliniques vétérinaires²³⁶, de laboratoires, de cliniques ou d'établissements sociaux et médico-sociaux par exemple).

Dans cette interconnexion croissante des économies, les instruments de droit international ont vocation à fixer des objectifs ou des perspectives dans lesquels s'inscrit l'État pour l'élaboration des politiques publiques de temps long. Leur portée est toutefois très inégale suivant les sujets. À rebours du multilatéralisme qui avait présidé à la création des Nations Unies, la gouvernance mondiale apparaît aujourd'hui de plus en plus dominée par les acteurs disposant des plus forts leviers de puissance, qu'il s'agisse d'États et même d'entités privées, donnant naissance à de nouveaux jeux de rapports de force²³⁷. Une des manifestations les plus éclatantes de cette tendance est l'utilisation massive des droits de douane comme instrument de négociations bilatérales depuis l'élection du président Donald Trump aux États-Unis, malgré le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui a remplacé le GATT en 1995. Cette logique de rupture avec les règles et usages qui avaient jusqu'alors prévalu, privilégiant une action unilatérale changeante, conduit à donner au court terme une place si prépondérante qu'elle peut aussi, paradoxalement, conduire certains acteurs, dans le but de s'en protéger, à rechercher à nouveau des instruments favorisant une stabilité à plus long terme (tels que les accords commerciaux classiques par exemple).

D'autant que le cadre international reste difficilement remplaçable pour traiter de façon coordonnée les défis qui se posent à l'ensemble des États sur le temps long. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement dans la mesure où, dans beaucoup de domaines, les dangers qui le menacent ne connaissent pas de frontières. Dans ce cas, une action internationale coordonnée visant un objectif de long terme apparaît souvent le meilleur, si ce n'est le seul moyen d'agir efficacement. Ainsi, par exemple, le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 16 septembre 1987 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, est-il le premier accord international environnemental ratifié par l'ensemble des parties de l'ONU²³⁸ : en prévoyant une élimination graduelle de plusieurs substances qu'il identifie, ce protocole a enclenché une trajectoire positive de rétablissement de la couche d'ozone²³⁹.

236. S'agissant des cliniques vétérinaires, le Conseil d'État a jugé que, au regard des règles issues aussi bien du droit interne que du droit de l'Union européenne – notamment la directive « services » 2006/123/CE du 2 décembre 2006 –, les statuts des sociétés et les éventuels pactes d'associés ne sauraient comporter des stipulations privant d'effets les garanties d'indépendance professionnelle dont bénéficient les vétérinaires associés, en particulier le fait que ces derniers contrôlent effectivement la société dans laquelle ils exercent : CE, 10 juillet 2023, *Société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et Société Clinique vétérinaire Saint-Roch*, n° 442911, Rec.

237. Cf. CE, *La souveraineté*, op. cit., p. 275.

238. Ce protocole compte aujourd'hui 198 parties ; il a été adopté dans la continuité de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone du 22 mars 1985.

239. Selon l'évaluation scientifique d'application du protocole de Montréal menée en 2022, sous l'égide de l'Organisation météorologique mondiale et du programme des Nations Unies pour l'environnement, la couche d'ozone devrait retrouver ses valeurs de 1980 vers 2066 dans l'Antarctique, vers 2045 dans l'Arctique et vers 2040 pour la moyenne mondiale : <https://ozone.unep.org/system/files/documents/Scientific-Assessment-of-Ozone-Depletion-2022-Executive-Summary.pdf>. Bien que la concentration atmosphérique de la plupart des substances concernées soit en baisse, notamment celle contenant du chlore et du brome, le rapport porte l'attention sur d'autres substances présentant également un fort potentiel de réchauffement climatique, en particulier les hydrofluorocarbures dont les émissions ont continué d'augmenter de 18 % entre 2016 et 2020.

La **lutte contre le changement climatique** a également donné lieu à de nombreux développements en lien avec la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée en 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio : à la suite du protocole de Kyoto de 1997 ²⁴⁰, l'accord de Paris de 2015 fixe pour objectif de maintenir l'augmentation de la température mondiale « *nettement en dessous* » de 2 °C et de s'efforcer de « *limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C* » d'ici à 2100 par rapport aux niveaux préindustriels. À l'occasion de la COP 28, qui s'est tenue en décembre 2023 à Dubaï, les parties prenantes ont fixé un objectif complémentaire d'abandon progressif des combustibles fossiles dans le secteur de l'énergie d'ici à 2050. La question de l'aide financière aux pays en développement dans leur lutte contre le dérèglement climatique ²⁴¹, tout comme le revirement des États-Unis, qui ont enclenché un processus de retrait de l'accord de Paris après l'élection de Donald Trump en novembre 2024, soulèvent en outre de nouvelles interrogations. En tout état de cause, la mise en œuvre de l'accord de Paris, qui n'est pas assorti de mécanisme coercitif, reste très liée aux stratégies nationales que mettront en place les États parties : penser et agir sur le temps long implique de plus en plus d'aller-retour entre différentes échelles de négociation et de décision.

Cette combinaison des échelles, de même que l'articulation entre les nombreux acteurs publics et privés développant leur propre vision de l'avenir, ne permettent plus d'élaborer des stratégies dans une logique descendante. Certes, on peut douter que le fonctionnement de l'État ait été jusque-là exclusivement vertical : ainsi, l'époque du Plan de Jean Monnet et de ses successeurs était-elle caractérisée par une association des « forces vives » de la Nation, le principe d'une gestion paritaire des organismes de protection sociale est prévu dès 1945, la mise en place des institutions supranationales date des années 1950 et la décentralisation opère depuis les années 1980... Mais c'est le rôle pivot de l'État comme prescripteur, *in fine*, d'une vision du temps long qui est aujourd'hui en question ²⁴².

La plus grande complexité des sociétés, dans lesquelles les différents acteurs sont plus autonomes et disposent de davantage d'informations, est à l'évidence une évolution positive, à plus forte raison si l'on relève qu'il n'y a jamais eu autant de monde pour penser le temps long ²⁴³. L'enjeu, pour l'action publique, est alors d'être capable d'avoir une connaissance suffisante de ces différentes stratégies particulières pour, si ce n'est en faire une synthèse, du moins viser une forme d'articulation ou au minimum d'enrichissement réciproque et fixer un cadre collectif dans lequel renvoyer à la

240. Le protocole de Kyoto a imposé à 37 pays développés des réductions d'émissions de gaz à effet de serre, par rapport à 1990, de - 5 % à horizon 2012 en moyenne globale, puis de - 18 % en 2020. Mais le processus a été affaibli par l'absence des principaux émetteurs de gaz à effet de serre, dont les États-Unis qui ont signé mais n'ont pas ratifié le protocole.

241. La COP 29, qui s'est tenue en novembre 2024 à Bakou, s'est conclue par un engagement à porter le financement à 300 milliards de dollars par an d'ici 2035 ; cela a été jugé insuffisant par les pays en développement, alors que leurs besoins pour faire face au changement climatique sont estimés à environ 1300 milliards de dollars.

242. Ce phénomène n'est pas propre à la France. C'est plus largement le modèle « webérien » sur lequel la plupart des États européens sont configurés qui se trouve réinterrogé par ces évolutions : Desmond King et Patrick Le Galès (dir.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford University Press, 2017.

243. Y compris au niveau des individus eux-mêmes : cf. à cet égard le programme de l'UNESCO, nommé « *Littératie des futurs* », qui vise à développer la capacité des individus à imaginer le futur à leur niveau (Riel Miller, [Transformer le futur : l'anticipation au XXI^e siècle](#), UNESCO, 2020).

responsabilité des parties prenantes et des citoyens. France Stratégie a aussi évoqué l'image d'un État « orchestrateur » pour caractériser son positionnement dans ce nouveau contexte²⁴⁴. S'il est attendu de l'État de créer des synergies, d'impulser ou encore d'accompagner, cela ne saurait être la traduction d'un désinvestissement de la pensée du temps long, mais au contraire une condition d'efficacité pour conduire des politiques publiques sur le temps long, tout en s'adaptant aux capacités d'intervention actuelles des pouvoirs publics et notamment de l'État.

b) Sur les capacités d'intervention publique

Pour les pouvoirs publics, les nouveaux enjeux tenant au développement croissant de nouvelles visions et actions de temps long à l'extérieur même de la sphère publique se sont précisément cristallisés dans les débats relatifs à l'« État stratège » et les ambiguïtés entourant cette notion. La capacité à être stratège suppose en effet de pouvoir **mobiliser des moyens d'intervention pour s'adapter aux stratégies des autres acteurs**.

D'un côté, la promotion de la notion d'« État stratège » dans les années 1990 entendait apporter une réponse en recentrant son action sur les missions de pilotage, de conception et de contrôle (cf. partie 1.1.2), de même que, sur un plan économique, certains auteurs ont pu évoquer un « nouvel État stratège » tenant compte de la globalisation économique et du poids pris par les acteurs économiques²⁴⁵. D'un autre côté, d'aucuns voient au contraire dans ces évolutions les « impasses de l'État stratège », au profit d'un État davantage en réseau²⁴⁶.

244. France Stratégie, *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique*, op. cit., p. 255-256, évoquant « la nécessité d'une structuration et d'une institutionnalisation de l'action politique de long terme, à même de coordonner des fonctions "aval" et "amont" de la conception des politiques publiques, de l'anticipation à la pérennisation, de la prospective à l'évaluation, pour en assurer la continuité et la cohérence. / La métaphore de "l'orchestrateur" rend assez bien compte de ce que pourraient être les contours d'une telle machinerie. En musique en effet, "l'orchestrateur transcrit les parties (fournies par le compositeur dans le ton qu'il préfère) suivant la tonalité des instruments et indique au compositeur les impossibilités ou les difficultés trop grandes de ce qu'il attribue à tel ou tel instrument. Les timbres et leurs combinaisons restent au compositeur ; l'orchestrateur fait un métier de manœuvre, mais doit connaître à fond la technique des instruments". Ainsi, "l'orchestration des soutenabilités" est la coordination de différentes fonctions qui pourraient être assurées en propre, coordonnées ou seulement supervisées par l'organisme orchestrateur, selon le niveau d'intégration retenu ».

245. Cf. notamment Alain Boubilil, *Le nouvel État stratège*, l'Archipel, 2014 : selon cet auteur, l'État « doit transposer le concept de hard power, pour reprendre le langage des relations internationales, à ces nouveaux enjeux et apprendre à mobiliser entreprises et consommateurs grâce à son soft power. C'est fondamentalement leurs décisions qui créent la situation de l'économie à un moment donné, le niveau de l'emploi comme les équilibres extérieurs. L'État intervient pour corriger les déséquilibres, mais ceux-ci résultent d'abord des choix individuels des agents économiques » (p. 247).

246. Sébastien Soriano, « Les impasses de l'État stratège » in *Esprit*, avril 2021, pp. 61-67. Pour cet auteur, l'une des caractéristiques de l'État en réseau est notamment de renoncer au monopole de l'intérêt général : « [l']État en réseau connecte à ses extrémités la multitude de nos concitoyens, dans la richesse et la diversité de leurs apports et de leurs besoins. On peut se le représenter schématiquement comme une composition de nœuds intermédiaires – institutions étatiques, collectivités locales, association, communautés informelles, écosystèmes, entreprises – connectés en eux et avec les Français. / C'est l'antithèse de la pyramide. Mais ce n'est pas non plus un État horizontal, qui serait sans structure ou sans hiérarchie. Ce n'est pas moins ou plus d'État, c'est un État augmenté par la mise en réseau, c'est une nouvelle alliance entre l'État et la société. Il n'y a pas d'opposition entre un État fort et un État animateur. L'action de la société ne doit pas se faire en substitution des services publics, mais comme un prolongement de leur portée » : *Un avenir pour le service public*, Éd. Odile Jacob, 2020, p. 71.

La question centrale, posée par les changements profonds du contexte dans lequel s'inscrivent les politiques publiques, est ainsi celle des **marges de manœuvre et des leviers** dont dispose l'État pour agir dans le temps long, plus particulièrement s'agissant des leviers traditionnels que sont la norme et le budget.

- Les **outils normatifs par lesquels l'État intervient se sont élargis et renouvelés** au cours des dernières décennies²⁴⁷ : recours à la contractualisation et au droit souple, développement des délégations de service public et des partenariats public-privé, recherche d'une adaptation des règles aux spécificités locales dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration des décisions... L'importance de la norme est certes intrinsèque à la construction même de l'État en tant qu'entité juridique et au concept d'État de droit sur lequel reposent nos régimes démocratiques. Pour autant, la diversification des lieux et des modalités de production du droit suppose d'éviter deux écueils susceptibles de compromettre l'inscription des politiques publiques dans le temps long :

- d'une part, une instabilité chronique pouvant considérablement affaiblir la portée de stratégies traduites dans des règles de droit, ainsi que cela a déjà été exposé (cf. partie 1.2.1) ;

- d'autre part, le risque d'un État qui se concentrerait exclusivement sur la fixation de cadres d'action généraux et qui déléguerait à d'autres acteurs l'ensemble de la mise en œuvre des politiques publiques. Or, comme il est essentiel d'être suffisamment familier avec l'opératif pour être stratège, la capacité de l'État à être stratège suppose de conserver une expérience de la mise en œuvre pour concevoir, y compris sur le plan juridique, les réponses adaptées à la prise en compte des défis du temps long. Jacques Chevallier indique à ce propos : « *[l]e postulat selon lequel la séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles serait un facteur d'efficacité de l'action de l'État mérite d'être fortement nuancé : non seulement elle conduit à une sorte de "gouvernement à distance", en interdisant tout réel contrôle sur des services devenus autonomes, mais encore elle prive l'État central de certains moyens d'action ; l'affaiblissement de la capacité de pilotage stratégique se traduit par le fait que la relation entre les instances de prospective et de prévision et les décideurs tend à être moins forte qu'auparavant* »²⁴⁸.

Un État qui se désengagerait totalement de la conduite concrète des politiques publiques s'exposerait à ce que les règles juridiques qu'il édicte soient déterminées sous l'injonction d'autres acteurs faisant prévaloir leurs points de vue au nom de leur expérience. À tout le moins, la capacité de l'État à définir des règles en partenariat avec d'autres acteurs, tant publics que privés, repose sur sa capacité à dialoguer avec ses acteurs à travers sa propre expertise.

- Le levier budgétaire demeure par ailleurs un outil essentiel. Mais les marges de manœuvre en la matière sont très dépendantes de **la soutenabilité des finances publiques**, c'est-à-dire la capacité à maintenir le niveau des dépenses et des recettes à moyen terme : cette capacité dépend d'éléments conjoncturels (le niveau de la croissance économique, l'inflation, etc.) mais aussi d'éléments structurels dont

247. Cf. Lamine Tirera, *L'État stratège*, op. cit.

248. Jacques Chevallier, « L'État stratège » in *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, 2007, pp. 372-385.

l'évolution s'inscrit sur le temps long, comme l'évolution démographique (le vieillissement de la population a en effet un impact potentiel sur l'évolution de la croissance économique comme sur celle des dépenses publiques). La **dette publique** constitue un élément crucial de la soutenabilité des finances publiques, à court comme à plus long terme²⁴⁹. Au-delà du seul ratio de la dette rapportée au PIB d'un pays, l'enjeu de la soutenabilité des finances publiques est d'éviter une progression hors de contrôle qui apparaît en cas de situation de **déficit primaire** (c'est-à-dire lorsque les recettes sont inférieures aux dépenses avant même la prise en compte du service de la dette), lorsque le taux d'intérêt réel devient supérieur au taux de croissance (c'est ce que certains appellent « l'effet boule de neige » car l'augmentation de la dette devient exponentielle, de nouvelles dettes étant contractées pour faire face aux exigences liées aux précédentes...). Ainsi, en cas de hausse brutale des taux d'intérêt (qui peut être due à une perte de confiance des investisseurs dans la capacité d'un État à s'acquitter du paiement du service de sa dette mais aussi à un choc extérieur imprévu), le service de la dette peut-il s'accroître à la fois brutalement et fortement, obligeant l'État concerné à réduire drastiquement ses dépenses et donc ses politiques publiques ou à relever massivement les impôts sauf à perdre toute maîtrise de ses finances.

À cet égard, les charges d'intérêts de la **dette publique française** s'élèvent à près de 59 milliards d'euros en 2024, soit le double de 2020 (29,7 milliards d'euros)²⁵⁰. Le niveau d'endettement public a atteint 113 % du PIB en 2024 d'après l'INSEE²⁵¹ soit le niveau de 2021 – après le pic de l'année 2020 pendant la crise sanitaire (115 % du PIB) – malgré une légère baisse en 2022 et 2023 (moins de 110 % du PIB)²⁵². La dette publique de la France est, au sens du traité de Maastricht, la troisième de la zone euro derrière la Grèce (162 %) et l'Italie (137 %) – celle de l'Allemagne n'étant qu'à 63 %. La hausse de l'endettement public français, qui était autour de 60 % du PIB en 2000, est très marquée. Elle est due essentiellement à des budgets votés systématiquement en déficit depuis le premier choc pétrolier de 1974. En 2024, le déficit de l'ensemble des administrations publiques s'est établi à 169,6 milliards d'euros, soit 5,8 % du produit intérieur brut (PIB), contre 5,4 % en 2023. Le déficit public primaire est passé, quant à lui, de 3,6 % à 3,8 % du PIB entre 2023 et 2024²⁵³. L'étude annuelle 2024 sur la souveraineté a rappelé les risques associés à une dette publique élevée²⁵⁴ : le poids de la charge des intérêts de la dette, *a fortiori* en cas de hausse des taux, peut réduire drastiquement les marges de manœuvre de l'État pour les autres politiques publiques ; par ailleurs, cela rend l'action de l'État dépendante de la confiance de ses créanciers, voire l'expose à des risques géopolitiques.

249. D'autant que sa meilleure maîtrise passe aussi par un effort pour favoriser la dette exigible sur une longue échéance plutôt que celle exigible à court échéance : la première permet une moindre dépendance face aux créanciers et aux aléas économiques mais s'inscrivant nécessairement dans un horizon temporel plus long.

250. Cour des comptes, *La situation des finances publiques début 2025*, février 2025, p. 31.

251. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8540375>

252. <https://www.fipeco.fr/fiche/Le-montant-et-l%C3%A9volution-de-la-dette-publique>

253. <https://www.fipeco.fr/fiche/Le-montant-et-l%C3%A9volution-du-d%C3%A9ficit-public>

254. CE, *La souveraineté*, op. cit., pp. 241-244.

Le temps long des politiques publiques est donc aussi celui des finances publiques²⁵⁵.

La soutenabilité des dépenses publiques est en effet déterminante pour mettre les pouvoirs publics démocratiques en capacité de faire des choix au regard des défis de temps long, compte tenu des investissements importants qui sont en jeu. Le supplément de dépenses publiques induit par la seule transition climatique est ainsi estimé entre 25 et 34 milliards d'euros par an, à l'horizon 2030²⁵⁶. En matière de défense, alors que la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 prévoit de porter le budget alloué à la mission défense à près de 68 milliards d'euros courants par an en 2030, contre 50,5 milliards prévus dans le projet de loi de finances 2025 (soit environ 2 % du PIB), un nouvel objectif de 3 à 3,5 % du PIB supposerait également des efforts significatifs²⁵⁷. En intégrant les investissements liés à la transition écologique et à la défense, des économistes évaluent l'effort à faire pour stabiliser la dette publique, en réduisant le déficit primaire, à 150 milliards d'euros cumulés sur une période de 5 à 10 ans²⁵⁸. Les choix opérés pour assurer la soutenabilité des finances publiques conditionnent donc fortement l'intervention publique dans le temps long.

- Malgré ces éléments de vigilance si ce n'est d'inquiétude, les acteurs publics, en liaison avec d'autres partenaires, **ont encore la capacité de mener avec succès des projets sur plusieurs années**, dans des secteurs très variés. Dans le domaine industriel, l'exemple d'**Airbus** est régulièrement cité ; dans le secteur aéronautique, où les projets se pensent nécessairement sur le temps long voire très long²⁵⁹, le rôle des acteurs publics, sans être exclusif, a été structurant dans l'émergence de la société (issue d'un GIE créé en 1970 par une coopération entre la France et l'Allemagne, rejoints par le Royaume-Uni et l'Espagne ; l'État français a conservé 11 % des parts du groupe Airbus, à un niveau équivalent de l'Allemagne²⁶⁰) mais aussi dans son développement (à travers notamment les mécanismes d'avances remboursables consentis par l'État). Dans un contexte de forte concurrence mondiale et malgré

255. Cf. Xavier Cabannes, « Gestion des finances publiques et temps long », in Fannie Duverger et Lucie Havard (dir.), *Temps long et droit public*, op. cit., pp. 89-100.

256. Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023, p. 112. Selon ce rapport, tous secteurs confondus, l'ensemble des investissements supplémentaires serait d'environ 66 milliards par an à l'horizon 2030, soit 2,3 points de PIB. Au niveau de l'ensemble de l'Union européenne, le *think tank* I4CE a évalué les investissements supplémentaires publics et privés nécessaires pour répondre aux enjeux climatiques à 406 milliards par an d'ici 2030 : https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2024/02/20240222-i4ce3859-Panorama-EU_VA-40p.pdf

257. Cf. Haut-Commissariat au plan et France Stratégie, « Comment financer le réarmement et nos autres priorités d'ici à 2030 ? », Note flash n° 2, mai 2025 : selon cette note, « une cible à 3,5 % du PIB consacrés à la défense et 1 % pour la transition verte pourrait être atteinte avec un quart de l'effort supporté au niveau européen (à l'aide d'un programme à 450 milliards d'euros courants sur cinq ans), un quart par la maîtrise des dépenses (en gelant pratiquement les autres dépenses en volume, à - 0,1 % par an), un quart par des efforts fiscaux ciblés (limités à + 0,5 point de PIB en cinq ans) et un quart par la hausse du taux d'emploi (+ 1,2 point ou + 500 000 emplois en cinq ans, soit l'équivalent du double de la dernière réforme des retraites) », ce qui illustre l'importance de l'effort qu'il s'agirait de fournir.

258. Olivier Blanchard et François Ecalte, *Le Point*, 13 décembre 2024.

259. Il peut se passer 50 ans entre les prémices d'un nouveau modèle d'avion et la fin de sa production. Le moment de lancer le projet est à cet égard déterminant par rapport à l'anticipation des choix technologiques.

260. La société historique est devenue en 2001 une filiale du groupe EADS, lequel a été renommé Airbus en 2014.

l'échec relatif de l'A380²⁶¹, l'aéronautique et le spatial constituent le principal excédent sectoriel du solde commercial de la France, à hauteur de 28,7 milliards d'euros en 2024, celle-ci étant le deuxième exportateur mondial de ce secteur derrière les États-Unis et devant l'Allemagne²⁶². Ce secteur est néanmoins lui-même confronté aujourd'hui à un autre défi majeur sur le temps long, celui du changement climatique qui implique d'en tirer toutes les conséquences sur le secteur aéronautique et aérien.

De même, la puissance publique garde la capacité de piloter de **grands projets d'aménagement** en lien avec d'autres opérateurs économiques, sans nécessairement prévoir de procédures dérogatoires. C'est notamment le cas de **projets d'infrastructures concédés**, comme par exemple la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique : après la mise en service de la branche allant jusqu'à Saint-Pierre-des-Corps, le projet s'est déroulé sur 25 ans, entre l'approbation du schéma directeur des liaisons à grande vitesse comportant un projet de prolongement jusqu'à Bordeaux (1992) et la mise en service de la ligne le 2 juillet 2017²⁶³, et le financement, la construction, l'exploitation ainsi que la maintenance de la ligne ont été concédés à l'entreprise Liséa pour une durée de 50 ans (prenant fin en 2061)²⁶⁴.

Mais le partenariat entre l'État et les opérateurs peut aussi concerner des aménagements plus structurants à l'échelle de l'ensemble du territoire, comme l'illustre le déploiement de la fibre optique liée au **plan très haut débit** (cf. encadré n° 4).

Encadré n° 4

Le plan très haut débit et l'aménagement numérique des territoires

Le plan très haut débit, lancé en 2013 à une époque où 77 % du territoire était en zone blanche, a eu pour ambition de garantir à tous les Français un accès au haut débit (supérieur à 8 mégabits/seconde) à l'horizon 2020 et ensuite, un accès au très haut débit (supérieur à 30 mégabits/seconde) à l'échéance 2022 ; un objectif complémentaire consiste à généraliser la fibre optique en 2025, en remplacement progressif du réseau en cuivre. Le principe est de partager l'investissement entre l'État (intervenant pour suppléer les carences ou insuffisances d'initiatives privées dans les zones dites moins denses), les collectivités territoriales et les opérateurs privés (via la souscription d'engagements au titre de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques). Au total, l'investissement mobilisé dans le cadre de ce plan s'élève à près de 22 milliards d'euros, dont 3,5 milliards pour l'État, 8,8 milliards pour les collectivités territoriales et 9,5 milliards de fonds privés²⁶⁵. La mise en œuvre de ce plan se fait localement sous l'autorité des préfets.

261. Le choix d'un quadrimoteur s'est révélé moins adapté aux évolutions de la certification internationale en faveur des bimoteurs sur des distances comparables, de même que le modèle de grands « hubs » sur lequel reposait l'A 380.

262. DG Trésor, Banque de France, DGDDI, [Rapport annuel 2025 du commerce extérieur de la France](#).

263. Les travaux ont été déclarés d'utilité publique, en deux phases, par deux décrets [du 18 juillet 2006](#) et [du 10 juin 2009](#). Les travaux de génie civil se sont déroulés entre 2012 et 2015, en avance sur l'échéancier.

264. Le contrat de concession a été approuvé par le [décret n° 2011-761 du 28 juin 2011](#).

265. Direction générale des entreprises, « Le développement des réseaux de télécommunication à très haut débit », [Théma n° 26](#), décembre 2024, p. 6.

L'ampleur et l'horizon des investissements dans les réseaux de communication électronique exigent une anticipation de long terme, en particulier pour le financement et la stratégie technique et contractuelle de déploiement des équipements, dans le respect du droit de la concurrence. Dans les réseaux mobiles, la durée de vie économique des équipements est d'environ 12 ans et les besoins de rééquipement sont réguliers du fait du changement de générations (2G, 3G, 4G, 5G) et de la croissance des usages (dans les zones très denses, cela nécessite un doublement du nombre d'antennes tous les sept ans). Dans les réseaux fixes (internet), la durée d'amortissement est de 40 ans, la durée de vie économique réelle étant plutôt estimée à 60 voire 70 ans. Au-delà du seul plan très haut débit, 120 milliards d'euros ont ainsi été investis entre 2013 et 2023 dans les réseaux de communications électroniques, essentiellement par les opérateurs privés.

Selon les données de l'ARCEP²⁶⁶, 99 % de la population française bénéficie aujourd'hui du réseau 4G (haut débit), alors que ce dernier taux n'était que de 45 % au début de l'année 2018. Ce déploiement s'est fait notamment par la mise en place de l'accord dit « New Deal mobile » conclu entre l'État et les quatre principaux opérateurs, consistant à s'abstenir de percevoir des redevances en vertu de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, en contrepartie d'exigences inscrites dans les autorisations d'utilisation de la fréquence 4G. Par ailleurs, 91 % des foyers français sont raccordables à la fibre optique et plus de huit abonnements internet sur dix sont à très haut débit²⁶⁷. Par comparaison, le taux de couverture du très haut débit n'était, en 2023, que de 40 % en Allemagne, de 27 % au Royaume-Uni et en Italie (mais de 92 % en Espagne)²⁶⁸.

L'association de l'ensemble des parties prenantes et les marges de manœuvre offertes à la structure chargée de conduire le projet sont des facteurs clés pour que les pouvoirs publics puissent initier des projets d'aménagement sur des pas de temps importants. L'expérience du **Grand Paris Express** est à cet égard éclairante (cf. encadré n° 5).

266. <https://monreseaumobile.arcep.fr/>

267. ARCEP : [Communiqué de presse – MARCHÉ DU HAUT ET DU TRÈS HAUT DÉBIT FIXE \(13 mars 2025\)](#)

268. Fédération Française des Télécoms, [Étude économique 2024 | Les télécoms : l'investissement au service de la connectivité](#), décembre 2024.

Encadré n° 5

Le projet Grand Paris Express

Le projet du Grand Paris a été initié en 2008, avec la nomination d'un secrétariat d'État chargé du développement de la région capitale. Qualifié de « *projet urbain, social et économique d'intérêt national* » par l'article 1^{er} de la loi n° 2015-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, ce projet « *s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'État* ». Le tracé des transports a été défini en 2013 et la mise en service complète des lignes est actuellement prévue pour 2030. 200 kilomètres de lignes et 68 nouvelles gares sont prévus. Les quatre nouvelles lignes de métro (ligne 15, 16, 17, 18) et le prolongement de la ligne 14 desserviront de ce fait 130 universités et écoles supérieures, 408 établissements de santé et 656 lieux culturels.

Le projet, qui a donné lieu à un débat public en 2011, repose sur une forte dimension partenariale, en particulier avec les collectivités territoriales en charge de l'aménagement urbain, notamment pour le renouvellement des quartiers autour des gares. Des contrats de développement territorial peuvent ainsi être conclus entre l'État et les collectivités, à la suite d'une enquête publique, pour décliner des objectifs et priorités en matière d'urbanisme, de logement, de mobilité et d'aménagement sur des territoires d'au moins deux communes et bénéficiant du versement de la moitié des excédents dégagés par les opérations d'aménagement liées au projet (art. 21 de la loi du 3 juin 2010). Le concours d'architectes a par ailleurs été organisé dans le cadre de l'atelier international du Grand Paris : chaque gare est conçue par un architecte distinct (tel Kengo Kuma pour la gare Saint-Denis-Pleyel).

L'adaptabilité de la gouvernance du projet repose sur la « Société du Grand Paris » (SGP), créée sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial par la loi du 7 juillet 2010 et le décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010. Elle « *a pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation* » (art. 7 de la loi) ; la SGP est propriétaire des lignes, installations et ouvrages construits, dont la gestion est ensuite confiée à la RATP (art. 20). À ce titre, il est prévu que la SGP poursuive ses activités comme gestionnaire de dette jusqu'en 2070. Au vu de l'expérience acquise lors du chantier du Grand Paris, cette société a été renommée « Société des Grands Projets » en élargissant son champ d'action à la mise œuvre des projets aux services express régionaux métropolitains en dehors de l'Ile-de-France (loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023).

La vocation de la SGP est de contrôler tous les moyens de la maîtrise d'ouvrage. Son directoire composé de trois personnes, chacune nommée pour un mandat de cinq ans par l'État, lui offre de la continuité. Les collectivités territoriales sont associées au conseil de surveillance (10 membres sur 21), auquel est adjoind un comité stratégique où chaque commune est représentée.

La SGP repose par ailleurs sur un modèle de financement offrant des marges de manœuvre pluriannuelles compte tenu de l'ampleur des investissements. Estimé en 2013 à 22,6 milliards d'euros, le montant global du Grand Paris Express était redressé en juin 2020 à 42 milliards d'euros²⁶⁹. La SGP bénéficie de taxes qui lui sont affectées, dont le rendement global s'élève à 802 millions d'euros en 2022²⁷⁰ (notamment d'une grande partie de la taxe sur les surfaces commerciales à usage de bureaux, de locaux commerciaux, de locaux de stockage et de stationnement prévue par l'article 231 *ter* du code général des impôts²⁷¹). La SGP dispose en outre d'une faculté d'emprunt ; en juin 2023, l'encours de la dette s'élevait à 28,75 milliards d'euros.

Autre exemple de projet de temps long, le projet **Cigéo** d'enfouissement des déchets nucléaires, impliquant des enjeux d'une durée exceptionnellement longue, a également conduit l'État à développer des solutions spécifiques, non seulement en termes de calendrier du projet mais aussi de prise en compte d'horizons de temps éloignés (cf. encadré n° 6).

Encadré n° 6 Le projet Cigéo

Le projet Cigéo, ou Centre industriel de stockage géologique, est un centre d'enfouissement de déchets radioactifs à vie longue. S'inscrivant en aval du cycle nucléaire²⁷², il prévoit d'enfouir à 490 mètres de profondeur, au sein d'un réseau de plus de 2 000 mètres de galeries, deux types de déchets à la durée de radioactivité s'étalant sur des centaines de milliers d'années : les déchets dits « à haute activité » (HA), constitués de matières non valorisables avec un très haut niveau de radioactivité ; les déchets de moyenne activité à vie longue (MA-VL), au niveau de radioactivité environ 1 000 fois plus faible que les HA, mais pouvant être résistants sur cette même période.

Cigéo résulte d'un programme sur la gestion des déchets radioactifs, mené sur quinze années dans le cadre de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991, dite loi « Bataille ». Cette loi crée l'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs), sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, et la charge notamment « des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs » (art. 13)²⁷³. En 2000, l'ANDRA conçoit un laboratoire dans la commune de Bure (Meuse), en raison de la composition argileuse du sol qui supporte un confinement à très long terme de la radioactivité. Après

269. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/277104-grand-paris-express-augmentation-des-couts>

270. Cf. Cour des comptes, *Rapport particulier sur la Société du Grand Paris*, exercices 2017 et suivants, janvier 2024.

271. La SGP reçoit également une part des taxes spéciales d'équipement, de la taxe sur les surfaces de stationnements et de la taxe additionnelle régionale à la taxe de séjour.

272. L'amont du cycle nucléaire englobe l'extraction de l'uranium et son utilisation dans les réacteurs. L'aval ne se réduit pas au stockage et inclut également le retraitement et le recyclage des combustibles usés pour fabriquer de nouveaux combustibles (cycle « fermé »).

273. Cf. aujourd'hui l'article L. 542-12 du code de l'environnement.

un premier débat public organisé en 2005 sur les solutions de traitement des déchets, la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs retient le stockage géologique profond comme solution de référence de gestion des HA et MA-VL. Le projet baptisé Cigéo, dont l'ANDRA doit assurer l'exploitation, prévoit ainsi le stockage de près de 83 000 m³ de déchets radioactifs dans des galeries souterraines²⁷⁴. Outre les concertations locales menées par l'ANDRA, un second débat public a été organisé en 2013 par la Commission nationale du débat public (CNDP), suivi d'un autre en 2019 dans le cadre de la préparation de la 5^e édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) 2022-2026.

La réversibilité du projet

La réversibilité est un point tout aussi innovant qu'essentiel au regard des enjeux de temps long portés par le projet. Elle est définie à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement comme la « *capacité, pour les générations successives, soit de poursuivre la construction puis l'exploitation des tranches successives d'un stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire évoluer les solutions de gestion. / La réversibilité est mise en œuvre par la progressivité de la construction, l'adaptabilité de la conception et la flexibilité d'exploitation d'un stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs permettant d'intégrer le progrès technologique et de s'adapter aux évolutions possibles de l'inventaire des déchets consécutives notamment à une évolution de la politique énergétique. Elle inclut la possibilité de récupérer des colis de déchets déjà stockés selon des modalités et pendant une durée cohérentes avec la stratégie d'exploitation et de fermeture du stockage* ».

Concrètement, la loi prévoit que la première autorisation de mise en service, délivrée par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), est limitée à une phase industrielle pilote (ci-après PhiPil) destinée à « *conforter le caractère réversible et la démonstration de sûreté de l'installation* », envisagée vers 2027 ; des essais de récupération de colis de déchets sont notamment programmés durant cette phase. Par ailleurs, l'autorisation de création du centre d'enfouissement doit « *fixe[r] la durée minimale pendant laquelle, à titre de précaution, la réversibilité du stockage doit être assurée. Cette durée ne peut être inférieure à cent ans* » – la fermeture du site est actuellement prévue vers 2150. L'autorisation de mise en service complète de l'installation ne pourra être délivrée si la réversibilité n'est pas garantie, après un bilan de la PhiPil : à cette fin, les résultats de la PhiPil donneront lieu à évaluation par l'ANDRA et seront soumis à l'avis des autorités concernées par la procédure d'autorisation, dont l'ARSN ; à l'issue de cette PhiPil, l'article L. 542-10-1 dispose également qu'un projet de loi adaptera en tant que de besoin les conditions d'exercice de la réversibilité.

274. <https://www.cigeo.gouv.fr/chiffres-cles-cigeo-du-stockage-dechets-nucleaires>

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'au regard de ces garanties, il n'était pas porté atteinte aux exigences de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dont il découle, à la lumière du septième alinéa de son préambule, que « *lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard* » (décision n° 2023-1066 QPC, 27 octobre 2023).

Le financement de Cigéo

Le projet Cigéo met également en lumière les difficultés d'une programmation financière sur le temps long. Le coût du projet a été arrêté en 2016 à 25 milliards d'euros par le ministère chargé de l'écologie : un quart prévu jusqu'à la fin de la phase industrielle pilote ; les trois-quarts restants pour le financement de la période d'exploitation jusqu'aux alentours de 2150. Cependant, cette estimation soulève la délicate question d'un taux d'actualisation sur une période aussi longue. Elle doit être relativisée en raison des incertitudes économiques et des variations à prévoir sur plus d'un siècle, en particulier concernant le prix des matériaux et de l'énergie : la Cour des comptes recommande d'actualiser ces prévisions régulièrement en intégrant les évolutions technologiques et économiques²⁷⁵. Dans un rapport remis au Gouvernement en mai 2025, en vue de l'actualisation du coût global du projet, l'ANDRA propose une fourchette de 26,1 à 37,5 milliards d'euros, pour une réception des premiers colis désormais envisagée en 2050 après la phase pilote²⁷⁶.

Quelle communication et mémoire de Cigéo à destination des générations futures ?

La conservation de la mémoire sur un temps très long est un enjeu central, compte tenu de la durée de vie des déchets susceptibles d'être entreposés. L'ANDRA prévoit une surveillance du site pour au moins 300 ans et envisage différentes pistes à travers son programme « Mémoire pour les générations futures »²⁷⁷. Les méthodes et supports d'archivage sont questionnés et l'utilisation de matériaux hautement résistants, tels que le « papier permanent » ou le disque de

275. Cour des comptes, *L'aval du cycle du combustible nucléaire*, Rapport public thématique, 2019 : la Cour des comptes souligne que le coût de Cigéo « n'a été chiffré que pour un seul scénario de référence. Afin d'éclairer les décisions de stratégie de gestion des matières et déchets radioactifs et d'anticiper les évolutions du projet, il convient d'estimer l'impact des quatre scénarios de l'inventaire national des matières et déchets radioactifs sur le coût de Cigéo. Par ailleurs, le coût du scénario de référence de Cigéo doit être mis à jour avant le dépôt de la demande d'autorisation de création du centre. Bien que des incertitudes soient inévitables s'agissant d'un chiffrage projeté sur un siècle et demi, il est souhaitable que la prochaine mise à jour du chiffrage du scénario de référence de Cigéo soit fondée sur une méthode plus réaliste que celle adoptée pour le chiffrage arrêté en 2016, s'agissant de la prise en compte des « opportunités » et des risques et aléas relatifs au chantier » (p. 79).

276. https://www.andra.fr/sites/default/files/2025-05/202505_Dossier%20de%20presse%20chiffrage%20Cigeo%202025_3.pdf

277. ANDRA, *Mémoire pour les générations futures. Préserver et transmettre la mémoire des déchets radioactifs*, septembre 2014.

saphir, est explorée. La pérennité de la langue soulève à cet égard des enjeux spécifiques, au regard de solutions telles que l'enregistrement de messages dans plusieurs langues ou l'adoption d'une langue universelle. L'intégration d'interactions sociétales pour garantir la pérennité de cette mémoire est aussi envisagée, de même que le recours à l'archéologie du paysage, consistant à inscrire le site dans le paysage afin notamment d'éviter toute confusion avec des phénomènes naturels. Au niveau international, l'AEN (Agence pour l'énergie nucléaire) de l'OCDE a initié le projet RK&M (« *Preservation of Records, Knowledge and Memory Across Generations* ») afin de partager les avancées obtenues sur la mémoire et les connaissances dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs.

La continuité des actions concrétisant une politique publique sur le temps long peut être d'autant plus facilitée qu'elle repose sur un **consensus partagé et durable sur les objectifs**, une sensibilisation forte des citoyens et une forte coordination interministérielle ainsi qu'entre le niveau national et le niveau local. En témoignent les progrès réalisés en matière de **sécurité routière**. Le nombre de tués sur les routes est ainsi passé du pic de 18 034 en 1972, année de la création du comité interministériel de la sécurité routière et du poste de délégué interministériel à la sécurité routière²⁷⁸, à 3 190 en 2024²⁷⁹. La sécurité routière suppose en effet d'agir à la fois sur le comportement des personnes, la conception et l'entretien des véhicules ainsi que sur les infrastructures et les aménagements.

Il en est de même sur des projets plus circonscrits mais pour lesquels la prise en compte du temps d'élaboration a été déterminante : c'est le cas de la **déclaration sociale nominative** obligatoire depuis 2017 (cf. encadré n° 7) et qui a pu servir de base pour développer par la suite le **prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**. Bien que l'idée d'une retenue à la source soit assez ancienne²⁸⁰, l'objectif d'un prélèvement à la source a été relancé en 2012 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019²⁸¹ après deux phases de test menées en 2017 et 2018. Cette réforme, déployée sous l'égide de la direction générale des finances publiques (ci-après DGFIP), a dû mobiliser une grande variété de parties prenantes : les collectivités territoriales – dont certaines ont pu participer à la phase pilote –, les organismes de sécurité sociale, les éditeurs de logiciels de paie ainsi que les représentants des entreprises et des indépendants.

278. Une mission interministérielle à la sécurité routière avait été créée en 1970.

279. Cf. les statistiques de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière : <https://www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/>.

280. En mars 1953 avec René Mayer, à l'automne 1967 sous l'impulsion de Michel Debré et à l'occasion du projet de loi de finances pour 1974 : cf. Marc Wolf, « Le prélèvement à la source de l'IR 2018 : un aboutissement ou une étape ? » in *RFFP* février 2020, n° 149, p. 69.

281. Ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017.

Encadré n° 7

La déclaration sociale nominative²⁸²

La déclaration sociale nominative (DSN) constitue un exemple de **réussite sur le temps long** d'un projet structurant pour la sphère sociale.

À partir des années 1980, l'informatisation du traitement des données par les organismes de protection sociale avait soulevé le risque d'une démultiplication des demandes de données aux employeurs, sans coordination ni harmonisation. Dans ce contexte, le décret n° 83-1343 du 16 décembre 1985 avait institué une « déclaration annuelle de données sociales » (DADS) regroupant plusieurs déclarations préexistantes au profit des caisses de retraite, dans le cadre d'un traitement opéré par le centre national de transfert de données sociales (CNTDS) rattaché à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

En 2000, alors que la dématérialisation des déclarations s'accélérait, est créé le groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » (GIP MDS), réunissant les organismes de protection sociale et les organisations d'employeurs et de salariés, en vue de simplifier les démarches déclaratives. En 2006, ce GIP est chargé par la direction de la sécurité sociale (DSS) d'évaluer les conditions d'une fusion des différentes déclarations sociales au sein d'une DSN intégrant toutes les déclarations existantes, dont la DADS et la déclaration unifiée des cotisations sociales (DUCS).

Soucieux de l'avancement du projet, le Gouvernement a demandé en 2009 à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF) un état d'avancement de ce projet. Remis en mars 2011, le rapport de la mission²⁸³ a souligné qu'il présentait plusieurs écueils importants, notamment :

- une démarche de simplification se limitant à la fusion des déclarations existantes, sans prévoir une harmonisation des données sollicitées par chaque organisme de protection sociale ;
- l'absence de choix sur le périmètre des déclarations auxquelles la DSN devait se substituer, la périodicité des émissions ou encore le caractère obligatoire de la DSN ;
- une faiblesse dans la gouvernance du projet, faute d'avoir organisé un processus d'arbitrage entre les demandes des différents organismes et de mandat politique clair donné au GIP.

La relance du projet en 2011 s'est appuyée sur la clarification des objectifs et de la répartition des rôles entre l'État, les partenaires sociaux, les organismes de protection sociale et le GIP MDS. Une personnalité qualifiée a été désignée pour assurer le pilotage stratégique des travaux et la loi n° 2012-387 du

282. Le contenu du présent encadré repose pour l'essentiel sur le bilan du dispositif dressé par l'IGAS dans une note de réflexion de janvier 2025, « la déclaration sociale nominative, un exemple de stratégie de long terme réussie dans le champ social », Laurent Gratioux.

283. IGAS-IGF, « Rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle norme des déclarations annuelles de données sociales et les conditions de mise en œuvre d'une déclaration sociale nominative », mars 2011.

22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a inscrit la DSN dans le code de la sécurité sociale, destinée à se substituer à l'ensemble des déclarations auxquelles sont tenus les employeurs en prévoyant de la rendre opérationnelle à partir de 2013 et obligatoire dès 2016 (reporté ensuite à 2017 par la LFSS pour 2016).

Le projet s'avère finalement une réussite. Après l'intégration des employeurs publics dans la DSN au 1^{er} janvier 2022, les déclarations de 95 % des 70 000 établissements employeurs et des 5,6 millions de salariés concernés étaient effectuées par la DSN. Le coût de construction de la DSN s'est au global établi à 135 millions d'euros, soit un montant relativement faible en comparaison des grands projets de systèmes d'information publics, pour des dépenses de fonctionnement estimées à 20 millions d'euros par an. Il en résulte par ailleurs des économies pour les entreprises à hauteur de 20 % de l'ancienne charge déclarative.

Ces succès incontestables ne doivent cependant pas masquer la difficulté de la prise en compte du temps long dans l'ensemble des politiques publiques.

1.3. Une difficile prise en compte des enjeux de temps long dans l'ensemble des politiques publiques

La prise en compte des enjeux de temps long dans les politiques publiques apparaît difficile : en effet, si l'État dispose de structures en charge du temps long, leur bonne insertion dans le processus décisionnel ne paraît pas optimale et la question de l'articulation des stratégies sectorielles dans une vision plus globale se pose.

1.3.1. Une pensée du temps long qui a du mal à « embrayer » sur la décision

L'État, bien que concurrencé par d'autres acteurs pour développer une pensée et une action du temps long, conserve, pour penser le temps long et inscrire ses politiques dans cet horizon, des compétences réelles sur lesquelles il a la capacité de s'appuyer. Les auditions menées dans le cadre de la présente étude ont souligné qu'il existe encore une production importante d'analyses, de rapports ou de réflexions qui s'efforcent de penser l'inscription des politiques publiques dans le temps long. En revanche, la **difficulté** majeure est celle de **l'exploitation de ces travaux**, même quand leur qualité n'est pas contestée, **dans le processus de décision** : cela tient notamment à leur dispersion, à leur coordination inégale malgré la création de structures

comme France Stratégie, mais aussi à la capacité de trouver le bon positionnement pour pouvoir « embrayer » réellement sur les circuits d'élaboration de la décision.

a) Une pensée du temps long réelle mais inégale...

- La **production de données** reste un élément essentiel pour être en mesure de se projeter sur le temps long.

À cet égard, **l'État conserve en son sein des compétences réelles** sur lesquelles il peut prendre appui pour alimenter deux types de travaux :

- des prévisions, au sens de projections chiffrées faites à partir de dynamiques identifiées, comme par exemple en matière de démographie, de changement climatique, de mutations économiques ou de grands investissements ;
- des exercices de prospective dont l'objet est distinct de la prévision depuis leur apparition à l'époque du Plan (cf. partie 1.1.2) : ils constituent en effet « *un mode de réflexion sur l'avenir, une démarche de connaissance en vue de l'action* »²⁸⁴ ; ils se traduisent par la construction de scénarios ayant un caractère plus qualitatif, par l'exploration de grandes tendances ou de phénomènes de ruptures, tout en restant orientés vers l'aide à la décision – du moins dans la conception française. En pratique, l'utilisation de ces deux termes n'est d'ailleurs pas toujours rigoureuse dans la manière de décrire les missions de structures administratives – où peuvent être évoquées tantôt la prévision, tantôt la prospective, sans qu'une logique évidente ne ressorte du choix de l'un ou l'autre terme –, ou même dans l'intitulé des travaux qui peuvent être produits.

Parmi les atouts dont dispose l'État pour mener une réflexion de temps long, figurent depuis l'époque du Plan les **services statistiques**. Sous la supervision de l'INSEE, chargé de « *[c]oordonner les méthodes, les moyens et les travaux statistiques des administrations publiques et des organismes privés subventionnés ou contrôlés par l'État* »²⁸⁵, le réseau des services publics ministériels s'est étoffé avec le temps. Outre les services statistiques historiques du ministère en charge de l'économie et celui de la direction de la fonction publique créé en 1945, plusieurs services remontent aux années 1960, comme la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale, le service statistique du ministère de l'agriculture (anciennement service central des enquêtes et études statistiques) et le département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture. La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), rattachée au ministère chargé du travail, succède au service des études et de la statistique créé en 1975. L'Institut français de l'environnement a été mis en place en 1991 dans le cadre de l'ancien plan national pour l'environnement (il s'agit aujourd'hui du service des données et études statistiques du Commissariat général au développement durable).

284. Philippe Durance et Stéphane Cordobes, *Attitudes prospectives*, L'Harmattan, 2007, p. 13.

285. Article 1^{er} du décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 32 et 33 de la loi de finances du 27 avril 1946 relatifs à l'institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer.

Aujourd'hui, le « **service statistique public** » regroupe **seize services statistiques ministériels** (SSM), énumérés par le décret n° 2009-250 du 3 mars 2009²⁸⁶. La qualité et l'indépendance des statistiques produites, ainsi que le rôle dévolu à ce titre aux instituts nationaux de la statistique sont désormais garantis au niveau européen par le règlement n° 223/2009 du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes, compte tenu de l'importance de disposer d'outils statistiques fiables. Un code de bonnes pratiques de la statistique européenne²⁸⁷ énonce seize principes fondamentaux, parmi lesquels l'indépendance, l'impartialité et la transparence, la protection du secret statistique et la rigueur méthodologique. Ce cadre est complété, au niveau national, par des instruments de suivi de la qualité, tels que le comité de suivi de la qualité (CoSaQ) de l'INSEE et la stratégie qualité 2022-2027, qui visent à renforcer la cohérence et la transparence des productions statistiques. L'Autorité de la statistique publique, créée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, est en outre chargée de veiller au respect des principes d'indépendance professionnelle, d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites. Le Conseil national de l'information statistique traduit également cette nécessité d'indépendance et d'objectivation, en permettant une concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique.

Cet écosystème de la statistique publique permet à la puissance publique de **disposer de données très fiables pour effectuer des prévisions ou faire de la prospective**. Au-delà de la production régulière de données statistiques, certains SSM peuvent

286. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, « [l]e service statistique public comprend l'Institut national de la statistique et des études économiques et les services statistiques ministériels ». Le SSM du ministère de l'agriculture est dédoublé entre le service de la statistique et de la prospective du secrétariat général et les services à compétence spécialisée dans les activités statistiques des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. Les quinze autres SSM sont :

- la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère chargé de l'éducation nationale ;
- la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques, au titre de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- le service de la statistique, des études et de la recherche du ministère de la justice ;
- le service statistique ministériel de la sécurité intérieure, sous la direction conjointe du directeur général de la police nationale et du directeur général de la gendarmerie nationale ;
- le département des statistiques, des études et de la documentation de la direction générale des étrangers en France ;
- la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (santé, action sociale et protection sociale) ;
- la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social) ;
- le département des statistiques et des études du commerce extérieur ;
- le pôle statistique publique du département des études et statistiques fiscales ;
- la sous-direction statistiques et études économiques du ministère des armées ;
- le département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation du ministère de la culture ;
- le service des données et études statistiques du commissariat général au développement durable ;
- le département des études et des statistiques locales de la direction générale des collectivités locales ;
- la sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information au sein de la DGAFF ;
- la mission des enquêtes, données et études statistiques de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

287. <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-catalogues/-/ks-02-18-142>

réaliser eux-mêmes des études ou projections sur le temps long, comme la DARES ou la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) dans le champ social et sanitaire²⁸⁸. Si l'INSEE est appelé à renforcer son rôle de pilote, en veillant à l'harmonisation des méthodes et à l'articulation des productions entre ministères, les pratiques de certains ministères révèlent également l'intérêt d'un échange entre la statistique publique et les missions d'étude ou de prospective – à l'image du ministère de l'agriculture où le « centre d'études et de prospective » prend la forme d'une sous-direction au sein du service de la statistique et de la prospective, afin de rapprocher ces deux fonctions²⁸⁹.

En complémentarité avec les données produites par le service statistique public, l'État peut par ailleurs s'appuyer sur d'autres structures administratives lui permettant de disposer d'études, prévisions ou évaluations de nature à mieux intégrer le temps long dans le processus d'élaboration et de définition des politiques publiques. C'est en particulier le cas des travaux menés par les **inspections** rattachées aux ministères, dans le cadre de missions orientées à cette fin²⁹⁰. L'IGAS accorde ainsi une importance particulière à la prise en compte des enjeux de temps long dans les missions qu'elle réalise, de manière d'autant plus utile que le champ social n'est pas celui dans lequel les outils publics pour prendre en compte ces questions sont les mieux développés.

Les **services de prévision économique** fournissent également des données, dans le sillage de l'ancien service des études économiques et financières (SEEF) créé dans les années 1950 et de la direction de la prévision du Trésor qui lui a succédé en 1965, même si le paysage institutionnel apparaît aujourd'hui plus éclaté et les prévisions davantage orientées vers des horizons de court ou moyen terme.

De nombreuses prévisions économiques sont également produites par les institutions en charge de la politique monétaire (**Banque de France, Banque centrale européenne...**) et des organismes internationaux comme l'**OCDE**.

Les **agences et établissements publics**, déjà évoqués (cf. partie 1.2.3), ont bien évidemment un apport essentiel dans la production de données et d'outils d'analyse sur les enjeux de temps long – incluant notamment des établissements plus spécifiques à un champ de recherche, comme l'Institut national d'études démographiques (INED) ou l'Institut national de recherche en informatique et en automatique, appelé aussi Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA, qui

288. Voir par exemple les projections de la DREES en matière de démographie médicale à horizon 2050 (*Quelle démographie récente et à venir pour les professions médicales et pharmaceutique ? Constat et projections démographiques*, Les Dossiers de la DREES n° 76, 2021) et le rapport réalisé par la DARES avec France Stratégie sur la prospective des métiers et qualifications (*Les métiers en 2030*, 2022).

289. Article 5 de l'arrêté du 30 juin 2008 portant organisation et attributions du secrétariat général du ministère chargé de l'agriculture.

290. Voir par exemple la rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de France Stratégie sur l'avenir des mobilités : *Prospective 2040-2060 des transports et des mobilités*, février 2022.

a notamment vocation à développer le lien entre la recherche et l'innovation pour intégrer les enjeux du numérique dans l'ensemble des politiques publiques²⁹¹).

C'est aussi bien sûr le cas des **universités**. Si l'État a recherché, dans l'organisation de son appareil administratif, la constitution de compétences propres en matière de données, auxquelles les autorités publiques peuvent se référer pour préparer la décision, cela a pu toutefois entretenir une forme de coupure avec la recherche scientifique, aussi bien dans l'exploitation des travaux universitaires – pourtant complémentaires aux données produites par les SSM – que dans les passerelles existant entre le monde universitaire et la sphère administrative. Il est essentiel, à cet égard, de pouvoir mieux mobiliser, dans le processus de décision, le savoir universitaire (cf. *infra* 2.1.2). C'est aussi le cas, par exemple, dans le **domaine du droit** : en matière de bioéthique, les réflexions juridiques ont ainsi préparé l'élaboration du cadre législatif ; mais, dans d'autres cas, la communauté juridique (universitaires, juges, avocats, praticiens...) n'a pas toujours été en mesure d'anticiper collectivement les besoins de façon suffisamment structurée, comme l'illustre notamment le domaine du numérique.

- **L'exemple de la défense** souligne autant la diversité des compétences et des démarches permettant de penser le temps long que l'importance cruciale d'être en mesure de faire face aux accélérations et aux ruptures de l'environnement géostratégique. Plusieurs directions sont amenées en effet à produire des travaux de prospective sur ces enjeux, chacune dans son champ de compétence. La direction générale des relations internationales et de la stratégie (ci-après DGRIS), chargée de coordonner ces travaux au sein du ministère des armées, fait plus particulièrement le lien avec la définition de la stratégie de défense et l'action internationale de ce ministère²⁹² ; l'institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) lui est rattaché afin notamment d'entretenir les échanges avec le monde de la recherche. Par ailleurs, la direction générale de l'armement (DGA)²⁹³ conduit ses propres activités de prospective en rapport avec l'anticipation des ruptures et l'émergence de nouvelles technologies, comme dans le domaine du quantique²⁹⁴.

À côté de ces réflexions institutionnelles, des approches plus « disruptives » ont été conduites, qui visent à essayer d'anticiper, pour la capacité de défense, les ruptures possibles. À cet égard, le projet « **Red Team** » a constitué un des exercices les plus remarquables de ces dernières années par l'originalité de sa démarche, afin d'imaginer des scénarios de menaces et de conflictualité à l'horizon 2030-2060 et d'envisager des hypothèses de disruption. Conçu sous l'égide de l'agence de l'innovation de

291. Si la dénomination « Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique » est couramment utilisée aujourd'hui, cet établissement public reste identifié en tant qu'« Institut national de recherche en informatique et en automatique » dans les textes le concernant (articles R. 326-1 et suivants du code de la recherche).

292. Décret n° 2015-4 du 2 janvier 2015 fixant les attributions et l'organisation de la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense.

293. Décret n° 2009-1180 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation de la direction générale de l'armement.

294. Le développement de gravimètres quantiques dit « GIRAFE » (Gravimètres Interférométriques de Recherche à Atomes Froids Embarquables) permet par exemple de gagner en précision et en autonomie pour cartographier les fonds marins en mesurant l'intensité de la pesanteur.

défense (AID) – placé sous l'autorité du délégué général pour l'armement –, en coopération avec l'État-major des armées et la DGRIS, ce projet a consisté à mobiliser des équipes de chercheurs, *via* un partenariat avec l'université Paris Sciences et Lettres, ainsi que des auteurs et scénaristes de science-fiction. Devenu « **RADAR** » depuis 2024, cet exercice s'est traduit par la publication de huit scénarios : parmi ces scénarios, les thèmes abordés ont concerné, par exemple, la conflictualité de haute intensité dans l'espace (« la ruée vers l'espace »), les mutations technologiques (« face à l'hydre »), les manipulations biologiques (« une guerre écosystémique ») ou les conflits énergétiques (« après la nuit carbonique »)²⁹⁵. Cette démarche originale, susceptible d'inspirer d'autres champs de politiques publiques, a souvent été saluée et elle présente certainement le mérite de s'efforcer de trouver de nouvelles méthodes visant à favoriser l'exploration de scénarios originaux mais crédibles. La difficulté demeure toutefois celle des suites opérationnelles données à ces exercices.

Par ailleurs, les bouleversements parfois extrêmement rapides et violents de l'ordre international au cours des dernières années voire des derniers mois et semaines, notamment en termes de rapports de force ou de conflictualité, renforcent d'autant le **besoin d'un pilotage de la réflexion stratégique de long terme** capable de structurer l'action publique dans le temps long d'une manière pertinente, c'est-à-dire tendu vers un objectif suffisamment clair tout en permettant une souplesse suffisante dans la mise en œuvre. La nécessité de mieux coordonner l'anticipation stratégique au sein de l'État et de rendre mieux ou plus lisible la pensée stratégique française est régulièrement soulignée²⁹⁶. La dimension prospective s'est développée auprès de l'État-major des armées avec en particulier le centre interarmées de concepts, de doctrines et expérimentations (CICDE)²⁹⁷, ainsi que le pôle études et prospective du commandement du combat futur ou encore le pôle prospective et stratégie militaire. Mais c'est aussi le rôle du **secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale** (SGDSN), créé en 1962 et refondé sous sa forme actuelle en 2009 (dont les origines remontent à 1906), qui est en jeu. Si le SGDSN peut participer à la réflexion prospective de défense²⁹⁸, il semble aujourd'hui devoir consacrer une part importante de ses moyens à la préparation des conseils de défense, tenus désormais à fréquence quasi hebdomadaire. La coordination des travaux prospectifs demeure un enjeu fort dans ce contexte.

Il en est de même pour les **relations interministérielles** entre structures susceptibles de conduire leurs propres réflexions de temps long, notamment entre services de renseignement et avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. La création d'un secrétariat général pour l'analyse et la stratégie au sein de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ainsi que celle d'un délégué à la prospective et à

295. <https://redteamdefense.org/>

296. Voir notamment le rapport d'information du sénateur Robert Del Picchia, *La fonction « anticipation stratégique » : quel renforcement depuis le Livre blanc ?*, rapport d'information n° 585 (2010-2011), 8 juin 2011. Cf. aussi, plus récemment : Institut Montaigne, *Pour une administration stratégique de notre sécurité nationale*, janvier 2025.

297. Arrêté du 21 avril 2005 portant création du centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations.

298. Cf. la publication en 2017 de « *Chocs futurs* », étudiant les conséquences des transformations technologiques sur l'environnement stratégique à horizon 2030.

la stratégie sous l'autorité du directeur général de la sécurité intérieure révèlent le besoin de mieux consolider les capacités de projection dans ces deux directions. Pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le centre d'analyse, de prévision et de stratégie (**CAPS**), créé en 1973, est un organisme à l'apport reconnu par son double rôle de liaison et de production : il fournit en particulier au ministre des analyses prospectives et stratégiques sur l'évolution de l'environnement international, tant sur le plan régional que thématique, en s'appuyant le cas échéant sur d'autres circuits que le seul réseau diplomatique. L'accélération des bouleversements du cadre géostratégique mondial rend le rôle du CAPS à la fois plus important que jamais et évidemment particulièrement difficile pour développer une pensée du temps long.

Cette accélération se traduit également dans les exercices de **livres blancs**, remplacés par la **revue nationale stratégique**. Cette pratique s'est développée en France à partir de 1972. Son intérêt principal est de fournir une réflexion doctrinale et prospective en vue de définir une programmation des moyens adéquats aux regard des orientations retenues de la politique de défense. Après le premier livre blanc de 1972, 22 ans ont passé avant que le suivant ne voie le jour, en 1994. L'intervalle entre chaque nouvel exercice s'est ensuite réduit, avec une publication en 2008, en 2013, puis une revue stratégique de défense et de sécurité nationale en 2017. La revue nationale stratégique de 2022 fait désormais l'objet d'actualisations régulières. Ce rythme plus soutenu témoigne de la nécessaire réadaptation de la politique française face à des menaces mondiales mouvantes.

- En dehors de la défense et des relations internationales, la capacité à concevoir des exercices prospectifs reste encore **très variable suivant les ministères**. Les statuts, missions et positions des organismes participant à ces exercices sont au demeurant très divers et renvoient à l'histoire de chaque ministère. Au sein du ministère de l'économie et des finances, la prospective est très liée à la prévision au sein de la **direction générale du Trésor** ; parallèlement, le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (**CRÉDOC**) occupe une place singulière depuis sa création en 1953, en étant constitué sous forme d'association à but non lucratif placée sous la tutelle du ministre chargé de la consommation et du commerce. D'autres structures sont plus directement reliées aux services statistiques, comme le centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture déjà évoqué.

La coordination des fonctions prospectives au sein d'un même ministère est également une condition pour pouvoir mieux les mobiliser dans la préparation de la décision. C'est le cas par exemple du **ministère de l'intérieur**, où le développement de ces fonctions reste très inégal suivant les directions – au-delà de la mise en place de structures comme le département de l'innovation et de la prospective de la direction générale de la gendarmerie nationale, la mission stratégie et prospective de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises et la mission d'étude et de prospective de l'administration territoriale de l'État²⁹⁹.

- Cette situation n'empêche toutefois pas une **accumulation de réflexions prospectives** que ce soit au sein de l'État ou en dehors (cf. partie 1.2.3). L'enjeu pour

299. Cf. Cour des comptes, [La fonction prospective au ministère de l'intérieur](#), Observations définitives, juin 2024.

la puissance publique n'est pas tant d'ordonner ces différents travaux – dont la diversité représente une plus-value pour le débat public et un moyen de contribuer à leur robustesse par l'émulation ainsi créée – que de distinguer les éléments qui s'en dégagent pour contribuer utilement, aux côtés d'autres considérations, à la prise de décision. Cela inclut aussi les **rapports parlementaires**, dont l'articulation avec les études produites par l'administration constitue un enjeu pour dégager une vision partagée du temps long entre le Parlement et le Gouvernement (cf. *infra* partie 2.1). La question des liens entre l'administration et la **recherche universitaire** est également essentielle pour éviter un cloisonnement contre-productif des réflexions conduites de part et d'autre.

Le **secteur de l'énergie** est une illustration de la richesse et de l'intérêt de la multiplication de ces réflexions prospectives. L'**État**, pour sa part, a élaboré deux types de scénarios par rapport à l'objectif de neutralité carbone en 2050 : un scénario « avec mesures existantes » (AME), se contentant des mesures déjà mises en œuvre, et un scénario « avec mesures supplémentaires » (AMS), prenant en compte de nouvelles mesures dans le futur pour atteindre l'objectif. La dernière actualisation date de 2024 pour le scénario AME, faisant ressortir que la neutralité carbone ne peut être atteinte sans mesures supplémentaires³⁰⁰.

Par ailleurs, RTE a élaboré six scénarios de mix énergétique en 2050, plus spécifiquement en liant heure par heure la production et la consommation d'électricité jusqu'à 2050, publiée en février 2022 après plus de deux années de préparation (« Futurs énergétiques 2050 »)³⁰¹ – à l'issue de neuf groupes de travail thématiques associant les parties prenantes mais aussi d'une consultation publique. En partant d'une augmentation de l'électrification des usages, différentes options de mix énergétique sont définies pour atteindre la neutralité carbone (trois des six scénarios intègrent la construction de nouveaux réacteurs nucléaires). Alors que la consommation d'électricité a atteint 449 TWh en 2024, RTE a retenu une trajectoire de référence de 645 TWh en 2050 en insistant sur la maîtrise de la consommation³⁰². Les coûts de nouveaux investissements nécessaires sur l'ensemble du système électrique oscilleraient entre 750 et 1 000 milliards d'euros d'ici 2060 selon le scénario. Bien qu'étant orienté sur les enjeux d'offre et de demande électriques, ce travail a permis d'analyser des données plus larges sur les évolutions à envisager au regard de l'objectif de neutralité carbone. En intégrant l'ensemble des secteurs, d'autres scénarios, assez contrastés, ont été construits.

Toujours dans la sphère publique, l'**ADEME** a publié en 2024 la nouvelle version de son étude « Transitions 2050 »³⁰³, proposant quatre scénarios de neutralité carbone selon les changements qualitatifs retenus en matière de transports, d'alimentation, d'économie ou encore de modes de gouvernance (« génération frugale », « coopérations territoriales », « technologies vertes », « pari réparateur »). Cette réflexion

300. https://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_de_synthese_du_scenario_ame2024_v2-1_cle5f5e11.pdf

301. <https://rte-futursenergetiques2050.com/documents>

302. Selon les hypothèses prises pour ces travaux, la consommation finale d'électricité en 2050 pourrait aller de 555 à 750 TWh (en cas de réindustrialisation profonde).

303. <https://www.ademe.fr/les-futurs-en-transition/>. La première édition date de 2021.

visé à proposer des scénarios très illustratifs des choix différents qui se posent aujourd'hui, notamment pour favoriser le débat public.

La réflexion s'est développée également **hors de l'État**, notamment avec le « plan de transformation de l'économie française » du *think tank* « *The Shift Project* »³⁰⁴, publié en 2022, et avec le scénario de l'association *négaWatt* misant sur une forte sobriété³⁰⁵.

La richesse et la diversité de cette production de réflexion prospective dans ce secteur illustrent l'importance qu'il revêt pour l'avenir de nos économies et de nos sociétés ; mais si elles ont notamment vocation à éclairer le débat public, la question reste posée de la coordination de ces pensées et de l'interface qui peut exister entre ce type d'exercices prospectifs et les choix démocratiques débouchant sur l'élaboration de stratégies par les pouvoirs publics.

b) ...qui a du mal à « embrayer » sur la décision

- Malgré l'existence des nombreux travaux, dont plusieurs exemples viennent d'être mentionnés, leur capacité à inspirer, si ce n'est orienter l'action publique apparaît très inégale. Au-delà de leur visibilité souvent faible en dehors des cercles spécialisés et de leur coordination parfois insuffisante, force est de constater également que **le lien entre les études et le processus de décision n'est pas clairement structuré en transversal sur le plan institutionnel**. Cette question n'est pas nouvelle mais elle est déterminante pour faciliter l'« embrayage » sur la décision ; or la façon d'y répondre est marquée par plusieurs soubresauts depuis la disparition du Plan.

Avec la disparition du Plan, la question de savoir quelle est l'institution la plus à même d'être en charge des enjeux du temps long et de les articuler avec la prise de décision se pose de manière récurrente. Cette situation se caractérise par une forme de concurrence voire de rivalité pour ne pas dire d'opposition entre plusieurs institutions aux rôles et aux positionnements institutionnels différents.

Au niveau des pouvoirs publics constitutionnels, le **Conseil économique, social et environnemental** s'efforce de s'imposer comme l'institution la plus naturellement en charge de ces questions, en faisant valoir l'intérêt que constitue la diversité de sa composition, avec toutefois un succès qui demeure limité. Il est vrai que les évolutions relatives à sa composition et à ses compétences n'ont pas facilité la clarté de son positionnement, notamment pour servir de relais entre les réflexions prospectives et l'élaboration des politiques publiques. Dès 1998, le Conseil économique et social avait manifesté son intention de se poser en « *pôle de débat prospectif* »³⁰⁶ et, plus récemment, le CESE a souligné sa disponibilité pour assurer une mission de réflexion sur le long terme en lien avec la notion d'« État stratégie »³⁰⁷. Le CESE recourt généralement à l'expertise de ses membres, représentants des partenaires

304. <https://theshiftproject.org/article/ptef-livre-et-site-web/>

305. <https://negawatt.org/>. Ce scénario envisage notamment une réduction de près de 50 % de la consommation d'énergie finale.

306. *Avis* sur la prospective adopté le 8 juillet 1998, sur la base d'un rapport présenté au nom de la commission spéciale du Plan par Jean-Paul Bailly.

307. CESE, *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires*, novembre 2011.

sociaux et des milieux associatifs, pour conduire ses travaux prospectifs³⁰⁸ ; mais en dehors de sa mission constitutionnelle d'avis, notamment sur les lois de programme, ses liens, aussi bien avec le Parlement qu'avec le Gouvernement et le réseau de France Stratégie sont restés trop peu structurés pour pouvoir assurer une véritable coordination des réflexions de temps long.

Au sein de la sphère exécutive, la création du **Centre d'analyse stratégique** (ci-après CAS) par le décret n° 2006-260 du 6 mars 2006 visait à tirer les conséquences des limites d'un Plan largement dévitalisé après plusieurs décennies de déclin de son rôle et de son action notamment avec la remise en cause de l'idée de planification compte tenu de l'affirmation du secteur privé et des dimensions européennes et territoriales³⁰⁹. En phase avec le souhait de recentrer alors l'action de l'État, le CAS, sous l'autorité du Premier ministre, était chargé « *de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques* » (article 1^{er} du décret), ce qui lui conférait davantage un rôle de conseil et d'analyste que de prospectiviste ou même de prévisionniste. Malgré la création entre 2008 et 2010 d'un secrétariat d'État chargé de la prospective (2008-2010), une coordination globale de la pensée du temps long au sein de l'État apparaissait soit difficile, soit inutile face à des attentes plus sectorielles : le lien avec les processus de décision s'est relâché.

Le remplacement du CAS par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, dénommé **France Stratégie**, visait en revanche à créer un « *juge d'instruction des problèmes complexes* » selon les mots de Yannick Moreau dans son rapport au Premier ministre de 2012, c'est-à-dire « *éclairer l'avenir en organisant sur les sujets, dont le commissariat est saisi, une réflexion concertée permettant des choix politiques reposant sur une forte cohérence stratégique* »³¹⁰. L'objectif n'était pas de revenir à une planification mais de donner de la cohérence, de façon transversale, aux cinq missions reprises par l'article 1^{er} du décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective³¹¹ : la conduite de travaux de prospective, la réalisation d'études stratégiques, l'évaluation des politiques publiques, la constitution d'un centre de ressources en matière de concertation et de débat public et la diffusion de comparaisons internationales. À ce titre, le rattachement au Premier ministre a été confirmé, plutôt qu'une option qui aurait consisté à en faire un organisme auprès du Président de la République.

308. Récemment, le CESE a également eu recours à l'appui de Futuribles dans le cadre d'un avis du 26 mars 2025, [Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?](#)

309. Cette ambiguïté a été notamment exprimée par Alain Etchegoyen, alors commissaire au Plan, dans le numéro 2 des *Regards prospectifs sur l'État stratège*, de décembre 2004 : il y est indiqué que « *le Plan n'est pas étatiste par nature* », tout en défendant l'idée que « *[l']État peut sans vergogne se doter d'un instrument stratégique chargé de penser l'avenir et notamment son propre rôle dans cet avenir* ». Était alors défendue l'image d'un État « *différent* » tout en restant « *garant de l'intérêt général* » ; dans ce cadre, « *[l]e Plan, comme éclairer de la décision publique, doit également éclairer sur la diversité des rôles de l'État et situer les décisions multiples dans le cadre d'un éclairage sur l'engagement et le désengagement à venir de l'État* ».

310. Yannick Moreau, *Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective*, décembre 2012, p. 7.

311. Selon les termes du premier alinéa de cet article, France Stratégie « *apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental ainsi que pour la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics* ».

Pour autant, certains objectifs poursuivis par la création de France Stratégie ne semblent pas avoir été pleinement atteints. C'est par exemple le cas de « *l'association des partenaires sociaux et des autres parties intéressées* » prévue par le décret du 22 avril 2013 et qui peut faciliter l'« embrayage » avec la décision. France Stratégie s'est focalisée sur la production de travaux d'expertise et d'évaluation, résultant pour partie de commandes et pour partie d'auto-saisines. Ces travaux, dont la qualité est reconnue, sont assez diversifiés : ils peuvent aussi contribuer à anticiper l'évolution de la société française par des travaux de prospective et formuler également des propositions, des réformes et des orientations au Gouvernement³¹². Mais la question d'une vision plus globale ou synthétique des différentes réflexions de temps long conduite au sein de l'État, d'un effort de coordination tourné vers la prise de décision, reste pendante.

À cet égard, la constitution du « **réseau de France Stratégie** » – désormais remplacé par celui du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (*cf. infra*) – a révélé d'ailleurs les différences existant entre les structures qui y sont rattachées et, partant, le type d'analyses et de réflexions qui peuvent y être menées, qu'une réelle action de coordination. Les sept organismes énumérés à l'article 4 du décret du 22 avril 2013 se rapportent essentiellement à l'analyse économique, d'une part, et aux enjeux sanitaires et sociaux d'autre part. Le Haut Conseil pour le climat³¹³ est par ailleurs identifié comme relevant en pratique ce réseau.

En son sein, deux types de modèles cohabitent :

- certaines structures sont composées d'experts et/ou de représentants de l'administration : le Conseil d'analyse économique (CAE)³¹⁴, le Centre de recherche et d'expertise en économie internationale (ci-après CEPII)³¹⁵ ou le Haut Conseil pour le climat (ce dernier est exclusivement composé de personnalités qualifiées) ;
- d'autres instances ont vocation à associer les partenaires sociaux : le Conseil d'orientation des retraites (COR), le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE)³¹⁶, le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM)³¹⁷, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)³¹⁸, le Haut Conseil de financement de la protection sociale (HCFIPS)³¹⁹.

Ces organismes effectuent des **travaux de nature très diverse**, allant de la production d'avis jusqu'à celle d'études sectorielles ou de projections sur la prise en compte d'enjeux de temps long. Cette **hétérogénéité** dépasse d'ailleurs le cadre de France

312. Voir par exemple [Quelle France dans dix ans. Les chantiers de la décennie](#), juin 2014 ; le rapport [Soutenabilités](#), déjà cité ; ou, plus récemment, [La demande en eau. Prospective territorialisée à l'horizon 2050](#), janvier 2025.

313. Article D. 132-1 et suivants du code de l'environnement.

314. Décret n° 97-766 du 22 juillet 1997 portant création du Conseil d'analyse économique.

315. Décret n° 78-353 du 20 mars 1978 portant création d'un centre d'études prospectives et d'informations internationales.

316. Décret n° 2005-326 du 7 avril 2005 portant création du Conseil d'orientation pour l'emploi.

317. Article 72 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 ; décret n° 2006-1370 du 10 novembre 2006 relatif à la composition et au fonctionnement du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie.

318. Articles L. 142-1 et D. 141-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles. La HCFEA se substitue à d'autres organismes plus sectoriels.

319. Articles D. 114-0-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

Stratégie, comme le montre la fusion en cours entre le CEPII et l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). La variété des structures d'analyse économique et d'évaluation des politiques publiques, qui dépendent en grande partie de financement de l'État, rend encore plus nécessaire un effort de coordination ³²⁰.

Si France Stratégie est normalement consulté sur les projets de programmes de travail de son réseau et met en ligne, sur son site internet, les rapports de certains organismes, ces travaux restent encore très largement marqués par une **logique de silo**. Plusieurs travaux sont ainsi menés en parallèle, par exemple, sur l'avenir des finances sociales ³²¹. Cela ne facilite pas leur utilisation, leur conversion en décision politique. Par ailleurs, France Stratégie a peu développé ses liens avec le Parlement ³²² ou avec les collectivités territoriales, ou encore les partenaires sociaux.

Alors que France Stratégie n'intervient pas directement dans la coordination des stratégies ministérielles ou l'élaboration de stratégies interministérielles, l'institution du **Haut-Commissariat au plan** n'a pas été de nature à compenser véritablement cette absence d'interface avec les processus décisionnels. Créé dans le contexte de la pandémie ³²³, celui-ci disposait du concours de France Stratégie, tout en devant « *animer et coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État* » ³²⁴. Si certains auteurs ont cru y voir un renouveau d'intérêt pour l'idée même d'un Plan ³²⁵, l'absence de rôle effectif du Haut-Commissariat au plan dans le pilotage transversal des réflexions stratégiques a également été soulignée comme un manque ³²⁶.

La création du nouveau **Haut-Commissariat à la stratégie et au plan** – fusionnant France Stratégie et le haut-commissaire au plan – peut être l'occasion de redéfinir

320. Jean-Luc Tavernier et Nicolas Véron, [Analyse économique et évaluation des politiques publiques](#), rapport à la Première ministre, novembre 2023 : « *En dépit de l'association des partenaires sociaux aux comités d'évaluation organisés au sein de France Stratégie, en dépit de la multiplication de hauts conseils spécialisés, il manque peut-être un espace – une maison commune comme avait su l'être le Commissariat général au Plan – pour travailler ensemble à l'amélioration des politiques économiques et des politiques publiques, tant en matière de diagnostics que de réponses à apporter* ».

321. Par exemple : HCFiPS, *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*, rapport, janvier 2022, appelant notamment à développer un cadre pluriannuel ; HCAAM, avis sur la régulation du système de santé, 22 avril 2021, proposant une trajectoire à cinq ans pour le système de santé.

322. Des échanges existent, en matière d'évaluation des politiques publiques, avec le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

323. Le Président de la République Emmanuel Macron évoquait la nécessité de bâtir « *une stratégie où nous retrouverons le temps long, la possibilité de planifier, la sobriété carbone, la résilience qui seuls peuvent nous permettre de faire face aux crises à venir* » dans son adresse aux Français du 13 avril 2020.

324. Décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020 instituant un haut-commissaire au plan, article 1^{er}.

325. Jean-Baptiste Guyonnet, « Le haut-commissaire au plan et la relance de l'idée de plan : pour quoi faire ? », art. cit.

326. Voir à cet égard le [rapport d'information n° 764](#) fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le Haut-commissariat au plan, septembre 2024 : selon ce rapport, « *le Haut-commissariat n'exerce pas en réalité de fonction de planification et de pilotage opérationnel. Ainsi, à la différence du Commissariat général au Plan, le HCP ne dispose d'aucun levier financier. Le HCP n'a été associé ni à l'élaboration, ni à l'évaluation du plan France 2030 de 54 milliards d'euros, dont la mise en œuvre et le suivi ont été confiés au SGPI* » (p. 6-7) ; « *[d]ans leur immense majorité, les notes stratégiques produites par le HCP ne se distinguent pas des travaux d'autres organes administratifs chargés de missions d'expertise et de conseil auprès des décideurs publics, tels que les inspections, les administrations parlementaires ou encore France Stratégie. Pour une partie, ces notes peuvent même apparaître beaucoup moins précises et approfondies* » (p. 9-10).

plus précisément le positionnement d'une telle structure (cf. *infra* 2.1.3). Le décret n° 2025-450 du 23 mai 2025 reprend en effet l'essentiel des missions précédemment dévolues à France Stratégie, en ajoutant la conduite et la coordination des « *travaux de planification interministérielle* ». Le Haut-Commissariat se voit en outre chargé de l'animation d'un réseau constitué du conseil d'analyse économique, du centre d'études prospectives et d'informations internationales, du conseil national du numérique, du conseil d'orientation des retraites ainsi que des Hauts conseils pour l'avenir de l'assurance maladie, du financement de la protection sociale et de la famille, de l'enfance et de l'âge³²⁷.

Par ailleurs, une autre forme de **coordination stratégique**, plus circonscrite et davantage tournée vers l'opérationnel, a vu le jour autour d'entités plus spécifiquement dédiées à un champ de la mise en œuvre des politiques publiques : c'est le cas du **secrétariat général pour l'investissement (ci-après SGPI)** ou du **secrétariat général à la planification écologique (ci-après SGPE)**. Ces « secrétariats généraux » ont un rôle d'ensemblier et peuvent s'alimenter de travaux prospectifs menés par ailleurs, mais ils n'en conduisent pas eux-mêmes. Les rôles du SGPI et du SGPE ne sont au demeurant pas véritablement identiques dans cette possible fonction d'interface. Le SGPI, s'il veille à la cohérence de la politique d'investissement et à son évaluation, est plus particulièrement chargé de coordonner concrètement la gestion des investissements d'avenir dans leur mise en œuvre, l'instruction des projets d'investissement et des appels à projets³²⁸. Le SGPE s'inscrit davantage dans la bonne intégration des enjeux portés par la planification écologique dans chacune des politiques publiques concernées³²⁹.

Ainsi chargé de « *coordonne[r] l'élaboration des stratégies nationales en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire* » et de veiller « *à la mise en œuvre de ces stratégies par l'ensemble des ministères concernés* » et « *à la cohérence de l'ensemble des politiques publiques avec [c]es stratégies* »³³⁰, le **SGPE** est conçu comme un garant d'une coordination efficiente des stratégies, au moment de leur conception, pour répondre aux défis de la transition écologique. À cette fin, le positionnement initial de son secrétaire général au sein du cabinet du Premier ministre, à l'instar de ce qui existe depuis longtemps pour le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), dont le titulaire est généralement également conseiller Europe du Premier ministre (voire, dans certaines configurations, du Président de la

327. Enfin, le Conseil national de productivité, prévu dans chaque État de la zone euro, siègera en son sein.

328. Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au secrétariat général pour l'investissement.

329. La création d'une structure du type SGPE avait été suggérée par France Stratégie dans son rapport *Soutenabilités !* de mai 2022 (reprenant une proposition du think tank Terra Nova) : « *Cellule de pilotage et de coordination, elle aurait pour tâche de "prioriser les choix de société à porter au débat, en organisant la réalisation des études d'impact ou encore en supervisant les différentes concertations", de piloter les indicateurs de suivi des stratégies environnementales, et de préparer les arbitrages interministériels...* » (p. 276). L'idée de planification écologique, quant à elle, n'est pas forcément nouvelle, comme en témoigne la création en 2008, en parallèle au Grenelle de l'environnement, d'un « grand ministère » de l'environnement et du développement durable : Arnaud Gossement, « Le Secrétariat général à la planification écologique : la prise en compte du temps long par un traitement vertical de l'enjeu écologique dans l'appareil d'État », in Fannie Duverger et Lucie Havard (dir.), *Temps long et droit public*, op. cit., pp. 63-71.

330. Décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique.

République)³³¹, constituait un atout pour participer directement aux arbitrages. Le SGPE assure par ailleurs le secrétariat du conseil de défense écologique – devenue conseil de planification écologique – auprès du Président de la République. Si le travail du SGPE a été globalement apprécié de façon positive lors des auditions, son avenir paraît aujourd’hui incertain depuis la perte de sa « double casquette » en 2024 auprès du Premier ministre et le départ de son premier titulaire.

1.3.2. Une vision globale plus nécessaire que jamais

À l’insuffisante coordination et utilisation des réflexions prospectives, s’ajoute un éclatement des instruments censés permettre l’intégration des enjeux de temps long, notamment les stratégies pluriannuelles. La cohérence globale nécessaire à une action publique sur le temps long soulève également la question de l’articulation avec le niveau européen, d’une part, et les stratégies engagées par les collectivités territoriales, d’autre part.

a) Une segmentation des réflexions et des stratégies

La remise en question des outils d’intervention de la puissance publique dédiés à la pensée et à l’organisation du temps long, symbolisée par la suppression du Plan, n’a pas pour autant conduit à la disparition des stratégies nationales. Au contraire même, **la disparition « du » Plan a conduit à la multiplication « des » plans** souvent utilisés comme des instruments de communication politique, appelés tantôt « stratégies », « plans », « programmations » ou « programmes » nationaux, visant à projeter l’action publique à moyen si ce n’est à long terme mais dont la portée prescriptive est très variable voire souvent assez réduite. Ce paradoxe est régulièrement relevé³³² ; il ne s’agit que d’un paradoxe apparent : la fin du Plan n’enlève évidemment rien au besoin de cadres pluriannuels, à même d’organiser l’action publique dans la durée pour faire face tant aux tendances de long terme qu’aux ruptures en cours. Reste que, à travers la multiplication de ces stratégies circonscrites, la pluriannualité semble s’exprimer aujourd’hui surtout dans des **logiques sectorielles**, en dépit des processus ou outils mis en place pour définir des trajectoires globales.

- Il faut d’abord relever la **variabilité des outils utilisés** pour établir une stratégie. Elle peut traduire des changements de méthode ou une forme d’instabilité. S’agissant par exemple de la programmation des **infrastructures de transport**, les réflexions anciennement menées dans le cadre des comités interministériels d’aménagement et de développement du territoire (CIADT) ont été renouvelées lors du Grenelle de

331. Il est vrai que le SGAE a essentiellement pour rôle d’adresser les instructions à la Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne pour les négociations qui s’y déroulent, notamment en rendant des arbitrages ou en préparant ceux du cabinet du Premier ministre, et n’a pas vocation à développer une mission prospective.

332. Par exemple Daniel Agacinski, Julien Bueb, Anne Faure et autres, « La planification : idée d’hier ou piste pour demain », Point de vue, France Stratégie, 17 juin 2020 : « *Paradoxalement, il n’y a jamais eu autant de “plans” que depuis la disparition du “Plan”... Se pose alors nécessairement la question de l’articulation entre les objectifs poursuivis par ces différents plans, comme celle de la coordination des différents acteurs chargés de les animer* » (p. 8).

l'environnement (associant les parties prenantes et le monde associatif)³³³, lui-même suivi d'un projet de schéma national des infrastructures de transports discuté par une commission « Mobilité 21 » intégrant des élus et des personnalités qualifiées, laissant place depuis au conseil d'orientation des infrastructures. Cette instabilité des cadres et outils utilisés, qui traduit souvent il est vrai une recherche de meilleur fonctionnement, n'en soulève pas moins des difficultés pour inscrire une politique publique dans le temps long.

Il existe par ailleurs des **différences entre politiques publiques** sur la façon de traduire une stratégie, posant d'autant la question de l'existence d'une vision d'ensemble des objectifs portés par les politiques publiques.

Le Conseil d'État a ainsi recensé 114 stratégies ou plans nationaux actuellement en vigueur (recensement probablement non exhaustif), dont une soixantaine ayant un support législatif ou réglementaire (*cf.* annexe n° 5).

Les documents stratégiques sont d'autant plus nombreux que les politiques publiques, en raison de leur technicité ou des acteurs auxquels elles s'adressent, paraissent confrontées à des enjeux appelant des réponses spécifiques.

Pour ne citer que quelques exemples à titre d'illustration :

– **en matière environnementale** : la « stratégie française pour l'énergie et le climat » (SFEC) renvoie à trois documents principaux, à savoir le « plan national d'adaptation au changement climatique » (PNACC), la « stratégie nationale bas-carbone » (ci-après SNBC) fixant en particulier les plafonds nationaux de gaz à effet de serre par période de cinq ans³³⁴, et la « programmation pluriannuelle de l'énergie » (PPE) définissant des objectifs quantitatifs de production et de consommation d'énergie sur le même pas de temps³³⁵. Sont par ailleurs prévues d'autres stratégies thématiques, comme la stratégie nationale pour la biodiversité³³⁶, la stratégie nationale pour la mer et le littoral³³⁷, le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques³³⁸ ou les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux déclinant, par grands bassins, les objectifs de bon état qualitatif et quantitatif des masses d'eau³³⁹. Ces différentes programmations s'inscrivent généralement dans le respect d'objectifs fixés au niveau européen, vis-à-vis desquels la question de la cohérence est déterminante (*cf. infra*). D'autres stratégies sectorielles peuvent en outre être élaborées en lien avec les conséquences du changement climatique : c'est le cas par exemple de la stratégie d'adaptation de la réponse de la sécurité civile à horizon 2050³⁴⁰ ;

333. *Cf.* notamment la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

334. Article L. 222-1 A et L. 2212-1 B du code de l'environnement.

335. Article L. 141-3 du code de l'énergie.

336. Article L. 110-3 du code de l'environnement.

337. Article L. 219-1 du code de l'environnement.

338. Article L. 222-9 du code de l'environnement.

339. Article L. 212-1 du code de l'environnement. De manière informelle, a par ailleurs été mis en place en 2023 un « plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau » regroupant différentes actions menées quant à la maîtrise des usages et la qualité de la ressource en eau.

340. <https://mobile.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Nos-missions/La-protection-des-personnes-des-biens-et-de-l-environnement/Adaptation-de-la-Securite-civile-face-aux-defis-climatiques>

– **dans le domaine de la santé** : à côté de la stratégie nationale de la santé, définissant les domaines d'action prioritaires et les objectifs d'amélioration de la santé et de la protection sociale pour une période de 10 ans³⁴¹, d'autres stratégies ou plans sont consacrés à des problématiques plus particulières, comme le plan national santé-environnement (PNSE) d'une durée de 5 ans³⁴², le programme national relatif à la nutrition et à la santé³⁴³, les différents plans cancer ou la stratégie nationale consacrée aux maladies neurodégénératives. Un « plan innovation santé 2030 » a par ailleurs été publié en 2021 dans le cadre des financements du plan France 2030.

Inversement, dans le domaine de l'éducation, il n'apparaît pas de document stratégique transversal formalisé en dehors de l'enseignement supérieur³⁴⁴, alors même que la France consacre près de 190 milliards d'euros à son système éducatif, soit 6,7 % du PIB³⁴⁵ et que cette politique publique est promue au rang de « *première priorité nationale* » par l'article L. 111-1 du code de l'éducation. Des orientations de la politique éducative peuvent certes se traduire dans le cadre législatif ou réglementaire (exemple du « collège unique »), la fixation d'objectifs (exemple de l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au bac), ou l'organisation et le contenu des enseignements (exemple de la stratégie du numérique pour l'éducation 2023-2027). Mais cette politique reste très marquée par le rythme annuel du cadre budgétaire, des injonctions de court-terme et les équilibres fluctuants entre les différentes visions de l'école qui peuvent s'affronter au cours du temps.

- Chaque document stratégique se justifie à son échelle par la singularité des sujets qu'il traite. Mais **un trop grand éparpillement peut engendrer des effets de silo contreproductifs**, en renforçant le risque d'injonctions contradictoires et en rigidifiant d'autant la capacité de la puissance publique à déployer une action cohérente sur le temps long. Pour déterminante qu'elle soit, **la coordination de ces documents reste encore insuffisante**, malgré l'intérêt que peut susciter l'émergence de structures en charge d'une forme de coordination stratégique au service d'objectifs de temps long comme le SGPE.

La question de la coordination se pose évidemment d'autant plus que le nombre d'acteurs impliqués dans une politique publique est important. La **politique de la recherche** illustre particulièrement la difficulté à trouver le bon équilibre entre, d'un côté, l'autonomie qu'il convient de laisser aux établissements pour faire avancer les projets de recherche et, d'un autre côté, la coordination sans laquelle les financements seraient peu efficaces du fait d'un risque de « saupoudrage » sans parler d'une pure logique de guichet. En 2022, la part de financement public des travaux

341. Art. L. 1411-1-1 du code de la santé publique.

342. Article L. 1311-6 du code de la santé publique.

343. Article L. 3231-1 du code de la santé publique.

344. Une stratégie nationale de l'enseignement supérieur est prévue par l'article L. 123-1 du code de l'éducation.

345. Ces chiffres correspondent à la dépense intérieure d'éducation mesurée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale, à savoir « le financement alloué par la Nation pour le fonctionnement et le développement de son système éducatif ». Ce financement provient notamment à 55 % de l'État et à 23 % des collectivités territoriales en 2023 ; il est réparti entre le premier degré (29 %), le second degré (37 %), l'enseignement supérieur (23 %) et la formation continue et extrascolaire (11 %) : cf. [L'état de l'École 2024](#), novembre 2024.

de recherche et développement, incluant les universités, a représenté 0,74 % du PIB en 2022, soit un tiers du montant total des dépenses intérieures de recherche et développement qui s'élève, en incluant les financements des entreprises, à 2,2 % du PIB cette même année³⁴⁶. Ce pourcentage, proche mais légèrement inférieur à la moyenne de l'Union européenne en 2022 (2,27 %), est toutefois resté stable depuis près de 30 ans (2,21 % du PIB en 1996). Il est assez loin de l'objectif de 3 % prévu par la stratégie européenne de Lisbonne de 2000 (sur la même période, ces dépenses sont passées de 2,13 % à 3,14 % en Allemagne).

Alors même qu'une stratégie nationale de la recherche, comportant une programmation pluriannuelle des moyens, est prévue par l'article L. 111-6 du code de la recherche, les grandes orientations de la politique de la recherche de ces dernières années n'ont pas été tranchées par ce vecteur. Plusieurs rapports ont souligné les difficultés tenant à un **manque de lisibilité d'ensemble de l'écosystème de la recherche française** et à une articulation insuffisante des multiples organismes le composant (universités, organismes nationaux de recherche, agences de financement...) ³⁴⁷. Il s'agit aussi de pouvoir dépasser le modèle de financement par appels à projet trop corsetés et de fixer des priorités cohérentes. Mais la planification du financement repose actuellement sur des dispositifs spécifiques qui soulèvent eux-mêmes des enjeux de bonne coordination (*cf. infra*), notamment la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030³⁴⁸, prévoyant des dépenses à hauteur de 25 milliards d'euros d'ici 2030, et le programme France 2030.

De même, la coordination des nombreux acteurs du **secteur de la santé** est d'autant plus délicate que la mise en cohérence des différents documents stratégiques n'est elle-même pas assurée. La stratégie nationale de santé peine par exemple à s'imposer comme un cadre de référence, y compris dans sa déclinaison dans les projets régionaux de santé pilotés par les agences régionales de santé. À cet égard, le **défaut d'interministérialité, associé à l'instabilité des périmètres ministériels**, est encore plus de nature à affaiblir l'ensemble. La stratégie nationale de santé-environnement (« Une seule santé ») a ainsi vocation à imbriquer de nombreuses politiques publiques (santé, écologie, agriculture, industrie, recherche, protection des consommateurs...). Or les plans nationaux sur la santé-environnement (PNSE), bien que constituant un progrès, n'ont pas encore permis de partager une vision globale, commune et lisible dans ses priorités³⁴⁹ : les financements restent morcelés, les compétences s'entremêlent – que ce soit entre services de l'État ou avec d'autres personnes publiques comme les collectivités territoriales – et l'articulation avec les autres documents stratégiques nationaux ou régionaux est approximative.

346. <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-d%C3%A9penses-publiques-en-faveur-de-la-recherche>. Cette part s'élevait la même année à 0,96 % en Allemagne, 0,74 % au Royaume-Uni et 0,51 % en Italie. En incluant les incitations fiscales comme le crédit impôt recherche, la part des dépenses des administrations publiques en faveur de la recherche et développement s'est élevée en France à 1 % du PIB en 2022, soit plus que l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie.

347. Antoine Petit, Sylvie Retailleau, Cédric Villani, *Financement de la recherche*, septembre 2019 ; Philippe Gillet, *Mission sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation*, juin 2023.

348. Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020.

349. *Cf. La santé environnement dans les travaux de l'IGAS*, octobre 2023.

La question de la **planification écologique** est tout aussi révélatrice de cette exigence de cohérence pour atteindre des objectifs de temps long que des conditions institutionnelles nécessaires pour y parvenir. En effet, le risque de cloisonnement entre les stratégies des différents acteurs impliqués est double : d'une part, du fait d'horizons temporels différents, par exemple entre la durée des documents de planification ou de programmation comme la PPE, qui dépassent rarement la dizaine d'années, et celle nécessaire pour anticiper et sécuriser les investissements nécessaires, qui peut être plus longue ; d'autre part, du fait des différents défis environnementaux et sanitaires inextricablement liés entre eux, qu'il ne s'agit pas d'opposer mais d'intégrer ensemble, à l'image de la préservation de la biodiversité et de la ressource en eau dans le développement des projets de production d'énergie³⁵⁰.

L'adaptation aux conséquences des changements climatiques, qui appelle des réponses propres au territoire français européen et ultra-marin, peut à cet égard constituer un cadre de référence commun. La troisième version du plan national d'adaptation au changement climatique (ci-après PNACC) publié en mars 2015³⁵¹ définit ainsi une « trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique » (ci-après TRACC) de + 4 °C en 2100, devant servir de référence pour l'élaboration des stratégies de l'État et des collectivités territoriales. Cette trajectoire, basée sur les hypothèses du GIEC, implique de prendre en compte les effets associés à une telle élévation de la température en matière d'énergie, de risques naturels, de disponibilité de la ressource en eau, de patrimoine naturel (cf. l'encadré sur les forêts en partie 1.1.2), d'urbanisme, de transports, de normes techniques applicables aux bâtiments... Si le plan prévoit d'intégrer progressivement la TRACC dans tous les documents de planification publique³⁵², la question de son opposabilité reste ouverte en l'absence de base législative spécifique comme l'a indiqué le Haut Conseil pour le climat dans son avis sur le PNACC³⁵³.

La **planification écologique**, adoptée en septembre 2023, vise par ailleurs à coordonner et évaluer les efforts sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, toujours dans une logique de trajectoire – en l'occurrence la neutralité carbone à l'horizon 2050, en se concentrant sur l'objectif intermédiaire européen d'une baisse de 55 % en 2030 par rapport aux émissions de 1990. À cette fin, le SGPE a décliné la planification en chiffrant par secteurs d'activités les émissions constatées puis en répartissant les efforts à faire pour chacun de ces secteurs d'ici 2030, au-delà de la deuxième stratégie nationale bas-carbone (ci-après SNBC) qui

350. Voir par exemple l'[avis](#) du Conseil national de la protection de la nature du 19 juin 2024 sur la politique de déploiement du photovoltaïque et ses impacts sur la biodiversité.

351. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

352. *Ibid.*, p. 176.

353. Haut Conseil pour le climat, [avis sur le PNACC 3](#), mars 2025. La question de la traduction juridique des stratégies nationales d'adaptation est également posée dans les pays comparables à la France : voir, à ce propos, le rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), [Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique](#), décembre 2022.

avait été adoptée en 2020³⁵⁴ ; six thématiques sont ainsi ciblées (mieux se déplacer, mieux se loger, mieux préserver et valoriser nos écosystèmes, mieux produire, mieux se nourrir et mieux consommer). La transversalité recherchée par la planification écologique suppose un pilotage global et interministériel, ainsi qu'une appropriation par les différents acteurs des actions à mettre en œuvre, ce qui n'est d'ailleurs pas le propre de la France³⁵⁵. À condition de ne pas se limiter à une logique verticale et d'intégrer l'ensemble des enjeux³⁵⁶, le recours à ce type de planification peut présenter de réels bénéfices par la capacité à jalonner la trajectoire pour impliquer les parties prenantes. Il n'est toutefois qu'une réponse partielle aux difficultés tenant à la faiblesse de projections pluriannuelles pour l'ensemble des politiques publiques.

- Une difficulté fréquemment mise en avant par les différents acteurs des politiques publiques pour penser ces politiques dans le temps long et plus encore pour les inscrire dans la durée, est l'obstacle que constitue **le principe d'annualité budgétaire** qui, sur la question structurante des moyens, impose une borne annuelle difficilement dépassable. Cette question est difficile et mérite un examen approfondi car le principe de l'annualité budgétaire, qui est l'un des piliers du droit budgétaire³⁵⁷, est aussi un des principes fondateurs de la démocratie puisqu'il impose au pouvoir exécutif d'obtenir, chaque année, du Parlement le vote d'un texte permettant de prélever les impôts et d'engager les dépenses, assurant également une transparence des finances publiques qui permet la redevabilité.

Le principe d'une autorisation parlementaire régulière pour pouvoir prélever les impôts et engager les dépenses publiques puise ses racines dans les **fondations mêmes des régimes démocratiques**, celui du consentement à l'impôt (résumé par le fameux « *no taxation without representation* » de la Révolution américaine). C'est l'un des principaux enjeux de la lutte entre le parlement et la couronne en Angleterre

354. Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020. Selon les données du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), le budget d'émissions annuelles moyen de 422 millions de tonnes équivalent CO₂ (hors puits de carbone) entre 2019 et 2023 est respecté (400 Mt) ; mais ce budget est dépassé par rapport aux objectifs tenant compte des puits de carbone (380 Mt émis contre un budget de 379 Mt) : <https://www.citepa.org/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-en-france-nouvelle-estimation-lannee-2023-avec-les-donnees-secten-du-citepa/>.

355. Cf., dans le cadre du SGPE, le rapport de Barbara Pompili et Virginie Dumoulin, *La planification écologique dans le monde*, mars 2025. Selon ce rapport, « [l]a transition écologique doit s'appuyer sur un narratif politique, porté par le plus haut niveau de l'État, indispensable pour l'appropriation par la population et la classe politique, quand bien même ce narratif englobe des enjeux autres que les questions climatiques et environnementales. La planification écologique doit être globale, transversale et traiter de l'ensemble des sujets, y compris les plus délicats sur le plan sociétal et économique. [...] Elle doit être pilotée par une organisation identifiée et rattachée au plus haut niveau de l'État pour assurer sa capacité à agir. Elle doit s'inscrire dans un calendrier de court (2030), moyen (2040) et long terme (2050), garantissant la stabilité de la trajectoire et de l'action publique [...]. Elle doit s'appuyer sur une programmation budgétaire pluriannuelle assurant elle aussi la continuité de l'action publique et permettant de rassurer les investisseurs et d'appréhender les modifications nécessaires de la planification. Elle doit faire l'objet d'une évaluation indépendante, régulière et fiable [...]. Elle doit également dans ce cadre faire l'objet d'une redevabilité politique auprès des autres échelons de l'appareil démocratique notamment le Parlement. Elle doit être déclinée dans les territoires au plus près de l'action quotidienne afin d'être en mesure d'être appréhendée, co-construite et acceptée par les acteurs des territoires » (pp. 7-8).

356. Cf. Arnaud Gossement, « Le Secrétariat général à la planification écologique : la prise en compte du temps long par un traitement vertical de l'enjeu écologique dans l'appareil d'État », art. cit.

357. Avec les principes de l'unité, de l'universalité, de spécialité et, depuis 2001, de sincérité.

au xvii^e siècle ainsi que l'un des premiers pouvoirs attribués au Congrès américain à la fin du siècle suivant. En France, c'est l'une des revendications les plus constantes des États généraux comme des parlements de l'Ancien Régime à l'égard du pouvoir royal et l'un des tout premiers actes de l'Assemblée nationale en 1789³⁵⁸, consacré dans son principe (au moins en ce qui concerne l'autorisation des prélèvements) par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et posé expressément par la Constitution du 3 septembre 1791³⁵⁹. Si, au fil des constitutions successives qu'a connues la France, son explicitation dans la norme suprême elle-même a tendu à s'estomper, c'est que sa réalité – le vote annuel de la loi de finances – s'est imposée dès le début du xix^e siècle avec une telle force que son affirmation dans le texte constitutionnel lui-même apparaissait de moins en moins nécessaire³⁶⁰. Les Constitutions des III^e, IV^e et V^e Républiques n'en portent, dans leur texte même, qu'une trace finalement indirecte, à travers l'encadrement de la procédure d'adoption de la loi de finances, d'abord pour rappeler que c'est l'assemblée issue directement du suffrage universel qui doit en connaître en premier³⁶¹, puis pour s'efforcer de limiter les risques de retard dans l'adoption du budget annuel³⁶², comme en témoigne l'article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958 (et l'article 47-1 s'agissant des lois de financement de la sécurité sociale). C'est aujourd'hui au niveau de la loi organique, à laquelle renvoie le 1^{er} alinéa de l'article 47 (et celui de l'article 47-1), que l'on retrouve l'explicitation de ce principe et son organisation opérationnelle³⁶³ (ainsi que, s'agissant des budgets des collectivités territoriales, à l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales), même si le Conseil constitutionnel a pu déduire des dispositions de la Constitution et de leur logique que le principe d'annualité budgétaire avait une valeur constitutionnelle.

Ce principe cardinal comporte néanmoins **un certain nombre d'inconvénients pratiques** pour concevoir et mettre en œuvre l'action publique sur le temps long ainsi que pour assurer la soutenabilité des finances publiques elle-même.

D'une part, il impose par construction de **revoir tous les ans les moyens consacrés à chaque politique publique** ce qui est évidemment une garantie démocratique mais aussi un obstacle redoutable à la mise en œuvre de politiques publiques sur le temps long. Il est vrai que, en pratique, la discussion parlementaire porte généralement essentiellement sur les mesures nouvelles et que, par exemple, les moyens consacrés

358. Décret du 17 juin 1789 concernant la levée des impôts.

359. L'article 1^{er} du titre V (consacré aux « contributions publiques ») dispose que « *Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif* ».

360. Le caractère annuel du budget et les conséquences à en tirer sur la comptabilité publique furent organisés dans des textes techniques : les règlements généraux sur la comptabilité publique de 1838 et de 1862.

361. Ce principe, évidemment lié au « *no taxation without representation* », qui est très largement répandu dans le monde démocratique (cf., par exemple, article 1^{er} section 7 de la Constitution des États-Unis), figure en France dans la plupart des constitutions instituant un parlement bicaméral et notamment dans les constitutions des III^e (article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875), IV^e (articles 16 et 20 de la constitution du 27 octobre 1946) et V^e Républiques (article 47 de la Constitution).

362. Conduisant, en cas de non adoption du budget de l'année n+1 au 31 décembre de l'année n à la pratique des « douzièmes provisoires » (reconduction des recettes et dépenses au cours de l'année n+1 par tranche d'un douzième par mois selon les crédits et dépenses votées pour l'année n).

363. Article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux finances, article 1^{er} de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

aux traitements des agents publics, qui constituent pourtant un élément essentiel pour la mise en œuvre des politiques publiques, présentent logiquement en réalité une grande pérennité. Il n'en demeure pas moins que le caractère limité dans le temps des crédits consacrés à une politique publique entre en contradiction avec le temps nécessaire à sa mise en œuvre utile et effective, à plus forte raison lorsqu'il s'agit de mettre en place une nouvelle politique ou de procéder à une réforme importante d'une politique existante compte tenu du temps nécessaire pour prendre les textes fixant le fond de cette politique, pour former voire recruter les personnes chargées de la mettre en œuvre effectivement, sans parler des investissements nécessaires en termes de matériels (informatiques, etc.) voire d'immobilier... Il peut en être de même pour certains aspects des politiques de santé et d'offre de soins qui restent contraintes par l'annualité des lois de financement de la sécurité sociale (PLFSS), quand bien même des éléments de pluriannualité peuvent être fournis, à titre indicatif, dans leurs annexes³⁶⁴. Il est en outre fréquent que, pour réaliser des économies dans le fonctionnement d'une politique publique, il soit nécessaire de la repenser et de la réorganiser ce qui, dans l'immédiat, entraînera un surcoût ; au contraire, la pratique des coupes annuelles (telle que la politique dit du « rabet », qui vise à écrêter les dépenses de manière mécanique voire uniforme), si elle a un effet immédiat sur la dépense, est souvent cause d'inefficacité et donc de surcoût à moyen terme. Le principe d'annualité se heurte donc aux **besoins des gestionnaires de politiques publiques en termes de visibilité et de prévisibilité des moyens** dont ils disposeront au cours des années à venir pour mettre effectivement en œuvre cette politique.

D'autre part, **la prévisibilité des finances publiques est un élément important de leur soutenabilité**, laquelle est essentielle pour permettre à la puissance publique de maintenir son action dans le temps mais aussi, compte tenu du poids pris par la dépense publique dans le PIB depuis 1945, pour assurer la stabilité de l'économie nationale (cf. *supra* partie 1.2.3 b). La soutenabilité des finances publiques se pense nécessairement aussi dans le temps long (elle s'apprécie également à cette aune, comme le soulignent la plupart du temps les agences de notation elles-mêmes) et ne peut en tout cas s'envisager au seul prisme de l'annualité.

Il est vrai que, dès l'entre-deux-guerres, des efforts ont été réalisés pour **tenter de dépasser le « mur de l'annualité »**, avec un succès limité (au-delà des simples outils apportant une certaine souplesse, comme par exemple le mécanisme des reports de crédits d'une année sur l'autre, mais dont la portée est très circonscrite). Aujourd'hui, **plusieurs instruments** visent à dépasser le cadre strict de l'annualité budgétaire : il s'agit notamment des **lois de programmation** (initialement appelées « lois de programme ») et des **lois pluriannuelles des finances publiques**, ajoutées à l'article 34 de la Constitution par la révision du 23 juillet 2008³⁶⁵. Ces lois de programmation, qu'elles concernent un domaine de l'action de l'État (21^e alinéa de l'article 34 de la Constitution) ou les finances publiques dans leur ensemble (22^e alinéa du même

364. Article LO. 111-4-1 du code de la sécurité sociale.

365. Antérieurement à cette révision constitutionnelle, l'article 32 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait prévu des « *lois de programmation quinquennales* » pour la mise en œuvre du « *schéma national d'aménagement et de développement du territoire* ».

article), constituent autant d'outils juridiques qui entendent permettre une meilleure prise en compte du temps long au-delà du mécanisme restrictif à cet égard de l'annualité budgétaire.

Le dispositif de **la loi de programmation sectorielle** a connu une utilisation croissante au cours des dernières décennies. Initialement utilisé essentiellement dans le domaine de la défense, domaine dans lequel une douzaine de lois se sont succédé depuis la première « loi de programme du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires » jusqu'à l'actuelle loi du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030³⁶⁶, l'outil a progressivement été utilisé dans d'autres sphères de l'action publique en particulier au cours des années récentes (loi de programmation pour la recherche, loi de programmation de la sécurité intérieure, loi de programmation de la justice, etc.).

La **loi de programmation des finances publiques** (la LPFP), de son côté, vise à inscrire le vote annuel de la loi de finances dans un cadre pluriannuel destiné à favoriser la soutenabilité des finances publiques. C'est un outil plus récent, puisqu'il n'apparaît qu'avec la révision constitutionnelle de 2008, avec une forte inspiration européenne. La programmation pluriannuelle des finances publiques est en effet un dispositif très utilisé au niveau européen à la fois pour le budget européen lui-même (*cf. infra*) mais aussi pour la coordination des politiques budgétaires des États de la zone euro (avec les instruments mis en place au titre du pacte de stabilité et de croissance comme le dispositif des programmes de stabilité et de réformes, remplacé depuis la réforme de 2024 par des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme). Ce cadre a été complété par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, qui, outre la création du Haut Conseil des finances publiques, prévoit notamment, pour mettre le cadre français en conformité avec le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance signé le 2 mars 2012³⁶⁷, que la LPFP doit fixer la trajectoire pluriannuelle des finances publiques dans le respect du cadre fixé par le traité.

Au total, toutefois, force est de constater que **ces outils n'ont eu qu'une efficacité limitée** dans leur ambition d'apporter un tempérament effectif au principe d'annualité budgétaire :

- si les **lois de programmation sectorielles** ont eu tendance à se multiplier (et, pour chacune d'elle, à multiplier les objectifs...) au risque d'ailleurs de préempter à l'excès les budgets annuels, elles n'ont, en pratique, pas véritablement rempli l'objectif qui leur était assigné, à l'exception relative du domaine de la défense : en effet, elles ne sont pas parvenues à s'imposer comme le cadre de référence des politiques publiques concernées, ni sur le plan budgétaire (souvent faute de réalisme lors de leur conception) ni même sur celui des objectifs poursuivis (faute, le plus souvent, de les avoir suffisamment hiérarchisés...);
- quant aux **lois de programmation des finances publiques**, elles n'ont pas constitué le cadre structurant pérenne pour l'élaboration des lois de finances annuelles qu'elles

366. Avec un succès divers : plusieurs ont été suspendues en cours de période et leur exécution concrète n'a généralement été que partielle.

367. Il stipule notamment que les États signataires doivent limiter leur déficit structurel (défini comme « le solde budgétaire corrigé des variations de la conjoncture ») à 0,5 % de leur PIB.

avaient vocation à établir, la trajectoire de réduction des déficits qu'elles fixaient s'avérant généralement dépassée très rapidement voire dès la deuxième année, soit en raison d'un choc non prévu (crise de 2008, crise de la zone euro de 2010, etc.) soit faute de « mordre » suffisamment sur la réalité budgétaire annuelle, la courbe du déficit repartant généralement à la hausse contrairement à la trajectoire fixée dans la loi de programmation (c'est ce que l'on appelle la « courbe de l'Iroquois »³⁶⁸).

Ce constat d'insuffisance s'explique notamment par les **deux limites majeures** que comportent ces outils :

- d'une part, les lois de programmation, qu'elles relèvent du 21^e ou du 22^e alinéa de l'article 34, ne présentent aucun caractère de contrainte juridique à l'égard de la loi de finances annuelle, ainsi que l'a jugé très explicitement le Conseil constitutionnel³⁶⁹ ;
- d'autre part, il n'existe aucune hiérarchie ni même aucune obligation d'articulation entre les lois de programmation sectorielles et la loi de programmation des finances publiques qui, en outre, ne s'applique qu'aux dépenses de l'État.

À ce stade, malgré les innovations introduites dans notre cadre juridique, malgré la pression provenant du niveau européen, malgré l'intérêt d'une approche multi-annuelle du point de vue de l'efficacité des politiques publiques comme de la viabilité globale des finances publiques, le principe de l'annualité demeure un horizon qui pèse sur la capacité à penser et à agir sur le temps long.

- Les **politiques d'investissements** sont également confrontées à des difficultés importantes, en termes de financement et de processus de décision, qui ont affaibli leur capacité à orienter efficacement les stratégies des acteurs économiques au regard des enjeux de temps long. Pour surmonter ces difficultés, des **dispositifs de financement ad hoc**, à des horizons de moyen terme, ont certes été créés à l'image du **programme des investissements d'avenir** (ci-après PIA) et de **France 2030**. Les PIA ont été initiés dans le contexte de la crise économique de 2008, à la suite du rapport de la commission présidée par Alain Juppé et Michel Rocard « *Investir pour l'avenir – Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national* »³⁷⁰ qui soulignait l'urgence de préparer la France aux défis de demain par un effort d'investissement exceptionnel et ciblé, « *au seul service des générations futures* ». Ce programme a été décliné en quatre vagues (2010, 2013, 2017 et 2020)³⁷¹, axées notamment sur le soutien à l'enseignement supérieur et la recherche, la transition énergétique, le numérique et l'innovation en matière industrielle. En 2021, dans la suite des actions

368. Si le budget de la première année est assez proche de ce qui est prévu dans la loi de programmation, l'écart s'accroît les années suivantes, d'où une forme de courbe en décalage à chaque loi de programmation.

369. « *Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et de financements de la sécurité sociale ou de tout autre projet de ou proposition de loi* » (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, § 12).

370. <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/094000547.pdf>

371. 35 milliards d'euros étaient prévus en 2010 ; le PIA 2 portait sur 12 milliards d'euros d'investissement, le PIA 3 sur 10 milliards d'euros et le PIA 4, lancé en 2020 dans le cadre du plan de relance post-Covid, a été doté de 20 milliards d'euros sur 4 ans, dont 11 intégrés dans le plan France Relance.

menées par France Relance lors de la crise sanitaire, le **plan France 2030** a été annoncé par le Président de la République avec une enveloppe de 54 milliards d'euros sur cinq ans ; il reprend la logique de gouvernance des PIA³⁷², avec des conventions passées entre les organismes gestionnaires des fonds et l'État, sur avis du SGPI.

Ces mécanismes spécifiques, justifiés par les objectifs poursuivis, posent toutefois la question de l'**articulation** entre les différents outils de programmation pluriannuelle, de leur **évaluation** et, fondamentalement, du **choix des priorités**. Le **SGPI**, successeur du Commissariat général à l'investissement, a notamment un rôle pivot : s'il ne gère pas directement les crédits alloués, il est chargé d'assurer la cohérence des politiques d'investissement d'avenir, de coordonner les appels à projets et l'exécution des programmes et de centraliser les évaluations. La mise en œuvre des crédits est, quant à elle, assurée par Bpifrance³⁷³, l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'ADEME et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). L'évaluation des investissements de France 2030 se fait en particulier par le Comité de surveillance des investissements d'avenir (CSIA), qui formule des recommandations et produit un rapport annuel remis au Parlement et au Premier ministre sur l'exécution des programmes d'investissements.

Parallèlement, le **Conseil national de l'industrie**, organisme consultatif intégrant des représentants des entreprises et des salariés et des personnalités qualifiées, joue un rôle important dans l'orientation stratégique des investissements publics vers l'industrie. Il assure notamment le pilotage des comités stratégiques de filière, qui couvrent une vingtaine de secteurs (aéronautique, automobile, numérique, agroalimentaire, énergie...) : les contrats de filière peuvent servir de base à la mobilisation de financements publics dans le cadre des PIA et de France 2030.

La grande diversité des entités intervenant dans la gestion et les orientations de ces dispositifs spécifiques de financement, le **besoin de lisibilité et de coordination des choix d'investissements** est particulièrement fort, afin d'éviter les effets de silo, un affaiblissement trop grand du rôle des ministères et de garantir la cohérence de l'investissement public³⁷⁴. **Il est nécessaire de faire des choix, de définir des priorités – l'État n'a pas vocation à intervenir dans tous les secteurs – et de s'y tenir dans la durée pour donner de la visibilité aux acteurs, ce qui suppose d'être en capacité de bien anticiper les besoins.** En dehors de la gouvernance même de ces fonds, leur compatibilité avec les objectifs portés par d'autres politiques publiques reste également un point d'attention pour asseoir une stratégie globale de l'État dans le temps long.

372. Cf. l'article 8 de la loi n° 2010-237 de finances rectificative pour 2010, qui encadre les rôles des opérateurs gestionnaires et des autorités de pilotage.

373. Par exemple le [fonds Definvest du ministère des Armées, géré par Bpifrance](#). Bpifrance, ancienne Banque publique d'investissement, résulte de la fusion en 2012 d'OSEO, de CDC Entreprises et du Fonds stratégique d'investissement.

374. Cf. Cour des comptes, [Le programme d'investissements d'avenir](#), rapport public thématique, décembre 2015 ; [Analyse de l'exécution budgétaire 2023 – Mission Investir pour la France de 2030](#), avril 2024.

- L'enjeu de cohérence est d'autant plus sensible que les moyens d'intervention de l'État se sont diversifiés avec le temps. Ainsi en est-il des **prises de participation de l'État dans des entreprises**, qui recouvrent différentes configurations sans nécessairement s'inscrire dans une seule ligne stratégique. L'**Agence des participations de l'État** (APE) a été créée en 2004 sous la forme d'un service à compétence nationale directement rattaché au ministre chargé de l'économie³⁷⁵. En juin 2024, elle a géré un portefeuille de 179,5 milliards d'euros, concernant plus de 86 entreprises précisément énumérées en annexe du décret du 9 septembre 2004 créant l'agence³⁷⁶. Le périmètre est en grande partie le fruit de l'histoire, d'où une assez grande hétérogénéité et un portefeuille peu mobile³⁷⁷ ; sont notamment concernés les secteurs d'activité que l'État estime stratégiques pour sa souveraineté, comme la défense, l'énergie ou les réseaux. L'APE représente l'État dans les conseils d'administration, ce qui suppose une coordination suffisamment en amont des enjeux portés par chaque ministère. Si la création de l'APE a permis de gagner en lisibilité, une telle transversalité reste toutefois à parfaire en l'absence d'objectifs de long terme clairement définis. S'agissant de la politique industrielle, la Cour des comptes considère ainsi que « *[l]a doctrine de l'Agence des participations de l'État doit être précisée et articulée avec celle de Bpifrance, de la Caisse des dépôts et d'Ademe Investissement* »³⁷⁸.

Le dépassement d'une segmentation des stratégies portées par la puissance publique n'est donc pas qu'affaire de coordination juridique, mais plus largement de capacité à définir conjointement et maintenir une vision partagée entre les différentes composantes de l'intervention de l'État.

- La question de l'inscription de l'action publique dans le temps ne se pose évidemment pas qu'en France. Les **comparaisons internationales** révèlent un large éventail de réponses pour surmonter le risque de fragmentation de l'action publique du temps long.

La question de la pensée de l'action publique dans le temps se pose notamment dans les **démocraties européennes** proches de la France, même si la notion de planification fait l'objet d'une appréciation souvent moins favorable que dans notre pays, marqué par l'expérience positive du Plan des années 50 et 60. La mise en place d'une forme de planification pluriannuelle s'est traduite par différents types d'outils très liés à la culture politique de chaque pays, notamment en matière budgétaire (cf. encadré n° 8).

375. Décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale Agence des participations de l'État.

376. <https://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat/comprendre-lape/les-entreprises-de-lape>. Parmi les entreprises concernées figurent par exemple Airbus (qui représente la première capitalisation boursière gérée par l'agence), Safran, Thalès, EDF, Engie, Areva, Orano, France Télévisions, La Poste, Orange, la RATP, Renault, des aéroports comme Aéroports de Paris (ADP), des grands ports...

377. Cour des comptes, *L'État actionnaire*, rapport public thématique, janvier 2017.

378. Cour des comptes, *10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie : des résultats encore fragiles*, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, novembre 2024, p. 13.

Encadré n° 8

Les outils de planification pluriannuelle chez certains de nos voisins européens

Malgré la diversité de leurs modèles, plusieurs pays européens ont recours à des outils de pilotage des finances publiques et de planification sur le moyen terme.

Le pilotage des finances publiques sur le temps long

En **Allemagne** la Constitution impose **une contrainte juridique forte, résultant de la règle du « frein à l'endettement »** (*Schuldenbremse*)³⁷⁹. Cette règle pose le principe selon lequel les budgets de la fédération et des *Länder* doivent être structurellement équilibrés, sans recours à des recettes provenant d'emprunts, afin de garantir la solvabilité de la dette publique allemande et de maîtriser la dépense publique. Pour l'État fédéral, cette exigence est satisfaite lorsque le déficit structurel ne dépasse pas 0,35 % du PIB nominal. S'agissant des *Länder*, les emprunts structurels ne sont pas autorisés, mais un déficit conjoncturel l'est.

La règle du « frein à l'endettement » comporte une clause d'exception sur décision de la majorité simple des membres du *Bundestag* (*Notlagenkreditaufnahmen*)³⁸⁰, lorsque les évolutions de la conjoncture s'écartent de la situation normale ou en présence d'une catastrophe naturelle ou d'une situation d'urgence exceptionnelle. Le gouvernement a par exemple eu recours à cette faculté dans le cadre de la gestion de la pandémie de Covid-19. La Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne a, dans une décision du 15 novembre 2023, précisé que *« les crédits autorisés dans le cadre de la clause d'exception doivent être utilisés avant la fin de l'année budgétaire en cours. [Ils arrivent alors] à échéance sans être remplacés »*³⁸¹.

La rigueur de de cette règle vient toutefois d'être assouplie par **une révision de la Loi fondamentale** afin de favoriser des investissements publics dans certains secteurs (défense, infrastructures notamment).

L'Allemagne dispose également d'une **planification budgétaire quinquennale**, révisée chaque année par le gouvernement fédéral, appelée le *« Finanzplan »* (plan de finances). Bien que ne disposant pas d'une valeur juridique contraignante, le *Finanzplan* est ensuite décliné en budgets annuels (*Haushaltsgesetz*), afin de garantir la présentation et le contrôle annuels des comptes³⁸².

En **Suède**, la discipline budgétaire est également très ancrée dans la culture politique du pays depuis la crise économique et financière du début des années 1990, qui a donné lieu à une révision profonde de son cadre budgétaire. Elle

379. Règle consacrée à l'article 109, alinéa 3 de la Loi fondamentale, depuis 2009. Avant cette date, une règle d'or inscrite dans la Loi fondamentale depuis 1969 prescrivait que les recettes provenant de crédits ne peuvent pas dépasser la somme des dépenses d'investissement inscrites au budget ; mais elle s'est révélée trop stricte et avait fait l'objet de multiples exceptions.

380. Article 115, alinéa 2 de la Loi fondamentale.

381. La Cour a, à cette occasion, invalidé la pratique du gouvernement fédéral ayant consisté à inscrire dans des fonds spéciaux les crédits autorisés au cours des années de gestion de la pandémie de Covid-19 (2020 à 2022) et à les utiliser pour emprunter au cours des années suivantes (2023 à 2027) – 2 BvF 1/22, *Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021*, arrêt du 15 novembre 2023.

382. Article 110, alinéa 2 de la Loi fondamentale.

repose sur **le respect de trois règles d'or** inscrites dans une loi qui régit le cadre des finances publiques³⁸³ :

- un mécanisme de plafonnement des dépenses de l'État sur trois ans, revu chaque année, et approuvé par le Parlement : le gouvernement est comptable devant le Parlement du respect de ces plafonds, qui le contraignent dans l'élaboration du budget annuel et les lois de finances respectent strictement les plafonds votés dans le cadre du budget triennal ;
- un objectif d'excédent budgétaire sur un cycle conjoncturel (0,33 % du PIB) ;
- un ancrage de la dette publique autour de 35 % du PIB, (avec une marge à +/- 5 %). Si le gouvernement, en cas de circonstances exceptionnelles, entend dépasser le plafond de dette de 40 % du PIB, l'aval du Parlement est requis.

Néanmoins, la forte maîtrise du budget de l'État s'accompagne de l'aggravation du déficit des collectivités locales, d'un niveau important d'endettement des ménages et du déficit d'investissement dans certains secteurs.

Ces règles budgétaires sont adaptées au cycle économique par **leur révision tous les sept ans en moyenne**. Ainsi, en 2024, un assouplissement du cadre budgétaire à compter de 2027 a été annoncé par le Gouvernement, après accord du Parlement, afin de répondre aux besoins d'investissements dans certains secteurs, avec l'objectif d'avoir des finances publiques à l'équilibre et non plus un excédent budgétaire pour la période 2027-2035.

En matière de gestion budgétaire, les **Pays-Bas** se distinguent par la **fixation d'un cadre pluriannuel des finances publiques qui a pour horizon la durée du mandat gouvernemental** (quatre ans). Ainsi, à l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle coalition, celle-ci présente un cadre budgétaire pluriannuel comprenant l'évolution en volume des recettes et des dépenses pour la durée de la coalition. Ce cadre ne peut être modifié sans justification sérieuse (ex : crise majeure). Il devient la base d'élaboration contraignante des budgets annuels. Sa force résulte de l'engagement politique pris par la coalition, alors même qu'il s'agit d'une pratique politique, aucune loi n'imposant la fixation d'un tel cadre pluriannuel des finances publiques. Le respect effectif des règles agréées est très élevé : en cas de non-respect, la responsabilité politique de la coalition peut être engagée.

Au **Portugal**, les **lois de grandes options** (*Lei das Grandes Opções*), prévues par la Constitution³⁸⁴, établissent les priorités et les orientations stratégiques nationales pour une période de 4 ans, au début de chaque législature ; elles encadrent les options de politique publique et la programmation budgétaire qui en découle³⁸⁵. La préparation de ces lois est coordonnée par le **centre de planification et d'évaluation des politiques publiques** (*Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas* – PLANAPP)³⁸⁶ créé en 2021. Agence publique,

383. *Budget Act* (2011:203), publiée le 22 mars 2011, qui établit le cadre juridique pour la gestion des finances publiques suédoises.

384. Article 91 de la Constitution portugaise.

385. La loi actuelle (2024-2028) comprend 6 objectifs stratégiques : un pays plus jeune et solidaire ; un pays plus riche, innovant et compétitif ; un État plus efficace ; un pays davantage démocratique, ouvert et transparent ; un pays plus vert et durable ; un pays plus global et humaniste

386. <https://planapp.gov.pt/>

sous tutelle du Premier ministre et du ministre de la présidence mais disposant d'une autonomie administrative, le PLANAPP est en charge de l'accompagnement transversal des politiques publiques et de l'analyse prospective.

Le rôle des instances d'experts indépendants

Au **Pays-Bas**, le « **Centraal planbureau** » (bureau du plan), organisme indépendant créé en 1945, fournit les prévisions économiques utilisées pour définir le cadre budgétaire. Il modélise les scénarios économiques sur le long terme (modélisations à 40 ans), produit des analyses d'impact des politiques publiques à long terme (ex : intégration des conséquences économiques du vieillissement, du changement climatique) pour aider à anticiper les défis futurs et analyse les programmes électoraux de l'ensemble des partis politiques avant les élections. Il procède en outre à une **évaluation économique des programmes des partis politiques à chaque élection** afin d'éclairer le débat public.

En **Allemagne**, le **conseil de stabilité** (*Stabilitätsrat*), composé des ministres fédéraux des finances et de l'économie et des ministres des finances des *Länder*, a vocation à garantir la viabilité à long terme des budgets de la fédération et des *Länder* en suivant l'évolution budgétaire et en vérifiant les plafonds de déficit de l'État fédéral et des *Länder* notamment. Le « **conseil des sages** »³⁸⁷, organe consultatif indépendant, a aussi un rôle central dans l'analyse des politiques économiques sur le long terme, en fournissant une expertise indépendante au gouvernement par le biais d'évaluations périodiques de la situation macro-économique du pays.

En **Suède**, le **conseil de politique budgétaire** (*Finanspolitiska rådets*) créé en 2008, institution indépendante, évalue la politique budgétaire et les prévisions macroéconomiques utilisées dans les budgets et émet des recommandations.

Des outils très divers de prise en compte du temps long dans les politiques publiques dans certains domaines.

Les **Pays-Bas** ont recours à des **outils participatifs pour la construction des stratégies de transition**. À titre d'exemple, la **plateforme nationale pour le climat** (*Nationaal Klimaat Platform*)³⁸⁸, créée en novembre 2022, a pour mission, durant un mandat de quatre ans de renforcer l'engagement social en faveur de la politique climatique ; sous la devise « accélérer et connecter », la plateforme vise à relier les expériences des citoyens, des entreprises et des organisations de la société civile à la politique climatique gouvernementale, dans le but d'accélérer la transition énergétique. Les Pays-Bas déploient également des **planifications structurantes**, à l'instar du « *Deltaprogramma* », programme de planification territoriale et d'aménagement du territoire, régulièrement renouvelé, ayant pour objectif de protéger les Pays-Bas des inondations d'ici à 2050³⁸⁹.

387. Conseil allemand des experts économiques, créé par la loi du 14 août 1963. Composé de 5 membres spécialisés dans le domaine économique, nommés par le président fédéral sur proposition du gouvernement.

388. <https://nationaalklimaatplatform.nl/default.aspx>

389. Le premier plan Delta a vu le jour en 1953 aux Pays-Bas, à la suite d'une violente tempête ayant causé la mort de près de 2 000 personnes. Aujourd'hui, 70 % de l'activité économique demeurent situés en zone inondable et 9 millions de néerlandais vivaient dans des zones inondables.

En **Suède**, des enquêtes officielles d'État³⁹⁰ sont régulièrement organisées par le gouvernement sur ses projets de loi, afin d'évaluer l'impact et les conditions de la mise en œuvre de la réforme envisagée sur une durée s'étalant de quelques mois à deux ans : le rapport qui en est issu est présenté au gouvernement puis envoyé pour avis aux parties prenantes (agences, régions etc.). La prospective est régulièrement intégrée dans le processus législatif, par la consultation de l'IFSS (*Institutet för framtidsstudier*), créé en 1987³⁹¹. **En matière de transition écologique**, la loi climat de 2017³⁹² impose au gouvernement d'intégrer les enjeux écologiques dans ses décisions à moyen terme. Le gouvernement doit ainsi présenter, l'année suivant les élections, un plan d'actions pour les 4 ans du mandat. Il doit aussi décrire, dans chaque projet de loi de finances, les effets des mesures prises sur les émissions et la nécessité ou pas d'en introduire de nouvelles pour rester sur la trajectoire nationale.

L'exemple de la **Finlande** mérite un examen à part, dans la mesure où ce pays s'est doté depuis longtemps d'outils originaux pour favoriser une pensée du temps long et une projection des politiques publiques dans un horizon visant à dépasser les contraintes du court terme (cf. encadré n° 9).

Encadré n° 9

Finlande : l'ancrage de la prospective au cœur du processus institutionnel et démocratique

La Finlande, en raison tant de son histoire et de sa géographie, que des défis géostratégiques qui demeurent les siens pour « survivre » dans un environnement complexe voire hostile, s'est très tôt efforcée de penser le temps long et de projeter ses politiques publiques dans cet horizon. Cela explique que ce pays dispose d'un modèle de prospective très intégré et participatif, reliant des réseaux associant l'ensemble des acteurs compétents (parlement, gouvernement, entreprises, partenaires sociaux, universités, monde de la recherche, autorités régionales, citoyens, *think tanks*, etc.). De nombreux forums publics sont organisés sur les défis de long terme afin de construire une vision commune des défis du futur.

L'activité de prospective fait pleinement partie des missions des institutions politiques. Le parlement a notamment un rôle central, à travers une commission permanente dédiée : « **la commission pour l'avenir** ». Créée en 1993 à titre temporaire après plusieurs tentatives infructueuses dans les années 1970 et 1980, dans un contexte de crise profonde et de doute sur l'avenir du pays, la commission du futur a été pérennisée en 2001 en raison de son succès. Elle est

390. Ce processus n'est pas une exigence juridique et relève de la pratique, largement établie et suivie par les gouvernements successifs. Ainsi, la première moitié du mandat d'un nouveau gouvernement est souvent consacrée au lancement d'enquêtes en lien avec les projets de réforme de la majorité politique élue.

391. Par la transformation de l'ancien secrétariat aux études prospectives, créé en 1973. L'IFSS est un institut indépendant qui conduit des programmes de recherche élaborés pour une durée de 4 à 6 ans.

392. *Klimatlag* (2017 : 720), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

composée de 17 députés, représentant les différentes forces politiques présentes au Parlement (monocaméral) qui se prononcent sur la base du consensus. Son rôle est double : d'une part, examiner, discuter et répondre au « rapport sur le futur » que chaque gouvernement finlandais doit présenter au cours de son mandat³⁹³ ; d'autre part, donner son avis, sous forme de rapport ou de résolution, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission thématique du Parlement, sur tout enjeu structurant pour l'avenir du pays.

La Finlande dispose également d'outils économiques dédiés au financement de la recherche et développement pour le futur, à travers le **fonds souverain d'investissement (SITRA)**³⁹⁴, fondation publique indépendante établie en 1967, à l'occasion du 50^e anniversaire de l'indépendance de la Finlande. Placée sous la supervision du Parlement, cette fondation est chargée « d'anticiper le futur » en favorisant la connaissance et l'innovation. Elle dispose d'un capital de près d'un milliard d'euros dont les revenus (une trentaine de millions par an) assurent son budget. Elle permet le financement de projets d'innovation sociale, écologique, numérique, avec une vision de moyen / long terme.

Enfin, la Finlande dispose d'**une gestion budgétaire pluriannuelle rigoureuse**³⁹⁵, inscrite dans la loi, qui se traduit notamment par la fixation d'un cadre budgétaire pluriannuel glissant³⁹⁶ sur quatre ans. Celui-ci fixe des plafonds de dépenses pour l'ensemble des ministères, qui servent ensuite de référence pour l'élaboration des budgets annuels, devant respecter ces limites contraignantes.

Cette question de l'inscription de l'action publique dans le temps long se pose également à d'autres systèmes politiques à travers le monde. Le cas de la **Chine**, marquée par une tradition ancienne de fort volontarisme, souvent cité, se caractérise par une planification très verticale et descendante s'appuyant sur la contrainte, naturellement à l'opposé des traditions et des pratiques libérales et démocratiques observées en Europe (cf. encadré n° 10).

393. Ce rapport recense les travaux prospectifs des ministères et propose des orientations stratégiques afin de relever les défis de long terme et d'ouvrir le débat pour les années à venir.

394. <https://www.sitra.fi/en/>

395. *General Government Fiscal Plan* (source : <https://www.vtv.fi/en/other-articles/the-general-government-fiscal-plan-provides-a-basis-for-long-term-decisions-general-government-finances>).

396. Ce cadre pluriannuel est révisé annuellement pour actualiser les prévisions économiques.

Encadré n° 10

L'expérience chinoise de planification

La **projection sur le temps long est une tradition ancienne** en Chine, que ce soit par l'importance de l'héritage du confucianisme ou la capacité à mener des projets d'investissements et d'infrastructures sur le long terme dès l'Antiquité (exemple de la Grande Muraille). Détenteurs d'un « mandat du ciel », pouvant exposer les changements dynastiques à des phénomènes naturels, les Empereurs incarnaient une structure centralisée et s'appuyaient sur un corps de fonctionnaires stabilisant l'appareil d'État dans le temps³⁹⁷.

À partir de 1949, la République populaire de Chine (RPC) s'est d'abord inspirée du modèle soviétique avec l'adoption du premier plan quinquennal (1953-57) avant d'assigner à son économie, sous l'égide de Mao Zedong, des objectifs utopiques de collectivisation radicale définis dans le second plan quinquennal (1958-1963), plus connu sous le nom de « Grand Bond en avant », qui se solda par un échec complet et surtout par une véritable catastrophe, marquée notamment par une famine qui couta la vie à plusieurs millions de Chinois³⁹⁸.

Depuis la politique des « Quatre modernisations » décidée par Deng Xiaoping en 1978, l'action de la République populaire de Chine se formalise dans plusieurs **planifications** successives, en matière de modernisation économique et industrielle, de politique scientifique, de santé, d'énergie ou encore aujourd'hui de conquête spatiale. L'actuel président chinois, Xi Jinping a fixé pour **l'année 2049**, qui marquera le centenaire du régime communiste, l'objectif que la Chine devienne la première puissance économique du monde et l'appareil chinois est désormais mobilisé autour de cet objectif. À titre d'exemple, la Chine investit ainsi fortement aussi bien dans la recherche sur la fusion nucléaire que dans les sources renouvelables d'énergie. Elle dispose actuellement d'un total de 58 réacteurs nucléaires (dont 49 mis en service durant les 20 dernières années), et a annoncé la construction de 30 nouveaux réacteurs. 40 % des panneaux solaires et 45 % des éoliennes dans le monde sont par ailleurs produits en Chine.

La stratégie de l'État s'articule autour des **grandes échéances rythmant le calendrier de la vie politique chinoise**, notamment celles du Congrès du Parti et du mandat présidentiel tous les cinq ans. Les orientations et les grands projets sont décidés sous l'égide du Parti communiste chinois (PCC) au sein des plus hautes instances décisionnelles – le Politburo et son Comité permanent, ainsi que le Conseil d'État, organe exécutif, qui s'appuie sur la Commission nationale pour le développement et la réforme³⁹⁹. Pour déployer son action, le régime élabore des **plans quinquennaux**. Le quatorzième plan couvre la période 2021-2025 et fixe, entre autres, les engagements du pays pour atteindre la neutralité

397. Sur le système des « lettrés fonctionnaires », armature de l'administration impériale de la dynastie Han à la proclamation de la République en 1911, voir l'étude classique d'Étienne Balazs, *La Bureaucratie céleste*, Paris, Gallimard 1968.

398. Sur les conséquences économiques et humaines, voir notamment le livre de l'historien chinois Jisheng Yang, *Stèles, La Grande Famine en Chine (1958-1961)*, traduit par Louis Vincenolles, Paris, Seuil, 2012. L'auteur estime à 36 millions le nombre de victimes de la famine.

399. Alicia Garcia Herrero, « Comment fonctionne le système de planification économique chinois ? », in *L'Économie politique* n° 89, « La planification, une idée d'avenir », janvier 2021, pp. 62-74.

carbone avant 2060. « *La planification chinoise n'est pas seulement descendante. L'information bottom up complète le modèle top down de prise de décision* »⁴⁰⁰. Dans la tradition du parti, comme dans celle de l'inspection impériale, un suivi précis des évolutions sur le terrain est conduit par les organes nationaux en vue d'éventuels ajustements, les cellules du parti étant présentes à tous les échelons de la société.

Cependant, certaines stratégies initiées dans le temps long **peuvent rencontrer des limites**. Par exemple, plusieurs projets liés aux « routes de la soie » – « *One road, one belt* » – restent en attente par rapport aux intentions, si bien que « *de nombreux projets anciens ont été labellisés a posteriori comme faisant partie des nouvelles routes de la soie, tandis que le caractère opportuniste, flexible du programme conduit à la multiplication des projets sans que cela ne traduise une stratégie bien coordonnée* »⁴⁰¹. Sur le plan économique, la Chine reste par ailleurs caractérisée par des différences régionales importantes, de même qu'entre les villes et les campagnes.

La démographie est également un domaine dans lequel les autorités chinoises ont développé une politique de temps long. Ce fut d'abord, dans le but d'éviter une explosion démographique, la mise en place de **la politique de l'enfant unique**, menée avec constance et contrainte entre 1979 et 2015. Aujourd'hui, le taux de fécondité chinois est l'un des plus faible au monde⁴⁰² et la population chinoise pourrait significativement diminuer d'ici la fin du siècle : selon les projections de l'ONU, cette population atteindrait 800 millions d'habitants en 2100, soit moitié moins qu'aujourd'hui⁴⁰³. Malgré l'abandon de la politique de l'enfant unique, le retour à un schéma familial traditionnel, pourtant désormais encouragé, ne semble pas séduire les jeunes couples chinois et notamment les jeunes femmes... Il est vrai que le niveau très faible du taux de fécondité en Chine est comparable à celui d'autres pays de la région (Japon, Corée du Sud, Thaïlande⁴⁰⁴) alors même que l'enfant unique n'avait pas été érigé en objectif de politique publique dans ces pays, ce qui indique que les pratiques en matière de natalité sont susceptibles de dépendre davantage d'évolutions sociologiques lourdes que de l'action des pouvoirs publics.

Plus largement, la question de l'adhésion de la population chinoise à ces objectifs imposés d'en haut reste pour le moins problématique, comme l'illustrent les limites des effets de la nouvelle politique démographique mais aussi les déboires de la politique du gouvernement chinois lors de la **gestion de l'épidémie de Covid-19**, qui a d'abord tenté d'imposer par tous les moyens un confinement strict à la population, auquel il a dû finalement renoncer sous la pression du corps social.

400. *Ibid.*, p. 65.

401. Frédéric Lasserre, Barthélémy Courmont et Éric Mottet, « Les nouvelles routes de la soie : une nouvelle forme de coopération multipolaire ? », *Géococonfluences*, juin 2023 : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/la-chine/articles-scientifiques/nouvelles-routes-soie-bri-belt-and-road-initiative>

402. Environ 1 enfant par femme en 2023 selon les données de la Banque mondiale : <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.DYN.TFRT.IN>.

403. Rapport Perspectives de la population mondiale, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DESA), 11 juillet 2024.

404. Celui du Japon est de 1,2 (de même que celui de la Thaïlande), celui de la Corée du Sud de 0,7.

La diversité des expériences pour penser et inscrire l'action publique dans le temps long souligne à la fois la nécessité d'une telle vision mais aussi son lien très étroit avec le cadre historique, institutionnel et politique de chaque pays.

Au-delà, la capacité à penser et conduire dans le temps long des politiques publiques dépend également de leur bonne inscription dans le cadre européen et de leur articulation avec l'action des collectivités territoriales.

b) La question de la cohérence avec le niveau européen

Les objectifs fixés au niveau européen irriguent bon nombre des stratégies nationales, ce qui pose la question à la fois de la cohérence entre ces stratégies (pour qu'elles se renforcent mutuellement et non qu'elles s'ignorent voire se contredisent) et de la participation effective et pertinente des autorités françaises à la définition de ces objectifs européens en amont.

Être capable de penser le temps long et d'inscrire l'action publique dans la longue durée est une préoccupation qui **imprègne la construction européenne** dès le départ. Il est vrai que le lien entre cet enjeu et cette construction est en quelque sorte consubstantiel : Jean Monnet, le principal « inspirateur » de la construction européenne avait également été le premier Commissaire général au Plan au début de la IV^e République et les années 1950, période où se mettent en place les communautés (du charbon et de l'acier, économique européenne, de l'énergie atomique), constituent un moment privilégié de la démarche planificatrice, favorisée par l'essor économique que connaissent les principaux pays européens, notamment la France, l'Allemagne, l'Italie... La construction européenne, en outre, est conçue dès la déclaration Schuman (1950) comme une **démarche progressive visant un but de long terme**, s'efforçant en quelque sorte dès l'origine de « tenir les deux bouts » de l'urgence (la reconstruction des économies européennes et notamment la menace du manque de charbon et d'acier) et du temps long⁴⁰⁵ (la « Fédération européenne », très explicitement présentée comme le but ultime de la démarche). Cette **démarche « téléologique »**, qui fait aussi l'objet de critiques dans la mesure où elle semble conduire à un élargissement permanent des compétences européennes, va fortement imprégner les institutions européennes, en particulier la Commission, « gardienne des traités », et la Cour de justice, chargée de l'interprétation de ces mêmes traités ainsi que du droit dérivé adopté sur ces bases.

L'idée d'une démarche pas à pas, visant à avancer progressivement vers un objectif *a priori* ambitieux, voire initialement perçu comme irréaliste, par une série d'échelons franchis progressivement, selon un calendrier initialement arrêté, chaque étape déclenchant une sorte d'« effet de cliquet », en s'appuyant notamment sur la force juridique supérieure des actes du droit européen, est un des grands classiques de la construction européenne depuis la déclaration Schuman. C'est la démarche qui a été suivie dans les années 1960 pour l'abaissement progressif des barrières douanières entre les États membres, mais aussi pour la mise en place progressive d'une **politique**

405. Y compris du temps long ancien : il n'est ainsi pas anodin que la déclaration Schuman fasse une référence implicite mais très claire au projet d'Union européenne présenté par Aristide Briand à la SDN en 1930.

agricole commune, les traités se bornant à chaque fois à en poser le principe. Il s'agit au fond d'une **démarche de volontarisme politique** dans la mesure où elle consiste à fixer un objectif difficile à attendre mais relativement éloigné dans le temps par une décision politique prise ensemble par les gouvernements des États membres sur proposition de la Commission et de cheminer, à marche plus ou moins rapide, vers cet objectif par un processus d'étapes, à chaque fois préparées, adoptées et mises en œuvre par un travail quasi incessant de négociation.

Ce même processus s'est avéré beaucoup plus incertain lorsqu'il s'est agi de parvenir à l'**union monétaire**, objectif fixé dès le départ mais dont la réalisation s'est à plusieurs reprises heurtée au « mur de la réalité » compte tenu des enjeux politiques, économiques et financiers particulièrement élevés (cf. l'échec du « serpent monétaire » européen dans les années 1970, les déboires du « système monétaire européen » dans les années 1980 et 1990 avant la mise en place de l'euro dans les années 1990, facilitée par le bouleversement politique inattendu de la réunification allemande). Ce processus a même été nettement mis en échec dans le cas de la **stratégie de Lisbonne** (adoptée au Conseil européen de Lisbonne des 23-24 mars 2000) qui visait à faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 » : il est vrai que l'objectif fixé était à la fois extraordinairement vaste (il fut encore élargi en 2001 à la protection de l'environnement) et que la méthode choisie (dite « méthode ouverte de coordination ») était sans doute inadaptée à un objectif aussi ambitieux. D'autant que, dans le même temps, l'Union était amenée à s'élargir considérablement (de 15 à 27 membres entre 2000 et 2010), à voir fortement accroître sa diversité de situations économiques et politiques pour ne pas dire son hétérogénéité, sans parler du choc externe majeur que fut la crise des *subprimes* en 2008 et sa réplique avec la crise de la zone euro en 2010-2012.

D'autres instruments visant à surmonter les urgences du temps court demeurent toutefois importants dans le système européen. C'est par exemple le cas du **cadre financier pluriannuel**, qui fixe, pour une durée de sept années, les grandes lignes selon lesquelles le budget annuel de l'Union européenne sera établi, donnant ainsi une forme de visibilité et de prévisibilité à l'instrument budgétaire dépassant le traditionnel « mur de l'annualité ». Il est vrai que des éléments de flexibilité existent pour limiter si ce n'est éviter les rigidités induites par ce type d'instrument pluriannuel, comme par exemple des possibilités de transfert de crédits d'une politique à l'autre selon des procédures et dans des conditions spécifiques. Ce cadre financier pluriannuel requiert pour entrer en vigueur, en vertu des traités, l'accord unanime des États membres, ce qui le rend particulièrement difficile à négocier mais explique également la force qui est la sienne et la contrainte qu'il représente pour le budget annuel, dont l'adoption ne nécessite pas la même exigence.

Avec la mise en place et le développement des institutions européennes, **une pensée propre**, une conception autonome du temps long et de l'inscription des politiques publiques européennes dans le temps long va progressivement s'affirmer voire s'imposer au niveau européen lui-même. Ce fut le cas dès les années 1960 pour la **politique de la concurrence** par exemple ou pour la **politique commerciale**, compétences exclusives de l'Union européenne : ainsi, pour la politique commerciale, la Commission européenne s'est-elle efforcée de mener avec constance une politique

visant au développement d'accords commerciaux avec les principaux partenaires de l'Union voire d'accords multilatéraux aussi larges que possible (notamment dans le cadre du GATT puis l'OMC), pour favoriser l'émergence d'un cadre commercial négocié et stable afin de prévenir ou de lutter contre le recours aux mesures unilatérales ou au protectionnisme, qui avaient marqué, avec les conséquences que l'on sait, les années 1930. Cette politique est aujourd'hui confrontée à une forme de « moment de vérité » avec la volte-face spectaculaire des États-Unis de Donald Trump en faveur de l'unilatéralisme et du protectionnisme mais aussi avec les pratiques, plus discrètes et plus anciennes mais non moins efficaces, de la Chine.

Le développement d'une pensée autonome du temps long au niveau européen, susceptible d'être mise en œuvre par les puissants outils que constituent les instruments européens, notamment au plan juridique (puisque les directives et les règlements européens, comme les traités eux-mêmes, s'imposent aux lois nationales) mais aussi budgétaires, pose la question de leur **articulation avec la pensée du temps long au niveau national**. Comment peser sur la conception même du temps long par les institutions européennes et comment faire en sorte que les politiques du temps long menées à l'échelle européenne et à l'échelle nationale ne soient pas antagonistes mais s'articulent ou même se renforcent les unes les autres ? La question s'est imposée avec une acuité croissante à un État qui n'était pas habitué à se trouver dans une position potentiellement inconfortable ou tout au moins rendant nécessaire d'ajouter une nouvelle dimension dans sa réflexion du temps long.

Dans le domaine de **l'environnement**, par exemple, le développement au niveau européen d'une politique de plus en plus large et ambitieuse, même si cette évolution a reçu à chaque étape le soutien des autorités françaises, a amené l'État à mettre en œuvre dans ce domaine des politiques de temps long centrées autour des objectifs européens, avec plus ou moins d'efficacité. C'est le cas, par exemple, en matière de qualité de l'eau ou de qualité de l'air : dans ce dernier domaine, c'est l'insuffisance de l'action menée au niveau national par rapport aux engagements de long terme pris au niveau européen qui a conduit l'association Les Amis de la Terre à saisir le Conseil d'État en raison du non-respect persistant des valeurs limites fixées par la directive européenne sur la qualité de l'air et reprises en droit national. Cela a conduit le Conseil d'État, statuant au contentieux, à enjoindre au Premier ministre de prendre les mesures prévues par la directive en cas de dépassement persistant, y compris en prononçant et en liquidant d'importantes astreintes, jusqu'à l'exécution complète de ces décisions. Des difficultés comparables sont apparues s'agissant de la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour permettre d'atteindre l'objectif fixé au niveau national et européen en exécution de l'accord conclu le 12 décembre 2015 dans le cadre de la conférence de Paris sur les changements climatiques (cf. contentieux initié par la commune de Grande-Synthe devant le Conseil d'État et par un collectif d'associations devant le tribunal administratif de Paris, aujourd'hui pendant devant la cour administrative d'appel de Paris).

L'interdiction de la mise sur le marché des véhicules à moteur thermique en 2035, fixée au niveau européen avec un soutien très actif des autorités françaises est une autre illustration de cette difficulté : l'interdiction par un texte européen constitue à la fois une incitation très puissante, puisque le texte européen s'impose aux normes législatives françaises et que sa modification nécessite une procédure

complexe et potentiellement longue (puisque supposant au minimum une proposition de la Commission et l'assentiment des représentants des États membres à la majorité qualifiée ainsi que l'accord du Parlement européen à la majorité), mais aussi, pour les mêmes raisons, très contraignante. La question des conditions dans lesquelles sont arrêtés de tels objectifs, notamment quant à leur faisabilité concrète, et quant aux nombreuses conséquences à en tirer, dans un calendrier ambitieux voire volontariste se pose. La bonne articulation entre le niveau national – lequel ne saurait évidemment se limiter à l'État, même si son rôle de catalyseur demeure indispensable – et le niveau européen, au stade de la conception comme ensuite de la mise en œuvre est ainsi cruciale.

Il est vrai que la question de la capacité actuelle des institutions européennes – notamment de la Commission – à penser et à agir dans le temps long se pose. Force est de constater, en effet, que si les instances en charge d'une telle réflexion étaient clairement identifiées et en prise directe avec les instances en charge de la décision, en particulier dans les années 1960 et dans les années 1980-1990 avec la Commission présidée par Jacques Delors, **la situation s'est brouillée à partir du milieu des années 1990**, malgré certains efforts (comme, par exemple, la mise en place d'une instance de réflexion placée directement auprès du président par Romano Prodi dans les années 2000). Il faut reconnaître que, comme au niveau national, la succession de bouleversements imprévus au cours des quinze dernières années et l'incertitude du climat géopolitique actuel ont pu donner l'impression que l'essentiel était de mobiliser les capacités des institutions pour faire face aux crises, d'autant qu'a eu tendance à s'imposer l'idée que c'est dans ces situations que l'Union européenne s'avère la plus efficace – dans la mesure où ce n'est que face à une urgence absolue que les États membres parviennent à surmonter leurs divisions naturelles... Il reste que ces crises soulignent aussi l'impossibilité de s'en remettre au confort des situations habituelles et des solutions connues, ce qui rend encore plus indispensable la capacité à disposer d'une analyse du temps long et d'une capacité à s'y projeter, y compris par étapes, dans une forme de retour aux sources de la démarche européenne. Dans cette logique, l'actuelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, semble avoir l'intention de se doter d'une instance propre chargée de cette réflexion, ce qui marquerait une inflexion prometteuse par rapport aux dernières années.

Le possible retour en force d'une capacité propre aux institutions européennes à penser le temps long, s'il se confirme, ne fera que souligner **l'importance d'une articulation efficace entre cette pensée et celle de notre pays**, compte tenu du rôle décisif à la charnière entre les niveaux européen et nationaux qui demeure le sien. Cela rend encore plus essentielle la capacité de l'État à renforcer sa propre capacité d'analyse comme son habileté à coordonner et à influencer. Mais cela peut aussi exiger une clarification du partage des compétences et des rôles lorsque l'action des États s'inscrit dans d'autres structures européennes que les seules institutions de l'Union européenne : la **politique spatiale**, nécessairement inscrite dans le temps long, est emblématique de cette exigence compte tenu du rôle historique de l'Agence spatiale européenne et de l'enjeu de la coordination des politiques spatiales des États (notamment France, Italie et Allemagne) face aux effets déstabilisateurs d'une concurrence internationale de plus en plus vive (cf. encadré n° 11).

Encadré n° 11

La difficile gouvernance spatiale européenne

L'Agence spatiale européenne (ESA) : pilier historique de la gouvernance spatiale européenne

Fondée en 1975, l'Agence spatiale européenne (ESA) est née de la volonté des États européens de doter l'Europe d'une capacité autonome d'accès à l'espace. Avec ses 22 États membres, l'ESA a permis de lancer de grands programmes scientifiques et de construire une base industrielle compétitive. Dotée d'un budget de 7,68 milliards d'euros en 2025, l'ESA est aujourd'hui la troisième agence spatiale mondiale, derrière la NASA et la CNSA. Son financement repose sur des programmes obligatoires proportionnels au PIB des États membres, ainsi que par des programmes optionnels, selon les priorités de chaque État.

Le programme Ariane constitue l'un des piliers historiques de l'ESA. Lancé lors de la conférence ministérielle de juillet 1973, sous leadership français, dans un contexte où l'Europe dépendait des lanceurs américains, l'aventure Ariane est une étape décisive pour l'autonomie européenne d'accès à l'espace. Dès 1979, Ariane 1 décolle depuis le Centre spatial guyanais. Dans les années 1990, Ariane 4 devient une référence mondiale pour les lancements commerciaux, avec plus de 100 vols entre 1988 et 2003. Ariane 5 prend le relais à partir de 1996, avec une capacité plus importante, malgré des débuts techniques difficiles.

Pour assurer la commercialisation et l'exploitation des lanceurs, **la société Arianespace** est créée en 1980. Elle est désormais intégrée à ArianeGroup fondée en 2015 par Airbus et Safran pour rationaliser le pilotage industriel des lanceurs européens et qui devient le maître d'œuvre industriel du programme Ariane. **Le CNES**, agence nationale créée en 1961, joue également un rôle structurant : il assure la maîtrise d'ouvrage sur de nombreux volets techniques du programme Ariane et pilote l'exploitation du Centre spatial guyanais, véritable port spatial de l'Europe, financé par l'ESA (à deux tiers) et la France (un tiers). Face aux évolutions du secteur spatial, marquées par l'essor d'acteurs privés comme SpaceX, l'ESA lance en 2014 **le programme Ariane 6**. Ce nouveau lanceur vise à réduire les coûts, offrir davantage de modularité et répondre aux nouveaux standards du marché. L'ESA conserve un rôle central de coordination technique, tandis qu'ArianeGroup assure la maîtrise industrielle. Le programme a toutefois accumulé plusieurs années de retard : prévu pour 2020, le premier vol a finalement lieu en mars 2025.

Au-delà des lanceurs, l'ESA poursuit ses activités scientifiques et d'exploration spatiale. À titre d'exemple, la mission JUICE (*Jupiter Icy Moons Explorer*), lancée en avril 2023, vise à explorer à partir de juillet 2031 Jupiter et trois de ses satellites (Ganymède, Callisto et Europe) afin de recueillir des données sur les origines du système solaire et les conditions présentes à l'intérieur de ces trois astres (notamment l'existence pressentie d'océans sous-glaciaires).

Le modèle de gouvernance de l'ESA montre néanmoins certaines limites : la règle du retour géographique, qui impose un retour industriel proportionnel à la contribution financière de chaque État, favorise la cohésion politique mais engendre une dispersion des tâches techniques. Le développement d'Ariane 6, réparti entre 13 pays, l'a illustré : complexité de gestion, surcoûts et retards ont fragilisé la position européenne sur le marché des lanceurs.

Pour y répondre, **la conférence ministérielle de l'ESA à Séville**, en novembre 2023, acte un soutien renforcé au programme Ariane 6 : 340 millions d'euros par an à partir de 2026, avec la garantie de 41 lancements institutionnels d'ici 2030 pour Ariane 6, et un soutien équivalent pour Vega-C, lanceur léger italien. La gouvernance spatiale européenne repose sur des équilibres politiques fragiles, chaque État défendant ses intérêts industriels. Le développement simultané d'Ariane 6 et de Vega-C illustre cette logique de compromis, alors que l'Allemagne soutient l'essor d'acteurs privés. Le sommet de Séville a amorcé une évolution vers un modèle plus concurrentiel, inspiré du *New Space*, mais toujours encadré au niveau européen.

Dans ce contexte, **le projet Maia**, porté par MaiaSpace (filiale d'ArianeGroup), représente une tentative de repositionnement stratégique. Ce micro-lanceur réutilisable, soutenu par le CNES et le plan France 2030, vise un premier vol en 2025 et ambitionne d'atteindre une cadence d'environ 20 lancements par an, d'ici 2030. Conçu pour compléter l'offre d'Ariane 6, Maia est également pensé pour renforcer la compétitivité du secteur spatial européen face à des acteurs comme SpaceX ou Blue Origin, qui ont transformé les standards du secteur avec la réutilisabilité des lanceurs.

L'Union européenne, nouvel acteur politique du spatial

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, l'Union européenne dispose d'une compétence partagée en matière spatiale (article 189 TFUE). Ce cadre permet à l'UE de définir ses priorités politiques, de financer ses propres programmes, et de coordonner les efforts des États membres, en articulation étroite avec l'ESA. L'Union définit les orientations politiques et assure la gouvernance, tandis que **l'ESA intervient comme maître d'œuvre technique des programmes européens**. Ce fonctionnement dual a été structuré dès 2004 par un accord-cadre, puis consolidé en 2021 par le *Financial Framework Partnership Agreement* (FFPA). Il s'illustre à travers trois programmes majeurs :

- **Galileo**, lancé en 1999, constitue une constellation de navigation européenne souveraine, alternative au GPS, offrant des services de haute précision aux usages civils et institutionnels ;
- **Copernicus**, opérationnel depuis 2014, fournit des données d'observation de la Terre en accès libre, utiles à la transition écologique, à la gestion des crises et à la souveraineté informationnelle de l'UE ;
- **IRIS²**, lancé en 2021, vise à mettre en place une infrastructure européenne de connectivité sécurisée par satellite, avec un objectif de résilience stratégique face aux constellations privées américaines. Ce projet de 10,6 milliards d'euros repose sur un partenariat public-privé associant industriels, ESA et institutions européennes.

c) L'articulation avec les collectivités territoriales : des stratégies « façon puzzle » ?

- **Les enjeux de long terme sont pris en compte par les collectivités territoriales dans leurs domaines de compétences respectifs.**

Sans viser à l'exhaustivité, les politiques décentralisées impliquent, pour la plupart, que les collectivités en charge soient en mesure d'intégrer les enjeux de temps long dans leur conception comme dans leur exécution. C'est souvent le cas pour les différentes collectivités concernées :

- Le **bloc communal**, composé des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁴⁰⁶ est par construction une institution du « temps long » : en matière d'urbanisme, la planification, la délivrance des permis de construire et autres autorisations d'occupation des sols, l'exercice du droit de préemption urbain, ainsi que la création de zones d'aménagement différé (ZAD) ou de zones d'aménagement concerté (ZAC) dessinent le paysage urbain d'une ville sur plusieurs dizaines d'années, voire à l'échelle du siècle ; la construction de structures d'accueil de la petite enfance ou d'écoles, l'installation d'équipements sportifs (piscines, gymnases, etc.) ou culturels (bibliothèques, musées, etc.), la gestion de l'eau ou encore l'extension d'un réseau de transports publics sont autant de facteurs susceptibles de conditionner sur le long terme le maintien ou l'installation de nouveaux habitants qui contribueront éventuellement, par leurs impôts, au financement de nouveaux investissements. À cet égard, le bloc communal est en première ligne pour intégrer les évolutions rendues nécessaires par l'adaptation aux changements climatiques.

- Il en est de même du **département**, qui doit notamment prendre en compte les enjeux associés au vieillissement démographique, en lien avec les agences régionales de santé (ARS) dans la définition de la politique d'action sociale et médico-sociale, au titre de son pouvoir d'autorisation des services d'aide à domicile, des résidences autonomie et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Il doit également chercher à anticiper les besoins démographiques futurs pour la construction des collèges par exemple.

- Enfin, la **région**, dont le rôle s'est considérablement renforcé, ne peut non plus, dans la conception et la mise en œuvre de ses politiques, ignorer la perspective de long terme, qu'il s'agisse de ses compétences en matière de développement économique, de formation professionnelle, de lycées ou de mobilités.

De nombreuses collectivités, en particulier celles disposant des moyens les plus importants, ont développé, pour ou dans le cadre de l'exercice de ces compétences les plus structurantes, une pensée du temps long. C'est en principe le cas, compte tenu de son importance pour l'évolution d'un territoire, s'agissant de **la compétence urbanistique**, du plan local d'urbanisme (ci-après PLU) et du plan local d'urbanisme intercommunal (ci-après PLUi) ayant vocation à orienter, à l'échelle de plusieurs années voire de plusieurs décennies, l'avenir du territoire qu'il régit : cela suppose que les collectivités territoriales soient en capacité de s'appuyer sur des compétences et

406. Notamment les EPCI à fiscalité propre comme les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles.

des méthodes de travail en adéquation avec cette exigence. La multiplication dans les territoires d'une pensée locale du temps long est un élément évidemment très positif pour la bonne prise en compte de cet enjeu par les politiques publiques ; elle soulève néanmoins la question de l'articulation de ces différentes pensées, au niveau local comme à l'échelle nationale.

La plupart de ces politiques s'inscrivent dans des « schémas », « plans » ou « stratégies », dont le principe est posé au niveau législatif ou réglementaire et qui ont vocation à s'appliquer sur plusieurs années. Il en résulte **un paysage particulièrement complexe à appréhender**, d'autant que leur terminologie, leur objet et leur champ sont sujets à l'instabilité normative décrite précédemment. Le seul code général des collectivités territoriales prévoit à lui seul 34 schémas et 51 plans⁴⁰⁷. Le plus souvent, ils ne revêtent un caractère contraignant qu'après leur approbation par le représentant de l'État dans le département ou la région.

Sans viser à l'exhaustivité, on peut citer :

– Dans les domaines de **l'urbanisme** et du **logement** :

- le **plan local d'urbanisme (PLU)**, qui a désormais une dimension intercommunale (PLUi) (article L. 151-1 du code de l'urbanisme) et qui a succédé au plan d'occupation des sols (POS) en vertu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU ». Ce document traduit, à l'échelle d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) ou d'une commune, un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols pour une période longue, compte tenu de la vocation pluriannuelle de ces plans mais aussi de la complexité de leur élaboration. Il doit comprendre un « projet d'aménagement et de développement durables » (PADD), qui définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques, ainsi que les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des énergies renouvelables, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs ;
- le **schéma de cohérence territoriale (SCoT)** (article L. 141-1 du code de l'urbanisme), qui a succédé au schéma directeur décentralisé en vertu de loi SRU et qui est élaboré par un EPCI, un syndicat mixte, un pôle métropolitain ou un pôle d'équilibre territorial et rural. Aux termes de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme, le SCoT doit comprendre un « projet d'aménagement stratégique » (PAS) qui définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent ;
- le **programme local de l'habitat (PLH)** (article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation), élaboré à l'échelle de l'EPCI. Il définit les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en

407. [Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions](#), rapport de Boris Ravignon, mai 2024, p. 27.

hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, pour une durée de six ans.

– Dans les domaines de **l'aménagement** et de **l'environnement** :

- le **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales), élaboré par la région – à l'exception notable de la région d'Ile-de-France, pour laquelle existe le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), prévu à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme. Institué par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe », ce schéma intégrateur s'est substitué à divers documents existants, dont le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) et le plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux (PRPGD). Aux termes de la loi, il fixe notamment les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de développement logistique et industriel, notamment en matière de localisation préférentielle, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ; il a une vocation pluriannuelle affirmée ;

- le **plan climat-air-énergie territorial (PCAET)** (article L. 229-26 du code de l'environnement), initialement introduit par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Elaboré par les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants et mis à jour tous les six ans, il doit en particulier définir les objectifs stratégiques et opérationnels permettant d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France, et le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable ou encore de réduire l'empreinte environnementale du numérique ;

- le **schéma de distribution d'eau potable** (article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales), institué par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Il est arrêté par les communes ou leurs groupements compétents et détermine les zones desservies par le réseau de distribution. Le schéma doit comprendre en particulier un programme d'actions chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement de ces ouvrages et équipements, en tenant compte de l'évolution de la population et des ressources en eau disponibles. Sa vocation d'instrument de temps long est évidente.

- Dans le domaine de **l'économie** et de **l'innovation** :
 - le **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** (article L. 4251-13 du code général des collectivités territoriales), également institué par la loi NOTRe et dont l'élaboration est confiée à la région. Il définit en particulier les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional.
- Dans le domaine des **transports** :
 - le **plan de mobilité**, anciennement **plan de déplacements urbains (PDU)** (article L. 1214-1 du code des transports)⁴⁰⁸. Il détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), qui peut être une commune, un EPCI ou une région. Son établissement est obligatoire dans les ressorts territoriaux des AOM inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci ;
 - le **schéma directeur d'accessibilité-agendas d'accessibilité programmée (SD'AP)** (article L. 1112-2-1 du code des transports), institué par l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées. Également élaboré par l'AOM, il doit notamment comporter une analyse des actions nécessaires à la mise en accessibilité du service de transport dont cette autorité est responsable et prévoir les modalités et la programmation de la réalisation de ces actions ainsi que le financement correspondant.
- En matière **sociale** :
 - le **schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale (SDOSMS)** (article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles), élaboré par le département et qui assure notamment l'organisation territoriale et l'accessibilité de l'offre de services de proximité destinée aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie.
- **Les compétences enchevêtrées de l'État et des collectivités territoriales, ainsi qu'entre collectivités elles-mêmes, soulèvent des enjeux d'articulation de ces différents plans ou schémas.**

Nombre de politiques décentralisées s'exercent en complémentarité de politiques relevant du champ de compétences de l'État. Le déploiement par les collectivités des réflexions sur le temps long, au demeurant portées par des assemblées et exécutifs locaux relativement plus stables qu'au niveau national, appelle ainsi une **bonne articulation avec l'État déconcentré** afin d'assurer une cohérence des stratégies locales et nationales. À cet égard, un principe de subsidiarité a été posé pour l'État par le décret du 1^{er} juillet 1992 portant « charte de la déconcentration »⁴⁰⁹

408. Les PDU ont été créés par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Ils sont remplacés depuis le 1^{er} janvier 2021, par les plans de mobilité, conformément à la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

409. Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992.

et maintenu par le décret du 7 mai 2015 qui l'a remplacé⁴¹⁰ : les missions de l'État sont normalement confiées aux services déconcentrés, les administrations centrales et services à compétence nationale n'exerçant en principe que les « *missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial* » (art. 2 du décret du 7 mai 2015). Dans cette optique, la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE) menée à partir de 2007 ainsi que la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) depuis 2018 ont eu vocation, d'une part, à privilégier l'échelon départemental pour la mise en œuvre des politiques, dans un cadre interministériel, et, d'autre part, à confier à l'échelon régional de l'État un rôle davantage tourné vers l'animation, la coordination et la programmation. En pratique, une certaine modularité des organisations a été recherchée, pour tenir compte des spécificités territoriales et maintenir des équipes de taille critique suffisante, en particulier sur les compétences techniques rares dont dispose l'État⁴¹¹. Or le lien avec les collectivités territoriales n'apparaît pas toujours optimal, du fait notamment des contraintes pesant sur les moyens de l'État déconcentré, de la fusion des régions en 2015 et d'une nécessaire coordination avec les établissements publics et agences de l'État. La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2023 consacré à la décentralisation, 40 ans après, a ainsi estimé que « *l'organisation de l'État reste en décalage avec le maillage territorial* »⁴¹². La façon de concevoir et relayer localement les stratégies de l'État, en vue d'intégrer les enjeux de temps long, est donc devenue déterminante pour assurer une bonne coordination avec les propres actions et réflexions des collectivités territoriales.

L'exemple des **politiques sociales** en constitue une illustration révélatrice :

- le département est chef de file en matière d'insertion professionnelle, mais l'insertion par l'activité économique (IAE), qui en constitue l'outil principal compte tenu des publics qu'elle vise (chômeurs de très longue durée et bénéficiaires de minima sociaux), reste de la compétence de l'État, lequel conclut des conventions avec les entreprises, ateliers et chantiers d'insertion ;
- de même, en ce qui concerne la gestion du grand âge, les présidents des conseils départementaux arrêtent les SDOSMS, notamment pour les personnes âgées, mais de nombreux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ont une double tutelle entre le département et l'agence régionale de santé (ARS), établissement public de l'État⁴¹³ ;
- enfin, en matière de handicap, si la gouvernance des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) incombe à titre principal au département,

410. Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration

411. C'est par exemple la logique du rattachement aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des unités départementales en charge des installations classées en matière industrielle, pour conserver une cohérence et une mutualisation des compétences sur des sujets à forte technicité.

412. Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, mars 2023, p. 64. Selon la Cour, « *[l']État a perdu de vue l'objectif d'une évolution parallèle et concertée de déconcentration de ses services avec la décentralisation. La contrainte budgétaire l'a conduit à restreindre ses moyens et à rationaliser à l'extrême sa présence dans les territoires. Aussi apparaît-il aujourd'hui fragilisé dans sa capacité à jouer son rôle de régulateur et de partenaire des collectivités territoriales* » (p. 93).

413. *Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, rapport de Boris Ravignon, op. cit., p. 50.

une large part des moyens relève de l'État, par la tutelle de nombreuses structures médico-sociales⁴¹⁴.

Cette complexité dans l'articulation des compétences pour une même politique publique ne favorise pas une prise en compte pertinente du temps long, faute d'une coordination efficace à ce niveau comme de manière générale. Les compétences des collectivités territoriales elles-mêmes peuvent également être enchevêtrées, en sorte que ces enjeux d'articulation se posent dans les mêmes termes. Dans son rapport rendu en mai 2024 sur la décentralisation⁴¹⁵, Éric Woerth citait en particulier l'exemple des compétences partagées que constituent la culture, le sport et le tourisme, pour lesquelles la commune, le département et la région sont tous trois autorisés à intervenir sans qu'aucune collectivité n'ait été désignée comme cheffe de file, d'où leur intervention sur des projets par des financements croisés, le plus souvent sans vision stratégique commune (*cf. infra*).

Schématiquement, il est possible de distinguer **quatre modes d'articulation**, aucune de ces voies n'apparaissant toutefois pleinement efficace pour une prise en compte efficace du temps long en l'absence de simplification et de mise en cohérence des compétences incombant respectivement à l'État et à chacun des niveaux de collectivités⁴¹⁶.

En premier lieu, **l'édition de plans ou programmes est parfois soumise à la consultation d'une ou plusieurs collectivités si la compétence relève de l'État ou, symétriquement, d'autres collectivités et de l'État si elle relève d'une collectivité**, compte tenu de leur incidence sur leurs champs de compétences respectifs ou dans une volonté d'association plus générale. Tel est en particulier le cas des différents schémas, stratégies, plans ou programmes relevant de l'État et qui ont une dimension locale ou territoriale, à l'instar du **projet régional de santé (PRS)** prévu à l'article L. 1434-2 du code de la santé publique : issu de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires et constitué d'un cadre d'orientation stratégique, qui détermine des objectifs généraux et les résultats attendus à dix ans, et d'un schéma régional de santé (SRS), établi pour cinq ans sur la base d'une évaluation des besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux et qui détermine, pour l'ensemble de l'offre de soins et de services de santé des prévisions d'évolution et des objectifs opérationnels ; il est arrêté par le directeur de l'ARS après avis des collectivités territoriales de la région et de la région elle-même. De même, conformément à l'article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales, sont notamment associés à l'élaboration du projet de SRADDET le représentant de l'État dans la région, les conseils des départements de la région sur les aspects relatifs à la voirie, à l'infrastructure numérique et au développement industriel et les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de

414. *Ibid.*, p. 51.

415. [Décentralisation : le temps de la confiance](#), rapport d'Éric Woerth au Président de la République, mai 2024, p. 47.

416. On peut néanmoins souligner que la suppression de la clause générale de compétence dévolue au département et à la région par la loi NOTRe a constitué en soi un outil de mise en cohérence important. La suppression de cette clause n'a pas été regardée comme contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales (CC, 16 septembre 2016, décision n° [2016-565 QPC](#), *Assemblée des départements de France*).

PLU ; le représentant de l'État dans la région est chargé d'approuver le SRADDET, après délibération du conseil régional, et de s'assurer du respect de la procédure d'élaboration, de sa légalité et de sa conformité aux intérêts nationaux.

En deuxième lieu, un grand nombre de dispositions législatives ou réglementaires prévoient des exigences de **prise en compte, voire de compatibilité de certaines stratégies avec d'autres**. Ainsi, certains plans ou programmes définis par les collectivités territoriales doivent s'inscrire dans le respect d'objectifs nationaux. Tel est le cas du **plan régional de prévention et de gestion des déchets** (article L. 541-13 du code de l'environnement), élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional et qui doit concourir aux objectifs nationaux de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets tels que définis dans le plan national de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, parmi lesquels figurent la lutte contre l'obsolescence programmée des produits manufacturés et le développement du réemploi. D'autres dispositions, tout aussi nombreuses, organisent l'articulation entre différents documents locaux. À titre d'exemple, en matière de **transports**, l'article L. 1214-7 du code des transports prévoit ainsi que le **plan de mobilité** est compatible avec la planification régionale de l'intermodalité, les orientations des SCoT, des schémas de secteur et des directives territoriales d'aménagement, les objectifs définis, pour chaque polluant, par le plan de protection de l'atmosphère (PPA) lorsqu'un tel plan existe sur tout ou partie du ressort territorial de l'AOM, ainsi que le SRCAE. Le plan de mobilité doit par ailleurs prendre en compte les objectifs du SRADDET. De même, tout comme l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que les SCoT et, à défaut, les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les PCAET doivent prendre en compte les objectifs du SRADDET (CE, 1^{er} décembre 2023, *Région Auvergne-Rhône-Alpes et autres*, n° [470723](#), T.), il résulte des articles L. 123-1, L. 123-3 et L. 123-5 du code de l'urbanisme qu'au sein de la région d'Île-de-France, les SCoT et, en leur absence, les PLU, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont soumis à une obligation de compatibilité avec le SDRIF (CE, 6 octobre 2021, *Commune de Montmorency*, n° [441847](#), T.). Cette articulation complexe, qui s'efforce de compenser par une obligation de compatibilité entre les différents outils leur élaboration en silo, rend particulièrement complexe la bonne prise en compte des enjeux du temps long.

En troisième lieu, **des documents inscrivent sur une période pluriannuelle des engagements réciproques entre l'État et les collectivités territoriales**, dans le but de fixer les conditions d'une action commune et cohérente sur un champ d'une ou plusieurs politiques publiques – étant précisé que certains de ces contrats prévoient les conditions de leur articulation avec les autres contrats, voire avec les schémas, documents et programmes précédemment cités. Ces contrats visent en principe, d'une part, à donner une visibilité sur plusieurs années aux engagements de l'État à l'égard des collectivités contractantes et, d'autre part, à orienter l'action de ces dernières dans un sens conforme aux objectifs que se fixe l'État. Il s'agit d'outils qui ont pour ambition de projeter dans un cadre prédéfini et négocié, l'action publique sur une période dépassant la contrainte de l'annualité.

Parmi les plus connus, on peut mentionner :

- les **contrats de plan État-région (CPER)**. Institués par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, ils permettaient l'association des régions – qui n'avaient d'ailleurs pas encore le statut de collectivités territoriales – à l'exécution du plan. L'article 11 de cette loi disposait ainsi que « *l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires* » (premier alinéa) et que les contrats de plan « *portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions* ». Plusieurs générations de CPER se sont succédé : 1984-1988, puis 1989-1993, 1994-1998 (conclus depuis lors en l'absence de Plan), 2000-2006, 2007-2013 (alors dénommés « contrats de projet État-région »), 2014-2020 et, enfin 2021-2027. Au titre de ces derniers CPER, force est de relever qu'aucun axe n'a été prédéfini au niveau national. Les CPER restent en effet limités à un rôle de programmation d'actions. Un accord de partenariat a toutefois été signé le 28 septembre 2020 entre le Premier ministre et les présidents de conseils régionaux, qui fixe plusieurs priorités stratégiques, parmi lesquelles la transition écologique, l'innovation et l'enseignement supérieur, la formation professionnelle et le développement économique ou encore le sport, avec un engagement de dépenses de 40 milliards d'euros répartis à parité entre l'État et les régions ;

- le **contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle**, prévu à l'article L. 214-13 du code de l'éducation et qui a pour objet l'analyse des besoins à moyen terme du territoire régional en matière d'emplois, de compétences et de qualifications et la programmation des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes, compte tenu de la situation et des objectifs de développement économique du territoire régional. Il est élaboré par la région au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle, lequel est présidé conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région, qui le signent ensuite. Des conventions annuelles d'application précisent, pour l'État et la région, la programmation et le financement des actions ;

- les **contrats de ville**, qui ont succédé aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) en vertu de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Ils sont conclus pour une durée de six ans, à l'échelle intercommunale, entre, d'une part, l'État, ses établissements publics et les groupements d'intérêt public dont il est membre et, d'autre part, les communes et EPCI à fiscalité propre concernés. Ils sont par ailleurs signés par les départements et les régions. Ils sont destinés à mettre en œuvre la politique de la ville conformément aux objectifs définis à l'article 1^{er} de la loi du 21 février 2014 (lutter contre les inégalités de tous ordres, garantir aux habitants des quartiers défavorisés l'égalité réelle d'accès aux droits, agir pour le développement économique et pour l'amélioration de l'habitat, etc.) ;

- les **contrats locaux de solidarité**, qui reposent, pour la période 2024-2027, sur des instructions interministérielles du 27 octobre 2023 – entre l'État et les métropoles – et du 23 novembre 2023 – entre l'État et les conseils départementaux – et

portent sur les questions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de protection de l'enfance et de transition écologique et solidaire ;

– les **contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE)**, introduits en 2020 sous la dénomination de « contrats de relance et de transition écologique » et qui résultent aujourd'hui d'une circulaire interministérielle du 30 avril 2024. Ils ont notamment pour vocation de traduire par différentes actions les orientations arrêtées dans les « COP régionales », qui constituent la déclinaison territoriale de la planification écologique par référence à la *Conference of the Parties* (COP) réunissant les États parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Ces dispositifs de nature contractuelle se sont multipliés durant la période récente, au point de rendre difficiles le suivi de leur application et l'évaluation de leur efficacité. Dans son rapport sur la décentralisation, Éric Woerth note encore que « *tout devient prétexte à la signature d'un contrat* »⁴¹⁷. Ces contrats s'ajoutent par ailleurs aux différents programmes mis en œuvre par les opérateurs de l'État, qui eux-mêmes déploient une stratégie qui leur est propre (voir notamment, les programmes « Action cœur de ville » et « Territoires d'industrie » portés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires [ANCT], le programme de renouvellement urbain supervisé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine [ANRU] ou encore les dispositifs mis en œuvre par l'Agence nationale de l'habitat [ANAH]).

Reste que, malgré (ou à cause de ?) leur multiplication, **ces outils se sont avérés d'une portée limitée**. Leur valeur juridique reste réduite compte tenu de leurs stipulations qui s'apparentent davantage à des déclarations d'intention qu'à de véritables contrats. Le Conseil d'État, statuant au contentieux, a ainsi été amené à juger que la stipulation d'un contrat de plan ne pouvait être invoquée à l'encontre d'une décision administrative, dès lors qu'elle ne présentait pas un caractère réglementaire, tout en précisant que sa méconnaissance est susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité d'une partie vis-à-vis de son cocontractant (CE, Sect., 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg*, n° [74361](#), Rec.). Il a également jugé que le contrat de plan conclu entre l'État et une région n'emportait, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des opérations qu'il prévoit et que, dès lors, la circonstance qu'un tel contrat comporte des stipulations relatives à l'extension d'un port sur un site dont l'association requérante s'était donné pour objet de préserver la qualité écologique n'était pas de nature à lui conférer un intérêt lui donnant qualité pour agir contre la décision de le conclure (CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Écologie*, n° [169557](#), Rec.).

En quatrième et dernier lieu, le législateur a prévu **différents outils de coordination entre collectivités**, dont aucun n'apparaît toutefois véritablement opérationnel⁴¹⁸, qu'il s'agisse des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) instituées par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », et prévues à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, qui ne se réunissent pas en pratique

417. *Décentralisation : le temps de la confiance*, op. cit., p. 130.

418. Voir en ce sens, le diagnostic présenté dans le rapport de Boris Ravignon précité, p. 23.

ou très rarement, ou encore du système de « chef de file » qui résulte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Aux termes du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution dans sa version issue de cette révision : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Dans ce cadre, depuis la loi MAPTAM, les II à IV de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales désignent respectivement la région, le département et la commune ou l'EPCI à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences, comme collectivités « chef de file » pour certaines compétences, telles que : l'aménagement du territoire, la protection de la biodiversité et les mobilités pour la région ; l'action sociale, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires pour le département ; la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement de l'espace et le développement local pour le bloc communal. La mise en œuvre des chefs de file doit donner lieu à la conclusion de conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC), qui doivent être, le cas échéant, débattues au sein d'une CTAP. Se fondant sur les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le Conseil constitutionnel a toutefois adopté une jurisprudence relativement restrictive quant à la portée du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution en faisant prévaloir le principe d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre : il a ainsi considéré que cette disposition constitutionnelle habilitait la loi à désigner une collectivité territoriale seulement pour « organiser » et non pour « déterminer » les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités (CC, 24 juillet 2008, décision n° [2008-567 DC](#), *Loi relative aux contrats de partenariat*)⁴¹⁹.

L'inscription de l'action publique dans le temps long est évidemment également un enjeu dans les collectivités d'outre-mer. Des outils juridiques ont été institués à cette fin (encadré n° 12). Leur efficacité demeure incertaine et l'État gagnerait à chercher à développer, en étroite liaison avec les différentes collectivités concernées, une démarche plus structurée des enjeux publics pour ces territoires et leurs habitants dans une perspective de long terme.

419. Comme l'indiquent les commentaires de la décision, le rapporteur au Sénat, M. René Garrec, avait ainsi indiqué, au moment de la présentation de l'amendement ayant introduit le principe des chefs de file à l'article 72 de la Constitution, que le rôle de la collectivité chef de file « *se limitera à l'organisation des modalités, à l'animation et à la coordination des actions communes. L'amendement vise en effet à préciser que la loi pourra autoriser une collectivité territoriale à organiser, et non à fixer, les modalités de l'action commune* ».

Encadré n° 12

Le temps long de l'action publique dans les collectivités d'outre-mer

La prise en compte des enjeux de long terme dans les collectivités d'outre-mer soulève des enjeux spécifiques, eu égard aux particularités propres à ces territoires.

La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique a prévu :

- pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte), l'institution de plans de convergence, conclus pour des durées de dix à vingt ans. Selon l'étude d'impact du projet de loi, il s'agissait de « *sortir d'une logique de planification sectorielle de moyen terme pour adopter une perspective transverse de long terme* ». Ces plans ne s'imposent ni ne se substituent aux autres documents de planification existants, comme les CPER et les schémas d'aménagement régional (SAR), qui sont les équivalents dans ces collectivités des SRADDET. Ils se déclinent en contrats de convergence, dont la durée maximale est de six ans ;
- pour les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et Polynésie française) et en Nouvelle-Calédonie, la possibilité de conclure des plans de convergence, en substitution des anciens contrats de projet et de développement (conclus avec les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution) et des contrats de développement (conclus avec la Nouvelle-Calédonie).

En ce qui concerne les travaux de prospective, une étude de l'Agence française de développement (AFD)⁴²⁰ révèle que les principaux thèmes abordés sont les problématiques liées à la situation économique, suivies de la question écologique.

On peut également citer, dans les travaux prospectifs ou stratégiques récents :

- une [étude sur l'évolution du risque cyclonique en outre-mer à l'horizon 2050](#), réalisée par la caisse centrale de réassurance, Météo France et RiskWeather Tech en février 2020 ;
- une [modélisation des trajectoires de croissance à long terme des outre-mer](#), réalisée par l'AFD en septembre 2021 ;
- [différentes stratégies territoriales à Wallis-et-Futuna](#), dont une stratégie du développement touristique, un schéma directeur des routes et une stratégie pour la biodiversité, préparées par les services de l'État et l'assemblée territoriale ;
- la [stratégie « Trajectoire Réunionnaise 2030. Pour un nouveau pacte de développement »](#), réalisée par le département de La Réunion en 2022.

420. François Bourse et Marie Segur, [La prospective au service des outre-mer. Synthèse des travaux existants et perspectives d'avenir](#), janvier 2023.

Ces différents éléments mettent en lumière la difficulté de développer une pensée et une action cohérente sur le temps long, utilisant les moyens réels dont dispose encore l'État mais aussi s'appuyant sur les nombreuses réflexions qui existent en la matière dans la sphère publique comme dans le secteur privé, tout en veillant à assurer une bonne articulation avec le niveau européen ainsi qu'une complémentarité efficace avec les actions de ce type dans les territoires. La complexité de ce paysage souligne que l'État, plus que jamais, ne peut agir comme s'il était le seul à être légitimement en charge du temps long : si l'État peut être le catalyseur d'une capacité à projeter l'action publique sur un horizon dépassant le court terme, il ne peut y parvenir efficacement sans une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés et d'abord de ceux qui décident, c'est-à-dire, *in fine*, dans notre démocratie, du peuple souverain lui-même et de ses représentants.

2. Comment mieux construire une stratégie publique du temps long

Comment permettre à la puissance publique d'agir en inscrivant plus efficacement son action dans le temps long ? Il est clair qu'aujourd'hui, plus que jamais, l'État ne peut seul penser et agir dans le temps long. Il ne s'agit donc pas seulement de (re)consolider les moyens dont il dispose pour inscrire son action sur le temps long, mais de faire de la prise en compte de ces enjeux une réalité partagée par tous, en les articulant notamment avec les autres niveaux d'intervention publique que sont les institutions européennes mais aussi les collectivités territoriales. Car l'objectif ne peut pas ou ne peut plus être celui d'un État stratège mais d'une Nation stratège.

La déclinaison des grands enjeux en actions de temps long suppose deux étapes principales qui suivent la chronologie et la logique de la prise de décision et de sa mise en œuvre et structurent le déroulement de cette seconde partie :

- définir une vision transversale, c'est-à-dire finalement faire des choix et s'y tenir, ce qui est la responsabilité éminente des responsables politiques dans le cadre des institutions démocratiques, mais implique aussi d'être en mesure de partager cette vision et les enjeux qui la sous-tendent, avec l'ensemble des acteurs de la société civile ;
- pour atteindre les objectifs fixés, jalonner les ambitions ainsi retenues sur différents pas de temps et allouer les moyens nécessaires, tout en préservant une adaptabilité de l'action. Car, au-delà des consensus sur des objectifs généraux de long terme, c'est souvent la concrétisation opérationnelle qui pose problème : d'où l'importance du choix des étapes intermédiaires, des trajectoires, de la mise en œuvre opérationnelle et des moyens permettant aux administrations de mieux intégrer le temps long.

2.1. Déterminer des objectifs et des horizons communs

Comment être mieux en mesure de fixer un cap à l'action publique, d'injecter du temps long dans la décision publique en l'articulant avec des approches sectorielles voire de dégager un projet commun, mais aussi de faire des choix pour déterminer des objectifs et champs d'action prioritaires sur le temps long dans un contexte contraint ? Cela relève d'abord, bien sûr, des autorités politiques, mais aussi, plus largement, des acteurs d'une société complexe, y compris des citoyens eux-mêmes. Cela passe encore par une décision publique par définition politique, pleinement éclairée sur les enjeux du temps long afin de pouvoir faire les choix nécessaires en toute connaissance de cause.

2.1.1. Donner toute leur place aux autorités politiques et aux processus démocratiques

En démocratie, se fixer des objectifs et faire des choix passe d'abord par des décisions prises par les autorités politiques procédant du peuple souverain, c'est-à-dire le Parlement et l'exécutif, qui disposent du pouvoir de décision et des outils essentiels pour mettre en œuvre l'action publique sur le temps long. Au-delà, pour mieux réussir les politiques publiques sur le temps long, l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs, jusqu'aux citoyens eux-mêmes, apparaît souvent utile voire nécessaire, de la conception à la mise en œuvre de ces politiques.

a) Favoriser la prise en compte du temps long par les autorités politiques

▪ *L'indispensable rôle du Parlement*

En démocratie, le temps long de l'action publique relève d'abord du peuple souverain et de ses représentants, c'est-à-dire d'abord du Parlement⁴²¹. Le Parlement est donc en principe au centre de la pensée et de la définition du temps long de l'action publique. C'est au Parlement, par le vote de la loi, notamment des lois de programmation, par le contrôle de l'activité de l'exécutif, par la délibération et le débat public que se structurent les grands axes de l'action publique sur le temps long. Du moins est-ce sa vocation. Reste que, au-delà du principe, la question du renforcement du rôle du Parlement dans la pensée du temps long et donc de la part de son activité qui y est consacrée mérite d'être posée.

La fonction législative, naturellement au cœur de l'activité du Parlement, est en principe tournée vers le temps long puisque **la vocation de la loi est d'être pérenne** et qu'elle constitue, dans le champ qu'elle régit, la norme supérieure dans laquelle

421. Ainsi, dans le système fédéral des États-Unis, le Congrès s'appuie sur des structures qui lui sont propres et de nature à générer sa propre pensée du temps long, notamment : le « *Congressional Budget Office* » en matière budgétaire et le « *Congressional Research Service* » disposant de près de 600 chercheurs.

s'inscrit l'action publique, ne cédant que devant la Constitution elle-même ainsi que les normes internationales et européennes. Dans certains domaines toutefois, notamment lorsque l'évolution de la technique est à la fois rapide et essentielle, le législateur a été conduit à assumer une forme de temps programmé en prévoyant, par avance, une révision de la loi dans un délai fixé à l'avance : c'est le cas notamment des lois bioéthiques, qui font l'objet d'une forme de révision programmée tous les cinq ans (qui a lieu en pratique sur une base plutôt décennale) pour actualiser le cadre législatif à l'aune de l'évolution des techniques mais aussi pour prendre en compte l'évaluation de la loi. Ce « temps programmé » n'est pas opposé à la pensée du temps long : il permet de le penser de manière souvent plus réaliste et donc finalement plus pérenne ; la démarche est d'ailleurs utilisée de manière assez fréquente dans le cadre de l'Union européenne (clause de rendez-vous, clause de caducité ou « *sunset clause* »⁴²²) et pourrait être utile dans d'autres domaines, notamment lorsque l'évolution technique est cruciale, y compris pour favoriser l'évaluation d'un dispositif législatif.

L'évaluation de la loi est également une dimension importante de l'activité du Parlement sur le temps long puisqu'elle permet au législateur de dépasser le temps circonscrit de la discussion et du vote de l'instrument législatif lui-même pour se pencher sur sa portée sur une période plus longue. Dans son étude de 2020 sur l'évaluation des politiques publiques, le Conseil d'État avait souligné l'importance d'une implication forte du Parlement lui-même dans cette évaluation. Cette activité s'est développée au cours des dernières années, par exemple avec la mise en place, à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, du « Printemps de l'évaluation », consacré à l'analyse de l'exécution budgétaire et à l'évaluation des politiques publiques dans le cadre de la loi de règlement⁴²³, initiative qui a d'ailleurs été étendue par la commission des affaires sociales avec la mise en place d'un « Printemps social de l'évaluation » consacré aux lois de financement de la sécurité sociale. La poursuite d'initiatives similaires permettrait de développer encore la pratique de l'évaluation et d'en faire l'un des domaines effectifs de l'activité du Parlement, ce qui favoriserait une meilleure prise en compte du temps long de l'action publique. L'appui que la Cour des comptes peut apporter au Parlement, tel que prévu notamment par l'article 47-2 de la Constitution, est également un moyen d'y contribuer⁴²⁴. De même, le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan pourrait être amené à éclairer les travaux parlementaires, par exemple sous la forme de

422. La « clause de rendez-vous » se borne à fixer une échéance à l'issue de laquelle le texte en cause pourra être revu, notamment pour faciliter l'intégration de l'évolution des techniques ou du droit dans un domaine donné ; la « clause de caducité » ou « *sunset clause* » (encore appelée parfois « clause de limitation dans le temps ») prévoit quant à elle la suppression automatique du texte à une échéance fixée par avance.

423. Le dispositif repose notamment sur l'organisation de commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP), au cours desquelles les ministres sont auditionnés sur la gestion et les résultats de leurs crédits. En 2023, se sont ainsi tenues 21 CEPP avec la participation de 25 ministres. En 2024, l'accent a été mis sur l'efficacité de la dépense publique et la soutenabilité budgétaire.

424. Voir par exemple le rapport de la Cour des comptes sur [10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie](#), rendu en novembre 2024 et faisant suite à une demande d'enquête du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale émise sur le fondement de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

rapports répondant à des sollicitations périodiques d'une des deux chambres sur un thème choisi, comme c'est le cas pour l'Assemblée nationale.

Le Parlement est également doté d'outils plus techniques pour l'assister dans son appréciation des enjeux du temps long, tels que :

- **l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques** (OPECST), qui est une délégation parlementaire jointe entre les deux chambres, composée à parts égales de députés et de sénateurs (36 au total) et dont le rôle est « *d'informer le Parlement des conséquences des choix à caractère scientifique et technologique, afin, notamment, d'éclairer ses décisions* »⁴²⁵ ;
- **la délégation à la prospective du Sénat**, composée de trente-six membres désignés à la proportionnelle des groupes politiques, qui est chargée de réfléchir aux transformations sociales, économiques et sociétales en vue d'informer le Sénat des évolutions à long terme⁴²⁶.

Ces outils pourraient être renforcés, notamment pour leur donner davantage de visibilité et leur permettre d'assumer un rôle plus central.

Certaines expériences étrangères méritent à cet égard d'être soulignées. C'est en particulier le cas de la **commission du futur**, mise en place en son sein par le Parlement finlandais (cf. encadré n° 9). Dotée de moyens administratifs limités, la commission du futur n'en a pas moins un rôle important pour favoriser la prise en compte des enjeux du temps long par le Parlement et dans le débat public, par le dialogue régulier avec le Gouvernement à travers le débat sur le rapport sur l'avenir, et par le soutien de la fondation publique indépendante SITRA, dont la mission est de contribuer à « anticiper le futur ». Par ailleurs, la commission a pris l'initiative d'organiser, en 2022, une réunion annuelle des organes parlementaires consacrée aux enjeux du temps long à travers le monde, qui s'est à nouveau tenue en 2023 et 2024 (auxquelles aucun représentant français n'a malheureusement participé)⁴²⁷.

L'expérience finlandaise, quoiqu'ancrée dans les singularités de l'histoire de ce pays, n'en est pas moins inspirante : elle souligne en particulier le rôle décisif du Parlement dans la prise en compte des enjeux du temps long et l'utilité que peut présenter à cet égard la mise en place d'organes dédiés, même dotés de moyens limités. Dans cet esprit, une réflexion pourrait être conduite au Parlement français, en tenant naturellement compte des éléments existants, pour **envisager la mise en place d'outils spécifiquement consacrés à la prise en compte du temps long ou renforcer ceux**

425. L'Office, créé par la loi n° 83-609 du 8 juillet 1983, est aujourd'hui régi par l'article 6 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires révisée. Il est doté d'un conseil scientifique de 24 personnalités issues de l'enseignement supérieur et de la recherche sur des questions scientifiques et technologiques, ou de sciences sociales et est désormais jumelé avec l'Académie des sciences (chaque parlementaire membre est ainsi lié à un membre de l'Académie ainsi qu'à un jeune chercheur). Il décide des sujets qu'il traite et peut également être saisi en cas de pétition portant sur un sujet de sa compétence signée par au moins 100 000 citoyens. Il produit des rapports et évalue des projets de loi.

426. Créée en 2009, elle a pris la suite de la délégation pour la planification qui avait été instituée dans chaque assemblée par la loi du 29 juillet 1982. Elle produit des études, notamment sur le thème de travail retenu chaque année (en 2024, par exemple « l'intelligence artificielle et l'avenir du service public »).

427. <https://www.ipu.org/fr/event/deuxieme-sommet-mondial-des-commissions-du-futur> ; <https://www.ipu.org/fr/event/troisieme-sommet-mondial-des-commissions-du-futur>.

qui existent, y compris dans le cadre d'un dialogue régulier avec l'exécutif sur ces enjeux, notamment avec le nouveau Haut-Commissariat à la stratégie et au plan. De même une participation aux prochaines rencontres internationales organisées sur ce thème par les institutions parlementaires compétentes mériterait d'être assurée.

Il apparaît donc souhaitable de permettre au Parlement d'exercer encore davantage son rôle indispensable pour penser et inscrire l'action publique dans le temps long. D'autres pistes pourraient être explorées à cette fin.

Tout d'abord, **l'activité législative pourrait mieux appréhender les enjeux du temps long.** Il est clair que la prolifération législative, notamment sur des préoccupations ponctuelles et circonscrites ne favorise pas la bonne appréhension du temps long. Le Conseil d'État a appelé, dans plusieurs de ses études passées, y compris dans les études consacrées au dernier kilomètre de l'action publique (2023) et à l'exercice de la souveraineté (2024), à un ralentissement de l'activité normative afin notamment de **recentrer la loi sur sa vocation, qui est celle de poser de manière pérenne le cadre général de l'action publique.** Il a aussi invité à ne pas multiplier les développements de détail, qui l'alourdisent inutilement et l'éloignent d'une perspective de temps long en la conduisant à réglementer de manière trop précise, y compris parfois en lieu et place du pouvoir réglementaire, mais aussi trop réactive, trop dépendante des secousses de l'actualité du moment. Le pouvoir réglementaire doit également résister à la tentation de rentrer dans un degré de détail excessif afin de laisser davantage de marge d'appréciation aux agents qui mettent en œuvre l'action publique au plus proche des populations concernées et des réalités concrètes du terrain. La loi devrait être confortée comme instrument juridique privilégié de l'action de temps long en retrouvant une concentration dans la forme et une stabilité dans le fond.

Au-delà, **de nouveaux outils, non normatifs, pourraient être envisagés**, la loi ne pouvant ni tout fixer ni tout régir. Pour un certain nombre de domaines clés, dans lesquels une inscription de l'action publique dans le temps long apparaît particulièrement indispensable et décisive et qu'il appartiendrait au Gouvernement en lien avec le Parlement de déterminer, il serait utile que soient élaborés, si ce n'est, comme dans l'exemple finlandais, un document unique du moins des **documents cadres par grands domaines de l'action publique, servant de référence dans le domaine concerné au moins pour la législature concernée voire au-delà.** Il s'agirait, à l'instar des « livres blancs » qui ont pu être réalisés par le passé, de fixer les priorités de long terme, dans un document sans valeur normative mais public, destiné à faciliter l'émergence d'un consensus ou tout au moins d'une vision partagée sur les principaux enjeux de l'action publique dans une perspective pluriannuelle. **Ces documents synthétiques destinés à présenter les objectifs que se fixe l'action publique à un horizon pluriannuel pourraient être préparés par le Parlement et par le Gouvernement, en associant largement les parties intéressées et les partenaires sociaux.** La commission compétente de chacune des deux chambres, voire une commission *ad hoc* réunissant des parlementaires des deux chambres (le cas échéant élargie à des personnalités qualifiées choisies d'un commun accord), pourrait ainsi procéder, en lien avec le ou les ministres concernés et les administrations compétentes, à un travail exploratoire, en s'appuyant sur d'autres institutions (par exemple le Conseil économique, social et environnemental) ainsi que sur la société civile, notamment par des auditions d'experts et de scientifiques mais aussi bien

sûr des représentants des collectivités territoriales, des parties intéressées et des partenaires sociaux. Cette triple origine, parlementaire, exécutive et de la société civile, ferait de ces documents, que l'on pourrait appeler « **livres tricolores** », une référence utile. Ils pourraient donner lieu à un débat devant les commissions compétentes mais aussi devant les autres commissions et, le cas échéant, devant les organes mis en place spécifiquement sur les enjeux de temps long, et enfin en séance plénière devant chaque assemblée, afin d'assurer une forme de transversalité permettant de sortir de la logique de silo. Ces « livres tricolores » pourraient enfin porter par priorité sur les domaines dans lesquels une action de temps long apparaît plus indispensable et urgente (cf. *infra*).

Proposition n° 1 : donner toute sa place au Parlement pour penser, débattre et fixer les orientations du temps long de l'action publique, en concentrant l'activité du législateur davantage sur la fixation du cadre juridique général que sur la rédaction de règles de détail, en développant encore son activité d'évaluation des politiques publiques, notamment à l'occasion du printemps de l'évaluation, de manière générale, en renforçant les outils techniques dont le Parlement dispose à cette fin.

Des « livres tricolores », dessinant les grandes lignes de l'action publique dans le temps long pour les domaines où cette dimension paraît particulièrement indispensable pourraient être élaborés par le Parlement et le Gouvernement en lien avec la société civile et faire l'objet d'un débat parlementaire approfondi.

La mise en place dans les assemblées d'organes dédiés spécifiquement au temps long (à l'instar du Parlement finlandais) pourrait être examinée, ainsi que la participation de représentants du Parlement français aux réunions internationales des instances parlementaires chargées du temps long.

▪ **Le rôle de l'exécutif**

Sous la V^e République plus encore que sous les régimes précédents, le rôle de l'exécutif est évidemment décisif dans la capacité de l'action publique à s'inscrire dans le temps long. Dans ce domaine comme dans d'autres, une articulation est nécessaire entre les prérogatives du Président de la République et les responsabilités du Premier ministre et du Gouvernement.

L'article 5 de la Constitution prévoit en effet que **le Président de la République** « *veille au respect de la Constitution (...) assure, par son arbitrage, (...) la continuité de l'État* » et « *est le garant de l'indépendance nationale (...) et du respect des traités* », responsabilités s'inscrivant à l'évidence dans une logique de temps long. Le général de Gaulle voyait dans la capacité à fixer une perspective de temps long un rôle éminent du chef de l'État : dès son célèbre discours de Bayeux (16 juin 1946), il indiquait qu'il devait revenir au Président de la République la tâche « *d'exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas* » et, lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964, il opposait implicitement la vision de long terme du chef de l'État à la « *conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative* » qu'il regardait comme « *le lot aussi complexe et méritoire qu'essentiel du Premier ministre français* ». Les présidents de la V^e République ont tous joué un rôle essentiel dans

la réalisation effective d'un certain nombre d'actions de long terme, notamment la mise en place et le maintien permanent dans des conditions opérationnelles de la dissuasion, ou la continuité de la politique étrangère et européenne de la France. Cela continue à être le cas, y compris par la présidence d'un certain nombre de conseils, notamment le conseil de défense et de sécurité nationale.

Il n'en reste pas moins que, tout au long de la V^e République, **le Premier ministre et le Gouvernement** ont conservé la responsabilité du temps long dans la plupart des domaines de l'action publique, en raison du rôle central qui est celui du Premier ministre et des instruments dont il est doté, à commencer par son cabinet, qui prépare et rend les arbitrages nécessaires entre les ministres, et par le secrétariat général du Gouvernement (SGG), qui assure la continuité et la fluidité du fonctionnement de l'appareil gouvernemental et administratif. C'est ce qui a logiquement conduit à rattacher au Premier ministre la plupart des organes chargés de penser et d'organiser l'action publique sur le temps long, comme le Plan dans les années 1960 à 1990 et aujourd'hui le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan. Ce choix paraît logique dans le cadre constitutionnel qui est le nôtre puisque c'est bien le Gouvernement qui « *détermine et conduit la politique de la Nation (...), dispose de l'administration et de la force armée* » (article 20), sous l'autorité du Premier ministre qui en dirige l'action, assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire (article 21). La difficulté est que le Premier ministre et ses plus proches collaborateurs, comme les membres du Gouvernement, sont logiquement accaparés par les urgences du temps court qui ne cessent de s'imposer à eux et qui tendent à monopoliser leur attention, qui plus est dans un contexte marqué par le rôle croissant pris par les médias d'information continue et par les réseaux sociaux. Cela est d'ailleurs vrai pour la plupart des responsables politiques.

Pour favoriser la prise en compte des enjeux du temps long, un point les concernant, notamment en matière scientifique mais pas uniquement (les enjeux démographiques par exemple pourraient également être concernés), pourrait être régulièrement mis à l'ordre du jour du Conseil des ministres au moins une fois par trimestre afin de permettre un échange avec quelques experts ; un séminaire gouvernemental consacré à des enjeux du temps long de l'action publique pourrait également être organisé, à intervalle régulier (une fois par semestre ou par an). L'organisation de **débats réguliers au Parlement autour d'enjeux du temps long** (cf. proposition précédente), sélectionnés par le Gouvernement en accord avec le Président de la République, pourrait contribuer à favoriser une prise en compte plus continue des enjeux du temps long : la mise en œuvre de la planification écologique pourrait par exemple s'appuyer sur de tels points d'étape pour faciliter les échanges avec le Parlement, plutôt que de n'aborder ces enjeux qu'à l'occasion des discussions sur des projets ou propositions de loi.

Proposition n° 2 : favoriser une prise en compte plus fréquente des enjeux du temps long, par l'organisation d'un débat régulier sur ces enjeux en Conseil des ministres puis au Parlement. En tant que de besoin, recourir à cette fin à l'organisation de séminaires gouvernementaux pour faciliter la prise en compte d'enjeux de temps long en interministériel.

▪ *Les outils juridiques*

Dans ce cadre démocratique, au-delà des documents programmatiques déjà évoqués, **le recours à des outils à vocation pluriannuelle devrait être encouragé**. Le mécanisme des lois de programmation et des lois-cadres, qui existe déjà mais demeure insatisfaisant (cf. *supra* 1.3.2), pourrait être mieux utilisé. Plusieurs formules sont envisageables pour y parvenir.

Une option ambitieuse serait d'**envisager une modification de la Constitution pour permettre l'adoption de lois organiques cadres**, qui fixeraient ainsi un cadre durable, sur une période que la loi organique devrait préciser, à l'action de l'État dans tel ou tel domaine, y compris, le cas échéant, par la détermination d'objectifs chiffrés dans les matières relevant du champ de la loi. La contrariété d'une loi à cette loi organique cadre ne pourrait pas être invoquée dans le cadre d'une QPC (puisque l'article 61-1 de la Constitution limite son champ à l'invocation « *aux droits et libertés que la Constitution garantit* ») mais elle pourrait être invoquée devant le Conseil constitutionnel par soixante députés ou soixante sénateurs à l'occasion d'un recours direct contre une loi votée avant sa promulgation, ce qui donnerait une portée réelle quoique circonscrite à ce dispositif.

La **question de la pluriannualité budgétaire** se pose de manière spécifique, compte tenu du véritable nœud que constitue cette question pour que l'action publique soit moins prisonnière du temps court dicté par le rythme annuel du budget de l'État et pour parvenir à une meilleure gestion des finances publiques, tant il apparaît que, dans ce domaine comme dans d'autres, les mesures de court terme ne permettent pas une action réellement efficace sur la maîtrise de la trajectoire des déficits et de la dette. Ainsi que cela a été souligné, l'absence de portée véritablement efficace des outils pluriannuels de programmation sur les lois de finances annuelles – comme d'ailleurs sur les lois de programmation thématiques – constitue une difficulté majeure dans l'état actuel de notre cadre constitutionnel⁴²⁸.

Deux pistes peuvent être explorées, la première dans le cadre constitutionnel actuel, la seconde en envisageant un ajustement limité de ce cadre.

La première piste est à cadre constitutionnel inchangé : il s'agirait alors essentiellement de développer et d'acclimater des éléments de « bonne conduite », visant à renforcer le rôle de référence centrale de la loi de programmation des finances publiques, notamment sa portée politique mais aussi son opérationnalité technique, afin de renforcer son poids à l'égard des lois de finances annuelles et des lois de programmation sectorielles. À cette fin, il pourrait être prévu que la loi de programmation soit votée **au début de chaque législature et couvre la durée de la législature** (en pratique, le vote devrait intervenir dans les six mois suivant le début de la législature et la loi de programmation pourrait couvrir les quatre années civiles complètes qui suivent, afin de tenir compte du délai pour sa préparation et son adoption – sans préjudice d'un éventuel changement de législature dans ce délai). La loi de programmation affirmerait ainsi, à la suite d'un débat parlementaire permettant que se manifestent solennellement de véritables choix politiques, le

428. Voir notamment le [rapport](#) de la commission sur l'avenir des finances publiques présidée par Jean Arthuis, de mars 2021.

cadre budgétaire de l'action de l'État pour les quatre années à venir, notamment les principales priorités sectorielles, mais aussi la trajectoire d'évolution du solde et de l'endettement public. Ce texte devrait être préparé dans des **conditions renforcées de transparence** notamment en ce qui concerne les prévisions de croissance, afin de prévenir ou au moins de limiter le risque d'un cadre financier dont la sincérité serait faussée par une prévision trop optimiste, notamment pour la seconde moitié de la période couverte. Le rôle du **Haut Conseil des finances publiques** (ci-après HCFP), présidé par le Premier président de la Cour des comptes et composé de dix autres membres⁴²⁹, pourrait être conforté en ce sens, en prévoyant par exemple un avis conforme du HCFP sur les seules prévisions de croissance (ce qui impliquerait il est vrai au minimum une modification de la loi organique) ou, à tout le moins, une obligation de justification renforcée de la part du Gouvernement s'il décidait de passer outre un avis négatif du HCFP sur ce point. Le HCFP a d'ores et déjà vu ses missions étendues par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques : au-delà d'exprimer un avis sur les prévisions macroéconomiques dans le cadre de la préparation des textes financiers (loi de programmation des finances publiques, loi de finances et programme de stabilité en particulier), il est également consulté sur le respect des orientations budgétaires, notamment lors du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, ainsi que sur la « compatibilité » des dispositions des projets de lois de programmation sectorielles avec les objectifs de dépenses prévus par la loi de programmation des finances publiques⁴³⁰.

Par ailleurs, afin de servir véritablement de **cadre dans lequel s'inscriraient les programmations sectorielles**, la loi de programmation des finances publiques pourrait préciser davantage, pour chaque domaine d'action de l'État (ou au minimum pour les principales actions et les actions bénéficiant d'une forme de priorité), le cadre financier dans lequel elles se déploieront dans la période couverte, ce qui conduirait à ne conserver des lois de programmation sectorielles que de manière exceptionnelle (peut-être même à ne conserver que la loi de programmation militaire, compte tenu de ses spécificités) ; une autre option serait de conserver des lois de programmation sectorielles mais en veillant à leur bonne inscription dans le cadre financier fixé par la loi de programmation, même s'il ne pourrait y avoir de caractère juridiquement contraignant dès lors qu'une loi postérieure peut toujours venir modifier une précédente et que, dans l'état actuel de la Constitution, une loi de programmation sectorielle peut toujours déroger au cadre général établi par la loi de programmation.

En tout état de cause, lorsque le financement d'une politique publique ou d'une administration s'inscrit dans un cadre pluriannuel, il est essentiel de préserver la lisibilité de ce financement dans le temps et de lui donner toute sa portée en évitant, en principe, de s'écarter du cadre retenu lors de sa mise en œuvre.

429. Quatre magistrats de la Cour des comptes, quatre membres nommés en raison de leurs compétences par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, un membre nommé par le président du CESE et le directeur général de l'INSEE.

430. Articles 61 et 62 de la loi organique n° 2001-962 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La seconde piste, plus ambitieuse mais sans doute plus efficace quant aux résultats à en attendre, passerait par une révision sur ce point de la Constitution elle-même, compte tenu de l'impossibilité de surmonter effectivement la butée de l'annualité de l'horizon budgétaire à cadre constitutionnel inchangé. Il s'agit à l'évidence d'une option à la fois délicate, compte tenu de l'ancienneté du principe de l'annualité (*cf. supra*), de sa force politique et de son intérêt technique (souplesse pour s'ajuster aux événements imprévus), et à l'issue incertaine compte tenu de l'échec de précédentes tentatives en ce sens (notamment en 2011⁴³¹).

L'objectif d'une révision constitutionnelle ponctuelle sur cette question serait de **permettre la mise en place d'un instrument juridique de programmation financière pluriannuelle exerçant une certaine contrainte, d'une part, sur les lois de finances annuelles et, d'autre part, sur les lois de programmation sectorielles.** Un tel dispositif soulèverait à l'évidence des questions difficiles : l'adoption de cet instrument de programmation devrait-elle être soumise à des conditions de vote renforcées, ce qui paraît logique, et lesquelles ? Jusqu'où serait-il souhaitable d'aller quant au caractère contraignant de l'instrument de programmation, notamment sur les lois de finances (ou de financement de la sécurité sociale) annuelles, sans réduire à néant les impératifs de souplesse face à une conjoncture politique et économique qui peut objectivement imposer de puissants et rapides ajustements dans certaines configurations ? Quelles conséquences faudrait-il tirer d'une contrariété d'une loi annuelle avec l'instrument de programmation ? Faudrait-il prévoir des clauses de sauvegarde et lesquelles (déclenchement automatique lié à des conditions objectives, ce qui poserait la question de leur définition et ensuite de leur mesure ? Déclenchement par un vote à une majorité renforcée, avec un risque de blocage politique ? Déclenchement par un vote normal mais dans des conditions spécifiques, par exemple un avis conforme du Haut Conseil des finances publiques...) ?

La variété des options possibles, y compris s'agissant de l'articulation avec les règles européennes en la matière, la complexité technique ainsi que l'importance des enjeux en cause pourraient conduire à la mise en place d'un groupe de réflexion composé de personnalités indépendantes et reconnues, à l'instar des précédents ayant existé par le passé pour préparer des révisions constitutionnelles (comité Vedel en 1992, comité Balladur en 2007) mais centré sur cette question spécifique du cadre financier, peut-être étendue à celle des lois organiques cadres ; ce comité pourrait évaluer les besoins d'assouplissement du principe d'annualité, examiner les expériences passées et celles existant dans d'autres pays et formuler des recommandations.

431. Le projet de révision constitutionnelle déposé le 16 mars 2011 envisageait notamment la création, à la place de la loi de programmation des finances publiques, d'une « loi-cadre d'équilibre des finances publiques » (d'une durée de trois ans au moins) s'imposant aux lois de finances (et de financement de la sécurité sociale) annuelles. Conformément à ce que prévoit l'article 89, il a été adopté par chacune des deux chambres mais n'a été soumis ni au Congrès ni au référendum. Une proposition de loi constitutionnelle a été déposée le 30 septembre 2024 par la sénatrice Vanina Paoli-Gagin : elle consiste notamment à substituer à l'actuelle loi de programmation des finances publiques une « loi portant cadre financier pluriannuel » qui ne pourrait être modifiée avant son terme qu'à une majorité renforcée.

Proposition n° 3 : à cadre constitutionnel inchangé, favoriser le rôle de référence centrale de la loi de programmation des finances publiques à l'égard des lois de finances annuelles et des lois de programmation sectorielles en prévoyant son vote en début de législature.

Dans la perspective d'une révision éventuelle de la Constitution visant à donner une portée contraignante aux lois de programmation des finances publiques (voire à des lois organiques cadres), mettre en place un comité de réflexion chargé d'examiner de manière approfondie les options et de formuler des recommandations.

b) S'appuyer davantage sur la participation des parties prenantes, des partenaires sociaux et des citoyens

Si le pouvoir de décision dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques appartient, pour le temps long comme pour le reste, aux autorités politiques démocratiques détentrices des pouvoirs législatif et exécutif, l'implication des collectivités territoriales – avec lesquelles il est indispensable de s'articuler –, des différents acteurs directement intéressés (ci-après les « parties prenantes »), ainsi que des citoyens eux-mêmes, est de nature à faciliter l'inscription des politiques publiques dans le temps long. Les études sur le dernier kilomètre de l'action publique (2023) comme celle sur la souveraineté (2024) ont déjà souligné l'importance de cette implication⁴³² : elle semble, s'agissant du temps long, particulièrement utile, à la fois pour renforcer la pertinence des choix effectués dans la durée ainsi que l'acceptabilité et donc l'applicabilité des politiques concernées.

Les modalités de cette participation diffèrent selon les acteurs en cause.

▪ **Les parties prenantes**

De façon générale, l'implication des parties prenantes peut suivre des procédures institutionnalisées, notamment à travers le CESE, procédures qui ont le mérite d'être bien connues par les représentants de la société civile organisée et de développer une pratique de l'échange et de la concertation qui mériterait d'être encouragée par les pouvoirs publics ; elle peut aussi passer par la mise en place de dispositifs spécifiques visant à s'adapter au mieux aux enjeux propres à une réforme ou à un champ particulier de politique publique mais pouvant aussi répondre à des impératifs de communication, pratique qui a eu tendance à se multiplier malgré un bilan inégal au regard des quinze dernières années.

Le **Grenelle de l'environnement** a été un moment marquant de ce type de procédures *ad hoc* de l'avis de nombreuses personnes auditionnées. Il est vrai qu'il bénéficiait d'un contexte favorable, dans la mesure où il répondait à une forme de

432. Pierre Rosanvallon évoque à ce propos une « démocratie d'exercice », marquant une évolution de la pratique du pouvoir par rapport à une « démocratie d'autorisation » : *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015. France Stratégie évoque également un « continuum délibératif » allant de l'amont de la décision politique à la mise en œuvre de l'action publique, notamment pour élaborer et partager une vision commune, formuler des objectifs, enrichir ou infléchir des politiques publiques : [Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique](#), op. cit., pp. 223 et suivantes.

consensus sur l'objectif et traduisait un engagement politique clairement exprimé à l'occasion de la campagne électorale de 2007 par le candidat Nicolas Sarkozy devenu Président de la République. Il a rassemblé des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises, des organisations syndicales et des organisations non gouvernementales (les « cinq collèges » investies dans les questions environnementales), dans le but de traiter de manière très transversale l'ensemble des sujets relatifs à l'écologie, l'environnement et la sauvegarde de la biodiversité. Le Grenelle de l'environnement a été organisé en plusieurs étapes : une première phase, dédiée à la consultation et à la réflexion des parties prenantes, de juillet à octobre 2007, dans le cadre de cinq groupes de travail présidés par des personnalités qualifiées comprenant chacun 40 membres⁴³³, qui s'est traduite par l'annonce par le Président de la République de 268 engagements ; une seconde phase, de mise en œuvre, avec la création de comités opérationnels chargés de proposer des actions concrètes permettant de donner une effectivité à ces engagements ainsi que celle d'un comité de suivi du Grenelle de l'environnement. Entre 2008 et 2010, différents textes ont ainsi été adoptés pour traduire ces différents engagements au niveau législatif : la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle 1 » adoptée à une large majorité témoignant d'un consensus sur les objectifs⁴³⁴, qui avait notamment fixé un objectif de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050 ; la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 »⁴³⁵, qui comportait des mesures plus détaillées et destinées à mettre en œuvre les principes édictés dans la loi « Grenelle 1 », dans les domaines des bâtiments et de l'urbanisme, des transports, de l'énergie, de la biodiversité ou encore des déchets⁴³⁶. La méthode d'association des parties prenantes résultant du Grenelle – dite « gouvernance à cinq » –, notamment la création d'un espace de dialogue direct avec le ministre ou ses représentants, a été pérennisée sous la forme d'un Conseil national du développement durable et du Grenelle de l'environnement, devenu aujourd'hui le Conseil national de la transition écologique (CNTE)⁴³⁷.

En s'inspirant notamment de cette expérience, de **nombreuses autres initiatives** ont été prises par la suite pour impliquer les parties prenantes selon des procédures spécifiques, dans la perspective de l'édiction de réformes de nature législative ayant

433. Dont : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie », « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles » ou encore « Instaurer un environnement respectueux de la santé ».

434. Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Cette loi a été adoptée en 1^{re} lecture à l'Assemblée nationale à 526 voix pour et 4 voix contre et au Sénat par 312 voix sur 341 votants.

435. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

436. D'autres textes de loi ont intégré les engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement, notamment la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés et la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

437. Le CNTE est notamment consulté sur les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement et l'énergie, ainsi que sur les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises et la stratégie bas-carbone (art. L. 133-2 du code de l'environnement).

une ambition affichée de structuration de l'action publique sur le temps long, avec des fortunes diverses.

On peut en particulier mentionner ces douze dernières années : le *débat national sur la transition énergétique*, organisé entre novembre 2012 et juillet 2013 sous l'égide d'un conseil national de 112 membres représentant le secteur privé, les organisations de salariés et d'employeurs, des associations environnementales et de consommateurs, ainsi que des élus locaux et nationaux ; les *États généraux de l'alimentation*, qui ont associé au cours du second semestre de l'année 2017 le secteur agricole et de la pêche, l'industrie agroalimentaire, la grande distribution, des représentants des consommateurs, le secteur de la restauration collective, des élus, les partenaires sociaux, des représentants de l'économie sociale et solidaire, des organisations non gouvernementales, ainsi que des associations caritatives et d'aide alimentaire et qui ont abouti à la loi du 30 octobre 2018⁴³⁸ ; les *États généraux du numérique*, organisés entre septembre 2018 et juillet 2019 et qui se sont articulés entre une première phase de travail associant les administrations publiques, des membres du Conseil national du numérique, des parlementaires et des professeurs des universités, puis une seconde phase de consultation dite « ouverte », qui a associé les grands groupes et entreprises du numérique, le milieu académique, les professions de santé et les associations de lutte contre les discriminations et de protection des droits et libertés numériques ; le *Séjour de la santé*, dans le cadre duquel les acteurs du système de soins ont été consultés entre mai et juillet 2020 sur les conditions de revalorisation salariale et l'organisation du système de santé, dans le contexte post-épidémique, ce qui a abouti à un accord signé le 13 juillet 2020 entre l'État et une majorité d'organisations syndicales représentant les professions non médicales et les personnels médicaux de l'hôpital public, prévoyant notamment 7,6 milliards d'euros de revalorisation salariale dans les établissements de santé et médico-sociaux des secteurs public et privé, et le recrutement de 15 000 personnels ; ou encore, le *Beauvau de la sécurité*, qui s'est déroulé entre février et septembre 2021, réunissant à travers plusieurs tables rondes thématiques les organisations représentatives de la police nationale et de la gendarmerie nationale, des élus nationaux et locaux, des personnalités qualifiées ainsi que des experts internationaux, et dans le cadre duquel ont notamment été abordés le lien entre les forces de sécurité et la population ainsi que les questions de recrutement et de formation.

La consultation des parties prenantes peut également être l'occasion d'inclure des citoyens, notamment à travers l'organisation de phases de réflexion et de discussion avec les publics « professionnels ». Les *États généraux de la justice*, organisés entre octobre 2021 et avril 2022, constituent à cet égard un exemple notable : après l'organisation d'une consultation ouverte à tous les publics (citoyens, fonctionnaires et magistrats, partenaires de la justice) et la réunion de groupes de travail composés de professionnels de la justice et d'experts de l'environnement judiciaire et d'ateliers délibératifs réunissant des citoyens non-experts, les différents acteurs (citoyens, fonctionnaires et magistrats, partenaires, membres de groupes de travail) ont pu débattre un seul et même jour, au cours d'« ateliers de convergence », des

438. Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

questions clés qui avaient été identifiées et affiner les recommandations issues des ateliers délibératifs. De même, les *États généraux de l'information (EGI)*, réunis entre octobre 2023 et septembre 2024 dans le but de réfléchir au devenir d'une information libre, indépendante et pluraliste, ont mis en lien les membres des groupes de travail constitués à cette occasion, composés de professionnels de l'information et des médias (journalistes, éditeurs, sociologues, etc.), avec des citoyens, désignés sur une base volontaire, réunis dans le cadre de journées délibératives au CESE et de diverses consultations organisées dans le territoire (« Tour de France des EGI »).

À l'inverse, la formule originale du *Conseil national de la refondation (CNR)*, lancé en septembre 2022, n'a pas rencontré le succès escompté, faute d'emblée d'avoir été considérée comme une instance légitime par une partie des participants conviés, certains y voyant notamment un « *contournement du Parlement* ». Le caractère très vaste des sujets abordés (réforme des retraites, partage de la valeur ajoutée, lutte contre le réchauffement climatique, protection de la biodiversité, réforme de la politique du logement, transition numérique, soutien à la jeunesse, adaptation de la société au vieillissement démographique, etc.) a par ailleurs pu donner le sentiment d'une dispersion des discussions.

Le bilan de ces exercices en termes de structuration effective de l'action publique sur le temps long apparaît toutefois inégal quant à l'impulsion de long terme donnée à l'action publique dans le domaine considéré. Cela tient à plusieurs raisons, notamment aux difficultés d'articulation avec les autorités investies du pouvoir de décision (comme pour le CNR) ou au poids qui peut être celui des enjeux de court terme pour les participants (ainsi, le Ségur de la santé s'est-il davantage concentré sur les attentes de revalorisation des personnels de l'hôpital public plutôt que sur les questions de réorganisation du secteur hospitalier face aux enjeux de demain, il est vrai plus délicates, complexes et conflictuelles).

Au vu de ces différentes expériences, **plusieurs conditions de succès pour l'association des parties prenantes peuvent être dégagées** lorsqu'il est jugé opportun de procéder à la mise en place de structures et de procédures *ad hoc* plutôt que de se limiter à la voie mieux balisée du recours aux institutions existantes :

- **L'association la plus large possible des parties prenantes intéressées.** Elle conditionne la légitimité des instances ainsi formées, favorise la qualité des échanges qui s'y déroulent et facilite l'appropriation des décisions éventuellement prises. Elle implique également que des équilibres soient respectés dans le nombre d'acteurs invités, de façon à ce qu'une partie ne soit pas surreprésentée par rapport à son poids réel dans la société. La participation d'élus nationaux ou locaux (notamment les associations représentant les collectivités territoriales) peut faciliter une meilleure appréhension des conditions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques ;

- **Une transparence sur les conditions de participation des parties prenantes.** Eu égard aux actions de lobbying que certains représentants de groupes d'intérêt sont susceptibles de mener, il importe que leurs identités soient rendues publiques et que les modalités de leur association soient bien précisées. À cet égard, le recours à des dispositifs de consultation regroupant, en même temps, des parties prenantes ayant des expressions différentes peut permettre de prévenir le risque d'une remise en cause de la légitimation du processus de décision par ce type de dispositif ;

– **Un mandat, une organisation et un calendrier définis au cas par cas.** L’objectif de l’association des parties prenantes doit être fixé préalablement, sauf à risquer de démobiliser les acteurs conviés : quelles sont les problématiques de temps long qui doivent être abordées dans le cadre de cette consultation ? L’instance consultée doit-elle servir à établir un diagnostic partagé entre les différentes personnes consultées – pratique qui doit être encouragée – ou peut-elle émettre aussi des recommandations ? Le cas échéant, les propositions qui ressortent des discussions seront-elles toutes ou partiellement reprises, et selon quel calendrier ? Existe-t-il des « lignes rouges » sur lesquelles la puissance publique ne souhaiterait pas s’engager ?

– **La reconnaissance d’un droit de suite à l’issue de la consultation.** Sans nécessairement donner un caractère pérenne à ces instances, mais dans la perspective de conforter la place du temps long dans la conduite de l’action publique, la mise en place d’un suivi organisé (par exemple un comité *ad hoc*) peut contribuer à ce que la consultation opérée ne reste pas lettre morte mais débouche sur des actions ou mesures concrètes. Cela peut être également utile pour l’évaluation de ce qui a pu être mis en œuvre et l’échange sur les orientations à venir, pour confirmer ou modifier, par un diagnostic renouvelé, les orientations initialement proposées.

▪ **Les partenaires sociaux**

La « **démocratie sociale** », consacrée au niveau constitutionnel au huitième alinéa du Préambule de 1946⁴³⁹, organise la participation directe des partenaires sociaux non seulement au niveau des entreprises elles-mêmes⁴⁴⁰ mais aussi au niveau national comme acteurs de la régulation aux côtés de l’État et du pouvoir politique⁴⁴¹. Cela correspond à une conception très largement répandue à la Libération d’une association des « forces vives » de la Nation à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, à travers l’institution du Conseil économique (article 25 de la Constitution de 1946⁴⁴²) devenu Conseil économique et social en 1958 (et Conseil économique, social et environnemental en 2008), à travers la participation active de syndicalistes et de patrons aux travaux du Plan (*cf. supra*), dans l’idée que la démocratie politique classique ne pouvait qu’être renforcée par une association plus directe de la société civile organisée et de l’expertise propre, de l’engagement, qu’elle contribue à apporter. C’est l’idée qu’exprimait Léon Blum dans *À l’échelle humaine* (1945) : « *La démocratie politique ne sera pas viable si elle ne s’épanouit pas en démocratie sociale ; la démocratie sociale ne serait ni réelle ni stable si elle ne se fondait pas sur une démocratie politique* ».

Cette « démocratie sociale » se traduit par une forme d’association des partenaires sociaux à la production de la norme comme à la mise en œuvre des politiques publiques en cause : elle peut ainsi contribuer à la définition d’objectifs et à la conception de dispositifs permettant de prendre en compte les enjeux de temps long dans le champ

439. « *Tout travailleur participe, par l’intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu’à la gestion des entreprises* ».

440. C’est l’idée, chère à un penseur comme Marc Sangnier, que « *l’on ne peut avoir la République dans la société tant qu’on a la monarchie dans l’entreprise* ».

441. Claude Tendil, « Refonder la démocratie sociale » in *Constructif* 2022/1 (N° 61), p. 72 à 75.

442. Lequel s’inspirait déjà du Conseil national économique créé en 1925 et dont Georges Cahen-Salvador (1875-1963) fut l’inspirateur et le secrétaire général durant l’entre-deux-guerres.

social. Depuis les années 1970, s'est notamment développée la pratique des « **lois négociées** », faisant suite à des accords nationaux interprofessionnels, comme l'a d'abord illustré la loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle⁴⁴³, issue d'un accord du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnel, ou, dans la période récente, la loi du 29 novembre 2023 sur le partage de la valeur⁴⁴⁴, qui a transposé un accord national interprofessionnel du 10 février 2023. Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que cette négociation préalable au processus législatif, si elle n'est pas garantie par la Constitution⁴⁴⁵ est compatible avec elle. Les « lois négociées », dont l'élaboration est, il est vrai, souvent plus lente et plus complexe, présentent généralement l'avantage, du point de vue du temps long, d'être plus pérennes, à la fois parce qu'elles intègrent de manière peut-être plus fine les réalités en cause, ce qui facilite leur appropriation, et que leur modification est en principe plus complexe, dans le champ social mais également dans d'autres domaines⁴⁴⁶.

Le législateur a en outre consacré, par la loi du 31 janvier 2007, dite « Larcher »⁴⁴⁷, le principe d'une **négociation nationale interprofessionnelle** préalable à toute réforme du droit du travail, qui constitue aujourd'hui le premier article (L. 1) du code du travail⁴⁴⁸. **Dans une logique visant à favoriser l'appropriation et la stabilité de la norme, la place donnée à la négociation collective pourrait être encore confortée**, par exemple en définissant régulièrement et de manière suffisamment claire – par exemple au début d'une législature – les champs sur lesquels il est renvoyé plus spécifiquement à la négociation, ou en favorisant des accords de méthode.

L'association des partenaires sociaux se traduit également par l'ensemble des **rencontres avec les pouvoirs exécutif et législatif, soit de façon informelle soit dans un cadre institutionnalisé**, par exemple au sein de la Commission nationale de la

443. Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

444. Loi n° 2023-1107 du 29 novembre 2023 portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur ajoutée au sein de l'entreprise.

445. Cf., en ce qui concerne le droit du travail, la décision n° [98-401 DC](#) du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 6 : « (...) ni les dispositions du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (...), ni aucune autre règle de valeur constitutionnelle n'obligent le Gouvernement à faire précéder la présentation au Parlement d'un projet de loi comportant des dispositions touchant aux principes fondamentaux du droit du travail d'une négociation entre les partenaires sociaux ».

446. La pratique des « lois négociées » n'est d'ailleurs pas spécifique à la seule sphère sociale : cf. à cet égard l'élaboration du code de la propriété intellectuelle.

447. Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social.

448. « *Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. / À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. / Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation. / Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence* ».

négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CCNEFP), du Conseil d'orientation des retraites (COR) ou de hauts conseils comme le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS). Ces discussions sont particulièrement utiles dans les domaines où une coordination s'avère nécessaire entre ce qui est décidé au niveau de la loi ou du règlement et ce qui relève de la négociation collective, par exemple entre l'assurance chômage et les dépenses de solidarité incombant à l'État ou aux collectivités territoriales. La politique de la formation professionnelle, bien qu'elle ait fait l'objet d'une certaine recentralisation dans la période récente avec la création de France compétences⁴⁴⁹, suppose également d'appréhender les besoins de chaque secteur et repose ainsi sur l'expérience et l'expertise des partenaires sociaux.

Ainsi que le Conseil d'État l'avait souligné dans son étude sur le dernier kilomètre des politiques publiques, les discussions avec les organisations représentatives des employeurs et des salariés, dans le cadre d'un dialogue dense et continu, constituent le préalable nécessaire à la conception des réformes en matière sociale et à leur déclinaison territoriale, du fait de leur connaissance précise et précieuse du terrain et des transformations qui affectent le monde du travail sur le temps long. Le faible taux de syndicalisation en France, qui n'est aujourd'hui que de 8 % dans le secteur privé (contre 23 % au Royaume-Uni et 16 % en Allemagne) et de 18 % dans le secteur public⁴⁵⁰, qui correspond à une situation ancienne et répond aussi à des choix de fond⁴⁵¹, n'a pas empêché l'implication des partenaires sociaux, même si elle demeure une fragilité de cette architecture et pose, à plus long terme, la question de son évolution⁴⁵².

■ *Les citoyens et la société civile*

Dans la logique d'une meilleure implication des citoyens eux-mêmes à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques afin de favoriser leur réussite sur le temps long, plusieurs outils ou procédures se sont développés, à côté du recours à la **consultation directe** que constituent les référendums – qu'ils soient de portée nationale⁴⁵³, y compris d'initiative citoyenne⁴⁵⁴, ou seulement locale⁴⁵⁵ –, dans une logique dite de « **démocratie participative** ».

Les **enquêtes publiques** constituent un outil particulièrement remarquable dans cette perspective, à la fois par sa propre inscription dans le temps long – il est apparu dès le XIX^e siècle dans le cadre des procédures d'expropriation – et par les

449. Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

450. DARES Analyses, « [Léger repli de la syndicalisation en France entre 2013 et 2019 : dans quelles activités et pour quelles catégories de salariés ?](#) », février 2023, n° 6.

451. Il n'y a pas d'obligation d'adhésion à une organisation syndicale, les avantages obtenus par un accord négocié par un syndicat bénéficient à tous les salariés, etc.

452. Certains souhaitent par exemple que des actions soient entreprises pour favoriser une remontée de ce taux, telle que la création d'un « chèque syndical » (qui consisterait en la distribution par l'employeur à chaque salarié d'un chèque, qui pourrait être remis à l'organisation syndicale de son choix moyennant une adhésion ; en contrepartie, le salarié bénéficierait de services qui lui seraient réservés, notamment de conseil juridique).

453. Articles 11 et 89 de la Constitution.

454. Article 11 de la Constitution.

455. Article 72-1, alinéa 2, de la Constitution.

possibilités d'implication qu'il offre concrètement au public, en particulier depuis son extension aux projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement par la loi dite « Bouchardeau » du 12 juillet 1983⁴⁵⁶. **L'article 7 de la Charte de l'environnement** pose aujourd'hui le principe selon lequel « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Cette participation est également garantie au niveau international par la **convention d'Aarhus** du 25 juin 1998, dont les principes sont repris dans le droit de l'Union par la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003. Il est vrai qu'il lui a été reproché d'intervenir parfois trop tardivement dans le processus décisionnel, ce qui a conduit à la mise en place d'autres **procédures de participation dite « en amont »**, depuis l'instauration de la procédure de débat public et la création de la Commission nationale du débat public (CNDP) par la loi dite « Barnier » du 2 février 1995⁴⁵⁷, ainsi que des dispositifs de concertation préalable. Ces différentes procédures, en principe proportionnées à l'objet du projet de décision, sont énumérées à l'article L. 121-1-A du code de l'environnement⁴⁵⁸ et contribuent à dessiner un *continuum* de la participation du public pour les décisions les plus importantes, notamment celles susceptibles d'avoir les incidences les plus significatives sur l'environnement. Ce cadre juridique de droit commun peut notamment permettre aux citoyens d'apporter leurs observations et éventuellement leurs contre-propositions au regard de la prise en compte des enjeux de temps long. Si leur lourdeur est régulièrement dénoncée, ces procédures visent à favoriser une amélioration de la décision publique, afin qu'elle soit prise en toute connaissance de cause et qu'elle ait pu être discutée par les personnes les plus concernées, ce qui, dans un certain nombre de cas, s'avère efficace pour permettre l'acceptabilité d'un projet public et, ainsi, sa viabilité sur le temps long. Il est vrai que le résultat dépend souvent des méthodes utilisées pour favoriser une participation effective des citoyens dans le cadre de ces procédures, de la qualité de consultation, mais aussi, quelle que puisse être cette qualité, de l'acceptabilité politique et sociale de fond de la politique publique que le projet en cause contribue à mettre en œuvre.

Les **États généraux de la bioéthique** qui ont été mis en place pour recueillir l'avis du public sur les problèmes éthiques et les questions de société avant toute modification des lois de bioéthique, selon une pratique qui existe depuis la révision de la loi de bioéthique intervenue en 2004⁴⁵⁹ et consacrée formellement dans la loi en 2011⁴⁶⁰, constituent un exemple original. D'après l'article L. 1412-3-1 du code de la santé publique, ces « États généraux » doivent réunir des « *conférences de citoyens choisis de manière à représenter la société dans sa diversité* ». Cet article précise qu'après avoir reçu une formation préalable par des experts choisis en fonction de critères

456. Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

457. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

458. D'autres modalités peuvent être prévues dans des réglementations particulières, comme l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme.

459. Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique.

460. Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique.

d'indépendance, de pluralisme et de pluridisciplinarité, ils débattent et rédigent leur avis. D'après le rapport du comité consultatif national d'éthique (CCNE) sur les états généraux de la bioéthique, 271 événements de ce type ont été organisés, réunissant 21 000 participants⁴⁶¹. Ce dispositif, couplé à la logique d'une révision régulière, à intervalle déterminé, avec une procédure préparatoire permettant à la fois d'explorer les nouveaux enjeux que le cadre juridique va devoir traiter tout en évaluant les effets du cadre existant au cours de la période écoulée, constitue un exemple remarquable d'inscription dans le temps long tout en permettant de s'adapter régulièrement aux évolutions. Il est vrai qu'il n'est sans doute pas généralisable, tant il correspond à un cas particulier dans lequel se conjuguent des enjeux éthiques à la fois essentiels et très largement partagés, une évolution scientifique et technique permanente, une articulation désormais bien balisée entre la phase de réflexion et de consultation et la phase de décision par les institutions démocratiques. Au demeurant, malgré ces précautions, les questions à trancher peuvent rester très sensibles jusqu'au terme du processus, comme l'ont montré les débats au Parlement sur l'évolution du cadre législatif sur la fin de vie, alors même qu'une phase supplémentaire d'implication de la société civile avait été réalisée avec la convention citoyenne consacrée à ce sujet.

La **convention citoyenne** constitue un instrument nouveau visant à favoriser, en amont de la décision politique, une implication renouvelée de la société civile dans le but de renforcer l'acceptabilité et la stabilité de la décision finale. Il s'agit de soumettre une question complexe et intéressant l'ensemble de la population nationale ou l'ensemble d'un territoire à une assemblée de citoyens tirés au sort, censée ainsi constituer une forme d'échantillon représentatif, qui va en délibérer selon un processus progressif visant une meilleure information et compréhension d'enjeux complexes et techniques⁴⁶². À ce stade, seules deux **conventions citoyennes** ont été organisées à l'échelle nationale. Une première *convention citoyenne pour le climat*, composée de 150 citoyens tirés au sort et organisée par le CESE, a été missionnée pour proposer des actions permettant de lutter contre le réchauffement climatique ; réunis entre octobre 2019 et juin 2020 dans le cadre de cinq groupes thématiques (« consommer », « produire et travailler », « se déplacer », « se loger » et « se nourrir »), les participants ont auditionné quelques 140 experts (des climatologues, des économistes, etc.) et, au terme des travaux, les participants ont retenu 149 propositions, remises au Gouvernement le 21 juin 2020 ; sur l'ensemble de ces propositions, le Président de la République a annoncé en retenir 146⁴⁶³ et, en octobre 2023, le Gouvernement indiquait avoir mis en œuvre, totalement ou partiellement, 100 propositions, tandis que 46 étaient en cours de mise en œuvre⁴⁶⁴ (notamment à travers la loi du 10 février 2020 dite « anti-gaspillage »⁴⁶⁵),

461. CCNE, *Rapport de synthèse du comité consultatif national d'éthique*, juin 2018, p. 11.

462. La mise en place de ce que la Commission nationale du débat public (CNDP) appelle les « mini-publics », issus principalement du tirage au sort, peut aussi porter sur des projets localisés : auquel cas, outre leur intérêt pour éclairer le décideur, ce type de consultation peut aussi servir à préparer en amont la participation plus large du public (concertations préalables, participation par voie électronique, enquêtes publiques...) : <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2022-06/CNDP-Eclairage-conventions-citoyennes-A4-VF.pdf>.

463. Il a notamment exclu l'idée de réécrire le préambule de la Constitution afin de « *placer l'environnement au-dessus des autres valeurs fondamentales* » de la République.

464. <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/>

465. Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

la loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience »⁴⁶⁶, la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités⁴⁶⁷ ainsi que le plan « France relance »). Une seconde *convention citoyenne sur la fin de vie* a été mobilisée au début de l'année 2023 : regroupant 184 citoyens tirés au sort mais représentatifs de la société française, cette convention a débattu pendant 27 jours dans le cadre de neuf sessions de travail ; le rapport issu de ces travaux, remis au Président de la République, recommandait le développement des soins palliatifs et, pour les trois quarts des participants, l'inscription dans la loi du principe d'une aide active à mourir ; sur cette base, un projet de loi sur la fin de vie a été adopté en Conseil des ministres le 10 avril 2024, puis examiné à l'Assemblée nationale ; les débats, interrompus par la dissolution intervenue en juin 2024, ont repris en 2025 sur la base de deux propositions de loi reprenant tout ou partie du contenu du projet initial, tel qu'amendé. Le Président de la République a enfin annoncé en mai 2025 la prochaine réunion d'une nouvelle *convention citoyenne sur les temps de l'enfant*.

De façon générale, **la valorisation des bonnes pratiques de participation citoyenne et la définition des garanties à respecter constituent un préalable à l'utilité de ces consultations** pour favoriser l'inscription dans le temps long des politiques publiques qu'elles concernent. À cet égard, au-delà de la diversité de ces différentes consultations et des raisons pour lesquelles les pouvoirs publics les ont mises en place, cinq points d'attention peuvent être soulignés :

- **La consultation directe des citoyens ne dispense pas d'un travail de conviction de la population dans son ensemble** quelles que puissent être l'étendue de cette consultation (au cours des derniers États généraux de la bioéthique par exemple, des dizaines de milliers de contributions citoyennes ont été recueillies en ligne) et sa recherche de représentativité (comme les conventions citoyennes). Face aux enjeux de long terme, notamment en matière de transition écologique, seule l'adhésion d'une majorité de citoyens sur les mesures à prendre est de nature à permettre le développement des évolutions juridiques voire sociales qui seraient nécessaires. Il est vrai toutefois que, dans certains cas, la **publicité** donnée à la consultation peut avoir un effet pédagogique plus large⁴⁶⁸ ;
- **L'objet de la consultation doit être clairement établi dès le départ**, dans sa définition, dans sa procédure, comme dans les suites qui lui seront réservées, sachant que, sur ce dernier point, il apparaît nécessaire de souligner que c'est à l'autorité politique, expression démocratique de la souveraineté nationale à travers le suffrage universel, de décider ce qui sera ou non repris au niveau législatif ou

466. Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

467. Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

468. Voir, par exemple, ce qui s'est passé en Irlande avec la *Citizen's Assembly*, qui s'est réunie entre novembre 2016 et avril 2017 pour débattre de la légalisation de l'avortement : alors que la majorité des Irlandais était en faveur d'une légalisation très limitée de l'avortement (limitée à des conditions très restrictives), il apparaît que l'écho important donné aux délibérations de cette assemblée citoyenne – il est vrai sur une population irlandaise totale de 5 millions d'habitants – a favorisé l'émergence d'un consensus social pour une légalisation plus large, ce qui a conduit, lors du référendum sur cette question, à un vote quasiment identique à celui qui avait été organisé dans le cadre de cette assemblée (66,4 %) : Dimitri Courant, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La vie des idées*, 5 mars 2019 : <https://laviedesidees.fr/Les-assemblees-citoyennes-en-Irlande>.

réglementaire⁴⁶⁹. S'agissant des conventions citoyennes en particulier, il apparaît nécessaire de préciser dès la convocation les questions posées, les méthodes de travail envisagées⁴⁷⁰ ainsi que le rappel de la place des travaux de la convention dans l'architecture institutionnelle démocratique afin d'éviter les attentes excessives (cf. les critiques qui ont porté sur les suites données à la convention citoyenne pour le climat en ce que l'ensemble des propositions n'auraient pas été reprises ou seulement de façon partielle⁴⁷¹). À cet égard, alors que plusieurs personnes auditionnées ont reconnu l'intérêt des conventions citoyennes pour favoriser l'appropriation et la diffusion de diagnostics partagés, les conditions dans lesquelles **l'expertise scientifique objective** est mobilisée pour éclairer le cadre de la consultation sont déterminantes, particulièrement s'agissant d'enjeux de temps long (par exemple, en fournissant en amont des éléments qui participent du cadrage de la consultation, y compris dans la dimension historique du sujet traité, et en étant ensuite associés aux débats) ;

- **L'association de parlementaires ou de représentants de l'État** peut être pertinente s'agissant des exercices de conventions citoyennes ou d'États généraux, au moins dans certains cas, pour assurer un *continuum* entre les travaux de ces instances et leur éventuelle traduction législative ou réglementaire, notamment pour évaluer la faisabilité juridique des différentes propositions envisagées par les participants ainsi que la difficulté de mise en œuvre de certaines solutions. Une expérimentation en ce sens pourrait être faite à l'occasion d'une prochaine convention citoyenne⁴⁷² ;
- Une question plus incertaine est celle du **caractère pérenne ou du moins régulier** qui peut être donné à ces consultations, à l'instar des États généraux de la bioéthique, et, par conséquent du **choix des sujets** appelant une participation citoyenne, qui relève d'une appréciation au cas par cas. Les outils existent au moins partiellement, notamment à travers le CESE qui peut désormais, à son initiative ou à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence⁴⁷³, même si la publicité dont elle est susceptible de bénéficier ne serait sans doute pas de même nature ;
- **Le résultat des consultations organisées gagnerait à être plus systématiquement exploité, ce qui ne veut pas nécessairement dire toujours mis en œuvre.** C'est sans doute ce qui a manqué s'agissant des travaux issus du Grand débat national,

469. Sauf si la consultation s'inscrit dans le cadre de la préparation d'un référendum, auquel cas, c'est évidemment à l'occasion du référendum lui-même que se décidera ce qui sera repris ou non.

470. Marine Fleury, « Retour sur l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat » in *Confluence des droits_La revue*, mis en ligne le 19 janvier 2022, p. 6 : « l'absence de formalisation de règles a sans doute entamé la perception qu'ont pu avoir les parlementaires et le grand public du dispositif. Car la non-formalisation laisse planer l'illusion d'un secret et donc le soupçon sur la procédure. De ce point de vue, la formalisation de la procédure aurait pu participer à la légitimation du dispositif ».

471. Même si le Gouvernement indique toutefois que la quasi-intégralité des propositions a été appliquée ou est en cours d'application.

472. Par exemple, en Irlande, la convention constitutionnelle réunie en 2012 était composée d'un tiers d'élus et de deux-tiers de citoyens tirés au sort : Dimitri Courant, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », art. cit.

473. Article 4-3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 dans sa version issue de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental. Le Conseil constitutionnel a précisé « qu'une consultation du public ne peut être organisée par le Conseil économique, social et environnemental que pour l'exercice de ses missions » : CC, 14 janvier 2021, décision n° [2020-812 DC](#), § 9.

hormis quelques éléments de synthèse rendus disponibles en juin 2019 : entre le 15 janvier et le 15 mars 2019, des « cahiers de doléances » ont été mis à disposition des citoyens dans plus de 16 000 communes, plus de 10 000 réunions locales ont été organisées et la plateforme mise en ligne a recueilli près de 2 millions de contributions. Pourtant cette forme inédite, par ses modalités comme par son ampleur, d'expression citoyenne directe a été peu utilisée : la décision de rendre accessibles les cahiers de doléances⁴⁷⁴, après anonymisation, va heureusement faciliter une meilleure exploitation de leur contenu. Sous réserve de l'anonymisation des données, leur mise en ligne après numérisation pourrait donner une pleine publicité à ces avis qui constituent *a priori* une source d'information particulièrement riche pour comprendre les attentes sociales au moment où ils ont été recueillis.

▪ **La question de la représentation des générations futures**

La notion de générations futures, même si elle est relativement ancienne (elle apparaît par exemple dès 1793 dans la Constitution de l'an I et a été reprise dans le Préambule de la Charte des Nations Unies⁴⁷⁵), connaît au cours des dernières décennies et même des dernières années un développement remarquable, essentiellement lié aux enjeux environnementaux, notamment à partir de la conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm en 1972 qui évoque un « *devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures* ».

La prise en compte de l'intérêt des générations futures est en principe intégrée à l'appréciation de l'**intérêt général** et compte théoriquement parmi les principes qui guident l'action publique, de façon à appréhender globalement les liens existant entre générations présentes et générations futures. Toutefois, à l'occasion de la montée en puissance des enjeux environnementaux, notamment liés au changement climatique, l'idée que l'action publique – ou l'inaction publique – pouvait être en pratique guidée par un bénéfice de court terme pour les générations présentes au détriment des générations futures (cf. la question de l'épuisement des ressources naturelles par un prélèvement excessif des générations présentes ou la question de la répartition dans le temps de l'effort face au changement climatique) a conduit à un **débat sur une représentation spécifique des intérêts des générations futures**. Cette problématique, qui interroge les notions de solidarité et de justice intergénérationnelles, ne se limite d'ailleurs pas aux enjeux environnementaux : elle irrigue aussi la protection sociale (qui repose par principe, dans notre pays, sur une solidarité entre les générations), à plus forte raison avec la perspective d'une « dette sociale » s'imposant dans la durée ; elle est également en cause s'agissant des finances publiques, avec la question du poids de la dette publique actuelle sur les générations à venir ; elle se pose finalement dans de nombreux domaines de l'action publique, notamment la politique énergétique compte tenu de la durée de vie extrêmement longue des déchets nucléaires qui résulte des choix passés (années 1970) et actuels concernant le mix énergétique français.

L'idée d'une opposition ou tout au moins d'une divergence potentiellement forte entre les générations présentes, notamment celles qui participent à la prise de décision

474. Cf. la [résolution](#) votée en ce sens par l'Assemblée nationale le 11 mars 2025.

475. « *Nous, Peuples des Nations Unies, résolu à préserver les générations futures du fléau de la guerre* ».

démocratique (à plus forte raison dans un pays dont la structure démographique vieillit et dans un contexte politique de participation électorale différenciée selon les âges), et les générations futures (qui comportent évidemment les jeunes n'ayant pas encore le droit de vote et les enfants mais peut même s'étendre aux générations non encore nées) a conduit certains à envisager une **représentation propre des générations futures** dans le fonctionnement institutionnel présent. Plusieurs auteurs défendent ainsi l'idée de mettre en place une *chambre du futur* ou une *assemblée citoyenne du futur* pour garantir la prise en compte des enjeux de long terme dans le processus législatif, par un pouvoir d'initiative législative spécialisé sur les projets législatifs de long terme, un droit d'alerte pour demander le report de tout projet ou de toute proposition de loi ayant un impact néfaste sur l'environnement qui serait inscrit à l'ordre du jour du Parlement⁴⁷⁶, etc. L'idée n'est d'ailleurs pas complètement nouvelle : un *Conseil pour les droits des générations futures* avait ainsi été créé en 1993 (placé auprès du Président de la République et présidé par l'ancien explorateur Jacques-Yves Cousteau), centré sur les seules questions environnementales⁴⁷⁷, dont la durée de vie institutionnelle avait toutefois été limitée⁴⁷⁸.

Le **Conseil économique, social et environnemental** (CESE) s'efforce de jouer un rôle particulier sur ces enjeux de long terme, en s'appuyant notamment sur son rôle en matière de lois de programmation⁴⁷⁹ ainsi que sur la participation de représentants de la jeunesse⁴⁸⁰. Le Président de la République, Emmanuel Macron, lors de son discours devant le Congrès le 3 juillet 2017, avait développé l'idée de faire du CESE la « chambre du futur » ; toutefois, le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, qui substituait à l'actuel CESE un *Conseil de la participation citoyenne* qui aurait eu pour fonction de représenter la société civile et d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux ainsi que sur les conséquences à long terme de leurs décisions⁴⁸¹ n'a pas été adopté. Ce projet n'a pas été repris et la réforme du CESE fut réalisée par la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 : il permet notamment au CESE de faire participer aux travaux

476. Voir en l'occurrence la proposition de Dominique Bourg et Kerry Whiteside dans *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, 2010.

477. Cf. l'article 1^{er} du décret n° 93-298 du 8 mars 1993 portant création du Conseil pour les droits des générations futures : « Il est créé auprès du Président de la République une instance consultative dénommée Conseil pour les droits des générations futures. Ce conseil est saisi des questions relatives à l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques et de leur cohérence avec les objectifs définis à l'occasion de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ».

478. Il ne s'est plus réuni dès 1995.

479. En l'état actuel des dispositions constitutionnelles applicables, le CESE est obligatoirement consulté sur les plans et les projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental.

480. Le décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 prévoit ainsi que, parmi les 45 représentants au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, sont désignés, d'une part, 2 représentants, « âgés de moins de 30 ans à la date de leur désignation », par le Comité pour les relations nationales et internationales de jeunesse et d'éducation populaire et par le Forum français de la recherche et, d'autre part, 1 représentant désigné par la Fédération des associations générales étudiantes et 1 représentant désigné par l'Union nationale des étudiants de France.

481. Il aurait dans ce cadre été chargé d'organiser une consultation du public et aurait été obligatoirement consulté sur tous les projets de loi ayant un objet économique, social ou environnemental

de ses commissions, avec voix consultative et pour une mission déterminée, des conseils consultatifs de collectivités locales ou des citoyens tirés au sort⁴⁸².

Le **Défenseur des droits** (article 71-1 de la Constitution) est aussi amené à jouer un rôle sur ces questions, non pas tant que son mandat comprendrait en tant que tel la problématique du droit des générations futures mais dans la mesure où, par certaines de ses actions, il peut contribuer à leur protection. C'est ainsi le cas, par exemple, des actions conduites pour faciliter l'indemnisation des victimes d'incidents climatiques (accès aux différents fonds prévus à cet effet) ou en faveur de la défense des droits de l'enfant (cf. le rapport de 2024 sur le droit des enfants à un environnement sain). Il retient également une approche des droits tournée vers les générations futures lorsqu'il se préoccupe d'enjeux tels que des potentielles retombées négatives de l'intelligence artificielle générative à moyen voire long terme (cf. le récent rapport « algorithmes et IA »).

L'idée de créer un Défenseur de l'environnement, sur le modèle du Défenseur des droits, a été avancée, notamment par les membres de la convention citoyenne sur le climat et par certains parlementaires⁴⁸³, compte tenu de la spécificité et de la technicité des enjeux ; cette autorité pourrait être dotée d'un rôle de recueil des saisines des citoyens face aux atteintes portées à l'environnement (y compris avec la possibilité d'intervenir au cours d'instances juridictionnelles pour faire valoir son analyse), de médiation environnementale (avant ou après la consultation du public et pour résoudre des conflits avant la survenue d'un contentieux), de conseil des pouvoirs publics (notamment avant l'adoption de législations ayant un impact sur l'environnement), voire d'un rôle d'animation du débat public environnemental ainsi que d'éducation, d'information, de sensibilisation et de formation sur les enjeux environnementaux (à destination de la société civile ou des agents publics). Une alternative serait d'étendre expressément les compétences du Défenseur des droits dans le champ de la protection de l'environnement et de la biodiversité, ce qui pourrait poser un problème d'articulation des droits et impliquerait en tout état de cause de doter celui-ci des compétences techniques et scientifiques nécessaires à cette nouvelle mission.

D'autres pays proches sont allés plus loin en mettant en place des institutions ayant vocation à assurer une forme de représentation ou au minimum de défense des intérêts des générations futures, notamment la Hongrie depuis 2007 et, au Royaume-Uni, le Pays de Galles depuis 2015.

482. La possibilité de déposer des pétitions au CESE a également été assouplie, par un abaissement de l'âge d'ouverture (16 ans, contre 18 auparavant) et du nombre de signataires requis (de 500 000 à 150 000).

483. La députée Cécile Muschotti envisageait, dans son rapport remis sur le sujet au Premier ministre en juillet 2021 (*Création d'un défenseur de l'environnement et des générations futures*), la fusion en un seul organisme doté du statut d'autorité administrative indépendante collégiale, s'appuyant sur un réseau technique et territorialisé, et dénommé « Défenseur de l'environnement et des générations futures » (DEGF), de la CNDP, de la Commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (CnDASPE), du Haut Conseil pour le climat (HCC), des médiateurs de l'énergie et de l'eau, voire de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA).

Encadré n° 13

La représentation des générations futures à l'étranger

Les exemples étrangers originaux suivants méritent d'être relevés :

- Au **Pays de Galles**, a été créée en 2015 la fonction de *Commissaire aux générations futures*, chargé de conseiller les organismes publics et les décideurs politiques afin « d'assurer le bien-être des générations actuelles et futures sur les plans social, économique, environnemental et culturel ». Organisme consultatif indépendant, il évalue les décisions gouvernementales et leurs conséquences intergénérationnelles et émet des recommandations pour intégrer les considérations de long terme dans les politiques publiques⁴⁸⁴ ;
- En **Hongrie**, a été mis en place un *ombudsman* pour les générations futures en 2007, chargé d'évaluer les projets de texte et les politiques publiques ayant un impact environnemental et intergénérationnel, avec un pouvoir d'enquête à la suite de plaintes ou d'initiative et de saisine de la Cour constitutionnelle hongroise en cas de suspicion d'une violation de la Constitution dans son domaine de compétences. Il peut également ester en justice.

D'autres pays ont fait le choix d'étendre les compétences de leurs médiateurs nationaux aux questions environnementales :

- En Espagne, au sein du médiateur national (le *Defensor del Pueblo*), le premier adjoint est notamment en charge des questions environnementales et de l'urbanisme ;
- En Argentine, le médiateur national (le *Defensor del Pueblo de la Nación*) dispose d'un pôle dédié aux questions environnementales ;
- Il en est de même en République tchèque, où le Défenseur public des droits dispose d'un département chargé des questions environnementales ;
- L'*ombudsman* grec dispose enfin d'un département dédié à la qualité de la vie, peut veiller à l'application du droit de l'environnement et traite de plaintes en la matière.

Au-delà de l'appréciation des mérites propres de ces différentes options, qui présentent chacune des avantages et des inconvénients, **plusieurs précautions de fond paraissent en tout état de cause indispensables :**

- **La définition du champ des intérêts associés aux générations futures**, qui ne peut se limiter aux sujets environnementaux même s'ils y tiennent évidemment une place éminente, et s'étend à l'ensemble des questions d'ordre économique et social, tous ces sujets étant liés pour permettre la préservation de leurs intérêts sur le long terme et leur capacité à répondre à leurs propres besoins. Par exemple, le maintien d'une situation durablement déficitaire en matière de finances publiques, par la charge d'intérêts qu'elle représente et la réduction des capacités d'investissement, hypothèque également les choix futurs, d'où l'enjeu central de pouvoir concilier la maîtrise des finances publiques avec le financement des investissements indispensables de long terme.

484. <https://futuregenerations.wales/>, créé par le *Well-being of Future Generations Act 2015*.

– La **définition du périmètre des générations futures elles-mêmes**, qui apparaît cruciale pour envisager, le cas échéant, leur représentation, reste particulièrement délicate⁴⁸⁵ : les générations futures peuvent s'entendre *a minima* comme visant les générations qui n'ont pas accès au suffrage mais aussi, plus largement, comme visant les générations qui ne sont pas encore nées mais comment alors les représenter ? D'autant que certains auteurs considèrent que, au regard des défis environnementaux dont les effets se font déjà sentir, « *nous sommes déjà les générations futures* »⁴⁸⁶... À cet égard, il faut se garder d'opposer générations présentes et futures, au détriment d'une approche soulignant les intérêts qu'elles ont en commun, ce que la notion d'intérêt général a aussi vocation à traduire.

– De même que les générations présentes sont divisées sur les enjeux auxquels elles sont confrontées et les réponses à y apporter, les générations futures n'auront sans doute pas une approche univoque des questions, ce qui plaiderait davantage pour des approches **de nature collégiale**, afin qu'une délibération entre des membres de sensibilité et de parcours différents puisse s'exprimer, à l'instar du projet de réforme déjà cité du CESE.

En tout état de cause, il n'apparaît pas possible d'envisager d'attribuer à une éventuelle instance représentant ou défendant les générations futures un droit de veto même suspensif de projets parlementaires en cours, sans remettre fondamentalement en cause nos équilibres institutionnels : outre que cela impliquerait évidemment une révision de la Constitution, c'est aux institutions démocratiques, à commencer par le Parlement lui-même, qu'il appartient d'intégrer ces enjeux de long terme dans leur action. La seule **dimension consultative**, d'aucuns diraient tribunicienne, qui pourrait leur être conférée n'en resterait pas moins potentiellement utile du fait de l'acquisition d'une expertise et d'une attention particulière aux conséquences de long terme de l'ensemble des politiques publiques.

À ce stade, les options d'une éventuelle représentation spécifique des droits des générations futures relèvent d'une réflexion de nature éminemment politique. En tout état de cause, **un effort apparaît souhaitable pour mieux intégrer cette dimension, de manière réfléchie et explicite, dans la définition de politiques publiques par l'ensemble des autorités démocratiques**, notamment lors de l'adoption des principales normes. D'autant que, par ailleurs, cette question du respect des droits des générations futures est de plus en plus fréquemment soulevée devant le juge, notamment à l'occasion des contentieux relatifs à l'environnement (*cf. infra*).

485. Cf. l'étude de l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ), [Droit\(s\) des générations futures](#), avril 2023.

486. Dominique Bourg, « Les générations futures... c'est vous » in *Revue Projet*, 2015/4 (n° 347), pp. 6-14.

Proposition n° 4 : mieux faire de la participation des parties prenantes, des partenaires sociaux et des citoyens un atout pour l'inscription des politiques publiques sur le temps long :

- favoriser l'association régulière des parties prenantes, en veillant à une représentation la plus large possible des personnes intéressées ; mieux organiser les consultations (notamment en veillant à bien définir leur objet et leur calendrier et à prévoir systématiquement une information sur la suite donnée aux propositions qui en sont issues) ;
- conforter le rôle des partenaires sociaux dans la conception des politiques publiques en matière sociale ainsi que dans leur déclinaison territoriale ;
- mieux utiliser, lorsqu'ils apparaissent pertinents, les outils de démocratie participative (notamment en clarifiant l'objet de leur réunion, en assurant une mobilisation de l'expertise scientifique pour cadrer la consultation, en veillant à une meilleure articulation avec les institutions politiques démocratiques, en assurant une meilleure publicité à leurs travaux).

c) Mieux traduire l'exigence du temps long sur le plan juridique ?

La bonne prise en compte des enjeux du temps long au niveau juridique se pose, notamment à l'occasion de contentieux portés devant les juridictions. L'État de droit, élément essentiel des systèmes démocratiques, qui repose notamment sur le respect de la hiérarchie des normes, laquelle donne aux principes inscrits dans les normes les plus élevées de l'ordre juridique une valeur supérieure et donc une stabilité et une protection plus grandes, constitue un élément de réponse mais il n'est pas le seul. L'exigence du temps long peut trouver différents vecteurs juridiques spécifiques, depuis la fixation de principes généraux d'action axés sur la prise en compte des enjeux de temps long (principe de précaution par exemple) jusqu'à la fixation dans la norme d'objectifs de moyen terme. Ces instruments juridiques posent la question de leur portée devant le juge.

▪ Le juge et le temps long

La prise en compte du temps long n'est pas étrangère à l'action du juge, notamment du juge administratif.

Le juge lui-même inscrit son action dans une forme de temps long à travers l'élaboration de la jurisprudence elle-même. La jurisprudence vise en effet à assurer la cohérence et la prévisibilité dans le temps des décisions que le juge rend litige après litige et qui font vivre concrètement la norme posée par les lois ou les règlements puisque c'est notamment à travers ces décisions qui la mettent en œuvre, de manière opérationnelle, qu'elle s'applique effectivement. Au-delà, le juge a été conduit à mieux prendre en compte les exigences de sécurité juridique sur le long terme, consacrée en tant que principe général du droit par une décision de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État du 24 mars 2006⁴⁸⁷. Ce principe fonde ainsi l'obligation de prendre des mesures transitoires lorsque l'administration fait évoluer

487. CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° [288460](#).

la réglementation voire lorsque le juge lui-même procède à un renversement de sa jurisprudence – en ne l’appliquant pas aux instances en cours mais seulement pour l’avenir⁴⁸⁸. Le juge administratif a ainsi imposé des obligations découlant du principe de sécurité juridique à l’administration mais aussi à lui-même⁴⁸⁹, y compris en jugeant que, à ce titre, il appartenait au juge de l’excès de pouvoir de moduler dans les temps les effets d’une annulation contentieuse lorsque « *l’effet rétroactif de l’annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu’il était en vigueur que de l’intérêt général pouvant s’attacher à un maintien temporaire de ses effets* »⁴⁹⁰.

Mais, de plus en plus, le juge se trouve amené à tenir compte, dans le cadre de son office et lorsqu’il en est saisi, de principes et de normes tournés spécifiquement vers des exigences de temps long de l’action publique.

Le juge, dans l’exercice de son office, ne peut évidemment se fonder que sur **l’application du droit en vigueur**, en tenant compte, en cas de divergence voire de conflit entre des dispositions juridiques également pertinentes, de leur rang respectif dans la hiérarchie des normes. Ainsi, lorsqu’un litige met en jeu des politiques publiques, le juge ne peut que se placer dans le cadre juridique qui s’impose à lui, suivant les règles de la hiérarchie des normes ; à cet égard, au sein des normes constitutionnelles, l’absence de hiérarchie entre les droits fondamentaux, même s’ils peuvent entrer en conflit les uns avec les autres, implique que le juge doit procéder le cas échéant à un effort de conciliation. L’article 6 de la Charte de l’environnement évoque d’ailleurs expressément un principe de conciliation entre les différents champs des politiques publiques : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l’environnement, le développement économique et le progrès social.* » Le Conseil constitutionnel rappelle régulièrement qu’il ne dispose pas d’un pouvoir général d’appréciation de même nature que celui du Parlement⁴⁹¹ et qu’il appartient au législateur d’assurer la conciliation entre les objectifs à valeur constitutionnelle et le respect des droits et libertés fondamentaux constitutionnellement garantis⁴⁹².

Depuis les années 2010, **le juge administratif est de plus en plus saisi de litiges tournés vers l’avenir puisque visant à le conduire à prendre position sur la mise en œuvre d’une politique publique**, dans le but de l’amener à contraindre le pouvoir exécutif à agir. Le juge administratif est ainsi saisi de véritables recours en carence, prenant la forme d’un recours pour excès de pouvoir (REP) dirigé contre le refus de l’administration de prendre des mesures, assorti d’une demande d’injonction (les « REP injonction »⁴⁹³), ou de recours en responsabilité, notamment dans le domaine

488. CE, Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic travaux signalisations*, n° [291545](#) ; 4 avril 2014, *Département Tarn-et-Garonne*, n° [358994](#).

489. Entretien du contentieux du Conseil d’État : [introduction par Jean-Denis Combrexelle](#), 20 mai 2019. 490. CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n° [255886](#).

491. CC, 15 janvier 1975, décision n° [74-54 DC](#), *Loi relative à l’interruption volontaire de la grossesse*.

492. Cf. par exemple CC, 22 avril 1997, décision n° [97-389 DC](#), *Loi portant diverses dispositions relatives à l’immigration* ; CC, 20 mai 2021, décision n° [2021-817 DC](#), *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, § 21.

493. Alix Perrin, « Le REP-injonction » in *AJDA*, 2023, p. 596.

des politiques de l'environnement, de la sécurité ou encore de l'asile. Le recours au juge pour faire constater un manquement face à une obligation juridique n'est pas complètement inédit : c'est la logique du recours en manquement organisé par l'actuel article 258 du TFUE qui prévoit que si un État « *a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités* », la Commission européenne peut saisir la Cour de justice qui peut condamner l'État à s'y conformer, le cas échéant, en cas de manquement persistant, en lui imposant des astreintes (article 260) ; mais il s'agit d'un recours spécifique et, surtout, qui est actionné essentiellement par la Commission européenne⁴⁹⁴. Le juge administratif, lui, peut être saisi par toute personne justifiant d'un intérêt suffisamment direct et certain pour le faire, y compris contre le refus de prendre un règlement ou une décision alors qu'un texte de rang juridique supérieur l'imposerait. Face à la multiplication récente de ces « recours en carence », le Conseil d'État a été amené à rappeler solennellement la portée de son office en la matière : par des décisions de l'Assemblée du contentieux du 11 octobre 2023, il a souligné « *qu'il ne lui appartient pas, dans le cadre de [son] office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire* » (*Amnesty International France et Ligue des droits de l'homme*⁴⁹⁵). Si ces décisions peuvent sembler rappeler une évidence, à savoir que « *le juge ne peut pas tout* »⁴⁹⁶, ou tout au moins traduire en termes contemporains une préoccupation ancienne du juge administratif (ne pas être un administrateur), elles visent surtout à poser des limites claires à ce qu'il est possible d'attendre du juge administratif. Il ne lui appartient pas de définir une politique publique, ni même d'enjoindre à l'administration de le faire ; en revanche, il lui appartient, le cas échéant en allant jusqu'à infliger des astreintes, de donner gain de cause au requérant lorsqu'il se prévaut d'une inaction de l'administration à prendre des mesures dictées par une disposition juridique de rang supérieur. C'est ce qu'il a fait à plusieurs occasions, par exemple dans l'affaire sur la qualité de l'air⁴⁹⁷ ou sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre [GES] (*cf. infra*) ou encore sur le port du matricule d'identification des policiers⁴⁹⁸, puisqu'il était saisi d'un « recours en carence » qui se bornait à invoquer l'application effective d'une règle de droit suffisant à définir le cadre juridique de la politique publique en cause.

494. Ou par un autre État membre (article 259 du TFUE).

495. CE, Ass., 11 octobre 2023, *Amnesty international France*, n° [454836](#), relative aux contrôles d'identité discriminatoires ; CE, Ass., 11 octobre 2023, *Ligue des droits de l'homme*, n° [467771](#), relative au port du numéro d'identification des policiers et gendarmes.

496. Alexis Goin et Louise Cadin, « Le juge ne peut pas tout » in *AIDA* 2023, p. 2105.

497. Par une première décision, le Conseil d'État a constaté le dépassement structurel des valeurs limites de pollution dans une quinzaine de zones et a annulé le refus du Premier ministre de prendre les plans nécessaires prévus par la directive européenne sur la qualité de l'air en cas de dépassement (CE, 12 juillet 2017, *Les Amis de la Terre France*, n° [394254](#)) ; par une 2^e décision, il a condamné l'État au versement d'une astreinte record de 10 millions par semestre de retard (CE, Ass., 10 juillet 2020, n° [428409](#)), astreinte qu'il a liquidé à plusieurs reprises (CE, 4 août 2021, n° [428409](#) ; 17 octobre 2022, n° [428409](#) ; 24 novembre 2023, n° [428409](#)), avant de juger que la décision de 2017 avait été pleinement exécutée (CE, 25 avril 2025, n° [428409](#)).

498. CE, Ass., 11 octobre 2023, *Ligue des droits de l'homme*, n° [467771](#) : annulation du refus de prendre toutes mesures utiles de nature à faire respecter aux agents des forces de police l'obligation de port effectif et apparent de l'identifiant individuel ainsi que celui de modifier ses caractéristiques et injonction de prendre ces mesures.

▪ **La prise en compte du long terme à travers certains principes juridiques et la fixation d'objectifs**

Plusieurs principes juridiques ou normes spécifiques peuvent guider l'office du juge dans la prise en compte des exigences de long terme, tels que les principes de prévention et de précaution ou la fixation d'objectifs chiffrés de moyen terme.

• **Le principe de prévention**, consacré à l'article 3 de la Charte de l'environnement, vise à prévenir des incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine, en présence d'un risque connu, scientifiquement établi. Ce principe, qui s'applique « lorsque la réalité et la portée [des] risques ne présentent pas, en l'état des connaissances scientifiques, un caractère hypothétique mais sont, au contraire connues et évaluées »⁴⁹⁹, impose au législateur de définir le cadre de la prévention et de la limitation des conséquences des atteintes à l'environnement⁵⁰⁰.

Par exemple, le Conseil d'État a récemment jugé, s'agissant des quotas de pêche de l'anguille européenne, classée comme espèce en danger critique d'extinction, que la quantité de civelles arrivant chaque année sur les côtes pour migrer vers les eaux douces restant faible mais stable, les quotas de capture fixés par les arrêtés ministériels, ainsi que les mesures de protection mises en œuvre, assurent une prévention suffisante des atteintes à l'environnement⁵⁰¹. De même, tel que défini également par l'article L. 110-1 du code de l'environnement, le respect du principe de prévention est au fondement des démarches d'évaluation environnementale qui imposent notamment, pour les projets, plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement, de prévoir les mesures destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser de telles incidences (mesures dites « ERC »), ainsi que les mesures de suivi correspondantes⁵⁰².

• **Le principe de précaution**, consacré à l'article 5 de la Charte, porte sur la prise en compte de risques incertains, non prouvés scientifiquement avec certitude, mais qui sont plausibles, dans la logique d'éviter la réalisation d'un risque potentiellement grave et irréversible pour l'environnement ou la santé⁵⁰³.

A la suite de la Déclaration de Rio de 1992 (principe n° 15), ce principe a été inscrit dans le droit de l'Union par le Traité de Maastricht et figure actuellement à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁵⁰⁴. Il est par ail-

499. CE, 3 octobre 2018, *Association observatoire du nucléaire*, n° [406243](#).

500. CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n° [344522](#).

501. CE, 26 février 2024, *Défense des milieux aquatiques et autres*, n°s [458219](#) et autres.

502. Cf. par exemple, pour les autorisations d'urbanisme : CE, 30 décembre 2020, *Association Koenigshoffen demain*, n° [432539](#).

503. Sur la distinction entre principe de prévention et principe de précaution, voir la décision précédemment mentionnée du 26 février 2024 à propos de la pêche à la civelle : en l'absence d'éléments circonstanciés accréditant l'hypothèse d'un risque autre que celui, identifié et évalué, que la réglementation concernée visait à prévenir, les requérantes n'étaient pas fondées à soutenir que, pour parer à la réalisation d'un dommage grave et irréversible à l'environnement, les exigences résultant de l'article 5 de la Charte de l'environnement imposeraient l'adoption de mesures supplémentaires.

504. « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ».

leurs mentionné à l'article L. 110-1 du code de l'environnement⁵⁰⁵. Enfin et surtout, le principe de précaution a, « *comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement* », valeur constitutionnelle⁵⁰⁶ – la question de son invocabilité dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) reste pendante.

Il appartient en particulier à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution ; auquel cas, elle doit veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre, par les autorités publiques ou sous leur contrôle, et que des **mesures de précaution** soient prises eu égard à la plausibilité et à la gravité du risque et aux intérêts en jeu⁵⁰⁷. La légalité de la décision est appréciée en tenant compte de l'ensemble des données scientifiques disponibles à la date à laquelle elle a été prise⁵⁰⁸.

Le principe de précaution n'est pas tant un principe d'inaction mais un principe d'action qui était la légitimité du décideur public. Comme l'indiquait l'étude du Conseil d'État de 2018 consacrée à la prise en compte du risque dans l'action publique, le principe de précaution avait pu susciter la crainte d'être un frein à l'innovation : « *Le principe avait pu susciter la crainte que, appliqué de manière extensive, il empêche, au nom d'un doute non encore étayé scientifiquement, la recherche et l'innovation et qu'il nuise ainsi à l'activité économique. On redoutait en outre qu'il conforte les décideurs publics dans une attitude de prudence excessive et in fine paralyse l'action publique. (...) Toutefois, tant la lettre du texte de l'article 5 de la Charte de l'environnement – qui fait du principe de précaution, ainsi qu'il a été dit, un principe d'action, obligeant les pouvoirs publics à prendre des mesures pour lever l'incertitude, en faisant en sorte que des études soient menées, et à parer à la réalisation du risque potentiel, par des mesures provisoires proportionnées – que l'application raisonnable qu'en ont faite les juridictions suprêmes ont levé toute hypothèque. (...) Ainsi, contrairement à une idée répandue, le principe de précaution ne s'oppose pas aux exigences de la recherche et de l'innovation* »⁵⁰⁹.

- Plus généralement, le **maintien dans le temps de la protection des droits et libertés** peut aussi traduire une prise en compte du temps long par le juge. Ainsi, le Conseil constitutionnel juge par exemple que le législateur ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux

505. « *L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ».

506. CC, 19 juin 2008, décision n° [2008-564 DC](#), loi relative aux organismes génétiquement modifiés.

507. Cf., à propos des déclarations d'utilité publique : CE, Ass., 12 avril 2013, *Association STOP THT et autres*, n°s [342409 et autres](#) ; s'agissant d'une demande faite par des personnes privées à l'administration tendant à l'adoption de mesures : CE, 7 février 2020, *Confédération paysanne et autres*, n° [388649](#).

508. CE, 23 octobre 2024, *Société Bayer Seeds*, n° [456108](#).

509. Conseil d'État, [La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique audacieuse](#), op. cit., pp. 57-58.

de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement⁵¹⁰ – ce droit présente par ailleurs le caractère d'une liberté fondamentale dans le cadre des procédures de référé prévues par l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁵¹¹. Il n'y a en revanche pas de reconnaissance constitutionnelle, en France, d'un principe général de **non-régression**, lequel n'est d'ailleurs pas nécessairement limité au champ environnemental⁵¹² mais peut porter sur l'ensemble des droits fondamentaux dans les quelques pays (comme la Belgique) qui ont consacré un tel principe constitutionnel. En France, un principe de non-régression a été posé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement issu de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages : « *la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances spécifiques et techniques du moment* ». Comme précisé par le Conseil constitutionnel, si ce principe est opposable au pouvoir réglementaire⁵¹³, le législateur garde la possibilité de modifier ou abroger des textes antérieurs, dans le respect des règles supérieures⁵¹⁴. L'équilibre ainsi atteint apparaît satisfaisant dans la mesure où la consécration par le législateur du principe de non-régression dans le domaine de la protection de l'environnement permet d'éviter que l'intervention de simples actes de l'exécutif, même des décrets, ne puisse venir dégrader la protection de l'environnement tout en permettant au pouvoir législatif d'intervenir sous le contrôle du juge constitutionnel et dans le respect des principes de la Charte de l'environnement. L'extension par le législateur du champ d'application d'un principe de non-régression à d'autres domaines de l'action publique soulève toutefois de réelles difficultés, comme l'a illustré la récente décision du Conseil constitutionnel censurant la mise en place d'un principe de « non-régression de la souveraineté alimentaire » par l'article 2 de la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture au motif que ces dispositions méconnaissent l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ainsi que le principe de séparation des pouvoirs par l'atteinte qu'elle porte au pouvoir réglementaire autonome résultant de l'article 37 de la Constitution⁵¹⁵.

- L'adoption par le législateur de normes fixant des **objectifs chiffrés** de moyen terme a conduit à des développements jurisprudentiels spécifiques, en particulier avec **l'essor du contentieux climatique**.

Dans de nombreux États, les saisines des juridictions pour contraindre les États à agir en matière climatique se sont multipliées, à l'initiative d'associations, d'institutions

510. CC, 10 décembre 2020, décision n° [2020-809 DC](#), *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*, § 12 à 14.

511. CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n° [451129](#), Rec.

512. Même s'il trouve son origine dans ce domaine : voir paragraphes 19 et 20 de la déclaration finale de la conférence de Rio+20 en 2012.

513. Cf. CE, 8 décembre 2017, *Fédération Allier Nature*, n° [404391](#).

514. CC, 4 août 2016, décision n° [2016-737 DC](#), *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, § 11.

515. CC, 20 mars 2025, décision n° [2025-876 DC](#), *Loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture*.

et de citoyens⁵¹⁶. En France, des contentieux ont été portés devant le juge administratif afin de faire cesser l'inaction de l'État dans la lutte contre le changement climatique, en lui demandant d'imposer au Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour réduire le volume des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans des conditions permettant d'assurer le respect de la trajectoire telle que définie par le pouvoir réglementaire pour atteindre l'objectif de réduction fixé pour 2030 par le législateur (et au niveau européen). Il s'agit notamment du **contentieux « Commune de Grande-Synthe »**⁵¹⁷. Le Conseil d'État a fait application du cadre juridique résultant de l'objectif chiffré fixé par le législateur pour 2030 et de la trajectoire définie par le décret auquel renvoyait la loi, à la lumière de l'accord de Paris du 12 décembre 2015 que le législateur avait expressément entendu appliquer en fixant l'objectif de 2030⁵¹⁸. Au demeurant, un objectif identique avait été assigné à la France par le règlement européen 2018/842 du 30 mai 2018 adopté dans la même logique (la mise en œuvre de l'accord de Paris, au niveau de l'Union européenne cette fois). À partir de ces obligations juridiques de long terme, le juge opère un **« contrôle de la crédibilité de la trajectoire »**⁵¹⁹ de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui le conduit à s'assurer que, à la date à laquelle il statue, la décision déferée (le refus implicite de prendre des mesures supplémentaires pour réduire les émissions de GES) est compatible avec la trajectoire de réduction des émissions telle qu'elle résulte du décret pris en application de la loi pour atteindre les objectifs qu'elle fixe, de manière « crédible et vérifiable ». Il a ainsi, en quelque sorte, exercé un « contrôle de conformité par anticipation »⁵²⁰. Le juge saisi d'un « recours en carence » a ainsi été amené à assurer le respect effectif d'une obligation d'agir de l'État posée par le législateur en exécution d'un accord international global, en se fondant sur les objectifs précis et chiffrés arrêtés par le législateur lui-même, sans toutefois préciser quelles mesures concrètes devraient être prises, ce qui est le rôle des autorités politiques.

Une question similaire avait d'ailleurs été posée par d'autres requérants devant le tribunal administratif de Paris sur le terrain de la responsabilité de l'État à raison de son action insuffisante pour réduire les émissions de GES par plusieurs associations de défense de l'environnement dans **« l'Affaire du siècle »**. Le tribunal administratif de Paris a reconnu la responsabilité de l'État au titre du préjudice écologique causé par le non-respect des objectifs fixés par la France en matière de réduction des émissions de GES et a enjoint l'État de mettre fin au préjudice en cours ainsi que de réparer le préjudice passé⁵²¹ (la cour administrative d'appel de Paris est

516. La base juridique mise au point par l'université de Columbia aux États-Unis recense 234 contentieux dans le monde visant des États au sujet de la réduction des émissions de gaz à effet de serre sur tous les continents (voir [Suits against governments Archives – Climate Change Litigation](#)).

517. CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe et autres*, n° [427301](#) ; CE, 1^{er} juillet 2021, n° [427301](#) ; CE, 10 mai 2023, n° [467982](#).

518. Cette interprétation a été confirmée par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n° [2022-843 DC](#) du 12 août 2022, a jugé que ces objectifs de réduction des émissions de GES étaient opposables au pouvoir réglementaire.

519. Hubert Delzangles, « Le “contrôle de la trajectoire” et la carence de l'État français à lutter contre les changements climatiques » in *AJDA* 2021, p. 2115.

520. Bruno Lasserre, [« L'environnement : les citoyens, le droit, les juges »](#), discours, 21 mai 2021.

521. TA Paris, 3 février 2021, n°s [1904967-1904968-1904972-1904976/4-1](#).

actuellement saisie d'un appel contre le jugement par lequel le TA de Paris a jugé que ses jugements au fond dans cette affaire avaient été exécutés⁵²²). Au regard d'un défi de temps long comme le changement climatique, « *le principal objectif [de la responsabilité administrative] n'est ici plus tant la réparation que la prévention* »⁵²³.

Mais tout objectif chiffré n'est pas opposable devant le juge : dans la plupart des cas, ces objectifs n'ont en effet qu'un caractère programmatique et n'ont donc pas de portée juridique contraignante, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui-même⁵²⁴ ainsi que du Conseil d'État statuant au contentieux. Tel est le cas, par exemple, des objectifs de la France en matière de développement des énergies renouvelables : les objectifs fixés par le décret arrêtant la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) mentionné à l'article L. 141-1 du code de l'énergie, relatifs à la contribution des différentes sources d'énergies renouvelables à la production d'électricité en France, ne traduisent que des options hautes et basses et ainsi, ne présentent pas un caractère contraignant à l'égard de l'État⁵²⁵ (du moins pour les objectifs qui vont au-delà de ceux fixés dans le droit de l'Union). En tout état de cause, **même dépourvus de portée juridique, ces objectifs ne sont pas pour autant purement symboliques** : ils revêtent notamment une portée politique et pourraient utilement faire l'objet d'un suivi régulier par le Parlement dans le cadre de son activité d'évaluation de l'action publique ainsi que de débats publics à échéances régulières.

▪ ***La prise en compte des générations futures et l'émergence de nouvelles problématiques***

• **La question de la prise en compte du droit des générations futures devant le juge s'est posée devant les juridictions de plusieurs pays**, à l'occasion notamment des contentieux climatiques (cf. encadré n° 14), même si les enjeux qui sous-tendent cette question dépassent ce seul domaine.

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après Cour EDH) a développé une jurisprudence significative insérant la protection de l'environnement dans celle des droits fondamentaux et mentionnant le droit des générations futures. Si aucune disposition de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après Convention EDH) ne vise spécifiquement l'environnement ni, de manière générale, le droit des générations futures, au cours des dernières décennies, la Cour EDH s'est appuyée sur différents articles de la Convention EDH⁵²⁶, et a reconnu la protection de l'environnement comme relevant de l'intérêt général au titre de la Convention EDH⁵²⁷. Elle retient ainsi que

522. TA Paris, 22 décembre 2023, n° [2321828/4-1](#).

523. Bruno Lasserre, « La responsabilité à long terme de l'État » in *Archives de philosophie du droit* 63 (2022), p. 141-155.

524. Les dispositions d'une loi de programmation définissant les objectifs de l'action de l'État sont sans portée normative : CC, 10 mars 2011, décision n° [2011-625 DC](#), *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* – transposant aux lois de programmation la solution déjà retenue pour les anciennes lois de programme (par exemple la décision CC, 21 avril 2005, n° [2005-512 DC](#), *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*).

525. CE, 6 novembre 2024, *Société Eolise et autre*, n°s [471039](#) et [475298](#), Rec.

526. Article 2 (droit à la vie), article 6 (accès à la justice), article 8 (droit à la vie privée et familiale) notamment.

527. Voir notamment, CEDH, 7 juin 2018, *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Irlande*, n° [44460/16](#), § 109.

l'exercice de certains droits garantis par la Convention EDH peut être compromis par la dégradation de l'environnement et l'exposition à des risques environnementaux. La doctrine évoque à ce titre une « *protection par ricochet, offerte par différents articles d'une Convention qui vise à protéger non pas l'environnement mais les droits humains et qui repose sur une dimension de justice individuelle* »⁵²⁸.

La décision *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et a. c. Suisse* (n° [53600/20](#)), rendue le 9 avril 2024 par la Grande chambre de la Cour EDH en matière climatique est à cet égard emblématique⁵²⁹. La Cour EDH, contrairement à la position qu'avait prise le Tribunal fédéral suprême suisse qui avait rejeté leur recours, fait droit au recours dont elle était saisie et juge que, en l'espèce, la Suisse avait outrepassé les limites de sa marge d'appréciation et manqué aux obligations positives imposées par l'article 8 de la Convention EDH (droit au respect de la vie privée) en s'abstenant de fixer des objectifs clairs et mesurables en matière de réductions nationales des émissions de gaz à effet de serre. Dans son arrêt, la Cour souligne la logique de temps long de cette problématique : « *la répartition intergénérationnelle de l'effort revêt une importance particulière, tant pour les différentes générations de personnes vivant actuellement que pour les générations futures. (...) En s'engageant au titre de la CCNUCC, les États parties ont contracté l'obligation de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures (...). Dans ce contexte, compte tenu des perspectives d'aggravation des conséquences qui pèseront sur les générations futures, le point de vue intergénérationnel met en exergue le risque inhérent à la prise de décision politique dans ce domaine, c'est-à-dire le fait que les intérêts et préoccupations de court terme pourraient l'emporter et prendre le pas sur le besoin impérieux d'une prise de décisions viables, risque particulièrement sérieux et justifiant plus encore l'existence d'une possibilité de contrôle juridictionnel* » (par. 420). La Cour EDH juge que « *Conformément aux engagements internationaux pris par les États membres, spécifiquement (...) l'Accord de Paris (...), les États contractants doivent mettre en place la réglementation et les mesures nécessaires pour prévenir une augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère terrestre (...)* » (par. 546) et que, si « *chaque État est appelé à définir sa propre trajectoire* » (par. 547), « *la Convention exige de chaque État contractant qu'il prenne des mesures en vue d'une réduction importante et progressive de ses niveaux d'émission de GES, aux fins d'atteindre la neutralité nette, en principe au cours des trois prochaines décennies* » (par. 548) :

528. Síofra O'Leary, « La contribution récente de la CEDH à la protection de l'environnement et des générations futures », Titre VII [en ligne], n° 13, *L'environnement*, novembre 2024.

529. Deux autres arrêts de Grande chambre ont été rendus le même jour en lien avec les contentieux climatiques, précisant les conditions de recevabilité des requêtes. L'arrêt *Carême c. France* (n° [7189/21](#)) a trait à la plainte de l'ancien résident et maire de la commune de Grande-Synthe, qui soutenait que l'action de la France en matière de lutte contre le réchauffement climatique est insuffisante, dénonçant à cet égard une violation de l'obligation de garantir le droit à la vie et le respect de la vie privée et familiale et du domicile ; eu égard au fait que le requérant ne justifiait d'aucun lien pertinent avec la commune de Grande-Synthe et que, de surcroît, il ne vivait plus en France, la Cour a considéré qu'il ne saurait prétendre, sous aucun des volets de l'article 2 ou de l'article 8, à la qualité de victime aux fins de l'article 34 de la Convention, et ce indépendamment de la qualité dont il se prévaut (que ce soit celle de citoyen ou celle d'ancien résident de Grande-Synthe). Dans l'arrêt *Duarte Agostinho et autres c. Portugal* (n° [39371/20](#)), des ressortissants portugais âgés de 10 à 23 ans soutenaient que les émissions de gaz à effet de serre produites par 33 États membres contribuent au réchauffement climatique ; la requête a été déclarée irrecevable pour défaut d'établissement de la juridiction territoriale de certains États défendeurs.

« Ces mesures doivent tout d'abord être intégrées dans un cadre réglementaire contraignant au niveau national, puis être mises en œuvre adéquatement. Les objectifs et les calendriers pertinents doivent faire partie intégrante du cadre réglementaire interne et servir d'assise aux mesures d'atténuation générales et sectorielles » (par. 549). La Cour, donc, déduit des exigences de la convention, à la lumière de l'accord de Paris, que les objectifs fixés par l'État, y compris les objectifs intermédiaires et donc la trajectoire que ces objectifs intermédiaires dessinent, doivent être juridiquement contraignants, ce qu'il revient au juge national de vérifier, mais qu'il n'appartient aux juges ni de se prononcer sur le niveau de ces objectifs ni sur la nature des mesures concrètes à prendre pour en assurer le respect. Elle développe ainsi un raisonnement très convergent avec celui suivi par le Conseil d'État dans l'affaire *Commune de Grande-Synthe* puisque si elle retient que la trajectoire vers la neutralité carbone à l'horizon 2050 doit être juridiquement opposable, elle juge que c'est à la Suisse qu'il appartient de définir cette trajectoire et les mesures à prendre pour la mettre en œuvre.

La Cour internationale de justice elle-même est saisie de cette question, une demande d'avis consultatif sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques ayant été introduite par l'Assemblée générale de l'ONU⁵³⁰ le 12 avril 2023, à la suite d'une résolution adoptée le 29 mars 2023 soutenue par 121 États membres. Cette affaire soulève explicitement la question des droits des générations futures. La demande d'avis pose en effet deux questions à la Cour internationale de justice : (i) les obligations des États en droit international contre les émissions de gaz à effet de serre à l'égard des générations présentes et futures ; (ii) les conséquences juridiques pour les États dont les actes ont causé des dommages significatifs au système climatique et à l'environnement notamment pour les petits États insulaires en développement et les générations futures. L'avis devrait être rendu d'ici la fin de l'année 2025⁵³¹. Même si l'avis de la Cour n'aura qu'une portée consultative, il aura à l'évidence une grande signification, ne serait-ce que par son impact mondial.

En France, la Charte de l'environnement a donné une portée juridique à la notion de générations futures (v. partie 1.1.1), puisque son dernier considérant prévoit que « les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures (...) à satisfaire leurs propres besoins ».

Le Conseil constitutionnel a jugé que l'ensemble des dispositions de la Charte de l'environnement a valeur constitutionnelle (décision n° [2008-564 DC](#), 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*). Il en a notamment déduit que la protection de l'environnement, « patrimoine commun des êtres humains », constituait un objectif de valeur constitutionnelle (décision n° [2019-823 QPC](#), 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*). Dans sa jurisprudence la plus récente, le Conseil constitutionnel a été amené à préciser la portée de la mention des générations futures dans le préambule de la Charte : d'une part, il a jugé qu'il en résulte que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des

530. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230412-app-01-00-fr.pdf>

531. <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/187>

générations futures à satisfaire leurs propres besoins (décision n° [2022-843 DC](#), 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence sur la protection du pouvoir d'achat*⁵³²) ; d'autre part, en précisant qu'« [i]l découle de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard » (décision n° [2023-1066 QPC](#), 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres*)⁵³³. La prise en compte d'une forme de droit des générations futures peut ainsi être appréhendée comme un principe d'action transversal, en ce qu'il précise le cadre supérieur dans lequel s'inscrit l'action du législateur, qui doit prendre en compte dans le présent les intérêts des générations futures dès lors que des choix présents sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur leur capacité future à satisfaire à leurs propres besoins – sans créer toutefois en faveur des générations futures des droits subjectifs autonomes de ceux des générations présentes, ce qui paraît sage compte tenu du flou qui entoure presque nécessairement la notion même de générations futures.

C'est donc d'abord au législateur qu'il appartient de concrétiser l'interdépendance entre les générations. Cette question de l'interdépendance des générations (synthétisée par la formule d'Antoine de Saint-Exupéry dans *Terre des hommes*, selon laquelle « nous n'héritons pas de la terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants »), n'est évidemment pas neuve mais la prise en compte des défis environnementaux, terrain d'élection de cette reconnaissance au regard des conditions d'habitabilité de la planète⁵³⁴, lui donne une acuité nouvelle compte tenu de leur

532. En l'espèce, les dispositions contestées, prévoyant que le maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant et son installation sur le site portuaire du Havre est possible lorsqu'il est nécessaire d'augmenter les capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié, ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz, sauf à méconnaître l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

533. En l'espèce, il n'a pas censuré la disposition litigieuse, jugeant qu'elle ne reportait pas la charge de la gestion des déchets nucléaires sur la seule génération future. Cette décision marque également la première mention des « autres peuples » dans la jurisprudence constitutionnelle, ce qui traduit, selon la doctrine, le fait que le législateur doit être soucieux des effets « transgénérationnels » de ses décisions, mais également de ses effets « transfrontaliers ».

534. Ainsi, la [résolution n° 2396](#) du 29 septembre 2021 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reconnaît « la responsabilité particulière des générations présentes envers les générations futures. Les dommages irréversibles à l'encontre de la nature et les effets à court et à long termes de la crise climatique auront un impact négatif sur les générations futures qui doivent être protégées en conséquence. Afin de consacrer le principe de responsabilité, d'équité et de solidarité transgénérationnelles, de nouveaux droits et devoirs s'imposent. Ainsi, l'Assemblée soutient la reconnaissance d'un droit des générations futures à un environnement sain et de devoirs de l'humanité envers le vivant. Parmi ces devoirs, celui de non-régression répond à l'exigence d'équité transgénérationnelle en constituant un obstacle à la dégradation croissante de l'environnement et en garantissant une sécurité juridique au droit de l'environnement ». Un principe d'équité intergénérationnelle a également été récemment posé dans le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal adopté en 2022, dans une rédaction plus large : « La mise en œuvre du cadre devrait être guidée par le principe de l'équité intergénérationnelle, qui vise à répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs, et à assurer une participation significative des jeunes générations aux processus décisionnels à tous les niveaux » ; ce Cadre mondial, par les objectifs qu'il fixe, est considéré comme l'équivalent, sur les enjeux de biodiversité, de l'accord de Paris sur le climat.

place évidemment centrale dans cette interdépendance entre les générations. Celle-ci ne s'y réduit toutefois pas exclusivement, comme souligné plus haut. En l'état actuel du droit, il ne saurait donc être déduit de la prise en compte des générations futures ni une forme de hiérarchisation implicite entre normes constitutionnelles ni d'arbitrage préétabli qui se substituerait à l'appréciation du législateur. Le « Pacte pour l'avenir » adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 22 septembre 2024, qui s'accompagne notamment d'une « Déclaration sur les générations futures », embrasse ainsi l'ensemble des politiques publiques (en réaffirmant notamment les objectifs du développement durable)⁵³⁵. L'attention portée aux générations futures consiste en effet à préserver autant que possible leur liberté de choix pour satisfaire leurs propres besoins selon ce que seront leurs propres priorités, ce qui implique qu'elle ne soit pas remise en cause ou annihilée par les choix du présent. La façon de traduire concrètement cette exigence intergénérationnelle implique ainsi d'autres branches du droit que le seul droit de l'environnement, appelant chacune une expertise spécifique⁵³⁶.

- La question de la préservation dans le temps des interdépendances, non seulement entre les générations mais aussi entre les sociétés humaines⁵³⁷ et leur environnement, se retrouve également dans d'autres réflexions juridiques, notamment à propos de la reconnaissance des **biens communs**, ou des « communs », ou de **droits conférés à la nature ou à certaines de ses composantes** – évoqués dans l'étude annuelle sur la souveraineté. Cette question s'est posée notamment devant les juges en France et en Europe mais aussi dans d'autres régions du monde.

Le droit des communs pose plus spécifiquement la question de la gestion dans le temps des ressources partagées⁵³⁸. Les « communs » renvoient plus particulièrement à « *un tiers secteur, entre l'État et le marché, à des biens ni publics ni privés relevant d'une exploitation et d'un usage collectif* »⁵³⁹. Ces notions sont utilisées dans la doctrine tantôt pour tenter de catégoriser des régimes existants sous cet angle, tantôt pour souhaiter la formalisation d'une nouvelle forme de propriété, ce qui renvoie alors *in fine* au choix du législateur. Au niveau international, la protection collective des « biens communs mondiaux »⁵⁴⁰ peut se retrouver dans des initiatives telles que la Convention sur l'eau de 2018 qui consacre notamment le principe d'une « bonne gestion des eaux transfrontières ». Ainsi que le Conseil d'État l'a souligné dans son étude sur la souveraineté, cette recherche d'une action coordonnée des souverainetés au bénéfice de tous gagnerait à être poursuivie, notamment en matière de protection de la biodiversité, dans une logique de temps long.

535. <https://www.un.org/fr/summit-of-the-future/pact-for-the-future>

536. Cf. l'étude de l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ), *Droit(s) des générations futures*, op. cit.

537. Dans sa décision n° 2023-1066 QPC précitée, le Conseil constitutionnel intègre aussi la capacité des autres peuples à répondre à leurs propres besoins.

538. À la suite notamment des travaux d'Elinor Ostrom (*Governing the commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990).

539. Philippe Yolka, « Prendre "les communs" au sérieux » in *AJDA* 2016, p. 1.

540. Les « biens communs mondiaux » sont des biens accessibles à tous (critère de non-exclusivité) et dont tout un chacun peut bénéficier à volonté sans que cela ne soit jamais au détriment d'autrui (critère de non-rivalité).

La question de la possibilité d'attribuer des droits à la nature ou à certaines de ses composantes en vue de la préserver plus durablement et plus efficacement soulève de redoutables difficultés de principe et fait pour l'instant l'objet de réponses très contrastées suivant les pays. Cette reconnaissance, là où elle existe, prétend dépasser l'approche juridique classique, faisant de l'humain le seul sujet de droit, considérée comme trop anthropocentrée, en privilégiant une approche « écocentrée » en mettant notamment en avant l'interdépendance existant entre les êtres humains et le milieu naturel ainsi que les défis majeurs qui se posent aujourd'hui quant à la préservation de celui-ci⁵⁴¹. La reconnaissance de droits de la nature s'est développée dans certains pays d'Amérique latine (cf. encadré n° 14) et a aussi été envisagée localement, par exemple en Inde, au Canada, aux États-Unis ou en Nouvelle-Zélande, souvent en lien avec la protection des savoirs autochtones et des populations locales. En Europe, une initiative en ce sens a été réalisée par le législateur espagnol, qui a accordé la personnalité juridique à la « *Mar Menor* », en Murcie, lagune soumise à de fortes pressions anthropiques (perturbations d'origine humaine). Des réflexions existent par ailleurs au niveau local, par exemple à propos du Rhône – constitution d'une « assemblée populaire du Rhône » en Suisse⁵⁴² – ainsi que pour la Seine⁵⁴³ ou la Loire⁵⁴⁴.

La protection de la biodiversité soulève des enjeux éthiques et interroge la façon dont les systèmes juridiques y répondent⁵⁴⁵. La reconnaissance de droits ou d'une personnalité juridique à des entités naturelles n'est toutefois qu'une formule possible parmi d'autres, qui comporte un certain nombre de difficultés juridiques et philosophiques et suppose à tout le moins au préalable de bien identifier la portée et les conséquences d'une telle reconnaissance. À cet égard, il ne s'agit pas de conférer des droits que les entités naturelles s'opposeraient entre elles mais de traiter des relations entre l'homme et l'environnement. Dans les pays où elle a eu lieu, cette reconnaissance repose d'ailleurs sur un acte de droit positif (norme constitutionnelle, loi...), donc d'un choix politique, dans le cadre d'un système juridique qui reste par définition une construction humaine. Ce faisant, il s'agirait de créer une nouvelle catégorie juridique consistant à ne plus assimiler ces entités à des biens⁵⁴⁶. L'objectif

541. Cf., comme jalon historique, l'article du juriste américain Christopher D. Stone, « Should trees have standing ? Toward legal rights for natural objects », in *Southern California Law Review* 45, 1972, pp. 450-501.

542. L'association suisse id-eau (imagination durable pour l'eau douce), créée en 2018 pour la reconnaissance des « droits de la nature » afin que « *les écosystèmes deviennent des sujets de droit et pour qu'ils puissent exister pour eux-mêmes* », a lancé un « appel du Rhône pour la reconnaissance d'une personnalité juridique » du fleuve qui s'est notamment traduit par la mise en place d'une « assemblée populaire du Rhône » (25 personnes habitant sur le bassin versant du fleuve en Suisse et en France, tirées au sort).

543. Convention citoyenne lancée par la Ville de Paris en avril 2025 afin de « réfléchir à l'attribution d'une personnalité juridique » au fleuve Seine.

544. Initiée par le POLAU en 2019, la démarche vise à mettre en place un « parlement de la Loire » dans le cadre d'une « posture plus "écocentrée" que "anthropocentrée" » : plusieurs collectivités, institutions ou associations se sont associées à cette démarche ou ont fait part de leur intérêt.

545. Cf. Patrick Blandin, Frédéric Ducarme, Damien Marage, *Convivialités : l'alliance avec la nature*, Éditions de l'Atelier, 2023.

546. Une telle reconnaissance, par les effets induits recherchés, doit ainsi être regardée comme touchant aux catégories juridiques du droit civil : CE, 31 mai 2024, *Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie*, n° 492621, jugeant que la province des îles Loyauté n'était pas compétente pour instituer un régime juridique des « entités naturelles sujets de droit », alors même qu'elle est compétente en matière de préservation de l'environnement, dès lors que le domaine du droit civil relève de la compétence désormais attribuée à la Nouvelle-Calédonie et non aux provinces.

recherché est notamment de créer ou renforcer l'existence d'obligations positives et transversales couvrant l'ensemble des activités humaines susceptibles de porter atteinte aux entités naturelles en question⁵⁴⁷. Cela a conduit plusieurs auteurs⁵⁴⁸ ou acteurs associatifs, favorables à l'objectif affiché, à s'interroger sur l'apport d'une telle reconnaissance par rapport aux outils déjà existants dans le système juridique pour protéger la nature eu égard aux incertitudes voire aux risques qu'elle comporte. Notamment, l'un des principaux enjeux sous-jacents à la reconnaissance d'une personnalité juridique à des entités naturelles est celui de l'accès aux tribunaux et de l'intérêt à agir d'individus ou groupes d'individus érigés en représentants de ces entités – alors même que cet accès est déjà largement reconnu en droit français, notamment par le biais des associations agréées de protection de l'environnement ; c'est ce qu'illustre notamment la focalisation actuelle des débats sur la reconnaissance de « droits » concernant, de façon ponctuelle, un fleuve ou une masse d'eau, comme artefact juridique destiné à dépasser la diversité des régimes juridiques applicables à une telle entité à travers l'organisation de sa représentation institutionnelle⁵⁴⁹. Or, même dans ces cas ponctuels, il semble possible d'améliorer la protection et la gouvernance globale d'une entité naturelle sans passer par la reconnaissance d'une personnalité juridique – y compris en conférant une possibilité d'action à une personne reconnue d'utilité publique qui serait plus spécifiquement chargée de veiller à la protection d'un élément de la nature tel qu'un cours d'eau. Inversement, une telle reconnaissance ne saurait seulement être appréhendée comme une simple technique juridique : l'enjeu de la représentation renvoie à la manière de concilier des enjeux environnementaux entre eux et avec les activités humaines, c'est-à-dire de déterminer les choix sur les équilibres jugés pertinents même dans une logique de protection renforcée⁵⁵⁰, et à la nécessité de rester dans le cadre d'une approche scientifique. Conférer des « droits à la nature » pourrait en effet introduire un biais consistant à aborder la nature sous un prisme essentiellement normatif et à passer d'une nature appréhendée dans sa réalité concrète, notamment scientifique, avec

547. Frédéric Rolin « Donner des droits à la nature : quels droits et pour quelle nature ? » in *RDP* 2024 n° 3, pp. 22-26.

548. Selon Laurent Neyret : « *On est enclin à penser que ce n'est pas tant le statut juridique de l'environnement qui importe, entre droits de l'homme ou droits de la nature, que la reconnaissance des devoirs de l'homme à l'égard de l'environnement. Une telle responsabilité écologique existe d'ores et déjà, notamment en France* » (« Accorder des droits à la nature est illusoire », *Le Monde*, 30 mars 2017). Julien Bétaille, « Des droits pour la nature, un nouveau mirage juridique », in « *L'arbre, l'homme & le(s) droit(s)* », *Revue méditerranéenne de droit public* n° 10, 2019, Éditions L'Épitoje, p. 77.

549. Voir à ce propos Marion Chapouton, Norbert Foulquier et Frédéric Rolin, *La personnalité juridique de la Seine*, étude du GRIDAUH, juin 2023 : cette étude indique que la reconnaissance d'une telle personnalité juridique, dans une logique de meilleure intégration des enjeux environnementaux relatifs à la Seine, devrait résulter d'une décision politique à même de définir le périmètre des « droits » qui seraient ainsi reconnus et, en particulier, le type de structure qui serait chargée de représenter le fleuve (l'étude évoquant la création d'une personne morale de droit public *sui generis*) : <https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u473/La%20personnalit%C3%A9%20juridique%20de%20la%20Seine%20-%2021%20juin%202023.pdf>

550. Par exemple, s'agissant d'un fleuve, il peut s'agir de s'interroger sur le « bon » équilibre entre la continuité écologique et le maintien de lacs de barrage ou de lacs-réservoirs, comme sur la Seine, destinés à prévenir les inondations mais aussi à venir au soutien d'étiage dans un contexte de changement climatique ; de même, si l'artificialisation des berges peut être regardée comme une atteinte aux « droits » du fleuve, la question se pose de la façon de traiter l'urbanisation existante (faut-il la remettre en cause ? jusqu'où ?), ces choix ayant une forte dimension politique et n'appelant pas de réponse simple.

toute la complexité associée à la biodiversité, à un discours sur ce qu'elle *devrait* être à partir de visions, plus ou moins idéalisées, que l'on est susceptible d'en avoir (le risque étant que le juge soit alors sollicité pour trancher entre des visions différentes de la nature, pouvant être fantasmées, alors que le sujet est celui de sa connaissance scientifique)⁵⁵¹ ; la question est d'autant plus délicate que la distinction entre la protection et la transformation de la nature ne repose pas toujours sur une frontière claire ou étanche. Il est donc essentiel, en tout état de cause, que les débats doctrinaux juridiques sur ces sujets, en cours d'évolution, se fassent en lien avec les scientifiques.

En France, en l'état actuel de notre droit, y compris à l'aune du cadre européen, le Conseil d'État ne propose pas d'aller jusqu'à une reconnaissance de droits à la nature ou à ses composantes, ce qui n'apparaît ni nécessaire (compte tenu des outils qui existent déjà et des améliorations possibles dans la protection des entités naturelles sans passer par cette reconnaissance) ni même approprié eu égard aux risques d'insécurité et de bouleversements que présenterait une telle évolution.

Encadré n° 14

Quelques positions prises par les juridictions à travers le monde

Sur la reconnaissance de droits des générations futures

La diversité des traditions et systèmes juridiques des États conduit à des approches très différentes s'agissant de la reconnaissance des droits des générations futures et de droits à la nature.

Dans beaucoup d'États, **la prise en compte des générations futures est inscrite au plus haut niveau de la hiérarchie des normes**. C'est par exemple le cas en Italie⁵⁵², au Portugal⁵⁵³, en Allemagne⁵⁵⁴ ou encore au Japon⁵⁵⁵. Ce concept n'est en revanche pas consacré comme tel dans la législation de pays comme la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche ou l'Espagne.

551. D'où un paradoxe qui consisterait à réintroduire une forme d'anthropomorphisme au nom d'une remise en cause de l'anthropocentrisme du cadre juridique.

552. Article 9 de la Constitution italienne : « *La République (...) protège l'environnement, la biodiversité et les écosystèmes, y compris dans l'intérêt des générations futures* ».

553. L'article 66 de la Constitution portugaise consacre le principe de « solidarité intergénérationnelle ». De plus, la loi fondamentale sur l'environnement oblige à « *utiliser et valoriser les ressources naturelles et humaines de manière rationnelle et équilibrée afin de garantir leur préservation pour les générations présentes et futures* » : article 3 b) de la loi n° 19/2014.

554. La Loi fondamentale allemande consacre le principe de la protection de l'environnement et du climat (*Klimaschutzgebot*) à l'article 20a, qui dispose : « *assumant sa responsabilité pour les générations futures, l'État protège également les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et par l'exercice des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans le respect de la loi et du droit* ».

555. La prise en compte des générations futures est garantie par l'article 11 de la Constitution japonaise. De plus, la Loi fondamentale pour l'environnement de 1993 pose pour principe que les bienfaits de l'environnement « *doivent profiter à la génération actuelle et être transmis à la génération future* ».

Par ailleurs, à l'instar de la France, les **cours suprêmes de plusieurs États** ont été amenées à se prononcer sur des affaires dans lesquelles étaient invoqués les droits des générations futures à l'occasion de contentieux climatiques. À titre d'exemples :

- La **Cour suprême des Pays-Bas**, dans sa décision ***Urgenda*** du 20 décembre 2019⁵⁵⁶, a ordonné à l'État néerlandais de réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990, afin de respecter les articles 2 et 8 de la Cour EDH, estimant que l'inaction de l'État contre le changement climatique constituait une violation des obligations de protection des droits fondamentaux des individus, y compris des générations futures ;
- La **Cour suprême d'Irlande**, par une décision du 31 juillet 2020⁵⁵⁷, a annulé le plan national d'atténuation des émissions de GES et enjoint l'adoption d'un nouveau plan ;
- La **Cour constitutionnelle allemande**, dans une décision du 24 mars 2021⁵⁵⁸ dans laquelle elle a jugé que si le gouvernement dispose d'une large marge d'appréciation dans la mise en œuvre du principe constitutionnel de protection de l'environnement et du climat, les dispositions de la loi relative à la protection du climat du 12 décembre 2019 (*Klimaschutzgesetz*) relatives aux objectifs nationaux pour protéger le climat ainsi que le volume des émissions annuelles permis jusqu'en 2050 ne respectent pas les droits fondamentaux des générations futures, en reportant sur elles une charge disproportionnée de réduction des émissions. La Cour constitutionnelle allemande a ainsi enjoint au législateur de réglementer plus en détail les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les périodes postérieures à 2030 ;
- En novembre 2023, la **Cour d'appel de Bruxelles** a confirmé la décision rendue par le tribunal de première instance de Bruxelles en juin 2021 dans l'affaire « Climat » (*Klimaatzaak*)⁵⁵⁹, condamnant l'État belge, la région flamande et la région bruxelloise pour inaction climatique en l'absence de mesures suffisamment ambitieuses pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, afin d'assurer l'effectivité de la protection des droits humains (droit à la vie et au droit au respect de la vie privée). La Cour a enjoint aux autorités de prendre les mesures appropriées pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire belge de minimum 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ;
- La **Cour constitutionnelle de Corée du Sud**, par un arrêt du 29 août 2024⁵⁶⁰, a jugé que l'une des dispositions de la loi Climat sud-coréenne de 2021 sur la neutralité carbone et la croissance verte, en ce qu'elle ne précisait pas la trajectoire à suivre pour la période 2031-2049 s'agissant de la réduction des émissions de GES, méconnaissait les principes constitutionnels, notamment le droit à un environnement sain.

556. Cour suprême des Pays-Bas, 20 décembre 2019, *Pays-Bas c. Fondation Urgenda*, 19/00135.

557. Cour suprême d'Irlande, 31 juillet 2020, *FIE c. Irlande*.

558. Cour constitutionnelle fédérale allemande, 24 mars 2021, n° 1 BvR 2656/18.

559. Cour d'appel de Bruxelles, 30 novembre 2023, 2^e chambre F, ASBL *Klimaatzaak*.

560. Cour constitutionnelle de la République de Corée, 29 août 2024, *Woodpecker et a. c. République de Corée*.

Sur la reconnaissance de droits à la nature ou ses composantes

– En **Colombie**, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle reconnaît depuis plusieurs décennies l'obligation de transmettre l'héritage naturel aux générations futures⁵⁶¹. Dans une décision du 5 avril 2018⁵⁶², la Cour suprême, soulignant à nouveau l'importance de la protection des droits des générations futures, a reconnu l'Amazonie colombienne comme une entité titulaire de droits, pouvant bénéficier de mesures de protection, permettant aux citoyens de saisir la justice colombienne pour en assurer la défense. D'autres éléments naturels avaient déjà été reconnus comme sujets de droit par le législateur (par exemple, le fleuve Ranchería⁵⁶³) voire par le juge lui-même (par exemple, le fleuve Atrato⁵⁶⁴).

– En **Équateur**, la Constitution protège la nature en tant que sujet de droit. Son article 10 dispose ainsi que « *La nature est sujet de ces droits reconnus par la Constitution.* » Son chapitre 7 régit les « droits de la nature » (droit au respect de son existence, au maintien et à la régénération de ses cycles vitaux, droit à la restauration, prise de mesures préventives et restrictions des activités pouvant conduire à l'extinction d'espèces, à la destruction d'écosystèmes ou l'altération permanente des cycles naturels, etc.). Son article 88 consacre le mécanisme de ***l'acción de protección***, qui permet aux citoyens de saisir directement le juge constitutionnel pour défendre les droits reconnus dans la Constitution, dont les droits de la nature.

– En **Bolivie**, l'article 33 de la Constitution protège le droit à un environnement sain, dont l'exercice doit « *permettre aux individus et aux communautés des générations présentes et futures, ainsi qu'aux autres êtres vivants de se développer normalement et durablement* ». La Constitution consacre des mécanismes de protection de la nature. Ainsi, son article 34 permet à toute personne d'agir en défense du droit à l'environnement et son article 135 autorise les recours contre les atteintes aux « droits et intérêts collectifs » environnementaux (*l'acción popular*). De plus, la loi n° 71 du 21 décembre 2010 reconnaît la Terre comme un « sujet collectif d'intérêt public » doté de droits spécifiques, notamment le droit à la vie, à la diversité, à l'eau, à l'air propre, à l'équilibre et à la restauration.

– Le **Brésil** consacre la protection des générations futures à l'article 225 de sa Constitution et a reconnu l'existence de droits conférés à la nature à travers plusieurs décisions de justice ou l'adoption de normes locales. Par exemple, en 2018, la municipalité de Paudalho (État du Pernambouc) a reconnu à la

561. V. par exemple Cour constitutionnelle de Colombie, 17 juin 1992, T-411 : « *la pollution des rivières et des mers, la disparition progressive de la faune et de la flore, l'atmosphère irrespirable de nombreuses grandes villes à cause de la pollution, la disparition de la couche d'ozone, l'effet de serre, le bruit, la déforestation, l'augmentation de l'érosion, l'utilisation de produits chimiques, les déchets industriels, les pluies acides, [...] l'appauvrissement des banques de gènes de la planète, etc., sont des questions tellement vitales qu'elles méritent une décision ferme et unanime de la part de la population mondiale. En effet, le patrimoine naturel d'un pays, comme son patrimoine historique et artistique, appartient aux personnes qui y vivent, mais aussi aux générations futures, car nous avons l'obligation et le défi de transmettre à nos descendants l'héritage que nous avons reçu dans des conditions optimales* ».

562. Décision STC 4360-2018.

563. Loi 2415 du 8 août 2024.

564. Cour constitutionnelle de Colombie, 10 novembre 2016, T-622.

source d'eau naturelle de San Severino Ramos « *le droit d'exister, de prospérer et d'évoluer.* » En 2023, la municipalité de Guajará-Mirim (État de Rondônia) a reconnu « *les droits intrinsèques du fleuve Laje – Komi Memen, comme entité vivante et sujet de droits, ainsi que tous les cours d'eau et êtres vivants qui existent en lui naturellement ou avec qui il interagit* ».

– En **Argentine**, le droit ne reconnaît pas la personnalité juridique de la nature ou de ses composantes, mais l'article 41 de la Constitution, qui protège le droit à un environnement sain, précise que les activités productives doivent répondre aux besoins présents « *sans mettre en danger ceux des générations futures ; et ont le devoir de les préserver* ». Des décisions de justice ont également reconnu la responsabilité de l'État en matière environnementale. Par exemple, en 2008, la Cour a notamment ordonné aux autorités de nettoyer la rivière Matanza-Riachuelo, fortement polluée, de définir un plan global d'assainissement et de restauration de l'environnement et de prévenir de futurs dommages, afin d'améliorer la qualité de vie de la population du bassin ⁵⁶⁵.

– En **Inde**, une décision de justice a reconnu comme sujets de droit certaines composantes de l'Himalaya, notamment des glaciers ⁵⁶⁶.

– Au **Canada**, la municipalité de Minganie (Québec) a adopté, en 2021, une résolution reconnaissant la personnalité juridique et conférant des droits à la rivière Magpie – Mutehekau Shipu.

– En **Nouvelle-Zélande**, le législateur a conféré des droits aux populations autochtones en vue de la préservation de certaines composantes de la nature (rivière Waikato, rivière Waipa, par exemple), allant jusqu'à la reconnaissance d'une personnalité morale au parc national de Te Urewera ou au fleuve Whanganui.

– De manière plus circonscrite, en Europe, l'**Espagne** a accordé la personnalité juridique à la lagune de la « Mar Menor » et son bassin en 2022 ⁵⁶⁷ par une loi qui attribue à la lagune des droits fondamentaux, notamment le droit à la protection, à la conservation, à l'entretien, à la restauration, ainsi qu'à exister comme écosystème et à évoluer naturellement.

Les différents cas qui viennent d'être mentionnés soulignent tout à la fois l'importance de la norme juridique dans la prise en compte du temps long, mais aussi les conditions ou limites d'une telle prise en compte.

565. Cour suprême d'Argentine, 8 juillet 2008, *Mendoza Beatriz Silva et al.*

566. [Haute cour de l'Uttarakhand, 30 mars 2017, Union of India v. Lalit Miglani, 2017 SCC Utt 392.](#)

567. Loi 19/2022 du 30 septembre 2022 pour la reconnaissance de la personnalité juridique à la lagune de la mer mineure et son bassin.

Proposition n° 5 : anticiper les enjeux juridiques de temps long :

- mieux garantir la prise en compte des intérêts des générations futures par les autorités publiques en approfondissant les travaux sur la façon de faciliter juridiquement cette prise en compte ;
- développer les approches pluridisciplinaires (entre juristes et scientifiques notamment) sur les sujets liés à la protection de la nature et la biodiversité ;
- de manière générale, lorsqu'il est prévu de fixer de nouveaux objectifs chiffrés dans la loi, évaluer en amont, en particulier dans le cadre des études d'impact, la nécessité et la portée de ces objectifs, en distinguant notamment ce qui relève d'objectifs opposables et d'objectifs programmatiques.

2.1.2. Favoriser les conditions d'une décision publique mieux éclairée

Dans son étude de 2024 consacrée à la souveraineté, le Conseil d'État avait déjà souligné **l'importance d'éclairer la décision et l'action publiques par le savoir**, notamment universitaire, en complément des capacités de réflexion stratégique propres à l'État. La prise en compte des enjeux de temps long s'inscrit à plus forte raison dans cette exigence : d'une part, face à la pression de l'urgence et à la crise du consensus soulignées dans la première partie de la présente étude, il importe que les choix qui engagent la Nation sur le temps long soient fondés, dans la mesure du possible, sur des diagnostics reconnus, partagés et objectifs, y compris scientifiquement ; d'autre part, il convient de trouver un équilibre entre les processus démocratiques, seuls à même de légitimer le cap et les objectifs de long terme, et l'apport de l'expertise afin d'éclairer le processus de décision. Si l'expert scientifique ou technique doit rester indépendant du décideur politique et ne saurait se substituer à lui, il contribue aussi à ce que l'ensemble des données pertinentes puissent nourrir utilement le débat démocratique. Outre la mobilisation du savoir et de l'expertise, le recours aux méthodes plus spécifiques de la prospective participe également à cette dynamique.

a) Mieux mobiliser le savoir et l'expertise dans le processus de décision publique

La connaissance scientifique constitue un des piliers fondamentaux de la démocratie : non pas qu'il s'agisse de « dicter » des choix prédéterminés par la science (laquelle est au demeurant distincte de la question des choix moraux), mais de permettre la confrontation des opinions dans un cadre rationnel. La science joue un rôle essentiel pour éclairer l'ensemble des citoyens sur les défis de temps long auxquels nos sociétés sont confrontées. Elle met notamment en jeu aussi bien le savoir des chercheurs et des universitaires que l'expertise résultant de procédures de consultation spécifiques. Si la mobilisation du savoir et de l'expertise est une condition nécessaire, elle n'est bien sûr pas suffisante. Plusieurs formes d'expertise peuvent d'ailleurs coexister : si elle est généralement associée à une compétence

scientifique et/ou technique, il est également possible de mobiliser des « expertises d'usage » issues de la pratique, dans le cadre des dispositifs de participation du public, lorsqu'il s'agit d'anticiper les conséquences des politiques publiques sur le quotidien des citoyens.

Alors que l'époque du Plan était caractérisée par un fort tropisme technique et scientifique – au risque de sous-estimer les marges relevant de la décision politique –, **la déconnexion entre le savoir et l'expertise, d'un côté, et la décision publique, d'un autre côté**, apparaît aujourd'hui comme l'un des principaux risques affaiblissant la capacité de la puissance publique à penser et agir dans le temps long. Le rapprochement du monde des sciences et celui des décideurs publics, tout comme l'importance de la culture scientifique des citoyens, sont des facteurs déterminants pour concevoir des politiques publiques intégrant les enjeux de temps long.

- La mobilisation du savoir ne consiste pas à diffuser seulement des résultats « à dire d'experts », mais plus largement une **compréhension collective de ce qu'est la démarche scientifique** et la recherche d'un consensus coconstruit entre chercheurs. Le rapport à la science est un enjeu collectif qui, au-delà de la capacité à mieux intégrer les enjeux de temps long, sous-tend la vitalité de nos démocraties. Plusieurs problématiques déjà abordées par le Conseil d'État lors de précédentes études – notamment l'étude annuelle de 2024 sur la souveraineté et de celle de 2022 sur les réseaux sociaux – doivent ici être rappelées comme autant de conditions appuyant la place de science en démocratie. L'existence de courants conspirationnistes, entretenus notamment par les réseaux sociaux, constitue un phénomène appelant une attention particulière, en fragilisant la capacité de chacun à faire des choix éclairés par les données scientifiques : la crise sanitaire l'a particulièrement illustré et la mise en place d'un conseil scientifique indépendant⁵⁶⁸ n'a pas été de nature, en elle-même, à endiguer ce phénomène dans le contexte de la pandémie de Covid.

Dans cette perspective, le **renforcement des compétences scientifiques dès l'école primaire** est un enjeu déterminant, aussi bien pour transmettre une culture scientifique comme socle commun de connaissances que pour valoriser les métiers techniques et scientifiques et diversifier le recrutement dans les filières scientifiques, y compris au regard d'un risque de disparités entre filles et garçons⁵⁶⁹. Face à la baisse constatée

568. Un tel conseil scientifique, directement placé auprès du Président de la République, a pu d'ailleurs soulever des interrogations par rapport à l'expertise reconnue à d'autres autorités comme Santé publique France ou le Haut Conseil de la santé publique : Henri Bergeron, Olivier Borraz, Patrick Castel, François Dedieu, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020.

569. Selon la dernière enquête internationale *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) publiée en décembre 2024, la France est le pays où l'écart de performance entre filles et garçons en mathématiques en classe de CM1 est le plus important (https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/05/07/elisabeth-borne-veut-augmenter-le-nombre-de-filles-dans-les-etudes-scientifiques_6603761_3224.html). La ministre de l'éducation nationale a annoncé en mai 2025, un plan « filles et maths », destiné à porter de 42 % à 50 % leur nombre au sein de la spécialité « mathématiques » en terminale générale et à atteindre 20 % de filles dans chaque classe préparatoire scientifique en 2026 et 30 % en 2030. Selon l'Observatoire des Inégalités : « *la part des femmes ne progresse guère dans l'ensemble des formations d'ingénieurs, qui ne comptent en 2023 que 30 % de filles (contre 27 % en 2013). Au rythme actuel, l'égalité dans cette filière serait atteinte dans 70 ans...* » : <https://www.inegalites.fr/etudes-superieures-selon-le-sexe>.

du niveau des élèves dans ces domaines⁵⁷⁰, différents leviers doivent être activés, notamment : promouvoir l'enseignement des sciences dès le primaire, en intégrant davantage les méthodes pédagogiques développées en ce sens comme par exemple l'opération « la main à la pâte »⁵⁷¹ ; mieux valoriser les métiers techniques et scientifiques le plus tôt possible ; renforcer l'attractivité des métiers d'enseignants et la formation des professeurs (aujourd'hui 80 % des professeurs des écoles ne sont pas issus d'une filière scientifique ; la réforme du recrutement consistant à positionner le concours en fin de licence plutôt qu'en fin de master, prévoyant une formation de deux ans après le concours, doit être une occasion de développer les capacités à l'enseignement des sciences).

Au-delà de l'école, la mise en place d'actions visant à **soutenir la culture scientifique de l'ensemble de la population** participe aussi de façon déterminante à la consolidation de l'apport des sciences dans le processus de décision démocratique : ces actions ne relèvent pas exclusivement de la sphère publique, loin de là – qu'il s'agisse d'initiatives mobilisant les associations (comme l'opération « la nuit des étoiles »), des actions de sensibilisation scientifique dans le cadre de formations professionnelles, ou plus largement du rôle des médias dans la diffusion des connaissances scientifiques, même si les médias publics ont aussi une responsabilité particulière – et il importe pour la puissance publique d'assurer les conditions favorisant leur existence et leur développement.

Par ailleurs, un débat public permettant d'éclairer efficacement les choix de long terme suppose aussi de pouvoir **lutter contre les phénomènes de désinformation ou de cloisonnement**. À cet égard, les risques liés notamment à certains usages des réseaux sociaux, rappelés plus haut (cf. 1.2.1 et 1.2.2), sont paradoxalement entretenus par le recours à des algorithmes basés sur la science (faisant place à ce que Giuliano da Empoli a nommé les « ingénieurs du chaos »⁵⁷²).

Là encore, il importe de développer, notamment auprès des publics jeunes, un esprit critique pour savoir identifier les sources sûres, pour être en mesure de mettre en perspective la multiplication des « informations » de toute sorte dans une perspective plus large, y compris par l'intégration d'une dimension historique, distinguer l'opinion et le fait et se prémunir des biais introduits par l'intelligence artificielle, ce qui peut

570. Selon les résultats de l'enquête PISA de 2022, menée par l'OCDE, la France obtient un score de 474 points en culture mathématique : si ce score est légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE (472 points) et proche de celui de l'Allemagne et de l'Espagne, il s'agit là d'une baisse de 21 points par rapport aux résultats de l'étude PISA de 2018, ce qui marque une chute plus importante que celle observée dans les autres pays de l'OCDE ; la part des élèves en difficulté est notamment passée de 22,4 % à 29 % entre 2012 et 2022 : <https://www.education.gouv.fr/pisa-2022-la-france-ne-fait-pas-exception-la-baisse-generalisee-des-performances-en-culture-380205>

571. Cette opération, lancée en 1996 sous l'impulsion de Georges Charpak, fonctionne aujourd'hui par le biais d'une fondation.

572. Giuliano da Empoli, *Les ingénieurs du chaos*, Paris, Folio, 2019 : « *Le jeu démocratique traditionnel avait [...] une tendance centripète : gagnait celui qui réussissait à occuper le centre de l'échiquier politique. Le monde des physiciens fonctionne différemment. Ici, pour créer le consensus, le fait de mettre au point un projet politique capable de convaincre tout le monde compte beaucoup moins [...]. Dans une telle situation, l'objectif est désormais d'identifier les thèmes qui comptent pour chacun, pour ensuite les exploiter à travers une campagne de communication individualisée. La science des physiciens permet à des campagnes contradictoires de coexister en paix, sans jamais se rencontrer, jusqu'au moment du vote* » (p. 175).

se faire en mettant un place un **plan de formation et de sensibilisation** consacré à ces enjeux et bénéficiant d'un pilotage unifié ; cette action peut notamment mobiliser des outils à vocation pédagogique sous forme de concours vidéo ou de jeux vidéo⁵⁷³. Des actions d'éducation aux médias et à la citoyenneté numérique sont par exemple menées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ci-après ARCOM)⁵⁷⁴.

Il convient par ailleurs **d'assurer les conditions d'une information fiable** au service du débat démocratique, que ce soit par l'évaluation de la fiabilité des informations mises en ligne (*fact checking*) ou la régulation du marché de la publicité⁵⁷⁵. Le niveau européen est celui qui apparaît le plus pertinent et efficace pour réguler en tant que de besoin les réseaux sociaux : ainsi, le règlement 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE, dit règlement sur les services numériques (DSN) ou « DSA » (« *Digital Services Act* »), a pour objet de protéger les utilisateurs des plateformes en ligne de contenus illicites, dangereux ou préjudiciables⁵⁷⁶. En France, l'ARCOM est plus particulièrement chargée de superviser la mise en œuvre de ce règlement, en lien notamment avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Par ailleurs, la **lutte contre les ingérences étrangères et les stratégies d'influence** est un autre enjeu central dans un contexte de guerre informationnelle, où la manipulation de l'information est une arme utilisée pour déstabiliser de l'intérieur les processus démocratiques, à travers des procédés pouvant se développer à moindre coût – comme la capacité à entraîner les grands modèles de langage à partir de fausses informations diffusées en masse par des sites internet dédiés⁵⁷⁷. Le service de vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum) créé le 13 juillet 2021 et placé auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale⁵⁷⁸, a pour mission de détecter et caractériser les ingérences numériques étrangères, susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Ces défis ne sont certes pas spécifiques à la prise en compte du temps

573. Cf. proposition n° 9 de l'étude sur les réseaux sociaux : « *Établir un plan ambitieux d'éducation et de formation relatif à l'usage des réseaux sociaux destiné à tous les publics et mettre en place un pilotage unifié. Diffuser les outils existants et en créer de nouveaux notamment un jeu vidéo à vocation pédagogique qui sensibilise aux dangers des réseaux sociaux et informe les utilisateurs. Lancer une campagne de communication grand public permettant de faire prendre conscience de l'empreinte écologique ou carbone des réseaux sociaux notamment le visionnage de vidéos ou le livestream* ».

574. <https://www.arcom.fr/se-documenter/ressources-pedagogiques/education-aux-medias-et-citoyennete-numerique>

575. Proposition n° 2 de l'étude sur la souveraineté : « *Assurer les conditions d'existence d'une information fiable, indépendante et pluraliste : par des actions de lutte contre la désinformation (soutien aux acteurs du "fact checking", vigilance contre les ingérences étrangères, renforcement de la mise en œuvre de la directive sur les droits voisins en posant la question du "juste prix" à payer pour permettre aux plateformes d'accéder à des informations fiables et de qualité, poursuite du chantier de régulation du marché de la publicité ciblée, poursuite du dialogue avec les annonceurs pour permettre un investissement publicitaire responsable)* ».

576. Ce règlement est entré en vigueur pour les plus grandes plateformes en ligne et les très grands moteurs de recherche le 25 août 2023 et les obligations qu'il prévoit s'appliquent à toutes les plateformes et les intermédiaires en ligne qui offrent leurs services sur le marché européen depuis le 17 février 2024.

577. Voir par exemple les travaux de CheckFirst basé en Finlande : <https://checkfirst.network/resources/>.

578. Cf. le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021. Ce service a été créé à la suite de la « Task Force Honfleur » qui avait été mise en place en octobre 2020, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty.

long dans les politiques publiques, mais cette prise en compte peut se retrouver fragilisée lorsque les phénomènes de désinformation viennent perturber les horizons temporels de l'action publique.

Proposition n° 6 : favoriser une culture scientifique générale, en renforçant la formation scientifique et ce dès l'école primaire, notamment en développant des méthodes pédagogiques adaptées et en confortant en ce sens la formation des professeurs aussi bien lors de leur formation initiale (notamment dans le cadre de la réforme des modalités de recrutement des professeurs) que de leur formation continue. Développer des actions de formation et de sensibilisation spécifiques, y compris à l'usage des réseaux sociaux, pour tous les publics, et assurer la lutte contre les phénomènes de manipulations informationnelles.

• La présence d'une **représentation scientifique auprès des décideurs publics**, qui n'ont pas nécessairement eux-mêmes une formation scientifique poussée, est un autre levier. Elle est actuellement imparfaite. Un Conseil stratégique de la recherche a bien été institué auprès du Premier ministre par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche en lieu et place de l'ancien Haut Conseil de la science et de la technologie : son rôle est de « *proposer[r] les grandes orientations de la stratégie nationale de recherche* » (article L. 120-1 du code de la recherche). Plus récemment, un « conseil présidentiel de la science » a été mis en place en décembre 2023 auprès du Président de la République, faisant suite à une proposition de la mission de Philippe Gillet sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation⁵⁷⁹. Ces évolutions récentes marquent toutefois une double interrogation, sur le rattachement institutionnel adéquat au sein de l'exécutif et sur la fonction même de cette représentation scientifique : s'agit-il uniquement de préparer et suivre la stratégie nationale de la recherche, ou plus largement de fournir aux décideurs publics un appui pour synthétiser et décrypter les enjeux scientifiques, tels qu'ils peuvent ressortir de multiples canaux, dans leur champ d'action, en vue de mieux préparer la prise de décision ? À cet égard, la question se pose également pour les ministres, à l'instar de la pratique du Royaume-Uni ou de l'Allemagne où des scientifiques sont souvent placés auprès des ministres pour servir de relais avec la communauté et les enjeux scientifiques⁵⁸⁰. Si certains ministères techniques apparaissent déjà concernés – comme en matière de transition écologique, de défense ou de santé –, cette question vaut pour l'ensemble des ministères.

579. Cette mission constatait notamment une ambiguïté dans le pilotage de la stratégie de la recherche par rapport à d'autres instances comme le SGPI ; la mission recommandait la création non d'un organisme collégial mais d'un haut-conseiller à la science, placé auprès du Président de la République ou du Premier ministre, et la suppression du conseil stratégique de la recherche : Philippe Gillet, [Mission sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation](#), *op. cit.*, pp. 31 et suivantes.

580. Cf., en ce sens, Antoine Petit, Sylvie Retailleau, Cédric Villani, [Financement de la recherche](#), *op. cit.*, p. 59 (« Favoriser l'implication des chercheurs comme experts en appui aux politiques publiques »).

Compte tenu des évolutions institutionnelles récentes sur le pilotage même de la stratégie nationale de la recherche, le Conseil d'État n'appelle pas à de nouveaux changements immédiats sur ce point, tout en soulignant que ce pilotage ne peut se faire qu'en lien étroit avec le ministère chargé de la recherche. En revanche, une réflexion plus large devrait être conduite sur la façon de **mieux formaliser l'interface entre le savoir scientifique et les pouvoirs publics**. Celle-ci pourrait se faire soit en développant en ce sens les missions des conseils scientifiques mentionnés plus haut – dans une logique d'appui au Président de la République et au Gouvernement – soit en mettant en place des instances *ad hoc* jouant le rôle de conseiller scientifique, par exemple sur la base d'une proposition de plusieurs noms formulée par l'Académie des sciences ainsi que l'Académie des technologies. De même, des conseillers scientifiques pourraient être nommés auprès de chacun des ministres et une doctrine interministérielle élaborée pour préciser le périmètre dévolu à ce type d'appui – il ne s'agirait notamment pas de confier à un conseiller la contre-expertise de travaux scientifiques dépassant son champ de compétence technique, mais de pouvoir éclairer le ministre et les directeurs concernés sur la portée et les enjeux des travaux en lien avec les politiques publiques de temps long dont ils ont la charge.

Une piste possible est celle d'une plus grande mobilisation des instances scientifiques, notamment les académies. L'Académie des sciences, qui a été créée en 1666, « *contribue au progrès des sciences et de leurs applications* » à travers des fonctions d'études, de représentation de la recherche à l'étranger et de diffusion de la science dans le public⁵⁸¹. L'Académie nationale de médecine, héritière de l'Académie royale de chirurgie fondée en 1731, intervient plus spécifiquement dans le champ de la santé publique, soit d'elle-même, soit sur demande d'avis du Gouvernement⁵⁸². L'Académie des technologies, dont le statut est différent et la fondation plus récente, a quant à elle pour mission de « *conduire des réflexions, formuler des propositions et émettre des avis sur les questions relatives aux technologies et à leur interaction avec la société* »⁵⁸³. Ces institutions produisent des travaux complémentaires, parfois conjointement, qui contribuent au socle important de réflexions prospectives menées au sein de la sphère publique (cf. *supra* 1.3.1). Pour autant, **ces travaux gagneraient à être mieux articulés avec la temporalité du débat public et de la décision publique**, par exemple par la pérennisation de rendez-vous réguliers avec les parlementaires – notamment l'OPECST et la délégation à la prospective du Sénat – et des représentants du Gouvernement, ne serait-ce que pour mieux coordonner les réflexions sur les sujets d'actualité au regard de la prise en compte des enjeux de temps long. Dans la même logique, tout en respectant l'indépendance des académies, un processus d'échanges mériterait d'être formalisé avec le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan.

581. Cf. article 2 des statuts de l'Académie des sciences approuvés par décret du Président de la République du 31 janvier 2003.

582. Cf. art. 110 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

583. Article L. 328-2 du code de la recherche. L'Académie des technologies est un établissement public administratif national, créé en 2000 et placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche. Elle compte près de 380 membres issus d'horizons variés qui reflètent la diversité des technologies.

La **présence de scientifiques dans des instances appelées à être consultées** sur des projets de réforme ou des projets de texte constitue un autre levier important qu'il convient d'utiliser pleinement et de consolider. L'intérêt de cette présence est de créer un lien avec les parties prenantes, voire avec des citoyens eux-mêmes à l'image des États généraux de la bioéthique (cf. *supra* 2.1.1 b).

La **formation et la sensibilisation scientifique des fonctionnaires et décideurs publics** est par ailleurs un facteur déterminant pour faciliter la mobilisation des savoirs académiques et se familiariser avec les exigences de la démarche scientifique. Cela peut prendre notamment la forme de **modules dédiés dans les écoles de service public** qui ne sont pas spécifiquement attachés aux filières d'ingénierie ou aux filières techniques ; la mise en place, à l'INSP, d'un tronc commun de formation des fonctionnaires de niveau A+, est une opportunité en ce sens.

La **formation des élus** est également un enjeu fort dans cette perspective. Elle implique aujourd'hui près de 240 organismes agréés⁵⁸⁴. Au regard des réflexions en cours visant à allonger la durée de formation dont peuvent bénéficier les élus et à repenser les thématiques abordées⁵⁸⁵, la constitution de modules spécifiquement consacrés à la compréhension des problématiques scientifiques mérite d'être envisagée, à l'instar de la formation mise en place par l'ENS Rennes et Sciences Po Rennes à compter de septembre 2025⁵⁸⁶ : il s'agit d'un enjeu majeur à intégrer dans la perspective d'une meilleure coordination de l'offre de formation.

584. La formation des élus locaux recouvre le droit à la formation payé par le budget de la collectivité territoriale et un droit individuel à la formation des élus (DIFE) financé par une cotisation obligatoire de 1 % prélevée sur les indemnités de fonction et géré par la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre d'une convention triennale d'objectifs et de performance conclue avec l'État (cf., pour les communes, les articles L. 2123-12 et L. 2123-12-1 du code général des collectivités territoriales ; des dispositions similaires existent pour les autres collectivités territoriales). Toutes les formations en lien avec l'exercice du mandat doivent être dispensées par un organisme de formation agréé par le ministre chargé des collectivités territoriales, après avis du Conseil national de la formation des élus locaux : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/conseil-national-de-la-formation-des-elus-locaux-cnfel>.

585. Cf. le [rapport d'information](#) du député Stéphane Delautrette sur le statut de l'élu local, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 février 2025 (n° 933). Un allongement à 24 jours – au lieu de 18 jours actuellement – de la durée de congé de formation que peuvent prendre les élus locaux au cours de leur mandat est évoqué, ainsi qu'une intégration des thématiques émergentes comme la transition écologique, le numérique et la gestion des crises.

586. Sur les 120 heures que compte cette formation, il est prévu que quarante soient consacrées au module « science et gouvernance politique » : « À Rennes, un diplôme inédit pour renforcer la culture scientifique des élus locaux », *Ouest-France*, 9 mai 2025.

Proposition n° 7 : renforcer la représentation scientifique auprès des décideurs publics :

- par exemple en prévoyant la présence de conseillers ou de conseils scientifiques auprès du Président de la République et du Premier ministre voire de chacun des ministres dont le rôle, à préciser le cas échéant dans le cadre d'une doctrine interministérielle, serait notamment de développer les liens avec les institutions académiques et scientifiques ainsi que de relayer, synthétiser et assurer une veille des informations scientifiques relatives à un champ de politique publique ;
- en s'appuyant davantage sur les travaux des académies, à travers des temps d'échanges réguliers avec les parlementaires et les administrations, ainsi qu'avec le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan ;
- en développant la formation et la sensibilisation scientifique et des fonctionnaires et décideurs publics, que ce soit par le biais des écoles de service public ou par une action spécifique pour la formation des élus.

- L'importance de **partir de diagnostics les plus objectifs possibles** pour éclairer le décideur public renvoie aussi à la place de l'expertise issue d'**instances indépendantes** comme la Cour des comptes ou les différents hauts conseils, chacun avec son propre positionnement. Il s'agit de gagner en lisibilité et en visibilité quant au rôle et au périmètre d'intervention des instances chargées d'apporter une expertise indépendante, afin que leurs productions puissent mieux « embrayer » sur la décision publique.

La question du recours à des instances indépendantes, composées de personnalités qualifiées, se pose notamment en matière de finances publiques, en lien avec le principe de sincérité, s'agissant des prévisions macro-économiques servant de cadre de référence – à l'image du « conseil des sages » en Allemagne et du « *Centraal planbureau* » aux Pays-Bas (cf. encadré n° 8 « les outils de planification pluriannuelle chez certains de nos voisins européens »). Le **Haut Conseil des finances publiques** (HCFP) joue un rôle pivot qui pourrait être conforté (cf. *supra* 2.1.1). En matière de transition écologique en France, une réflexion pourrait aussi être menée sur le rôle du **Haut Conseil pour le climat** (ci-après HCC), sept ans après sa création, quant à l'intérêt d'élargir le champ de sa consultation – par exemple en lien avec le plan national d'adaptation au changement climatique – voire d'envisager un format similaire pour la prise en compte des **enjeux de biodiversité**. Un renforcement des canaux d'expression des instances d'expertise technique et/ou scientifique irait aussi dans le sens d'une meilleure visibilité de leurs travaux, même si cela suppose aussi des moyens en nombre suffisant⁵⁸⁷.

587. Par exemple, les productions du « *Climate change committee* », instance équivalente du HCC au Royaume-Uni, sont relayées auprès des diverses autorités publiques, nationale et locales, par une équipe d'une cinquantaine de personnes.

Notamment, deux types de productions principales peuvent être distingués : d'une part, la formulation d'**avis publics**, soit sur saisine de l'autorité politique, soit de façon obligatoire à l'occasion de la préparation d'un texte (comme les projets de lois de finances pour le HCFP) : l'utilité de ces avis, sans être eux-mêmes décisionnels, tient à ce qu'ils incitent à une meilleure justification des choix de la part de la puissance publique ; d'autre part, la **publication de rapports à échéance fixe**, généralement annuelle, ce qui est l'occasion de faire le lien avec les travaux universitaires et d'éclairer ainsi le débat public (à l'instar des rapports annuels du COR ou du HCC). **Ces fonctions consultatives et de diagnostic devraient être confortées lorsque sont en cause des enjeux de temps long** dans une logique de suivi, en ce qu'elles contribuent à jalonner la préparation et la mise en œuvre des politiques publiques. Les dispositions instituant ces différentes instances pourraient être actualisées pour bien clarifier les différents temps d'intervention de ces instances, entre ce qui relève des interventions obligatoires et des saisines facultatives de l'autorité politique.

L'intérêt de recourir à des instances délivrant une expertise indépendante pose par ailleurs la question de leur **cohérence**. La variété des instances relevant du réseau du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, à la suite de France Stratégie, montre à cet égard que leur objectif est parfois double : s'appuyer sur le savoir universitaire mais aussi dans certains cas, notamment dans le champ des politiques sociales, partager les diagnostics avec les parties prenantes. Cette seconde situation répond à des objectifs légitimes, à l'image du COR, et n'appelle pas une remise en cause dans son principe ; toutefois cela implique de **formaliser clairement en amont les méthodes utilisées de nature à objectiver le diagnostic émis afin de les mettre à l'abri de pressions**. De même, s'il ne serait pas pertinent de fusionner toutes ces instances dans une seule et même structure compte tenu de la diversité de leurs compétences et de leurs champs d'intervention, propres à chaque politique publique, la fusion du haut-commissaire au plan et de France Stratégie peut être l'occasion, pour l'État, d'**identifier et évaluer les améliorations possibles afin de rendre plus lisible le paysage formé par les différents hauts conseils ou instances équivalentes** dans une approche transversale (plutôt que de cibler seulement l'activité de tel ou tel organe). Cela pourrait conduire par exemple à **clarifier les périmètres d'intervention des instances** les unes par rapport aux autres (notamment dans le domaine de la santé) et la temporalité de leurs interventions, à s'interroger sur la possibilité d'en regrouper certaines ou sur le besoin de créer des équivalents dans d'autres domaines stratégiques dans et pour le temps long (outre la biodiversité déjà évoquée : éducation ? démographie ?).

Enfin, il convient de **préserver et même de développer des possibilités d'échanges entre ces instances, sans remettre en cause leur indépendance, et l'administration** (y compris les cabinets). Des contacts destinés à présenter les travaux, avoir connaissance des sujets d'actualité dans lesquels se traduit la prise en compte des enjeux de temps long ou encore comparer et articuler les calendriers n'interfèrent pas avec l'indépendance des avis ou rapports produits, tout en permettant de mieux raccorder ceux-ci avec le temps de la décision.

Proposition n° 8 : rendre plus efficace la mobilisation de l'expertise sur le temps long détenue par certains organes de type « hauts conseils », en interface avec le monde académique et universitaire :

- en faisant un bilan et en menant une réflexion d'ensemble sur les temps d'intervention de ces organes – en distinguant les interventions obligatoires (consultation systématique sur des projets de texte, production de rapports annuels par exemple) et les saisines facultatives de l'autorité politique –, sur leurs champs d'intervention respectifs, la temporalité de leurs productions par rapport aux processus de décision, le renforcement de leurs canaux d'expression et les besoins plus spécifiques à certains enjeux de long terme ;
- en formalisant en amont les méthodes utilisées, sur la base de considérations objectives, en particulier lorsque ces organes associent également des parties prenantes aux fins de partager les diagnostics ;
- en garantissant l'indépendance des avis et rapports émis par ces organes et en renforçant leur fonction de suivi des politiques publiques au regard des enjeux de temps long propres à leur champ de compétence, tout en préservant des temps d'échanges avec les administrations.

• La place de l'expertise est également au cœur des **études d'impact préalables**. Le Conseil d'État a eu maintes fois l'occasion de souligner tout à la fois la nécessité de ces études d'impact et leurs imperfections actuelles lorsqu'elles sont conduites pour des projets de loi (en application de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 prévue par l'article 39 de la Constitution). Dans l'étude annuelle de 2020 relative à l'évaluation des politiques publiques, le Conseil d'État soulignait ainsi la nécessité de concevoir l'évaluation *ex ante* comme le **maillage d'une évaluation continue dans le temps long** – y compris en favorisant l'évaluation *ex ante* des programmes électoraux lors des principales échéances électorales – et de **renforcer la méthodologie**, notamment en explicitant les objectifs poursuivis, en anticipant sa réalisation dès l'élaboration du projet de texte (afin de mieux mobiliser les compétences requises) et en hiérarchisant et proportionnant son contenu en fonction des enjeux du texte⁵⁸⁸. L'étude de 2023 sur le dernier kilomètre de l'action publique appelait en outre à mieux anticiper la faisabilité des réformes envisagées, en détaillant leurs conditions de mise en œuvre, lors des études d'impact. Ces constats et recommandations restent pleinement d'actualité. **Les études d'impact** des projets de loi sont en effet confrontées à une double difficulté : d'une part, leur objet éminemment politique, d'où un exercice qui a tendance à s'inscrire davantage dans une logique d'autojustification que d'aide à la décision ; d'autre part, la nature même « littéraire » des projets de loi, appelant un cadrage méthodologique rigoureux pour savoir comment, concrètement, évaluer les incidences liées à la formulation envisagée de telle ou telle disposition sur les différents champs couverts par la loi

588. Conseil d'État, [Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques](#), 2020, p. 106 et suivantes.

organique du 15 avril 2009⁵⁸⁹, entre analyse quantitative et analyse qualitative. À cet égard, il est possible de constater et mesurer la qualité encore très hétérogène des études d'impact, de même que l'usage qui en est fait, notamment au niveau du Parlement⁵⁹⁰. Au-delà du cadrage méthodologique, actuellement effectué par l'entremise du secrétariat général du Gouvernement (ci-après SGG), l'amélioration des études d'impact suppose d'actionner plusieurs leviers comme leur calendrier, le caractère pluriel et contradictoire de l'expertise mobilisée pour leur réalisation, la formation des acteurs et la diffusion plus globale d'une culture de l'évaluation⁵⁹¹.

En ce qui concerne plus spécifiquement **la prise en compte du temps long**, quelques points peuvent être soulignés :

- il serait utile de conforter **la capacité des parlementaires à s'approprier les études d'impact** pour en discuter le contenu, par exemple dans le cadre d'un débat spécifique en commission ou de la mobilisation des outils dont ils disposent (*cf. supra* 2.1.1).
- **la question d'un « garant » chargé de contrôler la qualité des études d'impact** est régulièrement soulevée⁵⁹². Les études d'impact sont en effet réalisées par les ministères, bien que le recours à un prestataire extérieur reste possible comme le Conseil constitutionnel l'a admis à propos de l'étude d'impact de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 réalisée par un prestataire extérieur⁵⁹³ – à cette occasion, le prestataire avait aussi été chargé de rédiger l'exposé des motifs, ce qui avait soulevé des interrogations quant au portage politique du projet de loi et n'avait pas incité à reproduire cette pratique ; si la justification des choix ne peut effectivement revenir qu'aux ministères porteurs du texte, la question d'un appui technique permettant d'améliorer le contenu des études d'impact est plus ouverte. Dans le cadre des dispositifs plus anciens d'évaluation environnementale des projets et des plans et programmes⁵⁹⁴, il est prévu la consultation d'autorités environnementales disposant d'une autonomie fonctionnelle afin qu'elles puissent donner leur avis de façon indépendante sur le contenu des évaluations. À ce stade, il n'est pas évident de transposer un tel système aux études d'impact des projets de loi – qui ne sont pas dans le champ des directives européennes relatives à l'évaluation environnementale – dès lors que celles-ci doivent porter sur un spectre beaucoup plus large que les seules incidences environnementales, ce qui impliquerait de consulter potentiellement de nombreuses autorités en parallèle, chacune à raison de sa propre expertise, ou d'identifier une autorité unique chargée d'une délicate synthèse. En revanche, au-delà du contrôle que peut exercer le Conseil d'État et,

589. Notamment « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* ».

590. Bertrand du Marais et Benjamin Monnery, « Qualité des études d'impact et travail parlementaire » in *Revue d'Économie Politique*, 2022/1, volume 132, pp. 113-147.

591. *Cf.* CESE, *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, présentée par Jean-Louis Cabrespines, septembre 2019.

592. Voir notamment France Stratégie, *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique*, *op. cit.*, p. 181.

593. *Cf.* CC, 20 décembre 2019, décision n° [2019-794 DC](#), § 6.

594. Ces dispositifs sont encadrés par la directive 2011/92 du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et la directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

éventuellement, le Conseil constitutionnel⁵⁹⁵, un **travail d'approfondissement de l'outillage méthodologique pourrait être confié au nouveau Haut-Commissariat à la stratégie et au plan** issu de la fusion du haut-commissaire au plan et de France Stratégie, dans son rôle de participation à l'évaluation des politiques publiques, en lien avec le SGG et les autres instances disposant d'une expertise pertinente pour une telle évaluation *ex ante*. En s'appuyant par exemple sur l'expérience de l'évaluation environnementale, il s'agirait de voir comment mieux mobiliser les données existantes au sein de l'État – notamment dans les services statistiques ministériels –, de discerner les types d'indicateurs possibles suivant la nature du projet de loi ou de vérifier la possibilité de recourir à certains outils et selon quelles conditions (comme les stress tests pour évaluer la robustesse d'une trajectoire). À cet égard, le Haut Conseil pour le climat a notamment initié l'élaboration de lignes directrices pour aider à la réalisation des études d'impact.

– dans ce cadre, une **attention particulière devrait être portée aux effets de long terme induits par un projet de loi**, en demandant que ses conséquences soient distinguées selon leurs horizons temporels (court, moyen ou long terme) et que la justification des options retenues intègre explicitement ces effets de long terme, afin notamment de mieux expliciter les conséquences attendues sur les générations futures.

Proposition n° 9 : améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi au regard de la prise en compte du temps long :

- en favorisant une discussion de leur contenu au Parlement, par exemple en organisant des débats spécifiques en commission ;
- en prévoyant des points systématiques après la promulgation d'une loi ayant fait l'objet d'une étude d'impact – à une échéance par exemple de 18 mois ou 2 ans – afin d'identifier les points d'amélioration dans la réalisation des études d'impact ;
- en confiant au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan la mission d'améliorer le corpus méthodologique applicable en lien avec les administrations, afin notamment que les effets de long terme (y compris sur les générations futures) soient plus spécifiquement identifiés et pris en compte dans la justification des choix.

• Il convient également de **conforter l'expertise dont dispose l'administration pour améliorer la connaissance des enjeux de temps long**. Le **réseau des services statistiques ministériels**, animé par l'INSEE, demeure un atout déterminant à cet égard. Grâce à la mise en place de la statistique publique depuis la fin des années 1940, la puissance publique est en effet dotée d'une capacité peu égale à produire des séries longues, permettant notamment de mieux appréhender les grandes

595. S'il est saisi de l'irrégularité de l'étude d'impact par le Premier ministre ou le président de la chambre concernée ; cf. récemment la décision n° [2024-14 FNR](#) du 22 avril 2024 qui a conclu à la régularité de l'étude d'impact du projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture.

tendances : **cet outil doit être préservé comme une condition nécessaire à toute pensée et action publiques dans le temps long**, ce qui inclut aussi les organes et dispositifs mis en place pour garantir l'objectivité et l'indépendance requise en vue de produire des données fiables.

L'expertise résulte aussi de la **mémoire** acquise des réformes passées : il est essentiel que les travaux d'**évaluation** menés au sein de l'État puissent aussi porter sur l'évaluation de ce qui s'est passé, sous forme de bilans, aussi bien en termes de réussites que d'échecs, afin de nourrir les réflexions préalables à la révision de politiques publiques, ou à l'élaboration de nouvelles, sur le temps long. Les **inspections générales des ministères** peuvent avoir un rôle important à ce titre pour conduire de tels bilans, dégager les enseignements utiles et les formaliser de façon adéquate à l'attention des décideurs.

Il y a lieu, en outre, d'**utiliser pleinement les outils existants pour renforcer les connaissances techniques** de nature à éclairer les enjeux spécifiques à telle ou telle politique publique s'inscrivant dans le temps long. Il pourrait s'agir, par exemple, de la mobilisation du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour faire un état des lieux des terres rares sur le sol français ou de la réalisation, par les services techniques compétents, d'une évaluation régulière de l'état des équipements publics exigeant des investissements sur le temps long. Des **outils spécifiques peuvent aussi être développés** pour accompagner la mise en œuvre d'une politique publique dans le temps long : ainsi en est-il de la cartographie intégrale de l'occupation des sols en cours de réalisation par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), sur une maille de 250 m², afin de calculer la consommation d'espace en lien avec l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'horizon 2050⁵⁹⁶.

Proposition n° 10 : renforcer l'ouverture aux savoirs scientifiques et à l'expertise au sein de l'administration, préserver le réseau des services statistiques ministériels et les garanties d'objectivité et d'indépendance dans la production de données et utiliser pleinement les ressources techniques dont dispose l'administration pour évaluer les politiques publiques dans une perspective de temps long et pour développer les outils de connaissance nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques dans le temps long.

b) Davantage utiliser la prospective

- La France a développé, depuis l'époque du Plan, une **expertise reconnue en matière de prospective** : il s'agit d'un atout certain pour penser le temps long. Pour autant, s'il existe des lieux ayant vocation à structurer la communauté des chercheurs et des praticiens en dehors de la sphère publique, confrontant différentes approches de la prospective – comme Futuribles, la Société française de prospective ou plus récemment l'Atelier des futurs –, les compétences sont éclatées et inégalement réparties dans le champ des politiques publiques. Il n'existe qu'une seule chaire

596. Cette cartographie est notamment générée en ayant recours à l'intelligence artificielle.

universitaire consacrée à cette discipline (au Conservatoire national des arts et métiers) et, malgré l'existence du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, les relais restent disparates, voire insuffisants, dans les ministères pour faire le lien avec les travaux de prospective.

Une difficulté tient à ce que **la prospective ne doit pas être confondue avec d'autres activités comme la prévision ou la planification** menées plus habituellement par les administrations, même si elle peut être mobilisée de façon combinée avec ces activités. En effet, d'une part, **elle ne se confond pas avec la prévision** : alors que celle-ci se traduit par la prolongation de tendances à partir de données quantitatives existantes avec un certain degré de probabilité – afin d'identifier ce qui est « prévisible » –, **la prospective part du principe qu'il n'y a pas de futur unique**, prédéterminé, mais qu'il convient d'imaginer et d'étudier les futurs possibles afin d'en dégager les enjeux pouvant mieux éclairer le décideur ; d'autre part, elle est **également distincte de la planification**, en ce qu'elle ne porte pas elle-même les choix qui relèvent de la responsabilité du décideur⁵⁹⁷.

En revanche, l'intérêt de la prospective réside précisément dans sa capacité à **mieux préparer les choix stratégiques** de la puissance publique garante de l'intérêt général – notamment face à la question des injonctions contradictoires –, à **éclairer le débat démocratique** en partageant des diagnostics et en alimentant le débat sur les différentes solutions possibles et définir un **cadre utile pour l'évaluation des politiques publiques**⁵⁹⁸. À cet égard, il est possible de définir la prospective autour des éléments suivants :

- il s'agit d'une **aide à la décision** : son objet n'est pas purement théorique, mais consiste à « donner à penser » et « donner à faire »⁵⁹⁹. **L'association des parties prenantes** est également une dimension forte dans cette logique. Les défis majeurs de temps long auxquels nos sociétés sont confrontées, de même que la logique de confrontation entre puissances qui structure plus que jamais les échanges internationaux, est de nature à renforcer l'intérêt de la prospective pour penser et concevoir l'action publique dans le temps long. En cela, la prospective se situe à la jonction entre le court-terme et le long-terme ;
- plus largement, la prospective vise à **articuler les différents horizons temporels** en « *analys[ant] les réalités passées et présentes pour anticiper les futurs possibles*,

597. Cf. Jean-Paul Bailly, *Rapport sur la prospective*, réalisé dans le cadre d'une commission spéciale du Plan, 1998, p. 10 : « *La planification présente une vision globale et cohérente de l'évolution d'une entité donnée, qui peut être un État, une région, une entreprise... dans le but de définir une stratégie, des objectifs quantifiés, un plan d'actions, des moyens et un calendrier [...]. Elle est donc de l'ordre du choix, de la décision politique, et est appelée à se concrétiser en actions. La prospective, elle, est de l'ordre de la réflexion. Elle est censée se situer en amont de la planification et aider à la définition des concepts à retenir dans le cadre de celle-ci.* »

598. Voir notamment l'[avis](#) du Conseil économique et social sur la prospective du 8 juillet 1998.

599. Philippe Durand in *La prospective stratégique en action*, sous sa direction, Paris, Éditions Odile Jacob, 2014, p. 11. Cf. aussi Michel Godet, « Le plaisir de l'indiscipline intellectuelle pour construire l'avenir autrement », *ibid.*, p. 29 : « *Comment définir la prospective ? La prospective sert à éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles et souhaitables. Gaston Berger utilisait une image très juste : plus nous roulons vite, plus les phares doivent porter loin. La prospective donne des coups de projecteur non pour prévoir ce qui risque de se passer, mais pour agir dans le présent. [...] Ce qui compte pour agir est de bien se connaître soi-même, de partir de soi. Avant de chercher à savoir où l'on veut aller, ce qu'il peut advenir, ce que l'on peut faire, il faut partir du "qui suis-je", du "connais-toi toi-même" grec.* »

et préparer en conséquence les décisions de nature à favoriser les futurs souhaitables »⁶⁰⁰. Il ne s'agit pas d'un exercice facile. La détermination des « mégatendances » suppose notamment d'identifier les transformations ou les signaux faibles déjà présents, ainsi que les enseignements tirés du passé. Dans cette perspective, la construction de scénarios est une méthode privilégiée, y compris en ce qu'elle permet de mettre en lumière les risques ou les incertitudes, mais elle n'est pas exclusive d'autres méthodes, comme l'analyse des tendances. Cela pose aussi la question du **fondement scientifique** de la prospective : par exemple, si l'imagination du pire peut être un aiguillon pour agir en conséquence dans le temps présent, une certaine tendance au « catastrophisme », lourde d'ambiguïté, peut s'avérer contraire à une logique d'action⁶⁰¹ ;

– la prospective se doit d'être une **démarche pluridisciplinaire**, comme l'ont illustré par exemple la mise en place, sous l'égide du Plan, du « Groupe 1985 » en 1963 (cf. *supra* 1.1.2) ou le groupe « Horizon 2000 » constitué en 1988 et présidé par Emmanuel Le Roy Ladurie⁶⁰², réunissant notamment des historiens (dès lors que la compréhension du passé est essentielle pour éclairer le présent et le futur), des économistes, des géographes, des démographes, des sociologues ainsi que des écrivains. Cette exigence de pluridisciplinarité est d'autant plus forte que la complexité des sociétés contemporaines est un facteur d'imprévisibilité accrue.

À ce titre, le recours à la prospective implique d'admettre aussi un « **droit à l'erreur** ». Tout en cherchant à réduire les incertitudes, imaginer les futurs possibles c'est aussi prendre le risque de se tromper. C'est par exemple le cas en matière de démographie, quant à l'évolution des paramètres influant sur la taille et la composition de la population : en 1932, Alfred Sauvy avait ainsi émis l'hypothèse que la population française pourrait atteindre entre 31 et 39 millions de personnes en 1975, bien inférieure à la réalité (52 millions), en sous-évaluant notamment la hausse de l'espérance de vie et de l'indice de fécondité à la suite du « baby-boom »⁶⁰³ ; de même, le rapport « vieillir demain » paru en 1980, dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan, s'accompagnait d'incertitudes quant à l'ampleur du vieillissement de la population française à l'horizon de l'an 2000 due à l'amélioration de l'espérance de vie. Comme l'avait analysé le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2023 sur le dernier kilomètre de l'action publique, l'évolution du *numerus clausus* pour l'accès aux études de médecine, jusqu'à atteindre un plancher de 3 500 étudiants admis en deuxième année en 1995, traduisait notamment une sous-estimation des besoins en offre de soins et un décalage entre les capacités prospectives de l'État et les positions alors défendues par les acteurs de la santé⁶⁰⁴.

600. Cour des comptes, [La fonction prospective au ministère de l'intérieur](#), op. cit., p. 8.

601. Cf. Catherine et Raphaël Larrère, *Le pire n'est pas certain*, Paris, Premier Parallèle, 2020. Ces auteurs distinguent notamment un catastrophisme « pédagogique », procédé rhétorique consistant à agiter une menace, un catastrophisme « stratégique » s'appuyant sur un scénario faisant apparaître la possibilité d'une catastrophe, et la « collapsologie » qui considère la catastrophe inévitable et engendre une démobilisation.

602. Secrétariat d'État au Plan, *Entrer dans le XXI^e siècle. Essai sur l'avenir de l'identité française*, Paris, La Documentation française, 1990.

603. Michel Louis Lévy, « Des projections aux prévisions » in *Population et sociétés*, n° 119, décembre 1978.

604. Conseil d'État, [L'usager du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique](#), op. cit., pp. 100-101.

La **difficulté à anticiper l'évolution des normes sociales** est un des points les plus délicats dans un exercice de prospective⁶⁰⁵ – c'est aussi pour cela que l'invocation des générations futures consiste moins à raisonner à préférences constantes qu'à donner la capacité aux générations futures de répondre librement à leurs propres besoins (cf. *supra*). Si le « Groupe 1985 » avait ainsi assez bien perçu les phénomènes d'urbanisation croissante et d'avènement d'une société des loisirs, il avait en revanche peu anticipé l'augmentation de l'activité des femmes ou certaines évolutions sociales⁶⁰⁶. En tout état de cause, lorsque des écarts apparaissent entre les projections et la réalité observée, il est essentiel **d'analyser et de comprendre les raisons de ces écarts** afin justement d'enrichir les méthodes de la prospective.

Accepter de **prendre le temps nécessaire à la réalisation de scénarios prospectifs** est une autre condition essentielle pour que ceux-ci soient suffisamment robustes et co-construits et, ainsi, de nature à aider utilement la prise de décision. L'**équilibre à trouver entre le temps de la prospective et le temps de la décision** est déterminant : ceci suppose que la puissance publique identifie, de manière suffisamment claire, ses besoins, les ressources à sa disposition ainsi que les voies et moyens par lesquels la prospective peut s'insérer dans l'élaboration des politiques publiques. En particulier, si l'État dispose de plusieurs atouts pour penser le temps long, notamment par les compétences qu'il détient encore (cf. *supra* 1.3.1), la prospective n'est pas son affaire exclusive et repose sur une grande diversité d'acteurs : l'apport de la prospective, pour inscrire la décision publique dans le temps long, nécessite donc de (re)trouver une force de travail en réseau sur ce sujet et de mieux définir les modalités par lesquelles l'État peut mener des travaux de prospective faisant référence pour l'action publique.

- Il convient tout d'abord que l'État soit en mesure de **mieux mobiliser et associer les différents acteurs de la prospective publics et privés**. Cela passe par une **meilleure connaissance des divers travaux de prospective produits en dehors de la sphère publique**, qu'ils soient issus des *think tanks*, des entreprises ou d'autres acteurs privés (cf. *supra* 1.2.3). Une **veille centralisée** – pouvant se traduire par exemple par un recensement en ligne – permettrait à cet égard d'en **faciliter l'accès aux administrations** : l'enjeu n'est pas seulement d'éviter que des travaux soient conduits dans l'ignorance d'autres travaux récents qui peuvent être proches, notamment sur des thématiques précises, mais de **conserver également une mémoire de ce qui a déjà été produit**. Le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan est *a priori* indiqué pour mener ce type de veille. Cette veille gagnerait aussi à inclure les travaux conduits par les collectivités territoriales (y compris les conseils économiques, sociaux et

605. « Pour se prononcer sur le futur, il faudrait prédire les valeurs, les préférences et les normes qui prévaudront dans le monde de demain. C'est une autre énigme et un paradoxe pour les oracles antiques ou modernes qui ne tiennent pas compte de ce que seront les préférences des personnes et des institutions des mondes possibles futurs qu'ils imaginent. Or aucun des deux grands registres de la pensée anticipatoires, l'utopie et le rationalisme, n'a résolu le problème » : Ariel Colonomos, *La politique des oracles*, op. cit., p. 257.

606. Cf. Aurélien Colson et Pierre-Yves Cusset, « Retour sur un exercice de prospective : Réflexions pour 1985 » in *Horizons stratégiques* 2008/1, n° 7, pp. 142-150.

environnementaux régionaux dans leur rôle de prospective territoriale) et même ceux issus des institutions publiques européennes voire internationales⁶⁰⁷.

La réactivation du réseau interministériel de la prospective, par le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, peut également contribuer à la consolidation de ces fonctions au sein de l'État. Plus généralement, la création de **temps d'échanges réguliers, voire d'un réseau de dialogue pérenne avec les différents acteurs de la prospective**, impliquant des représentants de l'administration de manière plus formalisée qu'actuellement⁶⁰⁸, peut également favoriser la **diffusion d'une culture commune** entre la sphère publique, les chercheurs et les praticiens, notamment ceux chargés d'organiser la pensée du temps long au sein d'acteurs privés comme les grandes entreprises. La formalisation d'un tel réseau pourrait par exemple permettre la mise en commun des scénarios prospectifs sur l'évolution de la société française, mais également l'échange sur les enjeux de méthode de la prospective dans une logique d'amélioration : l'administration a tout intérêt à partager les réflexions sur les façons de conduire la prospective, les avantages et inconvénients associés aux différentes méthodes utilisées⁶⁰⁹ et l'émergence de nouveaux outils, y compris en ayant recours aux outils de l'intelligence artificielle. Ces échanges peuvent résulter de **forums thématiques** animés par une personne publique, à l'instar de l'observatoire de prospective spatiale, dénommé Space'ibles, créé par le Centre national d'études spatiales (CNES) en 2017⁶¹⁰. De façon plus transversale, il reviendrait là aussi au nouveau Haut-Commissariat à la stratégie et au plan de réfléchir au format qui serait le plus adapté pour entretenir ces échanges réguliers, en lien si besoin avec des acteurs reconnus.

Il apparaît très souhaitable, à cet égard, que les **formations et parcours universitaires** permettant l'acquisition de compétences en matière de prospective soient mieux identifiés et structurés, dans un paysage aujourd'hui émietté où ces compétences restent rares. Cela concerne aussi bien les acteurs de la société civile que la sphère publique. La diffusion de la méthodologie prospective au sein de l'administration peut ainsi passer par des **modules de formation spécifiques**, que ce soit en **formation initiale** pour les principales écoles de service public, ou dans le cadre de la **formation continue** – par exemple dans le cadre des formations de prise de poste, en particulier pour les fonctions d'encadrement supérieur.

607. Voir par exemple, récemment, le rapport [MED 2050. La Méditerranée à l'horizon 2050](#), paru en janvier 2025 dans le cadre du Plan Bleu.

608. Aujourd'hui, la présence de certains membres de l'administration dans les réseaux de la prospective repose beaucoup sur des facteurs personnels, tenant à l'existence de liens individuels tissés dans le temps.

609. Si la construction de scénarios reste la méthode historiquement la plus significative de la prospective, l'administration peut aussi avoir recours à des analyses de tendances effectuées par des groupes d'experts restreints. En dehors de l'administration, la méthode dite des « marchés prédictifs » s'est aussi développée durant la dernière décennie, sur des sujets relativement précis : elle consiste à constituer un panel de pronostiqueurs variés et, sur la base de questions portant sur différentes hypothèses d'évolution dans le futur, de demander aux différents membres de ce panel de parier sur ce qu'ils estiment être la « bonne » réponse. La possibilité d'utiliser, sous certaines conditions, des algorithmes prédictifs est un autre enjeu fort.

610. Le projet Space'ibles se traduit par la mise en place de groupes prospectifs chargés d'élaborer des scénarios d'anticipation (par exemple sur le tourisme et les loisirs spatiaux, le soutien à la vie dans l'espace, la question de l'exploitation de ressources minières ou énergétiques dans l'espace, les enjeux éthiques et juridiques...), mais aussi par des projets éducatifs ou de recherche en partenariat avec des universités.

- **L'interface entre la prospective, d'une part, et l'élaboration ainsi que la mise en œuvre de politiques publiques, d'autre part**, pose la question centrale de la bonne temporalité entre les deux : s'il ne s'agit pas de remettre en cause la pluralité des scénarios prospectifs qui peuvent être produits, notamment dans les milieux académiques ou par les acteurs de la société civile, **l'instauration de jalons bien identifiés** pour la réalisation des travaux prospectifs et de temps d'échange avec les autorités politiques et l'administration facilite cette interface et peut contribuer à ce que ces travaux nourrissent mieux les réflexions stratégiques.

Par exemple, le rapport sur les grandes tendances (« *Global trends* ») publié tous les quatre ans par la « *Central Intelligence Agency* » (CIA) est identifié comme un moment important de la réflexion prospective aux **États-Unis**. En **Suisse**, la Section d'aide à la conduite stratégique, rattachée à la Chancellerie fédérale, élabore tous les quatre ans un rapport prospectif sur les principaux sujets méritant un intérêt pour la future politique fédérale : ce rapport est soumis au Conseil fédéral afin de servir de base de travail au début de chaque législature quadriennale⁶¹¹. Dans le lien entre prospective et décision, le positionnement de l'autorité en charge de réaliser les travaux de prospective est un facteur déterminant mais qui dépend aussi des traditions institutionnelles de chaque pays avec deux grands types de modèles⁶¹² : soit une relation directe entre les réflexions prospectives et la conception des politiques au sein d'une même entité ; soit une distinction entre les acteurs de la prospective et les décideurs.

Le **Canada** se situe dans cette seconde catégorie. Créé en 2010, « Horizons de politiques » (« *Policy Horizons* »), bien que placé sous l'égide du ministère fédéral de l'emploi et du développement social, analyse les tendances émergentes et élabore des scénarios du futur⁶¹³, mais ne prend pas part aux choix stratégiques, qui relèvent du seul Gouvernement. Cet organisme est dirigé par un comité directeur comportant quinze ministres délégués et trois personnalités extérieures, qui se réunit tous les trois mois. Également tous les trois mois, *Horizons de politiques* rencontre les directeurs de l'administration fédérale. Cette instance anime en outre un réseau de 1 500 personnes, notamment pour coordonner les programmes de travail et mener des actions de formation. Cette organisation en lien avec l'administration fédérale permet aux travaux prospectifs réalisés par l'entremise d'« Horizons de politiques », tout en étant indépendants, d'être mieux appréhendés par les décideurs.

611. Voir, pour le dernier en date : [Suisse 2035](#), publié en 2022. Une pratique similaire existe dans le canton de Vaud, par l'intermédiaire d'une commission cantonale de prospective, chargée notamment de préparer et présenter un rapport quinquennal à la fin de chaque législature.

612. Cf. Commissariat général au Plan, [Regards prospectifs sur l'État stratège](#), numéro 2, décembre 2004.

613. Voir par exemple [Prospective sur l'intelligence artificielle : considération politiques](#), rendu en février 2025 ; [Perturbations à l'horizon](#), rendu en avril 2024, qui identifie 35 perturbations potentielles à venir pour le Canada.

En France, la constitution du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan est l'occasion d'affirmer les capacités prospectives de l'État, afin d'appuyer une capacité d'analyse stratégique dont le Conseil d'État a souligné la nécessité dans son étude annuelle de 2024 sur la souveraineté : « *la conduite de travaux de prospective permettant d'éclairer les pouvoirs publics sur les trajectoires possibles à moyen et long terme pour la France, compte tenu des évolutions prévisibles de la société et de l'environnement européen et international* » reste évoquée en tête des missions de cette nouvelle structure⁶¹⁴. Il ne s'agirait : ni de revendiquer le monopole de l'animation des idées et projets en matière de prospective de façon générale (en revanche, comme il a été dit plus haut, cette nouvelle structure devrait avoir un rôle pivot dans l'articulation entre la sphère publique et l'ensemble des autres acteurs) ; ni de se substituer aux choix stratégiques qui relèvent des pouvoirs publics démocratiques ; mais de contribuer à poser les éléments de diagnostic et d'évaluation utiles à la définition et au suivi des orientations stratégiques.

À cette fin, la réalisation de **travaux de prospective à échéance régulière** devrait être une dimension forte de cette nouvelle entité. Le nouveau Haut-Commissaire a notamment annoncé, lors de son installation en avril 2025, le lancement d'un exercice de prospective baptisé « France 2035, 2050 ».

Dans la pratique institutionnelle française, rythmée par les échéances présidentielles et législatives, **la réalisation d'un exercice prospectif tous les cinq ans serait pertinente en amont des élections nationales**, afin d'éclairer le débat démocratique : les échéances électorales sont l'occasion d'exprimer des choix y compris au regard des enjeux de temps long. Cet exercice consisterait en particulier à identifier les futurs possibles au regard des enjeux vitaux pour le pays sur les grands champs de politiques publiques. France Stratégie avait ainsi conduit un travail de prospective avec un horizon de 10 ans (2027) en vue des élections de 2017⁶¹⁵. Cet horizon permet de se projeter au-delà de la durée d'un mandat, mais un horizon plus lointain, par exemple **2040 ou 2050 pour les prochaines échéances électorales**, mériterait d'être envisagé au regard des défis de temps long qui se posent aujourd'hui. Un tel exercice, pour être reconnu, suppose d'être entouré de garanties suffisantes quant à son indépendance vis-à-vis des acteurs politiques et quant à la pluralité des expertises mobilisées ; de même, il doit s'agir d'un exercice de synthèse qui suppose une bonne coordination avec les travaux de prospective thématiques menés parallèlement au sein de la sphère publique sur les mêmes pas de temps.

La consultation des acteurs institutionnels, des parties prenantes du secteur privé (en particulier les acteurs privés conduits à penser le temps long) voire des citoyens eux-mêmes comme aide à l'élaboration de scénarios, sur la base d'enjeux pré-identifiés, est également une question qui se pose : elle peut être de nature à enrichir une réflexion large et à faciliter l'appropriation des résultats de l'exercice ; mais elle peut aussi induire certains biais si son cadrage n'est pas suffisant. En tout état de cause, la préparation et la conduite de ce type de consultation peuvent

614. Cf. article 1^{er} du décret n° 2025-450 du 23 mai 2025.

615. <https://www.strategie-plan.gouv.fr/publications/2017-2027-projet-methode-enseignements>

impliquer un travail sur plusieurs années ainsi que l’a montré, dans un champ pourtant spécifique, celui mené par RTE sur deux ans pour les « Futurs énergétiques 2050 ». S’il serait peut-être difficile en pratique de le faire à brève échéance, notamment en vue des élections de 2027, l’association des acteurs concernés aux exercices prospectifs conduits par l’État apparaît comme une pratique à développer, tout en restant adaptée et proportionnée à l’ampleur et la technicité de chaque exercice.

Parallèlement au renforcement d’une prospective globale, la conduite d’**exercices plus thématiques** doit aussi être améliorée dans une logique de prise de décision vis-à-vis des autorités politiques, en privilégiant autant que faire se peut **l’élaboration de différents scénarios comparatifs** afin de susciter le débat sur les options envisageables (à l’image des « futurs énergétiques » de RTE) et éclairer en conséquence le décideur. Le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan n’a pas nécessairement vocation à réaliser lui-même tous ces exercices, mais l’animation d’un réseau prospectif mieux identifié au sein de l’administration serait de nature à rapprocher les réflexions prospectives du processus de décision : **réunir les ministères à échéance régulière** (par exemple tous les semestres) est une piste en ce sens, y compris en permettant aux administrations d’échanger sur leurs travaux respectifs. De même, **demande à chaque direction d’administration centrale de solliciter un exercice de prospective à intervalle régulier** (tous les deux ou trois ans), sur une thématique choisie en fonction des priorités politiques (par exemple après échanges avec le cabinet du ministre), en en faisant un critère d’évaluation des directeurs, peut permettre de mieux structurer une pensée du temps long au sein des ministères en lien avec la conduite des politiques publiques.

Au **niveau territorial**, plusieurs collectivités ont également initié des travaux de prospective (cf. *supra* 1.2.3) : il importe que ce type de travaux soient encouragés, par exemple en développant un appui méthodologique par la mise à disposition de données ou en favorisant une montée en compétence de services consacrés à la prospective dans les grandes collectivités. Il en va également pour les **collectivités d’outre-mer** au regard des contextes régionaux propres à chacune d’elles, avec un choix possible entre des exercices de prospective menés en lien avec le niveau national ou des travaux conduits plus localement.

Proposition n° 11 : confier au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan la réalisation d’exercices de prospective à fréquence régulière, de manière indépendante, en vue des grandes échéances électorales nationales ; à cet égard, un exercice « la France en 2040 ou 2050 » pourrait être conduit en vue de l’année 2027.

Proposition n° 12 : consolider voire développer et diversifier les formations et parcours universitaires permettant l'acquisition de compétences en matière de prospective, en renforçant leur visibilité. Vis-à-vis des agents publics, développer des modules de formation spécifiques à la démarche prospective dans les écoles de service public et dans le cadre de la formation continue, notamment lors des prises de poste des cadres supérieurs.

Renforcer l'utilisation de la prospective au sein des administrations :

- en s'appuyant sur le rôle de référent du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, qui devrait assurer une mission de veille centralisée sur les exercices de prospective, en organisant un dialogue régulier avec les acteurs publics de la prospective ainsi qu'entre les directions d'administration centrale ;
- en associant régulièrement les acteurs privés qui pensent le temps long (*think tanks*, grandes entreprises conduisant des travaux de prospective...) : cette mission pourrait également être assumée par le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan ;
- en demandant aux administrations centrales de réaliser un exercice de prospective à intervalle régulier, en privilégiant notamment l'élaboration de scénarios comparatifs ;
- en encourageant la réalisation de travaux de prospective par les collectivités territoriales et les collectivités d'outre-mer.

2.1.3. Construire des stratégies publiques pertinentes : faire des choix

Inscrire les politiques publiques dans le temps long, ce n'est pas seulement leur fixer des objectifs de long terme, c'est aussi être capable d'assurer la cohérence effective de leur mise en œuvre concrète avec ces objectifs. C'est le rôle qui est normalement celui des **stratégies publiques**, dans la mesure où elles doivent en principe décliner des objectifs de temps long en actions concrètes, notamment en définissant les instruments et moyens utilisés à cette fin : élaborer une stratégie, c'est ainsi faire des choix de méthode et d'action, y compris en acceptant de renoncer à telle ou telle option, là où l'objectif de long terme demeure nécessairement flou dans la démarche pour y parvenir. Cette étape est évidemment essentielle puisque c'est elle qui concrétise l'objectif théorique et c'est souvent à ce stade que les difficultés voire les oppositions peuvent le plus se manifester. Pour se donner le maximum de chances de la réussir, il apparaît souhaitable de rendre les documents stratégiques plus lisibles et mieux coordonnés, de combiner de manière effective les leviers pertinents et d'agir en lien avec le niveau européen.

a) Rendre les stratégies plus lisibles et mieux coordonnées

La fragmentation des stratégies (cf. *supra* 1.3.2) engendre un risque de fragmentation des objectifs comme des politiques menées pour les atteindre. Les objectifs chiffrés ont le mérite d'être facilement lisibles mais leur multiplication, au-delà

même des interrogations sur leur portée juridique, peut entretenir une confusion au regard de la multiplicité des trajectoires ainsi assignées à la puissance publique sur le temps long⁶¹⁶. Or la nature de l'objectif stratégique peut différer suivant la politique publique, selon par exemple que l'action publique s'inscrit dans un temps compté, au regard d'enjeux se manifestant sur des périodes de temps déterminées ou prévisibles (comme les changements climatiques), ou qu'il s'agisse d'enjeux évolutifs par nature (comme les mutations technologiques) pour lesquels l'objectif final n'est sans doute ni réductible à un chiffre ni intangible. La possibilité de coordonner les différents objectifs, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, dépend alors de la capacité de la puissance publique à dégager une cohérence, une vision plus large voire globale des enjeux de temps long auxquels elle est confrontée.

Il faut néanmoins sans doute **se garder d'une volonté de rationalisation voire de systématisation excessive** : une certaine prudence doit être de mise quant à l'idée de systématiser un seul modèle s'agissant des stratégies publiques. D'autant que la temporalité des différentes stratégies ne peut pas être la même dans tous les domaines : par exemple, en matière énergétique, les investissements nécessitent d'être planifiés sur une période de temps supérieure à la durée de cinq ans de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

La coordination des stratégies publiques peut être améliorée de différentes manières, en vue d'une meilleure prise en compte des enjeux de temps long.

- Tout d'abord, il apparaît souhaitable de **donner un minimum de formalisation aux cadres stratégiques**, tout en étant souple dans le choix de l'instrument (depuis un acte visant explicitement une planification jusqu'à la simple définition de critères pour guider les acteurs concernés en passant par la programmation budgétaire, etc.). Il s'agit en particulier d'éviter que des choix stratégiques structurants de temps long ne se révèlent qu'à l'occasion de décisions particulières les mettant en œuvre (comme l'attribution d'une aide, un choix d'investissement ou l'autorisation de tel ou tel projet) car cela ne permet ni la lisibilité ni l'appropriation. Par exemple, en matière d'infrastructures ou d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables, les études et les débats publics (au sens large) au niveau de chaque projet peuvent être d'autant plus délicats à mener si la discussion des choix stratégiques ne peut avoir lieu qu'à cette échelle, en cas d'absence ou d'insuffisance de documents de planification ou de programmation élaborés en amont. Le temps pris pour la formalisation des décisions stratégiques peut alors être l'occasion de mieux analyser les questions d'articulation avec d'autres stratégies complémentaires et d'anticiper les conditions de mise en œuvre, tout en permettant une meilleure participation des parties prenantes et des citoyens aux choix stratégiques

616. Cf. François Blanc, « La part utopique de l'Administration », *Droit administratif* n° 10, octobre 2023, 3 : « cette architecture programmatique est d'une extrême complexité, puisqu'elle réunit divers futurs – climatique, budgétaire, énergétiques, éducatifs, etc. – dont il faut ajuster les courbes année après année ».

(cf. *supra* 2.1.1). **L'expérience de l'évaluation environnementale dite stratégique**⁶¹⁷

est à cet égard éclairante : visant à mieux évaluer *ex ante* les incidences environnementales et sanitaires d'actes structurants (les « plans et programmes ») avant leur adoption par les autorités publiques, elle révèle également la nécessité de concevoir et de développer un accompagnement méthodologique adapté à cette échelle de décision, que ce soit pour proportionner le contenu des études aux enjeux réels ou pour impliquer le public (la difficulté étant, par exemple, que le public a tendance à se mobiliser plus facilement sur un projet d'incinérateur bien identifié plutôt que sur un plan régional de prévention et de gestion des déchets qui prévoit pourtant la carte des futurs incinérateurs...). Cet accompagnement mérite sans doute d'être renforcé pour parvenir à donner toute leur portée aux décisions stratégiques (approfondissements méthodologiques, diffusion de bonnes pratiques, montée en compétence des services administratifs concernés et des bureaux d'études, etc.).

- Lorsque les choix stratégiques se traduisent par des objectifs de long terme, fixés sur 7 à 10 ans voire davantage, il apparaît essentiel de prévoir des **jalons intermédiaires**, afin de donner de la visibilité quant aux moyens engagés et de pouvoir vérifier le respect de la trajectoire et, le cas échéant, adapter en tant que de besoin les actions menées : ainsi en est-il par exemple, en matière de planification écologique, pour les objectifs de réduction de gaz à effet de serre ou pour l'objectif du « zéro artificialisation nette » en 2050 dont la portée effective est très liée à l'existence d'un objectif intermédiaire consistant, d'ici 2030, à réduire de 50 % la consommation d'espaces naturels, agricoles (sans parler de la sensibilité de la fixation de la période de référence). De même, la déclinaison d'une stratégie en plan d'actions de 3 ou 4 ans peut faciliter son appropriation par les acteurs chargés de sa mise en œuvre et rendre la traduction des objectifs assez rapidement concrète vis-à-vis des citoyens, notamment lorsque ces plans d'actions sont bien articulés avec les mandats électoraux, permettant aux autorités politiques décisionnaires de pouvoir en rendre compte de façon plus lisible. Le **tempo de la stratégie** est donc déterminant et doit être clairement identifié et explicité au moment de son élaboration et de son adoption, par exemple à l'occasion de son évaluation *ex ante*.

617. Au niveau international, ce dispositif est connu sous l'acronyme « SEA » (« *strategic environmental assessment* »), distinct des évaluations réalisées au niveau des projets et regroupées sous le terme « EIA » (« *environmental impact assessment* »). Le premier pays ayant introduit des obligations d'évaluation environnementale stratégique dans son corpus juridique est les États-Unis, avec le « *National Environmental Policy Act* » du 22 décembre 1969. Dans l'Union européenne, les obligations d'évaluation environnementale stratégique découlent de la directive 2001/42 du 27 juin 2001, concernant les plans et programmes « *élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives* », dès lors qu'ils « *définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir* » (cf. art. 2 et 3 de la directive) ; en droit français, les plans et programmes concernés sont définis à l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Voir également le Protocole de Kiev du 21 mai 2003 sur l'évaluation stratégique environnementale, adopté dans le cadre de la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier : le contenu de ce Protocole, entré en vigueur le 11 juillet 2010, est proche de celui de la directive 2001/42, tout en stipulant également que « *chaque Partie s'efforce de veiller à ce que les préoccupations d'environnement, y compris de santé, soient prises en considération et intégrées, selon qu'il convient, dans le processus d'élaboration de ses projets de textes politiques ou législatifs qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, y compris sur la santé* » (article 13).

- La **bonne articulation entre les différentes stratégies publiques** mérite d'être renforcée afin de mieux assurer la cohérence des actions de temps long. L'élaboration de documents stratégiques de coordination, couvrant plusieurs enjeux, à l'instar des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), est une solution possible quoique délicate : elle suppose que le champ couvert soit suffisamment cohérent pour favoriser une approche globale des sujets qui ne se réduise pas à une simple juxtaposition de considérations particulières. Un champ très large peut aussi impliquer de rechercher une articulation fine avec les déclinaisons stratégiques plus spécifiques qu'il apparaîtrait nécessaire de maintenir au regard des enjeux propres à telle ou telle politique publique, ce qui peut être intéressant en particulier lorsque les politiques publiques en cause ne relèvent pas des mêmes personnes publiques – État, collectivités territoriales, Union européenne – mais que les orientations stratégiques arrêtées doivent prendre en compte les exigences de subsidiarité comme condition de réussite de leur mise en œuvre (cf. *infra* 2.2.2).

À cet égard, la possibilité de mettre en place **un cadre juridique global**, avec des logiques de rapports de compatibilité ou de prise en compte, est une solution possible, qui a le mérite de faciliter une bonne coordination entre les objectifs, mais dont il est probable qu'elle se heurte rapidement, dans la plupart des cas, à plusieurs limites. D'une part, cela dépend du nombre de documents de planification ou de programmation s'appliquant à une politique donnée et de la répartition des compétences entre autorités publiques, d'où des imbrications parfois délicates entre documents élaborés à des niveaux et des moments différents pour s'assurer de la bonne articulation d'ensemble⁶¹⁸ ; d'autre part, au-delà même des simplifications introduites dans l'articulation entre documents de programmation⁶¹⁹, des orientations stratégiques peuvent être prises sans passer nécessairement par un support juridique bien défini.

Une première piste serait de mettre en place un nouvel effort de **planification globale des politiques publiques**, du moins pour ce qui concerne l'État, ce qui renvoie à la triple question du périmètre de cette planification (par rapport aux autres personnes publiques mais aussi par rapport aux politiques publiques visées), de sa portée juridique et de sa durée. France Stratégie avait par exemple évoqué l'idée d'une « Stratégie nationale », dont le programme serait annexé à un texte législatif et qui préciserait les objectifs à atteindre à vingt ou trente ans⁶²⁰. Cela supposerait également de clarifier l'articulation de cette planification globale avec d'autres documents stratégiques existants ayant également une vocation transversale :

618. Pour reprendre l'exemple de l'énergie, les « schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables » élaborés par le gestionnaire du réseau public, comportant une planification des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de production d'énergie à partir de sources renouvelables, doivent « tenir compte » à la fois de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) élaborés par les régions (art. L. 321-7 du code de l'énergie), tandis que les SRADDET doivent être « compatibles » avec les objectifs de la PPE (art. L. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

619. À l'instar de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme.

620. France Stratégie, [Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique](#), *op. cit.*, pp. 216-217.

ainsi en est-il par exemple de la stratégie nationale de développement durable⁶²¹ (dont il est toujours prévu qu'elle soit adoptée par le comité interministériel pour le développement durable même si son rôle semble aujourd'hui plus limité). Il pourrait s'agir de définir les principes directeurs qui orienteraient les choix stratégiques transversaux au regard notamment des principaux défis de temps long, mais aussi d'une « doctrine de la souveraineté » telle que proposée par le Conseil d'État dans son étude annuelle 2024⁶²². Le rôle indispensable qui doit être celui du Parlement pour penser, débattre et fixer les orientations du temps long de l'action publique (cf. *supra* 2.1.1) permettrait de dégager une vision globale pouvant aiguiller ensuite les stratégies sectorielles.

Une autre piste consisterait à **formaliser des stratégies nationales par grands domaines de politiques publiques**. C'est le sens de la proposition, évoquée plus haut, de réaliser des « livres tricolores » pour les politiques publiques appelant par excellence une inscription dans le temps long, qui auraient vocation, sans avoir de portée juridique contraignante, à formaliser un cadre de référence reconnu et partagé. Une option plus ambitieuse – mais qui nécessiterait une révision de la Constitution – serait de prévoir l'adoption de lois organiques cadres, au-delà du champ de la pluriannualité budgétaire, afin de donner à cet encadrement de l'action publique dans le temps long une portée juridique plus engageante (cf. *supra*). Même si la temporalité du cadre stratégique se rapprochait de la durée de cinq ans, cela ne ferait pas obstacle en principe à ce que la réflexion stratégique porte sur des horizons temporels plus longs (notamment 10 ans au moins). La déclinaison d'une vision globale par grands domaines de politiques publiques implique aussi de bien identifier les documents de planification ou de programmation devant servir de référence au niveau réglementaire. Dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, cela renvoie par exemple à la façon dont la planification écologique est formalisée⁶²³, ou à la portée du plan national d'adaptation au changement climatique, qui a vocation à irriguer l'ensemble des politiques publiques par les enjeux de temps long intrinsèques à la nécessité de cette adaptation, appelant des réponses propres au territoire français. En matière de santé, cela interroge aussi la place et les contours de la stratégie nationale de santé ainsi que son articulation avec des stratégies plus sectorielles. La réflexion gagnerait également à porter sur la manière de mieux expliciter des orientations stratégiques dans certains champs de politique publique où une telle formalisation reste épisodique, comme l'éducation nationale.

• **Chaque administration devrait conduire régulièrement une réflexion pluriannuelle sur sa stratégie**. C'est en particulier le cas pour les directions d'administration centrale, en lien avec leur rôle d'élaboration des stratégies nationales sous l'autorité

621. La stratégie nationale de développement durable est prévue par l'article D. 134-9 du code de l'environnement. La « stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable » prévue pour la période 2015-2020 a été remplacée en septembre 2019 par une feuille de route de la France pour l'Agenda 2030, davantage centrée sur les objectifs de développement durable adoptés dans le cadre des Nations Unies (<https://www.agenda-2030.fr/feuille-de-route-de-la-france-pour-l-agenda-2030/>).

622. Conseil d'État, *La souveraineté*, op. cit., p. 492.

623. La planification écologique ne correspond pas, en elle-même, à un document spécifique, prévu juridiquement, mais renvoie à des orientations pouvant se traduire dans des plans ou programmes plus thématiques.

des ministres : un tel exercice pourrait par exemple être alimenté par des travaux de prospective menés de façon périodique (cf. *supra* 2.1.2). Une telle réflexion porterait notamment sur la prise en compte des enjeux de temps long dans le département ministériel en cause ainsi que les facteurs d'évolution de la politique publique dont la direction a la charge, les conséquences de ces évolutions sur les missions de service public ainsi que les priorités en termes de moyens et de leviers d'action. La périodicité de cet exercice pourrait être similaire à celle des contrats d'objectifs et de moyens pour les opérateurs (environ cinq ans), en l'actualisant en tant que de besoin en cas de changement de Gouvernement et, si nécessaire, en prévoyant une coordination de l'exercice au niveau de chaque ministère par les secrétariats généraux.

- **Le suivi de ces stratégies au niveau interministériel** paraît constituer une condition forte pour réussir à conduire une action publique dans le temps long de façon cohérente, au moins pour ce qui est de l'État. Cette animation prend aujourd'hui différentes formes, allant de secrétariats généraux sectoriels rattachés au Premier ministre (secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, secrétaire général pour l'investissement, secrétariat général à la planification écologique, secrétariat général de la mer...) à la création de délégués interministériels⁶²⁴. Certaines instances sont plus spécifiquement rattachées au Président de la République comme le conseil de défense et de sécurité nationale ou, plus récemment, le conseil de planification écologique. Une coordination apparaît donc nécessaire.

Le décret n° 2025-450 du 23 mai 2025 portant création du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, se substituant au haut-commissaire au plan et à France Stratégie, apporte à cette nécessité une réponse bienvenue en donnant à cette nouvelle institution un rôle d'animation et de coordination des travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État, en lui attribuant en outre la mission « *d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels, dans un cadre national et européen* » et en prévoyant enfin qu'il « *apporte son concours au Premier ministre et au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de la nation ainsi que pour la préparation des réformes* ». Le décret comporte des indications précises sur les méthodes de travail à mettre en œuvre, en précisant notamment qu'il devra associer les partenaires sociaux et les autres parties intéressées, qu'il devra favoriser « *la concertation, l'élaboration d'analyses et de scénarios partagés et la large participation de l'ensemble de la société française au débat public et à la réflexion sur l'avenir* ». Son programme de travail, qui sera rendu public, sera approuvé par le Premier ministre après que le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan aura préalablement recueilli les avis des présidents des deux assemblées et du CESE ainsi que des partenaires sociaux, lesquels pourront lui adresser des propositions d'études.

Le décret du 23 mai 2025 ouvre des perspectives très intéressantes dont la pratique révélera le caractère plus ou moins fécond. Si le décret fait clairement le choix d'une

624. Les domaines peuvent être très divers, par exemple récemment : décret n° 2024-312 du 5 avril 2024 instituant un délégué interministériel à la forêt, au bois et à ses usages ; décret n° 2022-1411 du 7 novembre 2022 instituant une délégation de programme interministérielle au nouveau nucléaire.

institution placée auprès du Premier ministre avec lequel elle entretient des liens étroits (puisque, notamment, c'est le Premier ministre qui valide son programme de travail, comme c'était également le cas de France Stratégie) et inscrivant son action dans le cadre gouvernemental, il ouvre également la possibilité d'une action plus proche de la logique d'une institution indépendante en prévoyant une action tournée vers les partenaires sociaux, voire vers le Parlement, ainsi qu'un rôle d'animation du débat public sur les enjeux structurants pour le temps long. Notamment, les fonctions d'analyse et de prospective, qui nécessitent d'être exercées de façon suffisamment indépendante (*cf. supra* 2.1.2), ne sauraient être confondues avec les fonctions d'animation stratégique – laquelle, au demeurant, ne consiste pas à se substituer aux structures chargées de la mise en œuvre des stratégies, comme le SGPE ou le SGPI. Ce choix hybride du décret permet donc une pratique assez plastique dont la réalité dépendra sans doute des choix du premier titulaire de la fonction, Clément Beaune, ainsi que des circonstances politiques et administratives dans lesquelles il sera amené à déployer son action.

Proposition n° 13 : rendre les stratégies publiques plus lisibles et mieux coordonnées :

- en formalisant les orientations stratégiques afin de mieux les préparer et les justifier au regard de la prise en compte des enjeux de temps long (et en développant, pour leur élaboration, un accompagnement méthodologique spécifique) ;
- en prévoyant des jalons intermédiaires pour assurer une traduction opérationnelle des objectifs de long terme par des actions visibles à court terme et permettant, en tant que de besoin, une adaptation des actions menées pour assurer le respect de ces objectifs ;
- en rationalisant les stratégies publiques et en renforçant leur articulation, notamment par la mise en place de stratégies nationales par grands domaines de politiques publiques (voire en envisageant une forme de planification globale), par exemple en ayant recours à des documents « pivots » fixant les grandes orientations (tels que les « livres tricolores » : *cf. supra*) ;
- en demandant à chaque administration, en particulier les directions d'administration centrale, de conduire régulièrement une réflexion pluriannuelle sur sa stratégie sous l'autorité des ministres (le cas échéant sous la coordination des secrétariats généraux des ministères) ;
- en assurant une coordination et une animation interministérielle des stratégies relevant de l'État sous l'autorité du nouveau Haut-Commissaire à la stratégie et au plan.

b) Combiner les leviers pertinents

Les moyens d'action de la puissance publique se sont diversifiés au fur et à mesure de l'élargissement de son périmètre d'intervention, en particulier dans le champ économique. Afin d'intégrer au mieux les enjeux de long terme, il appartient ainsi à chaque stratégie publique de déterminer les leviers qui apparaissent les plus

pertinents à cette fin : à cet égard, la lisibilité des leviers mobilisés tout comme leur robustesse et leur stabilité sont des facteurs essentiels de réussite pour s'inscrire dans le temps long.

Différents axes peuvent être mentionnés à cet égard.

- **Privilégier le recours à un outil pour atteindre un objectif et choisir le plus efficace pour l'atteindre**

Cette recommandation est issue de l'étude annuelle de 2015 du Conseil d'État sur l'action économique des personnes publiques⁶²⁵ et reste d'actualité. Inspirée de la « règle de Tinbergen », selon laquelle la politique économique doit reposer sur autant d'instruments qu'elle s'assigne d'objectifs, et de la « règle de Mundell », selon laquelle une politique doit mobiliser chaque instrument en fonction de l'avantage comparatif dont il dispose par rapport aux autres instruments, elle s'inscrit en rupture avec une tendance de ces dernières années tendant à privilégier le recours à un seul instrument concourant à plusieurs objectifs au nom d'une polyvalence, ou, symétriquement, l'utilisation de plusieurs outils au soutien d'une même politique, permettant d'afficher le caractère prioritaire de la politique en cause, au détriment bien souvent, dans les deux cas, de l'efficacité réelle.

Outre ces défauts en termes d'efficacité, cette tendance à la multiplication des outils ou des objectifs poursuivis ne favorise pas la construction de politiques publiques sur le temps long, dans la mesure où elle tend à rendre difficile l'évaluation de leur pertinence et peut inciter les pouvoirs publics à supprimer les instruments existants pour en retenir d'autres, sur la base d'une connaissance parcellaire voire faussée des politiques mises en place et de leurs effets concrets. Il importe en réalité, sur la base d'une évaluation rigoureuse des effets attendus, de choisir l'outil le plus efficace, dès lors qu'il est le plus susceptible de répondre aux difficultés ou problèmes identifiés, sauf à encourir le risque d'une remise en cause rapide des actions engagées.

La politique de soutien à l'investissement constitue un bon exemple de contradiction possible entre plusieurs objectifs de long terme. Depuis la crise économique et financière de 2008, de nombreux instruments se sont succédé pour porter cette politique, comme cela a été rappelé dans la première partie – en particulier, les tranches successives des « programmes d'investissements d'avenir » (PIA) de 2010 à 2020, le « grand plan d'investissements » engagé en 2018, ou encore le tout dernier plan « France 2030 » lancé en 2021. Or, ces différents programmes ou plans, s'ils ont eu indéniablement des effets positifs au regard des objectifs de transition numérique et énergétique, notamment par leurs effets d'entraînement sur les financements publics ou privés, soulèvent des questions d'articulation avec la politique d'investissement de droit commun lorsqu'ils viennent à échéance et avec celle de maîtrise des finances publiques. Il apparaît essentiel que ces dispositifs soient assortis de **finalités claires, en nombre limité**, pour éviter le risque de saupoudrage des aides ou une absence de continuité par rapport aux priorités souhaitées. La Cour des comptes appelait ainsi en 2021, face au risque d'une incohérence d'ensemble de l'action publique en la matière, à une approche plus stratégique et plus globale de la politique de soutien à l'investissement, impliquant l'ensemble des administrations

625. Voir la proposition n° 50, p. 200.

concernées⁶²⁶. Il conviendrait d'intégrer également, dans cette approche globale, les nouveaux leviers utilisés par l'État pour intervenir au soutien de certaines entreprises, comme par exemple l'utilisation des fonds d'investissements stratégiques régis par le droit commercial⁶²⁷.

Par ailleurs, il est essentiel de pouvoir **outiller les choix d'investissement** pour valoriser l'intégration des enjeux d'avenir, dans l'arbitrage à faire par rapport aux conséquences, notamment financières, de ces investissements à court terme⁶²⁸. La prise en compte des externalités est à cet égard un enjeu essentiel, qui nécessite de développer et d'actualiser en tant que de besoin les **méthodes d'évaluation** de la rentabilité socio-économique des investissements, intégrant les dimensions économiques, sociales et environnementales et interrogeant notamment les hypothèses de taux d'actualisation et la possibilité de valoriser monétairement les effets attendus (par exemple sur le coût des émissions de carbone, ce qui suppose une méthodologie fine, partagée et reconnue scientifiquement⁶²⁹). Un tel travail implique également d'approfondir les liens entre les administrations et les universités.

• Recourir davantage aux expérimentations

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la Constitution offre un cadre assez large pour recourir aux expérimentations, qu'il s'agisse de celles prévues par une loi ou un règlement sur le fondement de l'article 37-1, permettant de déroger au principe d'égalité pour un objet et une durée limités, ou de celles ouvrant la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'expérimenter, dans les conditions prévues par une loi organique⁶³⁰, une dérogation aux règles régissant l'exercice de leurs compétences (sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles

626. Cour des comptes, [La mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir \(2010-2020\)](#), Observations définitives, juillet 2021.

627. Cf. Guillaume Heim, « Du Fonds stratégique d'investissement (FSI) aux fonds d'investissements stratégiques », *RFDA* 2024, p. 913 : « à la banalisation des modes d'action publique dans l'économie répond un renforcement de la place des États dans les relations financières et économiques par le biais des fonds d'investissement ou fonds souverains. Pour le dire autrement, les fonds d'investissement publics caractérisent ces phénomènes de "privatisation" du corpus normatif de l'action publique dans l'économie tout autant qu'une "publicisation" des modes d'action économique. La multiplication des fonds publics révèle une question cruciale : quelle doit être la place de l'État dans un marché globalisé où la compétition économique se double de considérations stratégiques ? ».

628. L'article 17, toujours en vigueur, de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, prévoit que « Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable ». Une contre-expertise indépendante est obligatoire lorsque le financement du projet par ces personnes atteint 100 millions d'euros hors taxe et représente au moins 5 % du montant total hors taxe du projet d'investissement ; le secrétaire général pour l'investissement (SGPI) rend alors un avis sur la base du rapport de contre-expertise (article 3 du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics).

629. Une telle approche peut s'avérer particulièrement délicate pour certains enjeux, comme par exemple les « services » rendus par les écosystèmes (dans un rapport du Centre d'analyse stratégique d'avril 2009 relatif à [l'approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes](#), un groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis estimait notamment que la biodiversité dite « remarquable » – distincte de la biodiversité « ordinaire » – ne pouvait que très difficilement être appréhendée dans ce cadre).

630. Cf. les articles LO. 1113-1 à LO. 1113-7 du code général des collectivités territoriales.

d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti). Ainsi que le Conseil d'État l'avait relevé dans une étude de 2019 réalisée à la demande du Premier ministre⁶³¹, le recours aux expérimentations permet de lever l'incertitude sur la pertinence, l'efficacité ou les modalités de mise en œuvre d'une mesure et d'anticiper les risques financiers, juridiques et opérationnels qu'elle soulève. Il favorise par ailleurs l'acceptation d'une réforme, en permettant de dégager les résultats à son issue et en associant les acteurs concernés à sa conception, à son pilotage et à son évaluation, laquelle est primordiale avant toute éventuelle généralisation. Ce faisant, la politique mise en œuvre à titre expérimental, éventuellement corrigée de ses insuffisances ou imperfections, est davantage susceptible de recevoir une application de long terme une fois sa pérennisation engagée, car plus efficace et, le cas échéant, rendue plus acceptable. Dans cette perspective, le Conseil d'État réitère les recommandations contenues dans l'étude précitée, en particulier celles d'adresser aux ministres une instruction leur demandant d'élaborer une stratégie ministérielle en matière d'expérimentations (proposition n° 10) et de consacrer dans chaque ministère un budget spécifique dédié à l'innovation publique et à la conduite d'expérimentations (proposition n° 14). La mise en place d'expérimentations ciblées pourrait notamment permettre de renvoyer de la responsabilité aux acteurs de terrain impliqués dans la mise en œuvre de politiques publiques s'inscrivant dans le temps long, comme dans le domaine de l'éducation nationale.

- **Ne pas se limiter aux seuls leviers normatif et budgétaire**

Le recours à la norme et à la dépense figure parmi les leviers traditionnels d'intervention de la puissance publique. Pour autant, la portée de ces leviers est aujourd'hui questionnée, d'autant que, par ailleurs, l'impératif de travail en réseau pour conduire l'action publique dans le temps long nécessite d'intégrer d'autres modes d'action dans la réflexion.

Ainsi, s'agissant de **l'outil juridique**, l'utilisation de la norme unilatérale – constitutionnelle, législative ou réglementaire – ne saurait être la seule voie possible. D'une part, la multiplication des normes alimente aujourd'hui une forme de « ras-le-bol normatif » et appelle au contraire un besoin de simplification du cadre juridique, exercice au demeurant délicat, y compris dans la mesure où il doit se faire en intégrant les objectifs de temps long. D'autre part, d'autres moyens peuvent apparaître plus adaptés selon les destinataires de la norme : c'est en particulier le cas de l'outil contractuel dans une logique de plus grande association des parties prenantes, ce qui peut favoriser une meilleure acceptabilité des objectifs visés, et rendre plus durables les politiques publiques ainsi mises en œuvre dans ce cadre, comme le Conseil d'État l'avait détaillé dans son étude annuelle de 2008 sur le sujet⁶³². Il importe alors que l'objet de la contractualisation soit suffisamment clair en amont, notamment par rapport aux objectifs de temps long qui sont poursuivis, et que l'exécution du contrat fasse l'objet d'un suivi régulier. La possibilité de recourir davantage aux instruments de droit souple est un autre levier possible, qu'il s'agisse de recommandations (issues

631. Conseil d'État, [Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?](#), octobre 2019.

632. Conseil d'État, [Le contrat, mode d'action publique et de production des normes](#), mars 2008.

par exemple de bonnes pratiques), d'orientations méthodologiques ou d'instructions à destination des services.

S'agissant de **la dépense publique**, il est clair, dans le contexte général actuel des finances publiques, que le recours à cet outil ne doit être envisagé qu'avec la plus grande prudence. Quand ce recours est nécessaire, il apparaît que, compte tenu de la grande diversité des modalités d'intervention, la question de la cohérence d'ensemble des choix effectués est primordiale : ainsi que rappelé plus haut, le choix du vecteur doit être soigneusement pesé au regard de l'objectif poursuivi et de la durabilité de la dépense envisagée. Ainsi, par exemple, la fiscalité incitative, qui permet d'agir sur les comportements en complément ou en substitution de la réglementation pour rendre plus acceptable et réaliste sur le long terme une orientation donnée, par exemple dans le domaine environnemental ou énergétique, se développe au fur et à mesure que l'évolution qu'elle visait à encourager s'étend, là où, à l'inverse, le recours à des mécanismes de type malus visant des comportements que l'on veut décourager verra son effet budgétaire se réduire au fur et à mesure de son succès sur le fond...

De façon plus générale, les **conditions de mise en œuvre opérationnelle**, qu'il s'agisse de l'organisation administrative, de l'accompagnement méthodologique, de la formation, de la mise en réseau des acteurs, de la communication publique autour des dispositifs mis en place ou des systèmes d'information devant être développés constituent autant de leviers qui, s'ils sont moins visibles politiquement, sont en pratique déterminants pour le succès d'une politique publique – parfois plus qu'une nouvelle norme ou une nouvelle mesure budgétaire. S'agissant de projets plus concrets s'inscrivant dans le temps long, c'est aussi intégrer les préoccupations liées à **l'entretien et à la maintenance** pour pouvoir transmettre les infrastructures ou les ouvrages en bon état. Ces différents éléments participent de la robustesse des politiques publiques sur le long terme et supposent une importante réflexion en amont, notamment dans le cadre de l'élaboration des études ou fiches d'impact.

Proposition n° 14 : favoriser l'intégration du temps long en combinant les différents leviers d'action de la puissance publique :

- en associant un outil à un objectif précis, notamment dans le domaine des politiques de soutien à l'investissement ;
- en consolidant la dimension stratégique de la politique de soutien à l'investissement, à travers une meilleure priorisation des secteurs d'intervention au regard des enjeux de temps long, la définition de finalités claires, en nombre limité, et le renforcement des méthodes d'évaluation pour intégrer ces enjeux dans les choix d'investissement ;
- en recourant davantage à l'expérimentation ;
- en développant le recours à d'autres leviers que la norme unilatérale ou la mesure budgétaire, notamment en travaillant à la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques dans une logique de dernier kilomètre.

c) Agir en lien avec le niveau européen

L'action publique ne peut aujourd'hui, dans de nombreux domaines, se penser indépendamment du cadre européen. C'est le cas des enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre comme des régulations du numérique en passant par la structuration de la politique économique et des finances publiques, de la politique de recherche ou de la politique spatiale, pour ne citer que quelques exemples. Dans ces domaines, les décisions prises au niveau européen, en particulier dans le cadre de l'Union européenne, sont structurantes pour inscrire l'action publique dans le temps long. Cela à plusieurs titres : d'une part, parce que la dimension globale prise par la plupart des enjeux les plus importants pour le temps long (le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, l'intelligence artificielle, les grands réseaux sociaux, les menaces géostratégiques) appelle une action publique à un niveau utile et que, compte tenu du poids que représente une action européenne coordonnée, le niveau européen paraît s'imposer naturellement comme l'échelon le plus pertinent ; d'autre part, parce que, en pratique, lorsque les institutions européennes adoptent des normes dans tel ou tel domaine, elles sont déterminantes pour définir le cadre juridique dans lequel l'activité de la puissance publique est appelée à se déployer.

L'articulation avec le cadre européen s'agissant des enjeux de temps long soulève en réalité **deux questions** de natures différentes quoique complémentaires :

- **renouer avec une capacité européenne à penser le temps long et à peser le plus en amont possible sur la définition de ces enjeux**, ce qui implique d'être capable de disposer soi-même d'une telle capacité et d'être en mesure de la partager avec les autres acteurs européens (institutions, États membres, etc.) ;
- **s'assurer que les actions de temps long menées au plan européen et au plan national s'articulent efficacement**, c'est-à-dire non seulement qu'elles ne viennent pas se contredire mais soient au contraire en mesure de se renforcer l'une l'autre.

• **Un premier enjeu est donc de faire en sorte que le niveau européen retrouve une pleine capacité à penser le temps long et à inscrire son action de manière pertinente dans ce cadre.** Les institutions européennes, se sont historiquement bâties dans une perspective de temps long (assurer la paix, développer la prospérité, conforter la démocratie et l'État de droit) et ont longtemps développé des outils et une pensée propres en la matière, en particulier au niveau de la Commission européenne. Cette capacité a eu tendance à s'émousser au cours des dernières décennies, l'Union européenne se trouvant mobilisée par d'autres enjeux (élargissement dans les années 1995-2005, réponse aux crises multiples depuis 2008), dans un contexte général peu favorable à une pensée prospective perçue comme relevant d'un volontarisme politique étranger à une logique de marché vue comme plus efficace. L'échec de la stratégie de Lisbonne lancée en 2000 (qui visait à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2020 ») et surtout la rapide et **brutale montée en puissance de défis existentiels pour les Européens** (agression russe contre l'Ukraine, remise en cause de l'engagement américain en Europe, retour en force des affrontements commerciaux, progrès fulgurants d'une intelligence artificielle majoritairement extra-européenne...) contraignent les institutions européennes et les États membres non seulement à réagir dans l'urgence mais aussi à renouer avec une réflexion stratégique de temps long afin d'espérer

être en mesure de rester un acteur maître de son destin stratégique, économique, technologique et culturel.

Les **initiatives récentes** prises notamment par le Conseil européen et par la Commission européenne pour disposer d'analyses approfondies des enjeux et, s'agissant tout au moins de la Commission, pour se doter d'un outil permanent de réflexion sur le temps long, sont encourageantes si du moins elles se révèlent pérennes et sont suivies d'effet. En particulier, les Européens disposent désormais, avec les rapports largement convergents, rendus par Enrico Letta (mars 2024) et Mario Draghi (octobre 2024) aux institutions qui les avaient commandés, d'une analyse approfondie des enjeux auxquels l'Europe se trouve confrontée, y compris du risque de décrochage économique, financier, scientifique et technologique. Sur les enjeux stratégiques, le livre blanc sur la défense européenne, présenté en mars 2025, ainsi que le plan « ReArm Europe 2030 », identifient de manière approfondie les besoins en la matière. Ces documents développent un certain nombre d'objectifs présentés à la fois comme ambitieux et nécessaires pour permettre aux Européens de défendre leurs intérêts et leurs valeurs.

Il ne semble donc pas indispensable de disposer de nouvelles analyses de fond quant aux enjeux du temps long : même si, ponctuellement, des besoins en la matière peuvent exister, les productions qui viennent d'être citées dressent un panorama large et approfondi, dont la pertinence est largement admise. **L'enjeu est donc aujourd'hui davantage au niveau de la mise en œuvre opérationnelle de ces stratégies**, qui appellent des choix politiques et démocratiques essentiels pour l'avenir des Européens dans les dix ans qui viennent mais dont il ne faut pas sous-estimer la difficulté (comme le montrent, par exemple, les retards pris dans la mise en place de l'union des marchés des capitaux pour favoriser l'orientation de l'épargne européenne vers les acteurs européens, ce que le rapport Letta appelle « l'union de l'épargne et de l'investissement »). Il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer en détail sur ces choix mais seulement de souligner la nécessité que les décisions qui seront prises le soient en temps utile et en toute clarté afin que les enjeux majeurs soient clairement identifiés et que les objectifs puissent être fixés à temps pour pouvoir être atteints.

La mise en œuvre soulèvera, dans de nombreux domaines, une très sérieuse question de méthode, dont il convient de ne pas sous-estimer l'importance, à plus forte raison dans un cadre européen structuré par les traités et la répartition des compétences qu'ils organisent entre celles qui sont attribuées à l'Union et celles qui demeurent de la compétence des États membres. Cette répartition, dont le Conseil d'État a souligné l'importance dans son étude sur la souveraineté, présente un double enjeu : d'un côté, son respect est une obligation juridique (logique de subsidiarité) qui correspond à une exigence démocratique ; de l'autre, la méthode suivie ne doit pas hypothéquer le fond (attente d'efficacité). Comme il l'avait fait dans son étude sur la souveraineté, le Conseil d'État souligne à ce titre :

- **l'importance d'un respect effectif de la répartition des compétences** telles que fixées par les traités et, notamment, du principe de subsidiarité ;
- la nécessité, pour agir efficacement face aux enjeux du temps long, qui appellent dans la plupart des cas une action multiforme se jouant de la grille des compétences fixée par les traités, de trouver de nouvelles méthodes d'action, afin d'organiser une

coordination des différents niveaux d'action au service d'objectifs communs définis ensemble : ce qu'il avait appelé **une « méthode d'action coordonnée »**.

Faudrait-il que les Européens aillent plus loin dans la fixation d'objectifs de temps long ? La question se pose à l'heure où les principaux acteurs mondiaux tendent à définir des objectifs fortement identifiés et visant à structurer leur action, telle que la perspective de 2049 que le président Xi Jinping a assignée à la Chine. **Pour les Européens, 2050 pourrait constituer un horizon temporel adapté**, à la fois symbolique (100^e anniversaire de la déclaration Schuman du 9 mai 1950 à l'origine de l'actuelle Union européenne) et pertinent sur le fond (par exemple pour l'objectif de neutralité carbone), à condition de ne pas se laisser entraîner sur des questions impossibles à trancher : la construction européenne est en effet un processus *sui generis* dont la plasticité au regard des théories classiques de la science politique (ni vraiment fédérale, ni simplement confédérale...) correspond à une nécessité historique et politique qu'il serait vain et même sans doute dangereux de prétendre trancher par avance ; en revanche, un large accord peut sans doute se réaliser sur des objectifs plus opérationnels, comme par exemple **faire de l'Europe de 2050 un acteur mondial doté d'une autonomie stratégique effective dans tous les domaines**, c'est-à-dire en mesure de défendre ses intérêts et ses valeurs, de décider pour lui-même et, chaque fois que nécessaire, d'agir de manière indépendante, disposant d'une économie prospère et d'une démocratie solide.

La France, qui a longtemps joué un rôle important pour nourrir la réflexion stratégique européenne, devrait plus que jamais continuer à agir en ce sens. Il ne s'agit pas de plaquer au niveau européen une réflexion purement nationale mais, notamment en entretenant un dialogue suivi sur ces enjeux avec nos partenaires, à commencer bien sûr par l'Allemagne sans négliger les autres – les plus proches comme les plus éloignés – afin d'approfondir et d'enrichir notre propre réflexion pour qu'elle puisse continuer à constituer un point de référence : la dimension bilatérale demeure à cet égard indispensable et nos outils traditionnels devraient être mobilisés à cette fin (notamment nos ambassades dans les 26 autres pays membres et dans les pays voisins). La nécessité d'une « Europe puissance », c'est-à-dire en mesure de défendre au plan commercial le principe de réciprocité, de limiter ses dépendances notamment dans le domaine énergétique et dans celui de l'armement, d'être présente dans l'espace, correspond à des priorités mises en avant depuis longtemps et avec constance par les autorités françaises, et qui font aujourd'hui davantage consensus que par le passé. Cet effort mérite d'être poursuivi d'autant que des enjeux nouveaux, moins traditionnellement investis par notre pays, ne peuvent être ignorés (les perspectives de nouveaux élargissements de l'Union européenne aux Balkans et à l'Ukraine et le cadre envisageable pour leur faisabilité comme leur réussite, la recherche de nouveaux partenariats commerciaux au plan mondial et les conditions d'un bénéfice réciproque dans un paysage mondial de plus en plus compétitif, etc.), sans oublier des enjeux anciens mais présentant des développements récents tels que la maîtrise des migrations (avec la mise en œuvre du pacte européen adopté en 2024, qui s'étalera sur des années et soulèvera des complexités multiples), la lutte contre la criminalité la plus lourde (à laquelle les nouveaux outils que sont Eurojust voire le parquet européen pourront contribuer), le renforcement d'une recherche européenne en mesure d'être à la pointe au niveau mondial, etc.

Le Conseil européen, qui réunit autour d'un président disposant, depuis la mise en œuvre du traité de Lisbonne, du temps pour remplir son office, les chefs d'État ou de gouvernement des 27 États membres et la présidente de la Commission européenne devrait investir la réflexion de temps long, qui ne peut relever ni de la Commission seule ni du seul cadre national. Des efforts ont été menés par les présidents successifs depuis 2010 pour organiser des échanges réguliers sur cette question, avec un succès mitigé compte tenu des exigences du temps court voire de l'immédiat... Il apparaît souhaitable que cet effort soit poursuivi et que le Conseil européen puisse, de façon régulière, consacrer des temps spécifiques pour des échanges approfondis sur des enjeux structurants, y compris pour faire le point sur l'état de la mise en œuvre des politiques et des décisions prises dans une perspective de temps long.

- **Un second défi est celui de la bonne articulation entre les actions de temps long décidées au niveau européen et celles décidées au plan national.** L'objectif devrait être qu'elles puissent s'épauler mutuellement ; ce qu'il faut certainement éviter c'est qu'elles soient en contradiction les unes avec les autres.

Dans un certain nombre de cas, l'articulation se présente de manière pertinente. C'est par exemple le cas dans le domaine de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre : les objectifs de réduction fixés pour 2030 au niveau national par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et ceux assignés à la France par le règlement 2018/842 du 30 mai 2018 pour la même échéance, sans être identiques correspondent à un même niveau d'effort ; les décisions que le Conseil d'État, statuant au contentieux, a été amené à rendre en la matière, à la suite de sa saisine par la commune de Grande-Synthe, s'articulent avec le suivi de la trajectoire de réduction résultant du règlement européen, dont la Commission européenne a la charge (*cf. supra*). De la même manière, le respect des objectifs de réduction des particules fines ou du dioxyde d'azote dans l'air résultant de la directive 2008/50 du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur et repris dans le droit national, que la Cour de justice de l'Union avait jugé contraignants, a été assuré, à la suite du contentieux formé devant lui par l'association Les Amis de la Terre, par le Conseil d'État statuant au contentieux (*cf. supra*). L'articulation devrait pouvoir être assurée également s'agissant du respect des objectifs fixés à la France par les directives 2018/2001 du 11 décembre 2018 dite « RED II » et 2023/2413 du 18 octobre 2023 dite « RED III » sur le développement des énergies renouvelables, transposés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, lequel se borne en la matière à fixer des objectifs futurs à l'action de l'État, même si la place prise par le contrôle de la Commission européenne sera sans doute plus large que celui du juge national, les objectifs européens apparaissant plus contraignants⁶³³.

À l'inverse, **dans d'autres domaines, cette articulation s'est présentée de manière plus problématique.** Dans le domaine de **l'énergie**, l'articulation a longtemps été conflictuelle entre un cadre européen essentiellement axé sur des enjeux de concurrence et de libre circulation, et une politique nationale structurée par le souci de stabilité des grands acteurs et, au moins pour ces dernières années, par le développement de la filière nucléaire et le maintien d'un coût raisonnable pour

633. CE, 6 novembre 2024, *Société Eolise et autre*, précité.

l'électricité. L'évolution récente du cadre européen, conséquence notamment de la rupture de relations énergétiques stables et assumées que certains pays, notamment l'Allemagne, avaient nouées avec la Russie, rupture qui contraint un certain nombre de pays européens à repenser complètement leur modèle énergétique, permet d'envisager une articulation plus fructueuse à l'avenir. Il peut en aller de même dans le domaine de **l'armement**, qui fait l'objet d'une attention désormais positive et soutenue de la part des institutions européennes, qui semblent avoir pris la mesure de l'importance d'une base industrielle solide en Europe afin de réduire la dépendance à l'égard notamment des États-Unis ; le morcellement européen, tant au niveau de la production que de l'achat demeure toutefois un handicap certain, de même que les pressions américaines en faveur d'une poursuite voire d'une accentuation des achats européens au profit de l'industrie américaine. La France, qui a maintenu une base industrielle forte et une capacité autonome d'achat en la matière, présente des atouts importants qu'elle peut valoriser auprès de ses partenaires dans une recherche de coopération bilatérale ou « multi-bilatérale » dont Airbus a fourni, dans le domaine de l'aéronautique, un exemple inspirant. Dans le domaine de **la recherche**, des opportunités nouvelles semblent se présenter pour donner une nouvelle impulsion à la recherche européenne, à la fois dans les universités (y compris en favorisant une plus grande mobilité des enseignants-chercheurs dans une forme de réseau paneuropéen), dans les centres publics de recherche ainsi que dans la recherche privée. En matière de financement de la recherche fondamentale, le Conseil européen de la recherche constitue un outil unanimement salué⁶³⁴, mais dont les moyens limités pourraient être renforcés à l'occasion des prochaines perspectives financières, et dont l'activité pourrait être mieux utilisée au plan national (par exemple en concentrant les financements nationaux sur les projets français qui, sans avoir été retenus, ont été bien classés en raison de leur qualité).

De manière générale, **l'appréciation de l'articulation entre les stratégies nationales et le cadre européen devrait faire l'objet d'une attention soutenue** de la part des ministères comme du nouveau Haut-Commissaire à la stratégie et au plan, en y associant le SGAE (en lien également avec la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne). À cet égard, il est essentiel que les autorités françaises s'investissent effectivement dans les instances européennes de réflexions stratégiques et de prospective, en particulier dans le cadre des réseaux européens destinés à développer les échanges entre les États membres sur ces sujets ; le Haut-Commissaire pourrait ainsi être chargé de représenter la France dans les réseaux consacrés aux travaux de prospective. La constitution d'un réseau européen des ministres chargés du futur au sein de chaque État membre peut également être un levier permettant de mieux partager de tels travaux et réflexions stratégiques.

634. Le Conseil européen de la recherche est un organisme rattaché directement à la Commission européenne, qui a été créé en 2007 sur le fondement de l'article 179 à 190 du TFUE, afin de financer la recherche exploratoire dans tous les domaines de la science et de la technologie. Il intervient sur la base d'appels à projets, sélectionnés au regard de leur mérite. Dans le cadre du programme pluriannuel de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », couvrant la période de 2021 à 2027, le budget du Conseil européen de recherche s'élève à 16 milliards d'euros. Le Conseil européen de la recherche est composé d'un conseil scientifique (22 personnalités reconnues dans leur domaine, nommées pour 4 ans) chargé d'élaborer la stratégie de l'organisme et de sélectionner les évaluateurs des projets, d'une autorité exécutive et d'un conseil d'administration.

Proposition n° 15 : favoriser une bonne articulation entre les politiques européennes et nationales dans la prise en compte du temps long par une action à trois niveaux :

- renforcer la prise en compte des enjeux de temps long dans les politiques européennes elles-mêmes en s'appuyant sur les documents récents se plaçant dans cette perspective (notamment les rapports Letta et Draghi), en encourageant la poursuite de la réflexion en la matière (à la Commission européenne dans la suite des initiatives déjà prises mais aussi par des échanges réguliers au Conseil européen) voire en envisageant d'afficher pour l'horizon 2050 l'objectif d'une Europe disposant pleinement d'une autonomie stratégique effective ;
- conforter la place de la France comme source de cette réflexion de temps long européen, y compris en développant les dialogues stratégiques avec nos partenaires comme avec les institutions et en participant pleinement aux instances européennes consacrées aux réflexions stratégiques et à la prospective ;
- s'assurer de la bonne articulation des stratégies nationales et du cadre européen, notamment par une attention particulière portée à cette question au niveau des ministères ainsi que du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan en y associant le secrétariat général des affaires européennes.

2.2. Assurer une mise en œuvre efficace des stratégies publiques

Le succès d'une stratégie du temps long repose en grande partie sur les conditions de sa mise en œuvre. C'est ce que les armées appellent l'art opératif et la tactique par opposition à la stratégie. Comment la puissance publique peut-elle mieux assurer la continuité de son action dans le temps long ? D'abord en consolidant ses propres capacités à intégrer ces enjeux dans les administrations elles-mêmes. Mais elle ne saurait agir seule et elle doit prioriser ses interventions : l'engagement des parties prenantes – qu'elles soient institutionnelles ou non, comme les entreprises – est donc également un facteur déterminant pour maintenir une action conjointe dans le temps, ce qui implique de leur donner une part de responsabilité pour atteindre les objectifs fixés. Enfin, le maintien d'une capacité d'adaptation demeure essentiel pour savoir tenir compte des incertitudes, des contextes changeants dans lesquels la puissance publique intervient, ainsi que des enseignements qui peuvent être tirés des premiers temps de mise en œuvre d'une stratégie, exigeant d'adapter les moyens et les actions destinés à répondre à ces défis.

2.2.1. Par les administrations de l'État

L'administration est au service des choix politiques des élus du peuple souverain, qu'elle doit contribuer à préparer et éclairer et ensuite mettre en œuvre. Les enjeux de temps long relèvent donc d'abord de choix politiques (cf. 2.1) mais, au-delà, il importe que l'organisation de l'administration soit en mesure d'assurer non seulement une préparation pertinente mais aussi une continuité effective des orientations stratégiques relevant des choix démocratiques. Cela passe en particulier par une meilleure structuration des fonctions d'études et de recherche dans les administrations, notamment en matière de prospective et de pensée du long terme, ainsi que par des modalités d'organisation facilitant leur capacité à projeter leur action dans la durée.

a) Mieux organiser l'administration à cette fin

Au-delà du rôle d'interface et d'animation dévolu au nouveau Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (cf. *supra* 2.1.2), il revient à chaque administration de maintenir ou retrouver des moyens de réflexion de temps long pour la ou les politiques publiques dont elle a la charge : l'enjeu n'est pas seulement de pouvoir se projeter dans l'avenir sur les éléments déterminants de ces politiques – qu'il s'agisse des grandes tendances ou des signaux faibles, facteurs d'incertitudes ou de potentiels futurs bouleversements – mais de conserver une capacité à en avoir une vision globale, notamment par la continuité et le partage de la mémoire des évolutions passées. Ce travail implique d'être réalisé en réseau, notamment avec les acteurs de la recherche, sans être déconnecté des circuits de décision : la façon de positionner et d'outiller cette interface est donc déterminante pour intégrer le temps long dans l'action administrative, en particulier, s'agissant de l'État, au niveau des ministères.

▪ **Renforcer le positionnement des structures chargées de penser l'avenir au sein des ministères**

La pensée du temps long peut être partagée entre plusieurs structures au sein d'un même ministère. C'est notamment le cas des **inspections générales**, qui peuvent aborder des problématiques de temps long à travers leurs missions d'évaluation ou en assurant la mémoire des travaux effectués dans le champ des politiques publiques qui les concernent. De même, des entités chargées de réflexions prospectives peuvent être mises en place au sein de certaines directions d'administration centrale, comme au ministère des armées ou au ministère de l'intérieur (exemples évoqués *supra*, partie 1.3.1). Ces différents types de contributions peuvent alimenter une réflexion de temps long dans chaque ministère. La difficulté est toutefois celle de la portée d'une telle réflexion par rapport au processus décisionnel : d'une part, en préservant une lisibilité d'ensemble, c'est-à-dire en évitant tant les redondances qu'une trop grande dispersion de la pensée du temps long ; d'autre part, en dégagant une interface claire avec le décideur (le ministre et son cabinet). À cet égard, il apparaît important de pouvoir **identifier, dans chaque ministère, une structure coordinatrice dédiée à la pensée du temps long**, qui aurait pour tâche non seulement de mener elle-même certains travaux, mais aussi d'assurer une synthèse et de servir de point d'appui reconnu dans le processus décisionnel en transversal aux directions et

services. Il convient de garder un certain **pragmatisme** en la matière pour s'adapter aux spécificités de chaque ministère, tout en ayant le souci de **structurer des compétences encore rares** (cf. les enjeux de formation évoqués *supra*) : c'est pour cela que même s'il apparaît utile de prévoir des fonctions de prospective au niveau d'une direction en particulier, l'exercice de ces fonctions gagnerait à s'articuler avec une structure coordinatrice, à la fois ressource et animatrice d'un réseau ministériel.

S'il convient de **généraliser ce type de structure coordinatrice**, deux grandes options sont envisageables : soit une structure – qui ne pourrait être que légère – directement rattachée au ministre, à l'image du centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) au ministère de l'Europe et des affaires étrangères ; soit une direction ou une sous-direction clairement identifiée dans cette fonction – comme la direction générale des relations internationales et de la stratégie au ministère des armées ou le centre d'études et de prospective rattaché au secrétariat général du ministère de l'agriculture. Dans ce dernier cas, il peut être avantageux que le positionnement de cette structure lui permette d'entretenir des connexions fortes avec le service statistique ministériel – pour s'appuyer au mieux sur les nombreuses données disponibles au sein d'un ministère –, mais aussi d'être identifiée comme un interlocuteur privilégié avec les chercheurs extérieurs.

Au-delà du positionnement administratif, le renforcement des fonctions d'études et de recherche au sein de l'administration, dans une perspective de meilleure prise en compte du temps long, suppose également de **valoriser l'exercice de ces fonctions par les agents publics et d'intégrer cet enjeu dans la gestion des ressources humaines des ministères**. Cela peut notamment se traduire à deux niveaux : d'une part, dans le déroulement de la carrière, notamment en facilitant le passage des agents sur des fonctions en lien avec la pensée du temps long, par exemple au titre d'une mobilité fonctionnelle et en tenant compte au titre des avancements de grade ; d'autre part, en permettant aux agents qui le souhaitent de se spécialiser sur ces fonctions et en entretenant ce vivier à travers des dispositifs de reconnaissance et de montée en compétences (qui pourraient s'inspirer, dans une certaine mesure, des comités de domaine mis en place au ministère de la transition écologique sur des fonctions techniques).

▪ **Mieux articuler les analyses de temps long avec la prise de décision**

La question de l'usage des réflexions et travaux prospectifs est déterminante pour assurer un meilleur « embrayage » de ces éléments sur le processus décisionnel. Il n'y a pas de réponses purement mécaniques à cette question, qui met en jeu la temporalité du processus de décision (renvoyant aussi aux propositions de la partie 2.1). À une échelle plus ciblée sur l'organisation administrative, quelques pistes d'amélioration paraissent de nature à faciliter une meilleure exploitation de ces travaux :

- **mettre en commun les travaux** pour mieux identifier ceux déjà disponibles et éviter les redondances, ce qui peut être, à l'avenir, l'action du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan au niveau interministériel sur les travaux de prospective. S'agissant des évaluations de politiques publiques, la Cour des comptes a déjà créé en mai 2024 une plateforme recensant plus de 1 000 évaluations *ex post* réalisées

depuis 2008⁶³⁵. Il conviendrait d'assurer également une mise en commun utilisable au niveau de chaque ministère, par champs de politiques publiques ;

- **favoriser les travaux interministériels** lorsqu'ils portent sur des sujets mettant en jeu plusieurs champs de politiques publiques, à l'image de la pratique des rapports inter-inspections, pour éviter des études en silo qui traiteraient de problématiques identiques ou proches ;

- **avoir une réflexion sur le format associé à chaque type de production pour en faire un outil utile pour la décision**, notamment en distinguant ce qui relève d'études approfondies, à vocation technique ou de recherche, et les déclinaisons opérationnelles qui peuvent en être tirées pour la conception ou la mise en œuvre d'une politique publique ;

- **prévoir des temps d'échange réguliers** pour s'approprier les conclusions des rapports une fois publiés, au niveau des directeurs d'administration (par exemple à l'occasion de séminaires de directions ou par des points d'ordre du jour des instances de coordination inter-directions à l'initiative du secrétariat général de chaque ministère) ou en en faisant un sujet d'arbitrage politique (*via* la sollicitation de réunions interministérielles pour des sujets transversaux, voire comme élément de préparation à l'organisation de séminaires gouvernementaux évoqués dans la partie 2.1.1).

À cet égard, **la prise en compte des études prospectives et des réflexions de temps long doit faire partie intégrante des mécanismes de coordination interministérielle** qui peuvent être mis en œuvre dans certains champs d'action publique. C'est notamment le cas du secrétariat général à la planification écologique (SGPE), dont l'apport en ce sens a été souligné lors des auditions menées par le Conseil d'État.

C'est en particulier un **enjeu fort dans le domaine du renseignement** qui implique des services relevant de nombreux ministères (armées, intérieur, affaires étrangères, économie...) et qui est aussi marqué par un contexte d'urgence et d'immédiateté⁶³⁶. Le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, placé auprès du Président de la République, assure essentiellement une coordination en termes de moyens et veille à la bonne coopération des services⁶³⁷, mais il revient au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) de retrouver une capacité de coordination et de synthèse des études prospectives en matière de renseignement, en particulier dans le cadre de la revue nationale stratégique⁶³⁸ : son rôle et ses moyens paraissent à renforcer pour remplir effectivement cette fonction.

▪ Renforcer les capacités de prospective dans certains ministères

La pratique de la prospective est inégalement développée suivant les champs de politiques publiques. Au cours des auditions, des besoins forts sont ressortis pour certains secteurs.

635. <https://www.ccomptes.fr/fr/plateformes-citoyennes/plateforme-evaluations-politique-publique/explore-evaluations>

636. Cf. Béatrice Guillaumin, « L'appareil français de renseignement : du temps long à l'écume des contingences », in Fannie Duverger et Lucie Havard (dir.), *Temps long et droit public*, op. cit., pp. 23-34.

637. Cf. articles R.* 1122-8 et R.* 1122-8-1 du code de la défense.

638. La révision de la revue nationale stratégique était en cours lorsque cette étude annuelle a été rédigée.

Plusieurs défis de temps long impliquent par exemple de **renforcer les liens avec les universités, de même qu'entre des instituts de recherche compétents et les administrations** : sur les ruptures technologiques liées au numérique, l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA) mène des actions utiles avec les administrations, qui méritent d'être poursuivies. S'agissant des évolutions démographiques, des liens réguliers sont à mettre en place entre l'INED et les ministères concernés par l'impact de ces évolutions, afin d'alimenter les travaux de prospective en la matière. De façon plus générale, une meilleure coordination entre les administrations et la recherche peut permettre de développer la prospective, à l'instar de l'Office de prospective de santé qui avait été créé avec la chaire santé de Sciences Po.

À cet égard, la **santé** paraît constituer un secteur dans lequel les capacités de prospective demeurent insuffisantes et mériteraient d'être renforcées, notamment en termes organisationnels au sein du ministère, compte tenu des enjeux en cause. Par exemple, la suppression du *numerus clausus* pose des questions de temps long qui doivent être clairement anticipées – avec un risque de ressources mal réparties sur les territoires ou mal organisées sur certaines spécialités, dans un contexte de dégradation des financements ; il n'apparaît pas certain que ce soit le cas dans l'organisation actuelle.

L'**éducation nationale** est un autre domaine dans lequel la prospective paraît aujourd'hui trop peu développée. En tant que service statistique ministériel, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) peut produire des travaux sur les tendances à l'œuvre, comme récemment avec l'étude sur la démographie scolaire jusqu'en 2029⁶³⁹. Mais, au-delà de ces quelques travaux, il importe que des réflexions prospectives soient plus souvent systématisées et conduites dans le périmètre du ministère de l'éducation, afin notamment d'en faire un élément d'échanges avec les partenaires de la politique éducative comme avec les parents d'élèves et les citoyens de façon générale.

La question de l'anticipation des besoins est aussi une dimension essentielle pour l'exercice des **fonctions régaliennes**. L'exemple des prisons est notamment révélateur : le nombre total de personnes détenues en France au 1^{er} février 2025 est de 81 599, pour seulement 62 363 places opérationnelles, soit un taux d'occupation moyen de 130,8 %, conséquence d'une hausse de près de 7 % du nombre de détenus en un an contre seulement 1 % de progression du nombre de places⁶⁴⁰. Seules 4 500 places ont été actuellement livrées par rapport au « Plan 15 000 places » prévoyant la

639. Cette étude prévoit une diminution des effectifs dans le premier degré atteignant plus de 100 000 élèves de moins chaque année jusqu'en 2029, où l'effectif prévisionnel s'établirait à environ 5 700 000 élèves, soit une baisse de 10 % en cinq ans. Dans le second degré, la DEPP a établi trois prévisions différentes : si la prévision intermédiaire prévoit une certaine stabilité des effectifs pour la rentrée 2025, une baisse des effectifs de plus en plus prononcée serait constatée à partir de 2026 (selon la prévision intermédiaire, la baisse du nombre d'élèves devrait être de 34 000 en 2026, 49 000 en 2027, 66 000 en 2028 et 68 000 en 2029) : <https://www.education.gouv.fr/previsions-des-effectifs-du-second-degre-pour-les-annees-2025-2029-449943>

640. Les maisons d'arrêt concentrent cette pression avec une densité carcérale de 158,9 %. À l'inverse, les centres de détention sont à 98,2 % d'occupation, et les maisons centrales à 83,2 %, ce qui révèle un déséquilibre chronique dans l'adaptation des capacités. Cf. https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2025-02/statistique_etablissements_personnes_ecrouees_01022025.pdf.

création de 15 000 places de prison entre 2018 et 2027 et malgré des efforts récents, le système reste marqué par sa logique davantage réactive que prospective, ce qui appelle un effort à cet égard.

▪ **Outils la capacité à penser le temps long**

Parallèlement à la structuration des fonctions d'études et de recherche, la capacité de l'administration à penser le temps long ou à anticiper les effets d'une politique publique devrait se renforcer avec **le développement de nouvelles méthodes ou de nouveaux outils**.

- L'exemple de la défense montre la variété des dispositifs pouvant être mobilisés à cette fin et pouvant inspirer d'autres domaines de l'action publique. Ainsi en est-il de l'expérience du **projet « Red Team » (2019), devenu « RADAR »** en novembre 2024, déjà évoqué : sans se substituer à d'autres méthodes plus traditionnelles de prospective, avec lesquelles il apparaît complémentaire, ce type d'association de chercheurs voire d'artistes permet d'élargir le champ des visions du futur grâce à une approche reposant sur une logique pluridisciplinaire particulièrement utile pour mieux appréhender les enjeux du temps, notamment dans la perception de signaux faibles ou de ruptures possibles (« que se passerait-il si... ? ») par exemple : ce type de démarche pourrait être envisagé pour d'autres politiques publiques, marquées par les défis du temps long et les incertitudes liées notamment à des ruptures imprévues, comme par exemple la transition écologique ou la santé.

De même, les **jeux de rôle inspirés du « war gaming », ou jeu de guerre**, peuvent contribuer à tester la robustesse d'une planification et la capacité à atteindre des objectifs. Le jeu de guerre, issu du « *Kriegspiel* » prussien au xix^e siècle et développé également aux États-Unis au début du xx^e siècle (notamment par l'*US Navy*), est actuellement un exercice utilisé dans le cadre de l'OTAN⁶⁴¹, qui en donne la définition suivante : « *représentation de conflits ou de compétition dans un environnement sûr, dans lequel les acteurs prennent des décisions et réagissent aux conséquences de ces décisions* »⁶⁴². Il ne s'agit pas d'un outil de prévision, dès lors que l'objet n'est pas de dégager des réponses prédictibles ou reproductibles : en revanche, en partant d'un scénario de départ et en donnant aux joueurs la capacité de prendre des risques sans conséquences pour eux-mêmes (c'est la notion d'« *environnement sûr* »), cet outil permet de traiter une problématique particulière **en mettant à l'épreuve un dispositif ou un plan**. Sans se substituer à d'autres modes d'analyse ou d'anticipation, sa plus-value réside ainsi dans la dynamique créée par l'interaction entre joueurs, aussi bien pour mieux identifier les facteurs d'incertitudes ou paramètres déterminants pour une action de temps long, que pour acquérir de l'expérience et une compréhension partagée des enjeux. Plusieurs pays, comme les États-Unis, ont développé la pratique de ce genre d'exercice en dehors de la seule sphère militaire. Tel n'est pas encore le cas en France, où la conception de jeux de guerre relèvent

641. Exercices dits « Orion » : Orion 3 en 2023 ; Orion 6 prévu en 2026.

642. « *Wargames are representations of conflict or competition in a safe-to-fail environment, in which people make decisions and respond to the consequences of those decisions* » : OTAN, *Wargaming Handbook*, 2023.

du centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE)⁶⁴³. L'organisation de tels jeux de rôle, dont le format peut être très variable en fonction des objectifs recherchés, suppose de s'appuyer sur une équipe dédiée pour en concevoir les règles et l'animer en tant que de besoin, ce qui implique de pouvoir développer des compétences spécifiques pour l'utiliser dans d'autres champs de politique publique. Des **expérimentations** en ce sens gagneraient ainsi à être menées pour vérifier l'intérêt de recourir à de tels outils, en complément de la structuration d'une action du temps long au sein des administrations.

- La **capacité à recueillir et traiter de multiples données** est également un facteur déterminant pour se projeter dans le temps long et son importance n'a fait que croître au cours des dernières décennies. Cela pose tout d'abord la question des **modèles** utilisés par l'administration et de leur fiabilité, en particulier en matière de prédiction économique : la direction générale du Trésor a notamment développé plusieurs modèles de simulation, comme le modèle Opale (utilisé pour réaliser des prévisions macroéconomiques sur l'économie française à l'horizon de 1 à 2 ans), ou l'outil « Mesange » (« Modèle Économétrique de Simulation et d'ANalyse Générale de l'Économie ») modélisant le comportement des agents économiques. Ces modèles sont notamment utilisés pour anticiper les effets de certaines réformes économiques ; développé récemment, « Mésange vert » vise plus particulièrement à appréhender ces effets en termes de consommation énergétique française et d'émissions de carbone de la France. Au regard des critiques que l'utilisation de ces modèles a pu susciter, il importe de poursuivre leur **actualisation régulière** pour améliorer leur robustesse, en intégrant les enjeux de temps long, tout en clarifiant en tant que de besoin leurs horizons temporels et les hypothèses sur lesquels ils sont construits.

L'avènement des **outils d'intelligence artificielle** (ci-après IA), notamment d'IA générative, engendra par ailleurs de **nouvelles formes d'usage pour accompagner l'action publique dans une perspective de temps long**. La possibilité de créer des jumeaux numériques en est un exemple, consistant à reconstituer un objet afin de pouvoir simuler différentes évolutions possibles. Un jumeau numérique national a été ainsi développé au Royaume-Uni depuis 2020⁶⁴⁴. En France, la construction d'un jumeau numérique de la France et de ses territoires a été lancée au printemps 2023, impliquant l'IGN, l'INRIA et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) afin de « *cartographier le futur du territoire selon différents scénarios d'action publique et d'évolution des conditions climatiques* »⁶⁴⁵. Au niveau européen, un jumeau numérique de l'océan, visant à mieux connaître l'évolution future de la masse océanique et de ses enjeux pour l'évolution du climat et la lutte contre la pollution a été conçu (mission *Restore our ocean and waters by 2030*). D'autres formes d'utilisation de l'IA sont envisageables par rapport à la prise en compte des enjeux de temps long, allant de l'aide à la synthèse d'études ou de rapports en lien avec une thématique précise – par exemple sur des travaux de prospective – à la modélisation de phénomènes comme

643. Voir le manuel du « jeu de guerre » : https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/cicde/202310_NP_CICDE_manuel%20jeu%20de%20guerre_V7.1.pdf

644. <https://www.gov.uk/government/collections/the-national-digital-twin-programme-ndtp>

645. <https://www.ign.fr/appeel-communs-jumeau-numerique-france-et-territoires>

les feux de forêt ou la création d'outils numériques à vocation prédictive (cf. le projet d'institut de la prospective du Cérema destiné à mutualiser ce type d'outils).

Pour l'action de l'État, le développement de ces différents usages doit s'inscrire dans le cadre d'un **pilotage interministériel renforcé de la donnée**⁶⁴⁶, condition forte d'une action publique s'inscrivant dans le temps long, notamment à travers la **formalisation d'orientations stratégiques quant à ce pilotage**. Une feuille de route pour le numérique et la donnée a ainsi été adoptée en matière de planification écologique, sous l'égide du SGPE, afin d'identifier les usages possibles de ces outils ainsi que les conditions ou précautions d'emploi (par exemple s'agissant de la publicité des modèles et de la notion de « communs numériques »)⁶⁴⁷. Des démarches similaires sont à envisager pour d'autres secteurs de l'action publique. De même, chaque stratégie nationale gagnerait à être accompagnée d'une réflexion spécifique sur l'usage de la donnée dans une double perspective d'aide à la décision et d'aide à l'évaluation, en particulier pour ce qui concerne la prise en compte des enjeux de temps long ; cette réflexion doit bien sûr être aussi l'occasion de vérifier et d'assurer la conformité de cet usage avec le cadre juridique s'y appliquant, que ce soit en matière de constitution de fichiers ou d'anonymisation des données.

Afin de mieux articuler les différents projets, comme ceux ayant recours à l'IA générative, il apparaît essentiel de **clarifier les responsabilités respectives des structures administratives susceptibles d'intervenir dans ce pilotage interministériel**, en distinguant les opérateurs de données (comme l'INSEE ou l'IGN) et les services servant de ressources ou d'appui aux ministères, notamment en construisant et/ou en mettant à leur disposition des outils adaptés et en assurant une gouvernance interministérielle durable. Cela pose notamment la question de **l'articulation entre le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan et la direction interministérielle du numérique (DINUM)**, rattachée au secrétariat général du Gouvernement. Celle-ci a notamment pour fonction de « *mobilise[r] les leviers numériques et technologiques nécessaires à l'accompagnement des administrations de l'État et des organismes placés sous sa tutelle, pour la réalisation des politiques publiques dont ils ont la charge* »⁶⁴⁸ et de coordonner le service public de la donnée à travers son département « Etalab » et le « DataLab » s'agissant plus spécifiquement de l'accompagnement des administrations dans l'élaboration de projets reposant sur la donnée⁶⁴⁹. La mise en place d'outils numériques pour les ministères figure ainsi parmi les actions prévues dans la stratégie numérique de l'État publiée en mars 2023 : une attention particulière devrait être portée dans ce cadre aux outils destinés à aider les administrations à inscrire leur action dans le temps long. À cet égard, l'intégration du Conseil national du numérique au sein du réseau animé par le nouveau Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, qui sera ainsi consulté sur le programme de travail du Conseil national du numérique, souligne l'intérêt d'une telle coordination avec les travaux prospectifs.

646. Cf. Cour des comptes, [Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la direction interministérielle du numérique](#), Observations définitives, avril 2024.

647. <https://www.info.gouv.fr/grand-dossier/france-nation-verte/a-proposfeuille-de-route-numerique-donnees>

648. Cf. l'article 6 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique.

649. La mise en place de cet accompagnement fait suite à la mission présidée par Cédric Villani, [Donner un sens à l'intelligence artificielle](#), mars 2018.

Proposition n° 16 : renforcer les fonctions d'études et de recherche au sein des administrations en lien avec la prise en compte des enjeux de temps long :

- en identifiant, dans chaque ministère, une structure coordinatrice dédiée à la pensée du temps long, que ce soit une structure rattachée directement auprès du ministre ou une direction ou sous-direction clairement positionnée à cette fin ;
- en valorisant ces fonctions dans le déroulement de la carrière des agents, soit au titre de l'expérience acquise dans un parcours plus généraliste, soit par la reconnaissance et la montée en compétence des agents désireux de se spécialiser sur des missions prospectives ;
- en améliorant et en facilitant la connexion avec les processus de prise de décision au sein des ministères et au niveau interministériel (éviter les effets de silo par le partage et l'élaboration de travaux en commun ; prévoir régulièrement des temps d'échange entre administrations, voire d'arbitrage, lors de la remise des principaux rapports afférents à une politique publique ; faire de la prise en compte des réflexions de temps long un élément fort des mécanismes de coordination interministérielle, notamment en matière de renseignement) ;
- en développant les liens avec les universités et la recherche et en structurant mieux la conduite d'études prévisionnelles ou prospectives lorsque certaines lacunes sont identifiées (santé, éducation nationale...) ;
- en outillant la capacité à penser le temps long, notamment en expérimentant de nouvelles méthodes, en garantissant une actualisation régulière des outils utilisés (comme les modèles de prévision) et en renforçant et clarifiant le pilotage interministériel des projets basés sur l'exploitation des données numériques et l'intelligence artificielle.

b) Favoriser une continuité d'action au sein de l'État en vue de mieux inscrire le temps long dans la décision

- Au niveau gouvernemental, la **stabilisation des structures et des périmètres ministériels** est de nature à faciliter une continuité de l'action publique dans le temps. La remise en cause trop fréquente de ces périmètres, associée à un morcellement des cabinets, entretient en effet une tendance à privilégier des méthodes de travail fondées sur la réaction et le temps court, affaiblissant la capacité à conserver une cohérence d'action. Certes, il y a bien longtemps que l'action publique ne saurait se réduire à quelques ministères régaliens bien identifiés⁶⁵⁰ ; pour autant, le champ d'action désormais très large de la puissance publique n'est pas incompatible avec la recherche d'une stabilité des organisations dans la durée.

650. Un décret du 27 avril-25 mai 1791 avait ainsi fixé à six le nombre de ministres : justice, intérieur, contributions et revenus publics, guerre, marine et affaires étrangères.

Certains pays ont cherché à fixer l'organisation du Gouvernement dans des dispositions spécifiques : c'est ainsi le cas en Finlande, par exemple, où le nombre de ministères est limité à douze par la loi⁶⁵¹, même si les fonctions d'un ministère peuvent être exercées par plusieurs ministres. En France, l'existence et la répartition des périmètres ministériels ne sont encadrées ni par la Constitution ni par aucune autre disposition législative ou réglementaire ; au regard de la Constitution, le sujet ne relève d'ailleurs en principe pas du domaine de la loi, alors que la nomination des ministres est une prérogative confiée au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et que l'organisation de l'administration relève du Gouvernement. Ainsi, « *l'organisation gouvernementale ressemble un peu à celle des organismes vivants. Des expériences sont tentées – fusion, scission, créations nouvelles –, certaines survivent au milieu administratif naturellement hostile dans lequel elles sont insérées ; d'autres disparaissent au bout d'un certain temps ou se transforment ; seules subsistent, au bout de quelques années, celles qui répondent à un besoin réel et à une mission nouvelle de l'État* »⁶⁵². C'est donc par le biais du décret de nomination des ministres puis des décrets d'attribution de chacun que sont déterminés, au cas par cas, les périmètres ministériels et les services placés sous l'autorité d'un ministre ou mis à sa disposition⁶⁵³.

Il peut paraître délicat de trop figer *a priori* les périmètres d'action de tel ou tel ministère, qui dépendent aussi des priorités et orientations politiques du Gouvernement. L'idée par exemple d'une fixation pérenne de la structure du Gouvernement par un acte s'imposant au décret de nomination, comme cela existe dans certains pays, supposerait sans doute une révision de la Constitution⁶⁵⁴, afin d'attribuer cette compétence au législateur voire au législateur organique. En revanche, une meilleure lisibilité dans le temps des organisations ministérielles peut être obtenue avec les décrets et arrêtés d'organisation des administrations centrales : un **regroupement des textes d'organisation par grands domaines de politiques publiques**, comme cela a été fait dans le domaine du développement durable⁶⁵⁵, de l'agriculture⁶⁵⁶,

651. Outre la chancellerie du Premier ministre, sont ainsi actuellement prévues en Finlande : un ministère des affaires étrangères, un ministère de la défense, un ministère de l'intérieur, un ministère de la justice, un ministère des finances, un ministère des affaires économiques et de l'emploi, un ministère de l'éducation et de la culture, un ministère de l'agriculture et de la forêt, un ministère des transports et télécommunications, un ministère des affaires sociales et de la santé et un ministère de l'environnement.

652. Conseil d'État, *Structures gouvernementales et organisation administrative*, La Documentation française, 1986, p. 34.

653. Par exemple, la pêche maritime a été tantôt rattachée au ministre chargé de l'écologie, tantôt à celui chargé de l'agriculture ; de même, le sujet de l'énergie, qui dépendait du ministre chargé de l'écologie depuis 2008, a également été confié récemment au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

654. Il est vrai que le dernier alinéa de l'article 34 prévoit que ses dispositions pourront être « *complétées par une loi organique* » mais, en l'espèce, l'ajout d'une nouvelle compétence en la matière au Parlement pourrait être de nature à porter atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et impliquerait donc vraisemblablement une révision de la loi fondamentale elle-même.

655. Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer (et arrêté du même jour).

656. Décret n° 2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation, de l'agroalimentaire et de la forêt.

de la culture⁶⁵⁷ ou pour le ministère de l'intérieur⁶⁵⁸, permet de conserver dans le temps une vision globale des attributions des directions et services intervenant dans un même champ d'action ; il convient de garantir la pérennité de cette pratique et de la généraliser.

▪ **Garantir une cohérence d'action dans le temps long**

La **continuité des équipes** est une condition forte pour inscrire une action publique dans la durée : si la mobilité permet d'enrichir les parcours et les expériences et doit donc être encouragée, un équilibre est néanmoins nécessaire afin de limiter le risque d'un *turn-over* trop important, générant une perte de mémoire collective ou une difficulté à créer ou entretenir les connaissances nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques. Cet enjeu est notamment sensible au niveau de l'encadrement supérieur : les directeurs d'administration centrale et directeurs d'agences doivent être pleinement incités à s'impliquer dans le temps. Sans aller jusqu'à ce que pratiquent certains pays (en Finlande, par exemple, les directeurs sont nommés pour une durée fixe de 5 ans), une solution raisonnable serait par exemple d'être plus rigoureux sur la nécessité d'une **durée minimale en poste** – par exemple au moins 3 voire 4 ans – sauf insuffisance professionnelle ou circonstances exceptionnelles, ou dans le cas où la nomination est liée à l'atteinte d'un objectif précis : cela permettrait d'inscrire les pratiques de management dans le temps et d'être davantage en capacité de percevoir l'évolution des enjeux. Les pratiques de gestion des carrières des cadres supérieurs devraient à cet égard valoriser non pas les mobilités trop fréquentes, mais les personnes acceptant de rester suffisamment en poste pour y acquérir l'expérience nécessaire sur les politiques publiques dont elles ont la charge. Une problématique similaire peut se rencontrer dans les services déconcentrés, en particulier pour le corps préfectoral.

Il en va de même quant à la capacité à **consolider dans la durée les compétences techniques nécessaires à l'expertise de la puissance publique** – *a fortiori* sur la prise en compte d'enjeux de temps long qui ont, par nature, une forte dimension technique comme les défis environnementaux ou sanitaires. En effet, s'il ne s'agit pas de demander à la puissance publique de tout faire en régie, l'externalisation des fonctions techniques affaiblit durablement la capacité des autorités publiques à conserver la maîtrise de leurs missions : l'exercice de missions de contrôle et de police, le dialogue avec des partenaires extérieurs, la possibilité d'assurer des contre-expertises ou encore le portage du « dire de l'État » nécessitent de pouvoir mobiliser des compétences propres, que ce soit dans le champ d'une politique publique ou à l'occasion de la conduite d'un projet sur plusieurs années (comme l'a illustré par exemple le projet de regroupement des services du ministère des armées sur le site

657. Décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture.

658. Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

de Balard⁶⁵⁹). Une attention particulière doit ainsi être portée, dans les organisations mises en place, à la constitution d'équipes disposant d'une taille critique suffisante pour entretenir cette expertise – d'où par exemple le recours à l'interdépartementalisation ou la régionalisation de certaines fonctions techniques dans les services déconcentrés –, ainsi qu'à la mise en place de parcours cohérents en lien notamment avec la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (*cf. infra*).

De façon plus générale, les dispositifs permettant d'assurer **une meilleure coordination de l'action de plusieurs services ou personnes publiques** peuvent également contribuer à une meilleure prise en compte du temps long, même si ce n'est pas leur seul objectif. Il en va ainsi au niveau des services déconcentrés de l'État sous l'autorité des préfets ou à travers l'action de coordination des secrétaires généraux pour les affaires régionales – le niveau régional étant particulièrement en prise avec l'intégration des enjeux de temps long du fait des planifications élaborées à ce niveau (comme les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) ou des méthodes d'association des parties prenantes (par exemple les « COP régionales » dans le cadre de la planification écologique).

Il en va de même pour le **pilotage des opérateurs**, dont la situation est très inégale, soit que la stratégie des opérateurs sur le moyen ou long terme est parfois inexistante, soit qu'elle n'est pas toujours mise en cohérence avec les orientations stratégiques des ministères de tutelle. Au-delà des contrats d'objectifs et de moyens ou des contrats d'objectifs et de performance, il apparaît utile de pouvoir s'appuyer sur des visions stratégiques de plus de cinq ans (par exemple à un horizon de 10 ou 15 ans), que ce soit pour donner de la visibilité sur les objectifs de temps long partagés avec la tutelle ou sur l'évolution des enjeux à prendre en compte : si l'exercice des « livres tricolores » déjà évoqués pourrait utilement contribuer à dégager des lignes directrices, l'élaboration d'orientations stratégiques pluriannuelles au niveau des directions d'administration centrale (*cf. proposition n° 13*) devrait aussi être l'occasion d'intégrer pleinement cette problématique. En outre, comme pour les organisations ministérielles, une certaine stabilisation du paysage des opérateurs, sans en multiplier le nombre, peut faciliter leur capacité à projeter leur action dans le temps long : ainsi, lorsque la création d'un nouvel opérateur est envisagée, il devrait être systématiquement procédé à une étude d'impact analysant spécifiquement l'intérêt d'une telle création dans le temps long, au regard notamment des opérateurs déjà existants.

La question de la cohérence d'action se pose également, quoique de façon différente, avec les **autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API)**. Si l'indépendance peut être regardée comme facilitant la prise en compte des enjeux de temps long dans les secteurs d'intervention de ces autorités (*cf. supra* 1.2.3), cela n'exclut pas par principe de rechercher, pour une bonne

659. Ce projet, décidé en 2007, a été mené sur 8 ans (4 ans de conception et de dialogue compétitif et 4 ans de travaux). Si l'assistance de cabinets spécialisés a été requise, une équipe technique dédiée a par ailleurs été mise en place – d'abord directement auprès du ministre jusqu'en 2012 – sous la forme d'une délégation pour le regroupement des états-majors, directions et services centraux du ministère de la défense (DRESD), avant d'être transformée en une sous-direction dédiée au suivi du projet dans la nouvelle direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement.

prise en compte de ces enjeux et surtout une bonne articulation, une meilleure complémentarité de leurs actions et de celles que les administrations mènent dans le cadre des priorités exprimées dans les stratégies nationales. Cela peut se traduire par exemple par la définition précise des missions confiées à ces autorités par la loi – ou éventuellement, au niveau européen, par les directives ou règlements les concernant ; par ailleurs, sans que cela ne conduise à une association des autorités de régulation à l'élaboration des règles définissant leur cadre d'intervention, une participation des AAI ou API dans les réseaux d'échange sur les travaux de prospective relatifs au secteur d'activité dans lequel elles interviennent, pour partager les diagnostics sur les enjeux majeurs à prendre en compte, pourrait être envisagée au cas par cas, par exemple dans le domaine de la santé.

Enfin, il est essentiel de souligner **l'importance des retours d'expérience** notamment sur les périodes de crise pour mieux évaluer la pertinence de certains choix d'organisation ou de processus de coordination et les adapter en conséquence dans une optique de meilleure prise en compte du temps long (*cf. infra*).

■ **Anticiper les besoins de compétences**

Toute action publique repose sur la mobilisation des agents publics et de leurs compétences. À ce titre, l'anticipation des besoins et des enjeux en matière de ressources humaines est un impératif pour que les autorités publiques puissent projeter concrètement l'exercice de leurs missions dans le temps long : c'est toute **l'importance de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)** pour les 5,8 millions d'agents publics recensés en 2023 (soit près de 20 % de l'emploi total)⁶⁶⁰. Or les pratiques en la matière apparaissent encore largement perfectibles, notamment du côté de l'État.

Les prévisions relatives aux effectifs sont aujourd'hui essentiellement conduites sous un angle quantitatif, permettant déjà de révéler un certain nombre de problématiques. Ainsi, un enjeu important de renouvellement s'annonce d'ici une dizaine d'années du fait d'un vieillissement des effectifs : la part des plus de 50 ans augmente en effet de façon plus forte que celle de l'emploi pris dans sa globalité⁶⁶¹. Mais c'est surtout sous un angle plus qualitatif qu'il importe de renforcer les capacités de prévision, aussi bien sur l'évolution des missions et des métiers que sur les mutations en cours dans leur condition d'exercice d'ordre technique (comme les conséquences induites par le recours à l'intelligence artificielle) ou sociologique voire psychologique (vision du travail, besoin de sens, etc.).

660. 2,6 millions sont comptabilisés pour la fonction publique d'État, 2 millions pour la fonction publique territoriale et 1,2 millions pour la fonction publique hospitalière. 64,3 % des agents publics sont fonctionnaires, les autres relevant soit de la catégorie des militaires, soit des contractuels ou d'autres statuts spécifiques : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8572076>.

661. En 2022, 37 % des agents publics ont plus de 50 ans – cette proportion s'élève à 34 % dans la fonction publique d'État (FPE), 44 % dans la fonction publique territoriale (FPT) et 32 % dans la fonction publique hospitalière (FPH). Cela représente une hausse de + 1,9 % en évolution moyenne annuelle entre 2011 et 2021 (+ 1,7 % pour la FPE, + 2,5 % pour la FPT et + 1,2 % pour la FPH), supérieure à celle de l'ensemble des effectifs (+ 0,4 % d'évolution moyenne annuelle pour FPE, + 0,6 % pour FPT et + 0,7 % pour FPH). Voir le rapport annuel état de la fonction publique 2024 : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/publications/rapport-annuel/ra_2024.pdf

Au sein de l'État, plusieurs outils ou instances de coordination interministérielle ont d'ores et déjà vocation à porter ces problématiques⁶⁶², mais avec des résultats encore partiels à ce stade, notamment la stratégie interministérielle de ressources humaines de l'État pilotée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique⁶⁶³ et le Conseil d'orientation des politiques des ressources humaines (CORH), instance de dialogue entre l'administration, la recherche et le secteur privé et associatif. Il convient donc de **renforcer les travaux en matière de GPEEC, en particulier sur le volet « compétences »**, en établissant des liens en tant que de besoin avec les études de prospective plus générales sur l'évolution du travail⁶⁶⁴.

À cet égard, plusieurs enjeux de temps long appellent une vigilance particulière :

– **l'attractivité de la fonction publique sur le long terme** : en 2022, 15 % des postes offerts aux concours de la fonction publique d'État n'ont pas été pourvus, en particulier dans l'éducation nationale, l'armée, la police ou l'administration pénitentiaire⁶⁶⁵. Même si des difficultés de recrutement ont toujours existé, on constate depuis une quinzaine d'années un phénomène plus structurel, dans un contexte de concurrence plus forte avec le secteur privé : cela implique de mobiliser de multiples leviers, notamment la valorisation du sens des missions pour les agents, la diversité des missions et des métiers offerts, la progression de carrière, la lisibilité des rémunérations ou encore les conditions de travail⁶⁶⁶ ;

– **la gestion des carrières**, en lien notamment avec l'objectif d'entretenir les **compétences utiles et nécessaires pour consolider la capacité à penser le temps long**. Outre la valorisation de l'exercice de fonctions d'études et de recherche en rapport avec le temps long (déjà évoquée *supra*), l'accroissement de mobilités fonctionnelles dans la construction des carrières est aussi de nature à développer de telles compétences – par exemple le fait d'avoir été confronté à la mise en œuvre des politiques publiques, notamment au niveau territorial, pour mieux prendre en compte cette dimension essentielle dans la conception de stratégies intégrant les enjeux de temps long, de même que le brassage entre les fonctions décisionnaires et les fonctions d'évaluation pour diversifier les visions. S'agissant des fonctions de direction de l'État, ces problématiques ont en principe vocation à être prises en compte dans le

662. Une mission de l'Inspection générale des finances est en cours pour faire un état des lieux, identifier les bonnes pratiques, les méthodes à développer et les conditions de déploiement de la GPEEC dans la fonction publique.

663. Cf. article 8 du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

664. Par exemple : France Stratégie et DARES, *Les métiers en 2030*, mars 2022.

665. France Stratégie, *Travailler dans la fonction publique. Le défi de l'attractivité*, décembre 2024.

666. *Ibid.*, pp. 12-13 : « Les insuffisances récurrentes du nombre de candidats aux concours de la fonction publique sont longtemps restées ponctuelles, résorbées en partie par des politiques volontaristes (campagnes de recrutement, amélioration des rémunérations et des carrières) et, surtout, contournées par l'embauche de contractuels dont une partie a été progressivement intégrée par des plans de titularisation. Les difficultés actuelles sont d'une autre nature, dans un contexte de besoins de recrutement importants au cours des dernières décennies et de concurrence forte avec un secteur privé qui connaît également des tensions. Multidimensionnelle et s'installant dans la durée, la crise d'attractivité qui touche aujourd'hui les trois versants de la fonction publique est caractérisée par une fragilisation de la plupart des éléments qui, "matériellement ou symboliquement", attirent vers la fonction publique, maintiennent ou altèrent l'intérêt premier pour ses métiers, permettent "d'envisager des mobilités pour les rejoindre ou a contrario pour les quitter" ».

cadre des orientations définies par la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (ci-après DIESE) ; il est par exemple possible d'envisager que l'acquisition de compétences permettant d'inscrire son action dans le temps long soit un critère d'évaluation des cadres supérieurs ;

– la **formation**, aussi bien sur la **connaissance et la sensibilisation aux enjeux du temps long à destination de l'ensemble des agents**, que sur les **méthodes aidant à se projeter dans le temps long** (par exemple les méthodes de la prospective, à destination des cadres ainsi que des agents souhaitant s'investir dans ce sujet). À cet égard, il convient non seulement de prévoir des modules adaptés dans le cadre de la formation initiale, mais de développer aussi une offre de formation continue en conséquence. Pour les agents de l'État, les catalogues de formation continue sont encore largement construits par départements ministériels, mais ces enjeux appellent aussi une véritable animation interministérielle pour harmoniser les attentes et les objectifs, par exemple en s'appuyant davantage sur le schéma directeur de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État ⁶⁶⁷. Pour l'encadrement supérieur, dans le cadre des orientations fixées par la DIESE, l'offre de formation continue mise en place par l'Institut national du service public (INSP) comme par l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) devrait aussi être un levier fort en ce sens. S'agissant des collectivités territoriales, une animation similaire doit être poursuivie et confortée par l'intermédiaire du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'Institut national des études territoriales (INET) ;

– une **plus grande ouverture aux filières issues de la recherche** : cela peut notamment se traduire par une reconnaissance des titulaires d'un doctorat, soit par l'organisation de voies de concours spécifiques à l'image de l'expérimentation mise en place pour les concours de l'INSP ⁶⁶⁸ – qui devra faire l'objet d'une évaluation approfondie –, soit en développant leur recrutement dans les établissements publics ou agences nationales et les collectivités territoriales ⁶⁶⁹.

667. Un tel schéma a été mis en place en 2018 ; il prévoit par exemple que 100 % des agents publics de l'État devront être formés à la transition écologique d'ici 2027. L'actuel schéma comporte six axes (réaffirmer les valeurs et les principes de la République ; mobiliser tous les agents pour être acteurs de la transition écologique ; renforcer la souveraineté et la transformation numériques pour consolider la transformation de l'action publique ; consolider la fonction et les postures managériales ; renforcer la professionnalisation des acteurs de la filière ressources humaines ; accompagner le développement des compétences transverses) : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/schema-directeur-de-la-politique-de-formation-professionnelle-tout-au-long-de-la-vie-des-agents-de-l-etat-2024-2027>

668. Cf. le décret n° 2018-793 du 14 septembre 2018 instituant à titre expérimental un concours externe spécial d'entrée à l'Institut national du service public réservé aux titulaires d'un diplôme de doctorat. Ce concours spécial a été reconduit jusqu'en 2026 (décret n° 2024-680 du 5 juillet 2024 reconduisant pour deux années le concours externe spécial d'entrée à l'Institut national du service public réservé aux titulaires d'un diplôme de doctorat).

669. Voir la proposition en ce sens du rapport de Sylvie Pommier et Xavier Lazarus, *Recommandations pour la reconnaissance du doctorat dans les entreprises et la société*, octobre 2024. Ce rapport propose notamment de créer un indice d'intensité doctorale pour valoriser la présence de doctorants et de docteurs parmi le personnel et, dans la sphère publique, de demander le calcul de cet indice pour les établissements publics d'État et agences nationales et promouvoir cette pratique auprès des collectivités territoriales.

▪ **Favoriser l'inscription des moyens supports de l'action publique dans le temps long**

Pour assurer une continuité d'action de la puissance publique dans le temps long, il importe que cette dimension soit également intégrée dans les moyens servant de support à cette action. Deux exemples peuvent être plus particulièrement évoqués : la commande publique et l'immobilier.

- Il convient d'**utiliser au mieux les marges permises par les règles de la commande publique** afin de faciliter la mise en œuvre de stratégies à moyen terme, si ce n'est à long terme, ce qui suppose évidemment de trouver un équilibre avec le principe d'une mise en concurrence régulière et la liberté d'accès des opérateurs économiques qui est un impératif d'ordre public⁶⁷⁰. À cet égard, les **contrats de concession** demeurent un outil indispensable de l'action publique, notamment dans les domaines de l'énergie et des transports, pouvant se déployer sur plusieurs décennies : si la durée de ces contrats de concession est limitée, elle doit être déterminée « *en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire* » (article L. 3114-7 du code de la commande publique) ; dans ce cadre, il s'agit de tenir compte des contraintes d'exploitation pour apprécier la durée du contrat de concession, notamment la période nécessaire à la réalisation des investissements initiaux ainsi que « *ceux devant être réalisés pendant la durée du contrat de concession, lorsqu'ils sont nécessaires à l'exploitation des travaux ou des services concédés* » (article R. 3114-1 du code de la commande publique)⁶⁷¹. Une approche voisine est mise en œuvre pour les **marchés de partenariat**⁶⁷². S'agissant des autres **marchés**, les durées peuvent en pratique être assez courtes (les reconductions n'étant envisageables que si les caractéristiques du marché restent inchangées et si la mise en concurrence a été réalisée en prenant en compte la durée totale⁶⁷³). Mais il reste par exemple possible de recourir à des accords-cadres permettant d'ajuster la réponse aux besoins, en présélectionnant un ou plusieurs opérateurs économiques et en établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période de quatre ou huit ans selon les cas – voire au-delà s'il est possible de le justifier au regard de l'objet du marché ou du

670. CE, Ass., 8 avril 2009, *Compagnie générale des eaux et commune d'Olivet*, n° 271737 et 271782, Rec.

671. Il s'agit notamment des travaux de renouvellement, les dépenses liées aux infrastructures, aux droits d'auteur, aux brevets, aux équipements, à la logistique, au recrutement et à la formation du personnel. Dans le cas où le contrat de concession dépasse cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder « *le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat* » (art. R. 3114-2 du code de la commande publique). Les contrats de concession conclus plus spécifiquement dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement et des déchets ne peuvent avoir une durée supérieure à 20 ans qu'après examen préalable par le directeur départemental des finances publiques (art. L. 3114-8 du même code).

672. Un marché de partenariat est un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques, qui en assure la maîtrise d'ouvrage, une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général (art. L. 1112-1 du code de la commande publique). La durée de ces marchés « *est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues* » (art. L. 2213-2 du même code).

673. Article R. 2112-4 du code de la commande publique.

fait que son exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure (article L. 2125-1, 1° du code de la commande publique). Les règles de la commande publique étant aujourd'hui largement fixées dans le cadre du droit de l'Union⁶⁷⁴, l'implication des autorités françaises dans **les échanges avec les instances européennes** apparaît essentielle pour clarifier en tant que de besoin le cadre applicable, notamment sur les options permettant de faciliter l'inscription de l'action publique dans le temps long.

Il en est de même pour l'intégration, dans les règles de la commande publique, de **critères portant plus spécifiquement sur la prise en compte d'enjeux de temps long**. L'article L. 3-1 du code de la commande publique, issu de la loi dite « climat et résilience » n° 2021-1104 du 22 août 2021, prévoit notamment que « *La commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable* ». La question se pose en particulier pour les **clauses environnementales** : à partir du 22 août 2026⁶⁷⁵, au moins un des critères de sélection devra prendre en compte les caractéristiques environnementales de l'offre, aussi bien pour les marchés⁶⁷⁶ que pour les concessions (sauf en matière de défense et de sécurité)⁶⁷⁷ ; les conditions d'exécution du marché devront également prendre en compte les considérations relatives à l'environnement⁶⁷⁸. L'entrée en vigueur de ces dispositions appelle un **accompagnement méthodologique et des outils spécifiques**, comme par exemple des méthodes d'analyse du coût du cycle de vie, qui devront être produits d'ici 2026.

- Les **enjeux immobiliers** peuvent également être déterminants pour soutenir l'action publique dans le temps long, ce qui nécessite la mise en place de **stratégies immobilières pluriannuelles** pour anticiper les besoins et planifier le cas échéant les investissements nécessaires, y compris en prenant en compte dès l'origine les frais de fonctionnement et d'entretien du bâtiment dans une logique pluriannuelle – au niveau de l'État, des principales collectivités territoriales ou des grands opérateurs comme les hôpitaux. L'exemple de la gendarmerie nationale, dont la force repose sur sa disponibilité et sa réactivité du fait de son déploiement en casernes sur le territoire national⁶⁷⁹, illustre particulièrement ces enjeux : l'entretien du parc immobilier face aux risques de délabrement (ayant une incidence directe sur l'attractivité), le modèle économique retenu – 64 % de l'enveloppe consacrée au parc immobilier de la gendarmerie sont consacrés au paiement de loyers⁶⁸⁰ – et la possibilité d'envisager de nouvelles options (contractualisation avec les collectivités territoriales, recours aux marchés de partenariat...) nécessitent en effet des choix stratégiques et des instruments de planification s'inscrivant dans la durée.

674. Directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

675. Correspondant à un délai de cinq ans après la promulgation de la loi « climat et résilience » – tel que prévu par l'article 35 de cette loi.

676. Article L. 2152-7 du code de la commande publique.

677. Article L. 3124-5 du même code.

678. Article L. 2112-2 du même code.

679. La gendarmerie nationale couvre 95 % du territoire, 56 % de la population.

680. Cf. le [rapport d'information](#) du sénateur Bruno Belin, fait au nom de la commission des finances, sur l'immobilier de la gendarmerie nationale, n° 728 (2023-2024), déposé le 10 juillet 2024. En 2023, l'enveloppe pour gérer l'ensemble du parc immobilier de la gendarmerie s'est élevée à 923 millions d'euros ; seuls 18 millions d'euros ont été consacrés à l'acquisition et à la construction de nouveaux bâtiments.

Proposition n° 17 : garantir une continuité d'action de l'État dans le temps :

- en poursuivant l'effort de regroupement des textes d'organisation des administrations par grands domaines de politiques publiques ;
- en organisant les services de façon à assurer cette continuité, notamment en veillant à une durée minimale en poste pour les directeurs qui ne soit pas inférieure à trois voire quatre ans (sauf circonstances exceptionnelles ou atteinte d'un objectif précis), en structurant les compétences techniques dans des services ou réseaux ayant une taille critique suffisante, en renforçant les modalités de coordination entre services ou personnes publiques (notamment les opérateurs) et en tirant les enseignements des retours d'expérience pour adapter les choix d'organisation dans une perspective de temps long ;
- en renforçant la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et l'animation interministérielle de cette politique ;
- en développant les compétences des agents en lien avec la prise en compte des enjeux de temps long, à travers la gestion des carrières, l'évaluation professionnelle (notamment des cadres supérieurs), la formation initiale, la coordination des offres de formation continue, une plus grande ouverture aux filières issues de la recherche ;
- en utilisant pleinement les marges de manœuvre permises par les règles de la commande publique pour prendre en compte les enjeux de temps long dans les procédures de passation des contrats, notamment en mettant en place l'accompagnement méthodologique nécessaire pour la prise en compte des considérations environnementales et en maintenant une implication forte dans les échanges avec les instances européennes sur ces sujets ;
- en développant la mise en œuvre de stratégies immobilières pluriannuelles.

2.2.2. Au niveau des autres acteurs

Agir dans le temps long, c'est inscrire son action immédiate dans le sens du temps long, ce qui suppose l'existence préalable d'une stratégie, à l'élaboration de laquelle il peut être utile d'associer les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les citoyens, afin d'en faire des véritables acteurs des stratégies de temps long. Comme cela a été souligné à plusieurs reprises dans cette étude, l'État ne peut en effet, le plus souvent, prétendre penser et agir seul sur le temps long. La puissance publique doit donc agir comme un catalyseur, ce qui implique notamment la bonne intégration des différents acteurs, notamment locaux ou issus du monde économique, dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques de temps long. Plusieurs leviers paraissent pouvoir être mobilisés à cet égard.

■ Territorialiser les stratégies de long terme

Dans l'étude annuelle de 2023 consacrée au dernier kilomètre de l'action publique⁶⁸¹, le Conseil d'État soulignait l'importance d'associer à l'élaboration des politiques publiques les acteurs chargés de leur mise en œuvre sur le terrain, particulièrement s'agissant des politiques décentralisées, dans lesquelles, trop souvent, la concertation avec les collectivités intervient à un stade où les projets ont déjà été arbitrés. La réussite de la mise en œuvre des stratégies de long terme sur le terrain implique d'associer les acteurs locaux à la construction de l'action publique.

S'agissant de la mise en œuvre des stratégies de long terme au niveau local, la « véritable culture de la subsidiarité » que le Conseil d'État appelait de ses vœux en 2023⁶⁸² doit être engagée dans une logique de confiance et de responsabilisation de l'échelon local. Dans **les domaines relevant de leurs compétences, il revient bien sûr aux collectivités territoriales** de mettre en œuvre leur propre stratégie. Dans ce cadre, une bonne coordination au niveau local avec les enjeux de temps long portés également par l'État est une nécessité : il appartient en particulier aux préfets, avec l'appui des services déconcentrés et des établissements publics de l'État, de faire vivre cette coordination et de porter le « dire de l'État » sur la prise en compte des enjeux de temps long.

En outre, **l'association en amont des collectivités territoriales ou de leurs représentants** à l'élaboration des stratégies nationales est une exigence forte dans le cadre de la consultation des parties prenantes (cf. *supra* 2.1.1). Le dispositif des « livres tricolores » (cf. *supra*) pourrait faciliter cette implication.

Les **conférences des parties (COP) régionales**⁶⁸³ représentent à cet égard un exemple récent intéressant de territorialisation d'une politique publique, malgré un succès inégal. Inspirées des conférences internationales sur le climat, elles ont été mises en place dans plusieurs régions depuis l'automne 2023 afin de territorialiser les objectifs climatiques nationaux. Les COP régionales sont co-animées par les préfets et présidents de région et permettent la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux – services de l'État, collectivités territoriales, entreprises, associations, citoyens – afin d'identifier les leviers disponibles à l'échelle d'une région et d'établir une feuille de route régionale à l'horizon 2030 en matière de réduction des gaz à effet de serre et de préservation de la biodiversité. L'intérêt de cet exercice réside dans la dynamique territoriale créée sur les enjeux du changement climatique, par une concertation large des acteurs locaux, dans les régions du moins dans lesquelles l'implication de chacun a été effective ce qui n'a pas été le cas partout (il est ainsi possible de regretter une association à géométrie variable des parties prenantes suivant les régions et des résultats encore insuffisants par rapport aux objectifs nationaux⁶⁸⁴). En 2025, le dialogue engagé doit également permettre de réaliser une

681. Proposition n° 6 de l'étude.

682. Proposition n° 10 de l'étude du Conseil d'État sur le dernier kilomètre de l'action publique, 2023.

683. Circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023 relative à la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique.

684. Selon le premier bilan des COP régionales réalisé par le SGPE en février 2025, 30 % des efforts à faire pour atteindre les objectifs de réduction de gaz à effet de serre ne semblent pas suffisamment couverts par la feuille de route des COP : <https://www.info.gouv.fr/grand-dossier/france-nation-verte/la-planification-ecologique-a-lechelle-des-territoires>.

priorisation des enjeux d'adaptation d'un territoire au changement climatique⁶⁸⁵. À cet égard, se pose notamment la question de l'articulation entre les différentes instances de concertation existantes au niveau local, par exemple avec les comités régionaux de l'énergie.

▪ **Redonner des marges de manœuvre aux acteurs locaux**

La capacité des acteurs locaux, notamment des collectivités territoriales, à se projeter dans le temps long dépend étroitement de leurs marges de manœuvre. Cela passe notamment par les évolutions suivantes :

– rouvrir le débat relatif à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales afin de permettre aux électeurs de discuter de l'équilibre entre les prestations de service public et le financement par l'impôt au niveau local. L'autonomie fiscale des collectivités locales a été largement réduite entre 2018 et 2023 par la réforme de la fiscalité locale, qui s'est notamment traduite par la suppression de la taxe d'habitation et d'une grande partie de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La Cour des comptes évoque à ce titre une « *déterritorialisation de l'impôt* »⁶⁸⁶, favorisant une dépendance accrue des collectivités à l'égard de la loi de finances annuelle, avec les limites déjà soulignées de cet exercice au regard de la capacité à inscrire une politique publique sur le temps long. Certes, les finances des collectivités s'inscrivent nécessairement dans un rythme annuel, chacune devant voter son propre budget sur une base annuelle. Mais, en l'occurrence, la question de la lisibilité et donc de la prévisibilité des modes de financement des collectivités territoriales apparaît déterminante : assurer leur stabilité paraît donc essentiel afin de leur permettre de réaliser et de mettre en œuvre leurs projets et investissements sur le long terme ;

– rendre plus efficace le recours aux mécanismes normatifs permettant d'adapter les politiques publiques aux spécificités locales : ces dispositifs, qui visent à permettre une souplesse au regard des réalités opérationnelles, apparaissent aujourd'hui trop complexes et, par conséquent, donnent lieu à des résultats décevants⁶⁸⁷ ou semblant parfois ne répondre qu'à un souci d'obtenir des dérogations face à des considérations de court-terme davantage qu'à la mise en place d'un cadre permettant de déployer dans le temps des stratégies adaptées au territoire. Il s'agit des trois dispositifs suivants : (i) la capacité d'expérimentation prévue par l'article 72, alinéa 4 de la Constitution, qui permet d'introduire des dispositions nouvelles sur un territoire pour un temps limité avant d'envisager une éventuelle généralisation ; (ii) le principe de différenciation, instauré par la loi dite 3DS, qui a élargi la faculté de proposition, par certaines collectivités, de modifier le droit des collectivités territoriales applicable ; (iii) le pouvoir de dérogation du préfet⁶⁸⁸ qui permet au représentant de l'État, dans de strictes conditions, de déroger à des normes réglementaires arrêtées par l'administration de l'État dans des décisions individuelles.

685. Circulaire n° [6475/SG](#) du 31 mars 2025 relative à la territorialisation de la planification écologique : mise en œuvre des COP régionales 2025.

686. Cour des comptes, [Rapport sur l'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la \(dé\)territorialisation de l'impôt](#), janvier 2025.

687. [Rapport](#) IGA, IGEDD, *Évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaire d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation*, mai 2024.

688. Prévu par les décrets n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 et n° 2020-412 du 8 avril 2020.

Le Conseil d'État réitère à ce titre les recommandations contenues dans l'étude sur le dernier kilomètre s'agissant de la nécessité d'adapter la norme aux enjeux locaux (proposition n° 10), tout en inscrivant cette logique d'adaptation dans un objectif d'intégration des enjeux de temps long sur les territoires ;

– poursuivre l'effort de clarification des compétences des collectivités territoriales engagé par le législateur ces dernières années, ainsi que le Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises⁶⁸⁹. À ce titre, les résultats décevants des dispositifs mis en place par la loi dite MAPTAM – conférences territoriales de l'action publique, notion de chefs de file – appellent aussi à revoir les méthodes de coordination, y compris plus informelles, par exemple dans le cadre plus concret d'association à l'élaboration de stratégies régionales ou locales.

■ *Maintenir une ingénierie publique à l'échelle locale*

Les structures nationales telles que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), l'ADEME, l'Office français de la biodiversité (OFB), Météo-France ou encore l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) jouent un rôle utile d'appui des projets des territoires et d'aide à leur émergence.

En parallèle, certaines collectivités territoriales ont créé leurs propres moyens d'ingénierie et d'étude, telles que les agences techniques départementales (ATD), établissements publics administratifs qui peuvent être créés en commun par un département, des communes et établissements publics intercommunaux à l'échelle d'un territoire, sur le fondement de l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales. Ces structures ont vocation à apporter aux collectivités territoriales une assistance technique, juridique ou financière dans divers domaines (eau et assainissement, bâtiment, voirie, aménagement, etc.). L'exemple de l'aménagement et du logement montre en particulier toute l'importance de pouvoir s'appuyer sur une ingénierie locale forte pour mettre en œuvre des objectifs stratégiques nationaux – comme notamment les objectifs fixés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Il ressort de ce paysage une offre en ingénierie publique à disposition des acteurs locaux relativement éclatée. Il apparaît souhaitable de consolider les relais d'ingénierie existant sur un territoire, en en garantissant l'accès à toutes les collectivités, en particulier dans les territoires ruraux et périphériques, souvent moins bien dotés. C'est d'autant plus important que ces politiques s'inscrivent en principe dans une perspective de temps long : il est donc crucial qu'elles puissent s'appuyer sur une expertise technique réelle et solide.

Il importe à ce titre d'organiser les différents pôles d'expertise. Dans cette perspective, le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) prévoit la mise en place d'un guichet unique « Mission Adaptation », chargé de mettre à disposition des collectivités locales l'offre de services des opérateurs de l'État en matière

689. Cf. par exemple l'[avis](#) rendu le 6 mai 2021 par le Conseil d'État sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique (devenu « loi 3DS »).

d'adaptation au changement climatique⁶⁹⁰. Une réflexion plus globale pourrait être engagée sur le sujet de la coordination des instances d'ingénierie publique locale⁶⁹¹.

▪ **Associer les parties prenantes, notamment les entreprises, dans la mise en œuvre des stratégies**

Ainsi que le Conseil d'État en avait également relevé l'importance dans son étude annuelle de 2023⁶⁹², la définition des stratégies de long terme par les pouvoirs publics doit s'articuler avec l'action de la société civile et des différentes parties prenantes, notamment le secteur privé, que ce soit pour mieux identifier des risques de contrariété avec les objectifs d'intérêt public ou pour rendre davantage responsables ces différents acteurs : si être stratège dans le temps long c'est faire des choix pour l'action publique, il convient en effet de fixer les conditions dans lesquelles les parties prenantes, en particulier les entreprises, vont aussi devoir apporter des réponses aux défis du temps long dans leurs champs d'intervention. En outre, il est utile que les acteurs privés développant leur propre pensée du temps long puissent être associés aux réflexions prospectives conduites par la puissance publique (cf. *supra* 2.1.2). Une telle association doit également être recherchée dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies publiques.

À cet égard, l'État a aussi une responsabilité vis-à-vis de ces acteurs, comme les **entreprises**, dans la définition d'un cadre juridique visant à mieux structurer l'intégration des enjeux de temps long dans leur propre action. L'instauration d'un **devoir de vigilance** illustre particulièrement ce point. Le Conseil constitutionnel tire notamment des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement l'existence d'une obligation de vigilance de toute personne à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité⁶⁹³. Plusieurs textes ont ainsi été pris depuis plus d'une décennie pour favoriser la prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux par les entreprises, à la fois en droit national et en droit européen. L'empilement des dispositifs soulève néanmoins des critiques croissantes de la part des acteurs économiques, qui soulignent le poids excessif que cela représente, *a fortiori* dans le contexte mondial actuel de concurrence exacerbée. S'il apparaît souhaitable que la législation impose aux acteurs économiques, au moins les plus significatifs, des obligations de prise en compte du temps long, notamment à l'échelle européenne, un équilibre doit être trouvé en la matière pour éviter d'exposer les entreprises françaises à un risque de perte de compétitivité : les négociations en cours dans le cadre de l'Union européenne peuvent être l'occasion d'y parvenir.

690. <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-10/Mesure25%20-%20Territoires%20-%20accompagnement.pdf>

691. Voir le [rapport d'information](#) n° 313 (2022-2023) de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, ANCT : *se mettre au diapason des élus locaux I*, 2 février 2023.

692. Conseil d'État, *L'usager du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, op. cit., p. 299.

693. CC, 16 mai 2019, décision n° [2019-781 DC](#), *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*, § 81.

Encadré n° 15

La prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux par les entreprises

La **loi du 15 mai 2001**, dite « Nouvelles réglementations économiques » (NRE)⁶⁹⁴, constitue l'un des premiers exemples de *reporting* extra-financier obligatoire en Europe, en imposant à environ 700 grandes entreprises de publier, dans leur rapport de gestion annuel, des informations sur les conséquences sociales et environnementales de leurs activités. Cette obligation est désormais codifiée à l'article L. 225-102 du code de commerce.

La **loi du 12 juillet 2010**, dite « Grenelle 2 »⁶⁹⁵, a étendu le dispositif de *reporting* aux entreprises non cotées dépassant 500 salariés et 100 millions d'euros de chiffre d'affaires et en a renforcé la portée, en imposant une présentation détaillée des actions menées par l'entreprise en matière sociale, environnementale et sociétale. Elle a également prévu la publication d'indicateurs en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et une vérification des informations par un organisme tiers indépendant.

La **loi du 17 août 2015**⁶⁹⁶ a en outre imposé aux investisseurs de rendre compte de l'empreinte carbone de leurs actifs financiers et des actions engagées pour réduire les émissions de CO₂.

La **loi du 27 mars 2017**⁶⁹⁷ a imposé aux grandes entreprises françaises, c'est-à-dire celles employant au moins 5 000 salariés en France ou 10 000 dans le monde, de publier un « plan de vigilance » incluant une cartographie des risques d'atteintes aux droits fondamentaux et à l'environnement, des mesures de prévention, des dispositifs de suivi, un mécanisme d'alerte interne et une évaluation régulière de l'efficacité des actions mises en œuvre. En cas de manquement, toute personne ayant intérêt à agir peut adresser une mise en demeure à l'entreprise (article L. 225-102-1 du code de commerce).

Depuis la **loi du 22 mai 2019**, dite « PACTE »⁶⁹⁸, la prise en considération des enjeux sociaux et environnementaux dans l'activité des sociétés est désormais expressément prévue à l'article 1833 du code civil. Un statut d'« entreprise à mission » a par ailleurs été créé, consistant notamment à préciser dans les statuts un ou plusieurs objectifs sociaux et environnementaux que la société se donne pour mission de poursuivre dans le cadre de son activité (article L. 210-10 du code de commerce). Pionnière en la matière, la France a été le premier pays à adopter une législation contraignante sur le devoir de vigilance des entreprises. Cette initiative a inspiré d'autres pays, dont les Pays-Bas qui ont adopté une loi en 2019 sur les diligences raisonnables contre le travail des enfants dans les chaînes d'approvisionnement à l'étranger.

694. Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques.

695. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

696. Article 173 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

697. Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

698. Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Ces obligations prévues dans le droit national doivent désormais s'articuler avec les exigences du cadre européen, tel qu'il découle des directives CSRD⁶⁹⁹ et CS3D⁷⁰⁰.

La **directive CSRD** (pour « *Corporate Sustainability Reporting Directive* »), qui se substitue à une précédente directive dite NFRD (pour « *Non-Financial Reporting Directive* »)⁷⁰¹, élargit le nombre d'entreprises soumises aux obligations de *reporting* extra-financier, passant de 11 700 à près de 50 000 à l'échelle européenne⁷⁰². Elle concerne les grandes entreprises dépassant deux des trois seuils suivants : 250 salariés, 50 millions d'euros de chiffre d'affaires ou 25 millions d'euros de total de bilan. Le principe dit de « double matérialité » oblige les entreprises à rendre compte à la fois de leur impact sur la durabilité et de l'impact de la durabilité sur leur performance financière.

Les entreprises concernées doivent publier des informations selon les « normes européennes d'information en matière de durabilité » (dites également ESRS, pour « *European Sustainability Reporting Standards* »), structurées autour des trois piliers « ESG » : le pilier environnemental (émissions de gaz à effet de serre, consommation des ressources, biodiversité, pollution) ; le pilier social (conditions de travail, santé et sécurité, égalité, inclusion, respect des droits humains dans la chaîne de valeur) ; la gouvernance (structure et fonctionnement des organes dirigeants, rémunération des administrateurs, éthique, lutte contre la corruption, transparence fiscale). L'ensemble de ces informations et données doit être vérifié par un tiers indépendant.

La **directive CS3D** instaure un cadre harmonisé au niveau européen pour les entreprises de plus de 1 000 salariés et 450 millions d'euros de chiffre d'affaires, ou celles percevant des redevances supérieures à 22,5 millions d'euros et ayant une présence économique substantielle dans l'UE. Elle est assez inspirée, sur certains points, de la loi du 27 mars 2017 précitée. Les entreprises concernées doivent intégrer la vigilance dans leurs politiques internes et établir un code de conduite, élaborer une cartographie des risques et les évaluer, ainsi que mettre en place des mesures de prévention, d'atténuation ou de réparation. La directive prévoit également l'élaboration d'un plan de transition climatique, aligné avec les objectifs de l'accord de Paris de 2015, et incluant des objectifs intermédiaires (2030, 2050) et des indicateurs précis. Un dialogue avec les parties prenantes est par ailleurs attendu. Un mécanisme de plainte protégé est prévu pour permettre à toute personne concernée de signaler une situation

699. Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité pour les entreprises.

700. Directive (UE) 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 et le règlement (UE) 2023/2589.

701. Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes.

702. A Bernardi, « Directive CSRD – Entrée en vigueur de la directive CSRD – Des exigences de reporting ESG renforcées pour près de 50 000 entreprises européennes », *Cahiers de droit de l'entreprise* n° 1, janvier-février 2023, éditorial 1.

problématique. Le respect des obligations découlant de la directive doit être vérifié par une autorité nationale indépendante qui peut, en cas de manquement, infliger des amendes pouvant atteindre jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise concernée. Ce cadre est complété par le possible engagement de la responsabilité civile en cas de manquement grave.

Alors que cette directive est actuellement très critiquée en raison de la lourdeur des obligations qu'elle institue, la directive dite « Omnibus » (UE) 2025/794 du 14 avril 2025, adoptée dans le cadre de la stratégie proposée par la Commission européenne intitulée « Boussole pour la compétitivité », a repoussé certaines échéances initialement prévues. Pour la CSRD, les obligations de publication s'appliqueront à partir de 2027 pour les grandes entreprises qui étaient initialement soumises à la publication d'un premier rapport à compter de leur exercice 2025, et à partir de 2028 pour les petites et moyennes entreprises soumises à la directive. Pour la CS3D, le délai de transposition est prolongé d'un an, jusqu'à juillet 2027, tandis que les obligations de mise en conformité seront exigibles à partir de 2028 pour les plus grandes entreprises, puis progressivement jusqu'à 2030 selon la taille et le chiffre d'affaires.

L'État a ainsi un rôle spécifique pour favoriser **une prise en charge par les acteurs privés** (qu'il s'agisse des entreprises, des acteurs de la vie associative ou encore des organisations représentatives des employeurs et des salariés) d'objectifs de long terme d'intérêt général. Cela peut passer par :

- les responsabilités qui peuvent leur être confiées en propre, comme l'illustre le rôle des partenaires sociaux dans la gestion de la sécurité sociale, qui constitue une singularité de notre modèle social méritant d'être confortée ;
- leur participation à différentes instances de dialogue et de concertation avec les pouvoirs publics afin, plus largement, de veiller à la **complémentarité des actions** conduites par les acteurs privés par rapport au cadre fixé par les stratégies publiques et de **s'appuyer sur les capacités de ces acteurs** en termes de conception ou d'innovation. C'est notamment le cas des « comités de filière » mis en place dans le cadre du Conseil national de l'industrie, parfois déclinés au niveau régional, qui permettent la structuration d'une stratégie commune dans les secteurs clés pour l'économie française. Par exemple le contrat stratégique pour la filière automobile portant sur la période 2024-2027 a vocation à préparer l'objectif de fin des véhicules thermiques en Europe en 2035 ; les sujets de reconversion industrielle abordés dans ce cadre, pour déterminants qu'ils soient, ne sont toutefois pas seuls en jeu pour anticiper cette échéance et il apparaît essentiel que des instances d'association plus larges puissent être mises en place par rapport à des objectifs aussi structurants. De même, les échanges au sein de la « base industrielle et technologique de défense » (BITD), qui regroupe l'ensemble des entreprises de défense qui contribuent à concevoir et à produire les équipements pour les armées, illustrent l'importance d'entretenir un dialogue régulier avec la puissance publique sur des sujets stratégiques. De tels échanges doivent être poursuivis et consolidés, en intégrant aussi de nouveaux acteurs pouvant émerger en fonction des évolutions technologiques (cf. les drones en matière militaire).

■ Impliquer les citoyens

Le déploiement de stratégies publiques de long terme peut supposer l'implication, au-delà des seules parties prenantes, de la population dans son ensemble. **L'engagement** des citoyens traduit notamment une forme de démocratie quotidienne, concrète et peut consolider la **confiance** nécessaire à la mise en œuvre des stratégies, en complément de la démocratie électorale – ou de l'usage du référendum qui ne peut être qu'intermittent – et des dispositifs de démocratie participative (cf. *supra* 2.1.1).

Plusieurs initiatives de participation citoyenne sont par exemple mises en œuvre dans le cadre de politiques publiques sur des projets de long terme, comme par exemple le projet « *Open street map* », partenariat entre l'IGN et un collectif de 10 000 bénévoles en France, ou les dispositifs de « science citoyenne » (surveillance de la biodiversité notamment). Les enjeux de prévention illustrent également l'intérêt d'approfondir cette implication des citoyens.

Dans le domaine de la santé publique, alors que la France a historiquement construit son système de soins selon une approche curative, orientée vers la prise en charge et le traitement de pathologies individuelles, il est établi que le renforcement de la **politique de prévention** peut être source d'économies budgétaires à long terme autant qu'il favorise un allongement de la durée de vie en bonne santé ⁷⁰³.

Quelques statistiques illustrent les marges de progrès qui existent en la matière : la France se caractérise, parmi les pays de l'OCDE, par l'importance relative de la consommation d'alcool pur (10,5 litres consommés par an et par habitant de 15 ans et plus en 2021) et de tabac (25,5 % des adultes fumant quotidiennement en 2020) ⁷⁰⁴ ; un habitant sur deux y est en surpoids et un sur six en obésité ⁷⁰⁵ dans un contexte dans lequel le pronostic de survie de certaines affections comme le cancer du poumon reste relativement faible (20 % à cinq ans), conséquence de diagnostics trop tardifs ; les cancers, les maladies neuro-cardiovasculaires et le diabète, qui affectaient 12,8 millions de patients en 2022, représentent un total de dépenses de 54,5 milliards d'euros cette même année ⁷⁰⁶. Or les dépenses de prévention sont en France inférieures à la moyenne des pays comparables, représentant 3,9 % de la dépense courante de santé contre 5,5 % en moyenne dans l'UE-27 ⁷⁰⁷.

Le développement de cette politique de prévention face à des enjeux de santé publique de temps long, qui peut au demeurant contribuer à limiter les inégalités sociales de santé, implique une mobilisation globale des différents acteurs du système de santé (professionnels de santé, au premier rang desquels les médecins

703. Voir notamment : Cour des comptes, [La politique de prévention en santé. Les enseignements tirés de l'analyse de trois grandes pathologies](#), communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, novembre 2021.

704. Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) 2023, annexe « Maladie ».

705. Cour des comptes, [La prévention et la prise en charge de l'obésité](#), communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, novembre 2019.

706. Voir, pour l'évocation de l'ensemble de ces données : Cour des comptes, [L'objectif national de dépenses d'assurance maladie \(ONDAM\). Maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins](#), contribution à la revue des dépenses publiques, note de synthèse, avril 2025.

707. DREES, [Les dépenses de santé en 2023](#), édition 2024, p. 227.

généralistes), du monde professionnel (employeurs publics et privés, acteurs de la santé au travail, etc.) ou encore du monde éducatif (professeurs, infirmiers scolaires, etc.), mais également une prise de conscience de chacun à l'échelle individuelle, par un dépistage des maladies plus systématique, une alimentation saine et de qualité (cf. la communication publique autour de la consommation de « cinq fruits et légumes par jour »), une moindre consommation d'alcool (cf. le message « L'alcool, c'est maximum 2 verres par jour et pas tous les jours ») et la poursuite d'une activité physique à tout âge. Cette orientation doit aussi impérativement intégrer les enjeux liés à l'anticipation de la perte d'autonomie des personnes âgées, notamment dans la construction d'une offre d'accueil pour les populations dépendantes et la prévention des chutes, lesquels sont d'autant plus d'actualité que les générations du « baby-boom » commencent à entrer dans le grand âge.

Les enjeux liés à la sécurité civile et à la préparation aux risques collectifs, qu'ils soient d'ordre industriel, technologique, climatique, sanitaire et épidémique, « cyber », voire terroriste, supposent aussi une mobilisation de l'ensemble de la société, professionnels, bénévoles ou simples citoyens, à la fois pour se préparer à la survenue de ces événements et en limiter l'éventuelle ampleur. Une telle mobilisation de l'ensemble de la société, dans un objectif de résilience sur le temps long, existe dans certains pays comme la Suède et la Finlande dont les dispositifs à cet égard devraient être examinés de près.

Si cette politique intègre des acteurs institutionnels, qu'il s'agisse des services d'incendie et de secours (SDIS) ou de l'État directement, elle repose également sur l'appui complémentaire fourni par les associations agréées de sécurité civile et les réserves communales et départementales⁷⁰⁸, ainsi que potentiellement sur tout citoyen, qui peut individuellement être amené à concourir aux différentes actions de sécurité civile – comme le législateur l'a précisé à l'article L. 721-1 du code de la sécurité intérieure⁷⁰⁹, aux termes duquel : « *Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires* ».

Dans le contexte de montée en puissance des risques de toute nature, il paraît nécessaire de faire advenir une véritable « culture du risque » en France, alors qu'elle tarde encore à se développer. Est particulièrement notable à cet égard le lancement, en 2021, du plan d'action ministériel « Tous résilients face aux risques »⁷¹⁰. La diffusion de la culture de la résilience se caractérise notamment, à l'école, par la formation de chaque enseignant et élève aux plans particuliers de mise en sûreté (PPMS), qui peuvent être activés en cas de catastrophe naturelle, d'accident industriel ou

708. La France compte environ 100 000 bénévoles engagés dans les associations agréées de sécurité civile. On recense par ailleurs 679 réserves communales de sécurité civile et une dizaine de réserves départementales (cf. les données précisées dans le [rapport](#) de la mission d'information sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles, Assemblée nationale, avril 2024).

709. Ancien article 4 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

710. Ce plan a été initié à la suite du rapport de la mission de modernisation de la culture du risque présidée par M. Frédéric Courant (*Rapport de la mission sur la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels*, juin 2021).

d'attentat ainsi qu'aux risques de conflits, lesquels nécessitent des exercices réguliers pour être correctement assimilés par la communauté éducative. Elle donne lieu à une journée nationale de la résilience qui aura lieu en 2025, le 13 octobre.

Ce sujet est directement lié à la prise en compte des défis de temps long : le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) prévoit ainsi, dans sa mesure n° 3, un renforcement de la protection des populations face au risque, notamment d'inondations, qui se traduit par différentes actions⁷¹¹ : en particulier, il est prévu de développer la culture du risque au sein de la population pour faire face à l'évolution des risques naturels due aux changements climatiques, incluant une meilleure information ainsi que des actions de communication spécifiques. Ce type d'actions, à l'image de la sécurité civile, gagneraient à être généralisées sur les différents enjeux de temps long, eu égard au désir d'engagement de nos concitoyens, ou au moins de certains d'entre eux.

Dans l'optique d'une intégration par chaque citoyen des enjeux de long terme dans le champ environnemental, on pourra également relever l'exemple du dispositif des obligations réelles environnementales (ORE), créé en 2016⁷¹². Conformément aux dispositions prévues à l'article L. 132-3 du code de l'environnement, les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, mais également à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles qu'ils souhaitent, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques. La durée des obligations, les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation doivent figurer dans le contrat, la durée prévue au contrat ne pouvant en tout état de cause excéder 99 ans. Si les premières années d'application ont révélé une insuffisante appropriation de ce dispositif par les propriétaires potentiellement concernés, une amélioration possible étant de renforcer les incitations fiscales associées⁷¹³, il n'en constitue pas moins un outil novateur en faveur de la préservation de la biodiversité.

711. Par exemple le soutien aux collectivités territoriales pour l'analyse des zones les plus exposées, des solutions à adopter et l'extension à l'ensemble du territoire hexagonal du service *Vigicrues* pour renforcer l'information des citoyens vivant en zone inondable.

712. Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

713. [Rapport](#) du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, janvier 2021.

Proposition n° 18 : garantir les conditions d'une meilleure territorialisation des stratégies dans une perspective de temps long, notamment en confortant les dispositifs d'association des collectivités territoriales et leurs marges de manœuvre (sur le plan des finances et des normes).

Consolider les capacités d'ingénierie au niveau local en renforçant notamment la synergie des différents services et établissements publics concernés.

L'État ayant un rôle important pour permettre aux acteurs privés de s'inscrire dans le temps long, développer les dispositifs permettant à ces acteurs de prendre en compte les enjeux de long terme dans leur organisation et de définir, dans leur champ de responsabilité, les moyens de décliner des orientations stratégiques nationales.

Renforcer l'implication des citoyens dans la prise en compte des enjeux de long terme, par exemple dans le cadre des politiques de prévention et dans une logique de résilience de la société sur le temps long.

2.2.3. Avec l'adaptabilité de l'action dans le temps

Conduire efficacement des politiques publiques sur le temps long implique aussi d'être capable d'ajuster cette action lorsque cela est nécessaire, voire de la réorienter plus fondamentalement si elle ne donne pas les résultats escomptés ou, *a fortiori*, si l'évolution du contexte dans lequel elle avait été imaginée conduit à la revoir en profondeur. Agir autant que faire se peut dans le temps court à la lumière du temps long, c'est notamment prévoir des rendez-vous, des étapes permettant de faire le point sur la mise en œuvre de telle ou telle stratégie. Autrement dit, et même si cela peut paraître paradoxal, **conduire une politique dans le temps long implique de rester flexible pour pouvoir l'adapter en tant que de besoin**. Cette adaptabilité est d'autant plus nécessaire dans un contexte marqué par de fortes incertitudes, environnementales, stratégiques, scientifiques et techniques, etc. Cela passe par **une évaluation régulière des politiques publiques**, *ex ante* comme *ex post* mais surtout, en l'occurrence, *in itinere* c'est-à-dire pendant que l'action en cause est conduite ; cet effort d'adaptation peut être facilité par le recours plus fréquent à des dispositifs tels que la **fixation à l'avance de « rendez-vous »**, l'inscription dans les textes de clauses de réexamen, la programmation de points d'étape. Enfin, la bonne appréciation d'une action publique de long terme soulève la délicate question de la **pertinence des instruments de mesure** et en particulier des indicateurs, aujourd'hui essentiellement quantitatifs et économiques.

▪ **Utiliser pleinement l'évaluation, notamment in itinere**

L'évaluation des politiques publiques est une nécessité au-delà de la problématique du temps long mais elle présente un intérêt particulier pour mener des politiques publiques dans la durée tout en restant capable de les ajuster au fur et à mesure, si les conditions dans lesquelles telle ou telle politique a été pensée ont radicalement

changé ou si l'expérience montre que telle politique n'atteint pas son but. **La capacité à évaluer régulièrement les politiques publiques apparaît donc clé** pour faire en sorte que cette nécessaire adaptabilité ne se fasse pas de manière erratique, sur des bases mal appréciées ou en tenant insuffisamment compte des résultats déjà acquis mais aussi, à l'inverse, pour éviter de poursuivre trop longtemps une action publique qui ne fonctionne pas.

Dans **l'étude qu'il a consacrée à l'évaluation des politiques publiques en 2020**, le Conseil d'État soulignait déjà le lien entre l'évaluation et l'action de long terme, notamment en recommandant que la capacité de l'État à articuler les travaux d'évaluation et d'anticipation nécessaires à la définition des politiques publiques les plus prioritaires soit consolidée autour de France Stratégie (proposition n° 18) mais aussi en proposant que soit développé le recours à l'expérimentation comme préalable à toute généralisation d'un dispositif d'ampleur, que des cycles d'évaluations des politiques de très long terme soient organisés notamment dans les secteurs stratégiques appelant des évaluations suivies dans la durée mais aussi en envisageant que soit favorisée l'évaluation *ex ante* des programmes électoraux eux-mêmes, au moins lors des principales échéances électorales (proposition n° 19). Ces propositions ont connu un certain nombre de développements utiles (notamment lors de l'adoption de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration pour renforcer l'évaluation au plan local ou avec les outils mis en place à cette fin en 2023 par France Stratégie pour l'évaluation des politiques d'investissement) mais des progrès supplémentaires pourraient être réalisés dans le sens envisagé par l'étude du Conseil d'État.

De la même manière, le Conseil d'État ne peut que reprendre ses propositions, non seulement en ce qui concerne le rôle essentiel du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques (*cf. supra*) mais aussi en ce qui concerne l'association des collectivités territoriales à l'évaluation dans les territoires ainsi que la participation des citoyens eux-mêmes aux travaux d'évaluation, qui ont tous connu des développements utiles au cours des dernières années, et méritent d'être encore prolongés. La formation à l'évaluation, notamment dans les écoles de la fonction publique, ainsi que le recours à l'expertise et à la science pour conforter la rigueur de l'évaluation doivent également être poursuivis.

▪ **Favoriser la souplesse et l'adaptation grâce au recours plus fréquent aux clauses dites de rendez-vous voire d'extinction**

Ainsi que cela a déjà été indiqué (*cf. supra*), il existe déjà, dans certains domaines, une tendance à recourir, dans la loi elle-même, à des « **clauses de rendez-vous** » (qui prévoient un réexamen de telle disposition à l'issue d'un délai fixé) notamment lorsque cela facilite une adaptation régulière de la norme à l'évolution du progrès technique (*cf. lois bioéthiques*), y compris au niveau européen. On retrouve également ce type de clauses pour favoriser la mise à jour des documents de programmation qui existent au niveau territorial : ainsi, par exemple, l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme prévoit que le plan local d'urbanisme fasse l'objet d'une analyse des résultats de l'application du plan, au regard de ses objectifs six ans au plus tard après la délibération portant approbation ou la dernière délibération portant révision complète du plan. Naturellement, ces clauses présentent à l'inverse l'inconvénient

d'introduire, au moins en apparence, une forme d'instabilité de la norme ou du moins de mouvement permanent, qui plus est au regard de la lourdeur et de la longueur de ses processus d'élaboration. Elles ne doivent donc pas être multipliées mais leur usage dans les domaines dans lesquels la norme doit être évaluée de façon régulière ou doit être mise à jour pour tenir compte de l'évolution de la technique devrait être encouragé. Elles pourraient également être développées au niveau réglementaire.

Deux autres mécanismes procédant de la même logique d'un lien particulier de la norme et du temps méritent également d'être signalés :

– **Le recours à des points d'étape**, avec des formes plus ou moins précises suivant le pas de temps retenu de trajectoire : ce dispositif, notamment utilisé lorsque des objectifs chiffrés sont fixés à moyen voire long terme, présente le mérite de permettre d'assurer un suivi dans le temps de l'état d'avancement d'un dispositif ; il apparaît notamment très pertinent lorsque des objectifs à la fois relativement ambitieux mais lointains sont fixés : c'est ce qui est fréquemment fait dans le domaine de la transition énergétique et écologique. En effet, s'il est logique de se donner du temps lorsque l'on se fixe des objectifs ambitieux, le risque est que le temps disponible ne soit pas utilisé convenablement ; à cet égard beaucoup dépend de la fixation de la trajectoire, de son réalisme et de son caractère plus ou moins contraignant. Le recours à des points d'étape réguliers, dont le suivi doit être assuré par une autorité en mesure de corriger d'éventuels retards ou d'alerter le niveau politique paraît la meilleure formule, comme la mise en place du secrétariat général à la planification écologique directement rattaché au cabinet du Premier ministre.

– **Le recours à des clauses de caducité ou d'extinction** (« *sunset clause* ») : c'est un dispositif qui conduit à la disparition automatique de la norme concernée à l'issue du délai fixé, sauf si l'auteur de la norme intervient pour décider sa prorogation ou sa pérennisation (ou, à l'inverse, son abrogation avant même l'expiration du délai). Ce type de dispositif demeure très rare dans notre système juridique, sauf au niveau européen où il est davantage pratiqué (y compris pour permettre l'émergence d'un compromis). Il s'agit d'une forme non reconnue d'expérimentation (la limitation n'étant pas dans l'espace mais dans le temps). Un tel dispositif ne répond pas directement à une logique de temps long, dans la mesure où, au contraire, il programme la disparition d'une norme et revient donc par construction sur son caractère en principe pérenne ; cela dit, son usage peut être utile y compris dans une perspective de temps long dans la mesure où il met la norme sous tension en subordonnant son maintien durable à la démonstration de son utilité et de sa pertinence. Le recours à ce type de dispositif pourrait être davantage mis en œuvre, en particulier dans un contexte de critique d'un poids excessif de la norme.

▪ **Vers de nouveaux indicateurs, plus favorables au temps long ?**

La question de la pertinence des indicateurs actuellement utilisés pour évaluer les politiques publiques et de leur pertinence au regard des enjeux de temps long se pose, depuis déjà plusieurs années voire plusieurs décennies.

Dès 2008, à l'initiative du Président de la République d'alors, **une commission dirigée conjointement par les professeurs Josef Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi** avait été ainsi mise en place pour réfléchir à la mesure des performances économiques et du progrès social, notamment pour développer « une réflexion

sur les moyens d'échapper à une approche trop quantitative, trop comptable de la mesure de nos performances collectives » et d'envisager de nouveaux indicateurs de richesse. La commission a souligné, dans le rapport qu'elle a remis en 2009 à l'issue d'une année de travaux, la nécessité d'une meilleure distinction entre la mesure du bien-être présent et la soutenabilité, notamment en développant des outils de mesure des performances permettant une approche plus qualitative ainsi qu'une meilleure prise en compte de l'activité publique dans la mesure de la richesse. À cette fin, elle a formulé douze recommandations qui ont été en partie seulement mises en œuvre dans les années qui ont suivi.

Dans la suite de ces travaux, **la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte de nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques** avait pour objectif de conduire à repenser les critères de la croissance économique au-delà du produit intérieur brut (PIB) pour intégrer une dimension plus qualitative tels que des indicateurs d'inégalité, de qualité de vie et de développement durable. L'objectif est notamment de favoriser l'intégration du long terme dans la gestion économique, y compris en matière de politiques publiques en prévoyant sur ces bases un rapport annuel du Gouvernement. La loi n'ayant pas fixé de manière précise ces indicateurs, France Stratégie et le Conseil économique, social et environnemental ont engagé une démarche conjointe pour proposer au Gouvernement une liste de dix indicateurs couvrant les trois piliers du développement durable, en recueillant les avis de différents experts ainsi que de l'INSEE mais aussi de citoyens : à l'issue de cette démarche, le Gouvernement a retenu 10 indicateurs⁷¹⁴. À la suite de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021, le rapport annuel demandé au Gouvernement doit comprendre des indicateurs cohérents avec ceux définis par la commission statistique des Nations Unies pour assurer le suivi du programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale de l'ONU⁷¹⁵. Toutefois, la publication des rapports annuels a été irrégulière voire inexistante depuis plus de cinq ans – si ce n'est la publication de la revue nationale volontaire de la France couvrant la période 2017-2022⁷¹⁶.

Pourtant, des initiatives similaires ont été conduites dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni et en Belgique, mais aussi par l'OCDE (indicateur du vivre mieux), témoignant d'une préoccupation largement répandue pour repenser les modèles de mesure de la performance économique et sociale. En France, des voix continuent de plaider pour une meilleure prise en compte de ces nouveaux indicateurs dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques⁷¹⁷.

714. [Rapport du Gouvernement sur les nouveaux indicateurs de richesse](#), 27 novembre 2015 : taux d'emploi, effort de recherche, endettement, inégalités de revenus, pauvreté, espérance de vie en bonne santé, satisfaction dans la vie, sorties précoces du système scolaire, empreinte carbone et artificialisation des sols.

715. Il s'agit de [17 objectifs de développement durable](#) (ODD) ayant remplacé les 8 objectifs du millénaire pour le développement. Ils visent notamment, par leur universalité et leur caractère interdépendant, à favoriser une mesure du développement durable par tous les acteurs, pas uniquement les gouvernements.

716. <https://www.agenda-2030.fr/agenda-2030/dispositif-de-suivi/revue-nationale-volontaire-de-la-france-2017-2022/>

717. C'est le cas par exemple de l'Institut Veblen, de l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale et la Fondation de l'écologie politique.

L'INSEE, de son côté, a mis en place des instruments nouveaux qui visent à répondre à ces préoccupations : **les « comptes nationaux augmentés »**. Il s'agit de compléter la comptabilité nationale traditionnelle en intégrant des dimensions environnementales et sociales, telles que l'impact climatique et la répartition des richesses, afin d'offrir une vision plus globale de l'économie et du bien-être national, en ajoutant deux séries d'éléments nouveaux :

- les « comptes carbone », qui mesurent les émissions de gaz à effet de serre associées à l'activité économique française, en distinguant les émissions résidentes, c'est-à-dire produites sur le territoire national, de l'empreinte carbone (les émissions induites par la consommation nationale, y compris les importations) ⁷¹⁸ ;
- les « comptes distribués », pour mieux mesurer la dimension sociale notamment la question de la répartition des revenus ⁷¹⁹.

La première publication de ces « comptes nationaux augmentés » a eu lieu en novembre 2024 et cette publication devrait désormais être effectuée sur une base annuelle. Cela répond au moins en partie aux recommandations de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Plusieurs défis subsistent néanmoins, notamment en ce qui concerne la fiabilité des données environnementales et la complexité de la mesure des inégalités et l'INSEE devrait continuer à développer et affiner ces nouveaux outils, ce qui ne peut qu'être encouragé. Un effort devrait être conduit au plan européen voire au plan mondial pour encourager et étendre ce type d'approche.

Proposition n° 19 : assurer une bonne adaptabilité des politiques publiques sur le temps long grâce à une évaluation régulière des actions conduites, par l'usage plus fréquent des outils comme les clauses de rendez-vous ou les points d'étape.

Poursuivre l'effort réalisé par l'INSEE pour obtenir une meilleure appréciation de la richesse nationale, intégrant mieux les enjeux qualitatifs dans une perspective de temps long. Favoriser, dans la logique ouverte par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, le développement d'une approche qualitative de long terme au plan européen et mondial.

* * *

718. Pour quantifier le coût implicite des émissions de GES, l'INSEE propose des indicateurs tels que le produit intérieur net ajusté (PINA), version du PIB dont est déduite non seulement la consommation de capital fixe mais aussi le coût de la dégradation du climat liée aux émissions de GES, visant ainsi à donner une mesure plus réaliste de la richesse réellement produite.

719. Dans le système de comptabilité nationale classique, les comptes de revenu et de patrimoine des ménages donnent une vision globale, considérant les ménages comme un tout ; les « comptes distribués » visent à permettre une analyse plus fine intégrant l'effet redistributif des services publics, des prestations monétaires et des prélèvements fiscaux.

Encadré final

Identifier les secteurs indispensables appelant des réponses stratégiques

Au-delà des préconisations énoncées dans la seconde partie, qui relèvent pour l'essentiel de la méthode, et bien que de nombreuses politiques publiques aient vocation à s'inscrire dans le temps long, il apparaît pour le Conseil d'État, au terme de cette étude, que certains secteurs, au vu de leurs enjeux, appellent à cet égard par priorité une réflexion spécifique et partagée qui pourrait prendre la forme de « livres tricolores » (cf. *supra*).

Proposition n° 20 : élaborer des « livres tricolores » en vue de développer une pensée de temps long partagée, prioritairement dans les secteurs suivants :

- *L'éducation, la recherche et la mutation des métiers*

L'éducation constitue par essence un enjeu de temps long, eu égard au caractère crucial de la formation des jeunes générations pour l'avenir de la Nation et au fait que les effets des réformes ne se manifestent pleinement que plusieurs années, voire plusieurs décennies plus tard.

La problématique du niveau scolaire est à l'évidence un axe fort qui nécessite une approche de temps long. Les résultats des enquêtes PISA révèlent par exemple une dégradation continue des performances françaises en lecture comme dans les matières scientifiques⁷²⁰. Cette question englobe notamment l'adaptation des dispositifs éducatifs aux besoins, mais aussi l'attractivité du métier d'enseignant : ces sujets doivent pouvoir être débattus en associant l'ensemble des parties prenantes et les citoyens. La place des formations scientifiques, leur féminisation et leur ouverture à l'ensemble de la société sont par ailleurs autant de défis structurants pour mieux intégrer le temps long et consolider le fonctionnement de la démocratie.

Le système éducatif est en outre confronté à plusieurs bouleversements à prendre en compte dans une vision du temps long. Ainsi en est-il des bouleversements technologiques (notamment dans le domaine du numérique et en particulier avec l'essor de l'intelligence artificielle générative) et de leurs possibles effets à la fois sur l'anticipation des compétences nécessaires face aux métiers de demain, afin d'identifier les enjeux qui en découlent sur le contenu des enseignements⁷²¹ – y compris sur les enjeux éthiques associés à l'usage des technologies –, et sur l'évolution du métier d'enseignant lui-même. Par ailleurs, la complète prise en compte des enjeux démographiques, depuis la mise en œuvre de l'égalité filles-garçons jusqu'à l'évolution des effectifs liés au vieillissement de la population, s'avère particulièrement nécessaire.

720. La France fait partie des pays où la baisse en mathématiques a été la plus prononcée avec plus de 20 points d'écart entre le classement PISA 2022 et celui précédent de 2018.

721. Voir par exemple la création du BTS CIEL (Cybersécurité, informatique et réseaux, électronique) et le développement des Campus Cyber accueillant sur un même site des entreprises, des services de l'État, des organismes de formation, des acteurs de la recherche et des associations.

L'enseignement supérieur et la recherche ont également pâti d'un manque de vision stratégique, notamment dans la gestion des flux universitaires, et les conséquences sur les filières universitaires de l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat n'ont pas été suffisamment anticipées. Par ailleurs, le financement de la recherche reste insuffisant, bien en deçà de l'objectif européen de 3 % fixé pourtant pour 2020⁷²², dans un contexte également marqué par un déficit problématique en nombre d'ingénieurs formés par rapport aux besoins actuels, et à plus forte raison à ceux que l'on anticipe, de manière globale comme par filière. Ce déficit s'accompagne d'un enjeu d'attractivité et de valorisation des formations à la recherche (doctorats). Dans un contexte de compétition mondiale accrue, la souveraineté scientifique et le rôle de la recherche dans le rayonnement de la France constituent une problématique de temps long appelant une traduction stratégique cohérente et constante.

- *La défense et la sécurité*

Les mutations profondes et rapides du contexte géopolitique imposent à l'évidence des réflexions stratégiques y compris de temps long, tant sur la place et le rôle de la France notamment dans la défense de l'Europe, que sur celui de l'Union européenne, ainsi que le Conseil d'État l'a déjà souligné dans son étude sur la souveraineté (2024). Face à ces mutations vers une nouvelle ère de compétition, face à la diversification des menaces (retour d'une guerre conventionnelle sur le continent européen mais aussi développement de nouvelles formes de guerre : informationnelle, électronique et cyber⁷²³), il importe de définir un cadre d'action et des moyens adéquats avec possibilité de les réviser régulièrement pour les adapter aux enjeux de défense (cf. le développement insuffisamment anticipé du rôle des drones dans les combats, illustré par les affrontements en Ukraine), dans une perspective de long terme claire et partagée. Ces enjeux doivent être traités à différents niveaux.

Sur le plan financier, l'augmentation annoncée de l'effort de dépenses consacrées à la défense (de 2 % à 3,5 % du PIB, voire au-delà) doit s'insérer dans une approche globale des contraintes pesant sur les finances publiques et des choix à programmer et anticiper au moins sur les cinq prochaines années⁷²⁴. Il sera vital de concilier le redressement des finances publiques et l'effort de réarmement, dans un contexte marqué par la potentielle augmentation de l'activité opérationnelle et la perspective d'un renforcement significatif de la contribution de la France à la défense du continent (notamment *via* l'OTAN⁷²⁵)

722. Selon l'INSEE l'effort de recherche s'est stabilisé autour de 2,22 % du PIB entre 2021 et 2022, puis a légèrement diminué à 2,19 % en 2023 malgré une croissance du PIB de + 0,9 % : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3281637?sommaire=3281778#consulter-sommaire>

723. La directive 2022/2555 du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union (dite « NIS 2 »), visant à renforcer et élargir le champ d'application des exigences de sécurité en la matière, est toujours en cours de transposition en France à la date d'élaboration de la présente étude annuelle.

724. Cf. Haut-Commissariat au plan et France Stratégie, « [Comment financer le réarmement et nos autres priorités d'ici à 2030 ?](#) », *Note flash* n° 2, mai 2025.

725. Pouvant passer de 193 millions à 770 millions en 2030 : cf. Cour des comptes, [L'organisation budgétaire de la mission défense \(exercices 2019-2023\)](#), Observations définitives, mars 2025.

ainsi que par les défis technologiques sur le champ informationnel, cyber voire spatial sans parler des pressions issues de l'amélioration constante de la qualité des équipements comme du renforcement des besoins quantitatifs.

Au-delà, les réflexions d'ores et déjà menées dans le cadre de la revue nationale stratégique sur l'identification des menaces, la définition des objectifs stratégiques de la France, la place de la dissuasion et l'évolution de son modèle d'armée doivent évidemment être poursuivies : la conception d'un « livre tricolore » sur ce sujet pourrait être de nature à susciter un partage plus large et approfondi de ces enjeux fondamentaux. Parmi ceux-ci, méritent d'être également signalés, dans une logique de temps long, le maintien d'une capacité de recrutement et d'une fidélisation des effectifs, le renforcement du renseignement et de sa coordination interministérielle, la définition de stratégie pour l'accès aux espaces communs et leur protection (espace cyber, fonds marins, espace...) ou encore la constitution d'une réserve opérationnelle et employable en cas de conflits de haute intensité.

La robustesse et l'évolution de la base industrielle et technologique de défense (BITD), reposant sur plus de 6 000 entreprises, est également un défi structurant de long terme qui devrait faire l'objet de réflexions partagées dans ce cadre – notamment la sécurisation de la chaîne d'approvisionnement⁷²⁶, la capacité à capter et exploiter les ruptures technologiques, la promotion d'une préférence européenne dans l'achat des équipements et produits de défense et la consolidation du savoir-faire technique de la France en lien avec la recherche fondamentale et appliquée.

La prise en compte de ces enjeux à l'échelle européenne, notamment dans le cadre de l'Union européenne mais aussi dans d'autres formats, y compris par des coopérations plus poussées conduites sur une base bilatérale voire multilatérale, déjà engagées (*cf. supra* la contribution de la Commission par exemple) mérite d'être approfondie et d'être effectivement réalisée, dans une perspective de long terme compatible avec les exigences du temps court.

- *La transition écologique et énergétique*

En matière de changement climatique, si la politique d'atténuation est devenue un marqueur fort, à travers les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les enjeux liés à l'adaptation sont aujourd'hui au moins aussi importants et appelés à occuper une place centrale pour toute réflexion de temps long : la perspective de + 4 °C à l'horizon 2100 retenu par le dernier plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) a en effet des répercussions pour l'ensemble des politiques publiques qu'il convient de bien anticiper. De même, la transition écologique implique des besoins de financement – public

726. 60 % des matériaux « utilisés dans la base industrielle et technologique de défense sont critiques, c'est-à-dire essentiels et issus d'un approvisionnement susceptible d'être restreint par les pays fournisseurs » : *cf.* Haut-Commissariat au plan et France Stratégie, « Comment financer le réarmement et nos autres priorités d'ici à 2030 ? », *op. cit.*

et privé – considérables dans le temps long⁷²⁷, ce qui nécessite d’être pris en compte de manière globale et en lien avec les réflexions sur la trajectoire des finances publiques.

L’objectif de neutralité carbone en 2050 se traduira par une décarbonation des usages dont les effets sur la politique énergétique supposent des choix stratégiques clairs et constants. Ainsi en est-il notamment pour le marché de l’électricité, tant du côté de l’offre – y compris les investissements nécessaires dans les réseaux de distribution et de transport⁷²⁸ – que du côté de la demande, posant la question essentielle de nos modes de production et de nos usages quotidiens (enjeu de la sobriété). L’élaboration des scénarios de long terme devant guider l’action publique dans ce domaine devra évidemment intégrer cet enjeu ainsi que celui des dépendances énergétiques de la France⁷²⁹ et de l’Europe. Disposer d’une énergie sûre, durable et à juste prix est en effet un élément essentiel à la fois au regard des enjeux de transition écologique mais aussi de réindustrialisation et d’autonomie stratégique, pour la France comme pour l’Europe, d’autant que l’Europe est, parmi les principaux acteurs mondiaux, le seul qui ne dispose pas (ou plus) de ressources énergétiques classiques en propre. Le stockage du carbone est un autre enjeu de long terme pouvant justifier une réflexion stratégique spécifique, compte tenu de ses dimensions multiples⁷³⁰.

Les conséquences de la transition écologique sur les politiques sectorielles doivent également être appréhendées dans une stratégie de temps long. C’est en particulier le cas du secteur du bâtiment⁷³¹ et de l’aménagement, en lien notamment avec l’augmentation des risques ou l’aggravation des phénomènes physiques (comme le recul du trait de côte) ou l’objectif du « zéro artificialisation nette » en 2050, ainsi que du secteur des mobilités : par exemple l’anticipation de l’électrification du parc automobile appelle une approche coordonnée en termes d’infrastructures, d’usage des transports, de reconversions industrielle et professionnelle et d’émergence de nouvelles compétences (notamment dans la perspective de l’interdiction de la vente de véhicules neufs à moteur thermique à l’échelle de l’Union européenne en 2035, qui constitue un objectif de moyen

727. Selon le [rapport](#) sur les incidences économiques de l’action pour le climat de Jean Pisani Ferry et Selma Mahfouz publié en mai 2023 : pour atteindre la neutralité carbone en 2050, il faudrait que le budget public augmente entre 25 et 34 milliards d’euros par an dont 10 à 12 milliards d’euros de budget pour l’État, le reste étant à la charge des collectivités locales.

728. Selon les « futurs énergétiques » publié par RTE, le montant des investissements pourrait atteindre près de 1 000 milliards d’euros d’ici à 2040 pour la modernisation du système électrique.

729. En prenant en compte toutes les sources d’énergie, notamment fossiles, le taux d’indépendance énergétique de la France a atteint 56,3 %, le niveau le moins élevé depuis 1970 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2016345>.

730. Ce sujet pose aussi bien la question des solutions techniques éventuellement envisageables, dont les investissements nécessiteraient une planification à long terme (voir par exemple le [rapport](#) que la Commission de régulation de l’énergie a consacré à ce sujet en septembre 2024), que celle des puits de carbone associés notamment aux prairies et aux forêts, ce qui renvoie de manière globale et cyclique aux impacts à long terme du changement climatique sur les milieux naturels et la biodiversité et à la problématique de l’adaptation.

731. Selon l’ADEME, le secteur du bâtiment représente 45 % de la consommation finale d’énergie en France en 2024 et 18 % des émissions de GES : <https://pacoupa.ademe.fr/blog/part-batiment-ges-en-france>.

terme – moins de dix ans désormais – qui appelle une mobilisation renforcée des différents acteurs publics et privés du secteur. Il pourrait faire l’objet d’une trajectoire avec des rendez-vous réguliers, le cas échéant contraignants, afin d’éviter une situation d’impréparation à l’échéance de 2035).

La dégradation de la biodiversité et la gestion de l’eau sont des défis de temps long qui doivent être appréhendés conjointement et au même titre que le dérèglement climatique et les enjeux de santé publique. Il s’agit de penser de façon globale les réponses à ces différents défis, très liés entre eux, afin que ces réponses soient cohérentes entre elles – par exemple sur la question des zones de développement des installations de production d’énergie à partir de sources renouvelables ou le besoin de refroidissement des réacteurs nucléaires. Avec des répercussions fortes sur d’autres politiques publiques de temps long, comme le choix du modèle agricole ou la politique forestière, aussi bien en termes de qualité des milieux naturels que d’anticipation des conflits d’usage⁷³².

- *La politique de la population*

Les projections démographiques sur le long terme concluent à une diminution du taux de natalité accompagnée d’une accélération du vieillissement de la population française dans les années à venir, avec un solde naturel qui pourrait devenir négatif dès 2027. Cette évolution aura des répercussions structurelles dans de nombreux domaines, depuis la fragilisation du potentiel économique jusqu’à l’évolution des migrations en passant par l’avenir de nos systèmes sociaux, notamment le système de santé, qui appellent une réflexion stratégique approfondie.

L’équilibre financier de notre système de sécurité sociale, dont les dépenses représentent environ un tiers du produit intérieur brut⁷³³, est un défi prioritaire sur le temps long, dans un contexte déjà significativement dégradé⁷³⁴. Si cela pose notamment la question du financement du système des retraites, la hausse tendancielle des dépenses de sécurité sociale est aussi renforcée par les changements démographiques et leurs répercussions sur le parcours de soins des patients – tels que la perte d’autonomie et la progression des dépenses relatives à l’hospitalisation et aux affections de longue durée (ALD). Cette tendance justifie une réflexion stratégique sur le mode de gestion et de prévision de la dépense dans un système où le nombre de cotisants diminue. Avec une population vieillissante, les besoins en santé seront par ailleurs différents et l’offre de soins devra nécessairement répondre à de nouvelles attentes. Des problématiques relatives à l’accompagnement des aidants ou

732. Selon le scénario de France Stratégie sur l’évolution des ressources en eau à horizon 2050, la demande pour l’irrigation pourrait devenir majoritaire : <https://www.strategie.gouv.fr/files/files/Publications/2025/2025-01-21%20-%20Eau/FS-2025-NA149-EAU-23janvier.pdf>.

733. Selon les données de la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (DRESS), les dépenses de protection sociale se sont élevées à 31,5 % du PIB en 2023 : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communiquede-presse-jeux-de-donnees/jeux-de-donnees/241223_DATA_les-depenses-de-protection-sociale.

734. Cf. Cour des comptes *La sécurité sociale, Rapport sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2025, faisant état de déficit prévisionnel des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pouvant s’élever à 22,1 milliards d’euros en 2025 et 24,1 milliards d’euros en 2028.

à l'offre de soins à domicile se poseront et appelleraient d'ores et déjà des orientations stratégiques claires. La formation des professionnels de santé, qu'il s'agisse des effectifs – par exemple dans l'anticipation des conséquences de la suppression du *numerus clausus* – ou des spécialités – par exemple la gériatrie ou la médecine généraliste –, ainsi que l'évolution des modes de travail en lien avec les aspirations personnelles des professionnels de santé constituent également des défis déterminants pour la soutenabilité du système de santé dans le temps long et l'égal accès de tous aux soins. Une anticipation des besoins d'investissements et de nouvelles infrastructures sur le long terme est également nécessaire entre ce qui relève des hôpitaux – déjà soumis à une forte pression –, du domicile et de la médecine de ville.

Par ailleurs, d'autres facteurs liés au mode de vie risquent de générer de nouvelles problématiques de santé publique comme l'obésité, les maladies respiratoires ou encore la perte auditive. La question du « bon vieillissement » de la population, c'est-à-dire l'espérance de vie en bonne santé, est un enjeu déterminant pour toute réflexion sur l'avenir du système de santé. Ceci implique notamment de définir des stratégies de long terme en matière de prévention et de développer davantage ce volet⁷³⁵. Une action de temps long devrait ainsi insister sur l'importance des politiques de prévention dans tous les domaines de la santé, où les résultats sont encore insuffisants⁷³⁶, en agissant dans la durée sur toutes leurs composantes (définition de stratégies spécifiques, territorialisation des objectifs de prévention, lutte contre les facteurs de risque, mobilisation de l'ensemble des acteurs du système de santé, du monde éducatif ainsi que des milieux professionnels...).

L'enjeu de la natalité, des politiques permettant aux parents de réaliser leur choix en la matière mais aussi favorisant la limitation au maximum de la mortalité infantile (qui était traditionnellement très basse dans notre pays grâce à une politique de temps long très puissante dans ce domaine mais qui connaît malheureusement une dégradation) ainsi que la santé physique et mentale des enfants et des adolescents et la bonne insertion des jeunes apparaissent plus que jamais appeler une politique de temps long partagée et affirmée.

Enfin, l'évolution démographique n'est évidemment pas sans lien avec les enjeux liés à l'immigration⁷³⁷. Ces enjeux doivent être clairement analysés et intégrés dans les politiques publiques.

735. CESE, [La prévention de la perte d'autonomie liée au vieillissement](#), avril 2023.

736. La Cour des comptes a par exemple évalué que la prévention de trois grandes pathologies (cancers, maladies neuro-cardio-vasculaires et diabète) affichait des résultats médiocres pour un effort financier similaire à celui d'autres pays européens : Cour des comptes, [La politique de prévention en santé. Les enseignements tirés de trois grandes pathologies](#), communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, novembre 2021.

737. Si en 1999 la population étrangère représentait 7,4 % de la population française soit 4 310 000 personnes sur une population totale de 60 millions d'habitants, elle représente en 2023 8,2 % de la population soit 5,6 millions d'étrangers sur une population de plus de 68 millions d'habitants : Département des statistiques, des études et de la documentation, *Les chiffres clés de l'immigration 2023*, octobre 2024.

- *Une politique industrielle et de recherche dans le domaine numérique et notamment de l'intelligence artificielle (IA)*

Le développement exponentiel du numérique, notamment de l'intelligence artificielle y compris générative, offre des potentialités considérables pour réorganiser et renforcer l'action publique dans de nombreux domaines et notamment dans ceux qui viennent d'être mentionnés (éducation, défense, santé, environnement). Les « livres tricolores » qui devraient être consacrés à ces différents secteurs auront à l'évidence au cœur de leur préoccupation d'intégrer au mieux ces développements, dans le respect des exigences éthiques, suivant les bases envisagées par le Conseil d'État dans l'étude qu'il a consacrée à l'utilisation de l'intelligence artificielle au service de l'action publique (2022).

Au-delà, la question de l'autonomie stratégique de la France et de l'Europe en matière technologique s'affirme comme un enjeu chaque jour plus déterminant et mériterait l'élaboration d'un « livre tricolore » ayant plus que d'autres vocation à envisager les bases d'une action non seulement française mais également européenne. Cette ambition se manifeste par exemple dans le développement des capacités de calcul intensif, comme le supercalculateur Jean Zay (en fonction depuis 2019) et le futur Jules Verne⁷³⁸, attendu en 2025 (ces derniers devraient contribuer à l'entraînement de modèles d'IA avancés, la simulation climatique ou encore la médecine personnalisée). Les conséquences associées aux changements technologiques, par leur diversité et leur transversalité, supposent nécessairement une pensée sur le temps long qui, au-delà de l'actuelle stratégie nationale pour l'intelligence artificielle, gagnerait à être formalisée, discutée et partagée à travers l'élaboration d'un « livre tricolore ».

Le positionnement stratégique de la France vis-à-vis des technologies émergentes s'inscrit nécessairement dans le temps long et devrait aussi faire l'objet d'une réflexion spécifique. C'est notamment le cas des technologies quantiques – déjà soutenues par une stratégie nationale dédiée et financée à hauteur d'un milliard d'euros⁷³⁹ – qui pourraient transformer des secteurs clés comme la santé, la cybersécurité ou l'optimisation industrielle. Autre exemple, le déploiement de constellations de satellites en orbite basse autonome, visé par le programme européen IRIS² dont la mise en œuvre effective et rapide constitue un enjeu majeur pour le temps long, s'inscrit dans un environnement international peu structuré mais déjà dominé par quelques acteurs privés, essentiellement américains, et appelle une réflexion stratégique spécifique⁷⁴⁰.

738. « Jules Verne » représente un investissement conjoint partagé entre la France, les Pays-Bas et l'UE d'environ 540 millions d'euros. L'UE contribuera à 50 % des coûts totaux : https://france.representation.ec.europa.eu/informations/le-deuxieme-supercalculateur-exascale-haut-de-gamme-deurope-jules-verne-sera-heberge-en-france-2023-06-20_fr.

739. La Stratégie nationale quantique, intégrée au plan France 2030, soutient la recherche (PEPR quantique), la formation et les entreprises innovantes comme Quandela, Alice & Bob, Aqemia et Siquance.

740. En termes d'enjeux économiques, de souveraineté (accès à l'espace, télécommunications), d'impact sur l'environnement (notamment risques engendrés par la multiplication des débris spatiaux) et sur la recherche : cf. Académie des sciences, *Grandes constellations de satellites : enjeux et impacts*, 30 mars 2024.

À cet égard, il apparaît essentiel que les orientations stratégiques intègrent, dans une perspective de temps long, les enjeux éthiques et de protection des droits fondamentaux soulevés par ces ruptures technologiques – par exemple dans le domaine culturel en lien avec la propriété intellectuelle, dans celui de la recherche médicale et les biotechnologies dans le prolongement du cadre fixé en matière de bioéthique ou en matière de protection des données. La mise en œuvre du règlement européen sur l'intelligence artificielle (*AI Act*), adopté en juin 2024, sera structurante pour toute stratégie de temps long en la matière. Celle-ci devrait notamment s'accompagner d'une réflexion sur la gouvernance européenne, voire mondiale⁷⁴¹, du numérique. L'empreinte environnementale des ruptures technologiques, du fait de l'intensité énergétique liée à l'entraînement des grands modèles, constitue également un défi majeur de temps long à prendre en compte : au-delà du développement de systèmes d'IA plus frugaux⁷⁴², la question de la sobriété numérique mériterait ainsi d'être pleinement intégrée aux politiques publiques.

* * *

Enfin, au regard de l'ensemble des défis qui viennent d'être évoqués, il serait souhaitable que les réflexions de temps long pouvant être conduites à travers des « livres tricolores » permettent **d'identifier plus clairement, de façon partagée, les secteurs où la France ou l'Europe seraient capables d'être leader mondial** sur le plan économique. Dans le contexte de concurrence accrue au plan mondial et de bouleversements technologiques majeurs, il apparaît particulièrement nécessaire d'identifier et de renforcer ces points de force, afin d'en faire des leviers de puissance permettant de continuer à exercer des choix souverains en compensant des dépendances sans doute inévitables dans d'autres domaines.

741. Dans la continuité des travaux de l'OCDE et des Nations Unies, la Déclaration de Paris pour une IA inclusive et responsable, prise dans le cadre du Sommet de Paris pour l'action sur l'intelligence artificielle de février 2025, témoigne du besoin de coordination entre États et acteurs privés

742. Comme le prévoit la seconde phase de la Stratégie nationale pour l'IA (2022-2025). Le Référentiel général pour l'IA frugale, publié en juin 2023 et élaboré par l'AFNOR et l'Ecolab du Commissariat général au développement durable, propose 31 bonnes pratiques pour réduire l'impact environnemental des systèmes d'IA.

Conclusion

Agir en pensant le temps long est une nécessité des sociétés humaines pour faire face aussi efficacement que possible aux incertitudes et aux dangers. L'État est, étymologiquement, ce qui se tient debout à travers le temps, ce qui implique de mieux prévoir, de mieux organiser et de mieux garantir l'avenir de la population, voire, en cas de crise aiguë, sa survie elle-même. Cette mission semble à notre époque de bouleversements, de ruptures de toutes sortes et même de conflits ouverts à la fois plus indispensable mais aussi plus difficile à remplir. Mais, après tout, l'était-elle moins dans les temps où sévissaient tour à tour dans notre pays comme dans les autres, guerres, épidémies comme la grande peste ou famines ? Il est vrai que les conditions pour y parvenir ont évolué et doivent continuer à le faire. À l'évidence, l'État, s'il conserve un rôle central en la matière, ne peut certainement plus prétendre l'exercer seul ni même de manière prépondérante : d'un côté, son action doit s'inscrire dans le cadre plus large de l'Europe voire du monde ; de l'autre, les collectivités territoriales, les acteurs sociaux et économiques, la société civile en général, jouent un rôle concret incontournable pour penser et agir sur le temps long, souvent au plus près du terrain et des enjeux concrets.

L'étude dresse le constat des difficultés que connaît aujourd'hui l'action publique pour se projeter et se construire dans le temps long. Elles tiennent à la fois à la pression de l'urgence, à la crise du consensus, à la dispersion des acteurs mais aussi à des insuffisances dans l'organisation administrative au regard de ces enjeux. Pour mieux penser et inscrire l'action publique dans le temps long, l'étude formule une vingtaine de propositions, qui suivent la logique et la chronologie de l'élaboration de l'action publique, depuis sa conception par les autorités politiques jusqu'à sa mise en œuvre par les administrations y compris sur le terrain.

Ces propositions peuvent s'exprimer en trois impératifs. D'abord, **faire de l'avenir un horizon démocratique partagé**, en favorisant son appropriation par le Parlement et l'exécutif, mais aussi par les parties prenantes, les partenaires sociaux et finalement par les citoyens eux-mêmes, notamment lors des grands rendez-vous politiques que sont les échéances électorales. Ensuite, pour éclairer la décision, **s'appuyer davantage sur la science et l'expertise**, dans la population en général comme au niveau des décideurs publics : c'est un message fort de l'étude, qui devrait irriguer toute l'action publique, depuis l'éducation jusqu'à l'organisation des ministères. Enfin, **assurer une mise en œuvre efficace de l'action publique dans le temps long**, d'où un certain nombre de recommandations parfois très concrètes comme celles relatives à l'articulation des stratégies ministérielles ou aux compétences techniques dans les administrations.

S'il n'existe pas de recette magique, inscrire l'action publique dans le temps long supposera en outre la réunion de trois conditions.

La première tient au bon usage du temps : il faut en effet d'abord se donner du temps pour imaginer, notamment par la prospective, les futurs possibles, pour définir en concertation les stratégies souhaitables, pour faire des choix, notamment budgétaires et financiers, démocratiquement opérés et partagés, pour entretenir et transmettre dans les meilleures conditions les « biens communs » que nous avons reçus.

La deuxième condition tient en un mot : la transversalité. Elle vaut pour toute échelle de temps de l'action publique et plus encore pour celle du temps long pour sortir des silos car nombre de politiques interagissent – santé, démographie, environnement et éducation par exemple.

Ceci conduit à la troisième et dernière condition qui n'est pas la moindre : l'État ne peut et ne saurait être, s'il l'a jamais été, le seul penseur et acteur du temps long ; il doit être un État en réseau, prenant en compte l'existence d'autres acteurs essentiels, collectivités territoriales, parties prenantes, citoyens, laissant les premières exercer leurs responsabilités, associant et coordonnant tous les protagonistes, mais aussi responsabilisant les citoyens, afin de construire une « Nation stratégie », en lien avec une Europe puissante.

De même que l'usager doit être au centre des politiques publiques, de même que c'est au peuple souverain qu'appartient la souveraineté nationale, de même c'est à tous les citoyens d'intégrer cette nécessité du temps long dans l'action publique et d'agir à cette fin, sans sacrifier bien sûr les besoins présents. Ainsi se clôt le triptyque commencé en 2023, avec la conscience des intersections entre les trois études, et c'est heureux, et du risque de redondance, assumé au nom de la cohérence. Avec l'espoir aussi, qui était celui de Francis Bacon, dont l'œuvre comporte de nombreux triptyques, que la juxtaposition des trois images permette de raconter une histoire plus riche qu'une seule. Avec le souci, enfin et avant tout, de servir l'action publique.

Propositions

Axe n° 1 : faire de l'avenir un horizon démocratique partagé

Le rôle du Parlement

Proposition n° 1 : donner toute sa place au Parlement pour penser, débattre et fixer les orientations du temps long de l'action publique, en concentrant l'activité du législateur davantage sur la fixation du cadre juridique général que sur la rédaction de règles de détail, en développant encore son activité d'évaluation des politiques publiques, notamment à l'occasion du printemps de l'évaluation, de manière générale, en renforçant les outils techniques dont le Parlement dispose à cette fin.

Des « livres tricolores », dessinant les grandes lignes de l'action publique dans le temps long pour les domaines où cette dimension paraît particulièrement indispensable, pourraient être élaborés par le Parlement et le Gouvernement en lien avec la société civile et faire l'objet d'un débat parlementaire approfondi. La mise en place dans les assemblées d'organes dédiés spécifiquement au temps long (à l'instar du Parlement finlandais) pourrait être examinée, ainsi que la participation de représentants du Parlement français aux réunions internationales des instances parlementaires chargées du temps long.

Proposition n° 20 : élaborer des « livres tricolores » en vue de développer une pensée de temps long partagée, prioritairement dans les secteurs suivants : l'éducation, la recherche et la mutation des métiers ; la défense et la sécurité ; la transition écologique et énergétique ; la politique de la population ; une politique industrielle et de recherche dans le domaine numérique et notamment de l'intelligence artificielle.

Le rôle de l'exécutif

Proposition n° 2 : favoriser une prise en compte plus fréquente des enjeux du temps long, par l'organisation d'un débat régulier sur ces enjeux en Conseil des ministres puis au Parlement. En tant que de besoin, recourir à cette fin à l'organisation de séminaires gouvernementaux pour faciliter la prise en compte d'enjeux de temps long en interministériel.

Les outils juridiques

Proposition n° 3 : à cadre constitutionnel inchangé, favoriser le rôle de référence centrale de la loi de programmation des finances publiques à l'égard des lois de finances annuelles et des lois de programmation sectorielles en prévoyant son vote en début de législature.

Dans la perspective d'une révision éventuelle de la Constitution visant à donner une portée contraignante aux lois de programmation des finances publiques (voire à des lois organiques cadres), mettre en place un comité de réflexion chargé d'examiner de manière approfondie les options et de formuler des recommandations.

Proposition n° 5 : anticiper les enjeux juridiques de temps long :

- mieux garantir la prise en compte des intérêts des générations futures par les autorités publiques en approfondissant les travaux sur la façon de faciliter juridiquement cette prise en compte ;
- développer les approches pluridisciplinaires (entre juristes et scientifiques notamment) sur les sujets liés à la protection de la nature et la biodiversité ;
- de manière générale, lorsqu'il est prévu de fixer de nouveaux objectifs chiffrés dans la loi, évaluer en amont, en particulier dans le cadre des études d'impact, la nécessité et la portée de ces objectifs, en distinguant notamment ce qui relève d'objectifs opposables et d'objectifs programmatiques.

Les parties prenantes, les partenaires sociaux, les citoyens

Proposition n° 11 : confier au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan la réalisation d'exercices de prospective à fréquence régulière, de manière indépendante, en vue des grandes échéances électorales nationales ; à cet égard, un exercice « la France en 2040 ou 2050 » pourrait être conduit en vue de l'année 2027.

Proposition n° 4 : mieux faire de la participation des parties prenantes, des partenaires sociaux et des citoyens un atout pour l'inscription des politiques publiques sur le temps long :

- favoriser l'association régulière des parties prenantes, en veillant à une représentation la plus large possible des personnes intéressées ; mieux organiser les consultations (notamment en veillant à bien définir leur objet et leur calendrier et à prévoir systématiquement une information sur la suite donnée aux propositions qui en sont issues) ;
- conforter le rôle des partenaires sociaux dans la conception des politiques publiques en matière sociale ainsi que dans leur déclinaison territoriale ;
- mieux utiliser, lorsqu'ils apparaissent pertinents, les outils de démocratie participative (notamment en clarifiant l'objet de leur réunion, en assurant une mobilisation de l'expertise scientifique pour cadrer la consultation, en veillant à une meilleure articulation avec les institutions politiques démocratiques, en assurant une meilleure publicité à leurs travaux).

L'articulation avec le niveau européen

Proposition n° 15 : favoriser une bonne articulation entre les politiques européennes et nationales dans la prise en compte du temps long par une action à trois niveaux :

- renforcer la prise en compte des enjeux de temps long dans les politiques européennes elles-mêmes en s'appuyant sur les documents récents se plaçant dans cette perspective (notamment les rapports Letta et Draghi), en encourageant la poursuite de la réflexion en la matière (à la Commission européenne dans la suite des initiatives déjà prises mais aussi par des échanges réguliers au Conseil européen) voire en envisageant d'afficher pour l'horizon 2050 l'objectif d'une Europe disposant pleinement d'une autonomie stratégique effective ;
- conforter la place de la France comme source de cette réflexion de temps long européen, y compris en développant les dialogues stratégiques avec nos partenaires comme avec les institutions et en participant pleinement aux instances européennes consacrées aux réflexions stratégiques et à la prospective ;
- s'assurer de la bonne articulation des stratégies nationales et du cadre européen, notamment par une attention particulière portée à cette question au niveau des ministères ainsi que du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan en y associant le secrétariat général des affaires européennes.

Axe n° 2 : intégrer le temps long en se fondant sur la science et l'expertise

Mieux mobiliser le savoir scientifique à tous les niveaux

– *dans la population en général*

Proposition n° 6 : favoriser une culture scientifique générale, en renforçant la formation scientifique et ce dès l'école primaire, notamment en développant des méthodes pédagogiques adaptées et en confortant en ce sens la formation des professeurs aussi bien lors de leur formation initiale (notamment dans le cadre de la réforme des modalités de recrutement des professeurs) que de leur formation continue. Développer des actions de formation et de sensibilisation spécifiques, y compris à l'usage des réseaux sociaux, pour tous les publics, et assurer la lutte contre les phénomènes de manipulations informationnelles.

– *auprès des décideurs publics en particulier*

Proposition n° 7 : renforcer la représentation scientifique auprès des décideurs publics :

- par exemple en prévoyant la présence de conseillers ou de conseils scientifiques auprès du Président de la République et du Premier ministre voire de chacun des ministres dont le rôle, à préciser le cas échéant dans le cadre d'une doctrine interministérielle, serait notamment de développer les liens avec les institutions académiques et scientifiques ainsi que de relayer, synthétiser et assurer une veille des informations scientifiques relatives à un champ de politique publique ;

- en s'appuyant davantage sur les travaux des académies, à travers des temps d'échanges réguliers avec les parlementaires et les administrations, ainsi qu'avec le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan ;
- en développant la formation et la sensibilisation scientifique des fonctionnaires et décideurs publics, que ce soit par le biais des écoles de service public ou par une action spécifique pour la formation des élus.

Mieux utiliser l'expertise pour éclairer la décision sur le temps long

– En s'appuyant davantage sur les instances fondées sur l'expertise

Proposition n° 8 : rendre plus efficace la mobilisation de l'expertise sur le temps long détenue par certains organes de type « hauts conseils », en interface avec le monde académique et universitaire :

- en faisant un bilan et en menant une réflexion d'ensemble sur les temps d'intervention de ces organes – en distinguant les interventions obligatoires (consultation systématique sur des projets de texte, production de rapports annuels par exemple) et les saisines facultatives de l'autorité politique –, sur leurs champs d'intervention respectifs, la temporalité de leurs productions par rapport aux processus de décision, le renforcement de leurs canaux d'expression et les besoins plus spécifiques à certains enjeux de long terme ;
- en formalisant en amont les méthodes utilisées, sur la base de considérations objectives, en particulier lorsque ces organes associent également des parties prenantes aux fins de partager les diagnostics ;
- en garantissant l'indépendance des avis et rapports émis par ces organes et en renforçant leur fonction de suivi des politiques publiques au regard des enjeux de temps long propres à leur champ de compétence, tout en préservant des temps d'échanges avec les administrations.

– En améliorant la qualité des études d'impact

Proposition n° 9 : améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi au regard de la prise en compte du temps long :

- en favorisant une discussion de leur contenu au Parlement, par exemple en organisant des débats parlementaires en commission ;
- en prévoyant des points systématiques après la promulgation d'une loi ayant fait l'objet d'une étude d'impact – à une échéance par exemple de 18 mois ou 2 ans – afin d'identifier les points d'amélioration dans la réalisation des études d'impact ;
- en confiant au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan la mission d'améliorer le corpus méthodologique applicable en lien avec les administrations, afin notamment que les effets de long terme (y compris sur les générations futures) soient plus spécifiquement identifiés et pris en compte dans la justification des choix.

– En préservant voire en renforçant l'expertise dans l'administration

Proposition n° 10 : renforcer l'ouverture aux savoirs scientifiques et à l'expertise au sein de l'administration, préserver le réseau des services statistiques ministériels

et les garanties d'objectivité et d'indépendance dans la production de données et utiliser pleinement les ressources techniques dont dispose l'administration pour évaluer les politiques publiques dans une perspective de temps long et pour développer les outils de connaissance nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques dans le temps long.

Favoriser le recours à la prospective, notamment dans les administrations

Proposition n° 12 : consolider voire développer et diversifier les formations et parcours universitaires permettant l'acquisition de compétences en matière de prospective, en renforçant leur visibilité. Vis-à-vis des agents publics, développer des modules de formation spécifiques à la démarche prospective dans les écoles de service public et dans le cadre de la formation continue, notamment lors des prises de poste des cadres supérieurs.

Renforcer l'utilisation de la prospective au sein des administrations :

- en s'appuyant sur le rôle de référent du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, qui devrait assurer une mission de veille centralisée sur les exercices de prospective, en organisant un dialogue régulier avec les acteurs publics de la prospective ainsi qu'entre les directions d'administration centrale ;
- en associant régulièrement les acteurs privés qui pensent le temps long (*think tanks*, grandes entreprises conduisant des travaux de prospective...) : cette mission pourrait également être assumée par le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan ;
- en demandant aux administrations centrales de réaliser un exercice de prospective à intervalle régulier, en privilégiant notamment l'élaboration de scénarios comparatifs ;
- en encourageant la réalisation de travaux de prospective par les collectivités territoriales et les collectivités d'outre-mer.

Axe n° 3 : assurer une mise en œuvre efficace de l'action publique dans le temps long

Coordonner les stratégies

Proposition n° 13 : rendre les stratégies publiques plus lisibles et mieux coordonnées :

- en formalisant les orientations stratégiques afin de mieux les préparer et les justifier au regard de la prise en compte des enjeux de temps long (et en développant, pour leur élaboration, un accompagnement méthodologique spécifique) ;
- en prévoyant des jalons intermédiaires pour assurer une traduction opérationnelle des objectifs de long terme par des actions visibles à court terme et permettant, en tant que de besoin, une adaptation des actions menées pour assurer le respect de ces objectifs ;

- en rationalisant les stratégies publiques et en renforçant leur articulation, notamment par la mise en place de stratégies nationales par grands domaines de politiques publiques (voire en envisageant une forme de planification globale), par exemple en ayant recours à des documents « pivots » fixant les grandes orientations (tels que les « livres tricolores » : *cf. supra*) ;
- en demandant à chaque administration, en particulier les directions d'administration centrale, de conduire régulièrement une réflexion pluriannuelle sur sa stratégie sous l'autorité des ministres (le cas échéant sous la coordination des secrétariats généraux des ministères) ;
- en assurant une coordination et une animation interministérielle des stratégies relevant de l'État sous l'autorité du nouveau Haut-Commissaire à la stratégie et au plan.

Mieux utiliser les différents leviers de l'action publique

Proposition n° 14 : favoriser l'intégration du temps long en combinant les différents leviers d'action de la puissance publique :

- en associant un outil à un objectif précis, notamment dans le domaine des politiques de soutien à l'investissement ;
- en consolidant la dimension stratégique de la politique de soutien à l'investissement, à travers une meilleure priorisation des secteurs d'intervention au regard des enjeux de temps long, la définition de finalités claires, en nombre limité, et le renforcement des méthodes d'évaluation pour intégrer ces enjeux dans les choix d'investissement ;
- en recourant davantage à l'expérimentation ;
- en développant le recours à d'autres leviers que la norme unilatérale ou la mesure budgétaire, notamment en travaillant à la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques dans une logique de dernier kilomètre.

Mieux organiser l'État pour intégrer les enjeux de temps long

Proposition n° 16 : renforcer les fonctions d'études et de recherche au sein des administrations en lien avec la prise en compte des enjeux de temps long :

- en identifiant, dans chaque ministère, une structure coordinatrice dédiée à la pensée du temps long, que ce soit une structure rattachée directement auprès du ministre ou une direction ou sous-direction clairement positionnée à cette fin ;
- en valorisant ces fonctions dans le déroulement de la carrière des agents, soit au titre de l'expérience acquise dans un parcours plus généraliste, soit par la reconnaissance et la montée en compétence des agents désireux de se spécialiser sur des missions prospectives ;
- en améliorant et en facilitant la connexion avec les processus de prise de décision au sein des ministères et au niveau interministériel (éviter les effets de silo par le partage et l'élaboration de travaux en commun ; prévoir régulièrement des temps d'échange entre administrations, voire d'arbitrage, lors de la remise des principaux rapports afférents à une politique publique ; faire de la

prise en compte des réflexions de temps long un élément fort des mécanismes de coordination interministérielle, notamment en matière de renseignement) ;

- en développant les liens avec les universités et la recherche et en structurant mieux la conduite d'études prévisionnelles ou prospectives lorsque certaines lacunes sont identifiées (santé, éducation nationale...) ;
- en outillant la capacité à penser le temps long, notamment en expérimentant de nouvelles méthodes, en garantissant une actualisation régulière des outils utilisés (comme les modèles de prévision) et en renforçant et clarifiant le pilotage interministériel des projets basés sur l'exploitation des données numériques et l'intelligence artificielle.

Proposition n° 17 : garantir une continuité d'action de l'État dans le temps :

- en poursuivant l'effort de regroupement des textes d'organisation des administrations par grands domaines de politiques publiques ;
- en organisant les services de façon à assurer cette continuité, notamment en veillant à une durée minimale en poste pour les directeurs qui ne soit pas inférieure à trois voire quatre ans (sauf circonstances exceptionnelles ou atteinte d'un objectif précis), en structurant les compétences techniques dans des services ou réseaux ayant une taille critique suffisante, en renforçant les modalités de coordination entre services ou personnes publiques (notamment les opérateurs) et en tirant les enseignements des retours d'expérience pour adapter les choix d'organisation dans une perspective de temps long ;
- en renforçant la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et l'animation interministérielle de cette politique ;
- en développant les compétences des agents en lien avec la prise en compte des enjeux de temps long, à travers la gestion des carrières, l'évaluation professionnelle (notamment des cadres supérieurs), la formation initiale, la coordination des offres de formation continue, une plus grande ouverture aux filières issues de la recherche ;
- en utilisant pleinement les marges de manœuvre permises par les règles de la commande publique pour prendre en compte les enjeux de temps long dans les procédures de passation des contrats, notamment en mettant en place l'accompagnement méthodologique nécessaire pour la prise en compte des considérations environnementales et en maintenant une implication forte dans les échanges avec les instances européennes sur ces sujets ;
- en développant la mise en œuvre de stratégies immobilières pluriannuelles.

Renvoyer de la responsabilité aux autres acteurs

Proposition n° 18 : garantir les conditions d'une meilleure territorialisation des stratégies dans une perspective de temps long, notamment en confortant les dispositifs d'association des collectivités territoriales et leurs marges de manœuvre (sur le plan des finances et des normes).

Consolider les capacités d'ingénierie au niveau local en renforçant notamment la synergie des différents services et établissements publics concernés.

L'État ayant un rôle important pour permettre aux acteurs privés de s'inscrire dans le temps long, développer les dispositifs permettant à ces acteurs de prendre en compte les enjeux de long terme dans leur organisation et de définir, dans leur champ de responsabilité, les moyens de décliner des orientations stratégiques nationales.

Renforcer l'implication des citoyens dans la prise en compte des enjeux de long terme, par exemple dans le cadre des politiques de prévention et dans une logique de résilience de la société sur le temps long.

Adapter l'action dans le temps

Proposition n° 19 : assurer une bonne adaptabilité des politiques publiques sur le temps long grâce à une évaluation régulière des actions conduites, par l'usage plus fréquent des outils comme les clauses de rendez-vous ou les points d'étape. Poursuivre l'effort réalisé par l'INSEE pour obtenir une meilleure appréciation de la richesse nationale, intégrant mieux les enjeux qualitatifs dans une perspective de temps long. Favoriser, dans la logique ouverte par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, le développement d'une approche qualitative de long terme au plan européen et mondial.



Liste des encadrés

Encadré n° 1 : La forêt	45
Encadré n° 2 : L'histoire de la statistique publique en France et la création de l'INSEE	54
Encadré n° 3 : Les éléments du COR en débat lors de la réforme des retraites de 2023	74
Encadré n° 4 : Le plan très haut débit et l'aménagement numérique des territoires	102
Encadré n° 5 : Le projet Grand Paris Express	104
Encadré n° 6 : Le projet Cigéo	105
Encadré n° 7 : La déclaration sociale nominative.....	109
Encadré n° 8 : Les outils de planification pluriannuelle chez certains de nos voisins européens.....	135
Encadré n° 9 : Finlande : l'ancrage de la prospective au cœur du processus institutionnel et démocratique	138
Encadré n° 10 : L'expérience chinoise de planification	140
Encadré n° 11 : La difficile gouvernance spatiale européenne	146
Encadré n° 12 : Le temps long de l'action publique dans les collectivités d'outre-mer	158
Encadré n° 13 : La représentation des générations futures à l'étranger	185
Encadré n° 14 : Quelques positions prises par les juridictions à travers le monde.....	201
Encadré n° 15 : La prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux par les entreprises.....	263
Encadré final : Identifier les secteurs indispensables appelant des réponses stratégiques.....	274



Annexes

Annexe n° 1 – Liste des personnes auditionnées

Annexe n° 2 – Groupe de contact et comité d'orientation

Annexe n° 3 – Cycle de conférences du Conseil d'État sur l'action publique dans le temps long

Annexe n° 4 – Frise illustrative des propositions sur la prise en compte des enjeux du temps long dans les processus démocratiques

Annexe n° 5 – Liste des stratégies et plans nationaux récents relevant du Gouvernement

Annexe n° 6 – Liste des abréviations et acronymes

Annexe n° 1 : Liste des personnes auditionnées

(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de l'audition)

Pierre-Marie Abadie, président de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection

Alexandre Adam, chef de cabinet adjoint de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen

Jacques Attali, économiste, écrivain et haut fonctionnaire français

Jean-Éric Aubert, économiste, président de la Fondation 2100 et ancien président de la Société Française de Prospective

Cédric Audenis, commissaire général adjoint de France Stratégie

Thomas Audigé, chef de l'Inspection générale des affaires sociales – IGAS

Patrick Aufort, directeur de l'Agence d'innovation de défense accompagné de **Maud Pichard**, responsable des relations institutionnelles et des partenariats et de **Florimond Guary**, chargé des relations institutionnelles et des partenariats

Tristan Aureau, directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie au ministère de l'Europe et des affaires étrangères – CAPS

Mathieu Auzanneau, directeur du Shift Project

Jean-Marc Ayrault, président de la Fondation Jean-Jaurès accompagné de **Camille Putois**, ancienne directrice de cabinet adjointe à Matignon

Philippe Bance, professeur d'économie

Nicolas Baverez, avocat et essayiste français

Nathalie Bazire, secrétaire confédérale de la Confédération générale du travail accompagnée de **Dominique Gallet**, conseillère confédérale et de **Fabrice Michaud**, chargé de mission – CGT

Thierry Beaudet, président du Conseil économique, social et environnemental – CESE

Clément Beaune, Haut-Commissaire à la stratégie et au plan, ancien ministre délégué chargé de l'Europe et des transports accompagné de **Clément Tonon**, rapporteur général au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan

Agnès Bénassy-Quéré, seconde sous-gouverneure de la Banque de France accompagnée de **Véronique Bensaid-Cohen**, conseillère parlementaire auprès du gouverneur

Laurent Berger, directeur de l'Institut mutualiste pour l'environnement et la solidarité Crédit Mutuel Alliance Fédérale et ancien secrétaire général de la Confédération française démocratique du travail – CFDT

Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – Cérema

Olivier Blanchard, économiste

Patrick Blandin, professeur émérite du Muséum national d'histoire naturelle

Loïc Blondiaux, professeur de sciences politiques, Université Paris Panthéon Sorbonne

Sophie Boissard, directrice générale et administratrice de Clariane

Jean-Laurent Bonnafé, directeur général de BNP Paribas accompagné de **Philippe Bordenave**, délégué général

Général Hubert Bonneau, directeur général de la gendarmerie nationale accompagné de **Lucas Demurger**, conseiller et de **Arthur Commins**, chargé de mission au cabinet de la direction générale de la gendarmerie nationale

Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement

Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale – SGDSN

Dominique Bourg, philosophe

Stanislas Bourron, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires – ANCT

Pierre-Louis Bras, membre de l'Inspection générale des affaires sociales, ancien président du conseil d'orientation des retraites – COR

Général Vincent Breton, directeur du Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations accompagné du colonel **Jean-Charles Lenoble**, sous-directeur prospective opérationnelle du CICDE, ministère des armées

Anne Bringault, directrice des programmes de Réseau Action Climat France

Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées au ministère des armées accompagné de **Fiona Burlot**, lieutenant-colonelle et **Julian Barbaza**, officier du CEMA

Gilbert Cette, président du Conseil d'orientation des retraites accompagné de **Emmanuel Bretin**, secrétaire général – COR

Cyril Chabanier, président confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens CFTC

Emmanuel Chiva, délégué général de l'armement accompagné de **Mathilde Herman**, conseillère institutionnelle à la direction générale de l'armement au ministère des armées

Jean-Pierre Clamadiou, président du conseil d'administration d'Engie

François Clanché, directeur de l'Institut national d'études démographiques – INED

Benoît Coeuré, président de l'Autorité de la concurrence accompagné de **Bertrand Rohmer**, directeur de cabinet du président

Nathalie Colin, directrice générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la fonction publique – DGAFP

Ariel Colonomos, directeur de recherche du CNRS au Centre de recherches internationales de Sciences Po

Jean-Denis Combrexelle, président de section honoraire au Conseil d'État, ancien directeur général du travail, ancien directeur de cabinet de la Première ministre (Élisabeth Borne)

Emmanuelle Cortot-Boucher, secrétaire générale de la Régie autonome des transports parisiens – RATP

Marie Daudé, directrice générale de l'offre de soins au ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles

Paul Delduc, chef de service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable

Marie-Laure Denis, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL

Florence Descamps, historienne, maître de conférences à l'École pratique des hautes études

Général Hervé de Courrèges, directeur de l'Institut des hautes études de défense nationale

François de Jouvenel, directeur de la revue Futuribles accompagné de **Yannick Blanc**, président de l'association Futuribles International

Benjamin de Maillard, ministère des armées

Gilles de Margerie, ancien commissaire général de France Stratégie

Antoine de Ponton d'Amécourt, président de Fransylva accompagné de **Laurent de Bertier**, directeur général de Fransylva

Augustin de Romanet, président directeur général de Aéroports de Paris – ADP

Bertrand de Singly, directeur général adjoint de France industrie accompagné de **Murielle Jullien**, directrice affaires publiques

Bertrand Dumont, directeur général du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Philippe Durance, économiste, professeur au conservatoire national des arts et métiers – CNAM

Thomas Fatome, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie – CNAM

Alain Fischer, président de l'Académie des sciences

Antoine Gatet, président de l'association France Nature Environnement

Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire

Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d'État

Claire Giry, présidente directrice générale de l'agence nationale de la recherche accompagnée de **Cécile Schou**, directrice de cabinet de l'ANR

Fabien Gouttefarde, chef du département politiques et environnement de défense de la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des armées – DGRIS

Claire Hédon, Défenseure des droits accompagnée de **Cécile Barrois de Sarigny**, chargée des lanceurs d'alerte auprès de la Défenseure des droits

Bruno Hérault, chef du centre d'études et de prospective, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

François Hommeril, président de la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres accompagné de **Karina Aitoufollah**, directrice de cabinet, de **Laurence Matthys**, chargée de mission et de **André Thomas**, secrétaire national en charge du secteur public – CFE-CGC

Michel Houdebine, directeur de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, accompagné de **Laurie Pinel**, adjointe au chef de la mission analyse économique, ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles – DARES

Brice Huet, commissaire général et délégué interministériel au développement durable du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

Benoît Hugonin, président de l'association des professionnels de la réassurance en France accompagné de **Dominique Lauré**, vice-président et de **Alexis Valleron**, délégué général – APREF

Stéphane Israël, ancien président directeur général de Arianespace

François Jacq, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives – CEA

Mélanie Joder, directrice du budget accompagnée de **Jean-Marc Oleron**, chef de service et de **Romain Miotto**, chef de cabinet à la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Hervé Jouanjean, ancien directeur général à la Commission européenne

Alain Juppé, ancien Premier ministre, membre du Conseil constitutionnel

Philippe Keryer, directeur général délégué, stratégie, recherche et technologie de Thalès

Étienne Klein, physicien, directeur de recherche au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives – CEA

Nathalie Kosciusko-Morizet, ancienne ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Éric Labaye, président du comité de surveillance des investissements d'avenir accompagné de **Xavier Raher**, rapporteur général du comité de surveillance des investissements d'avenir

Marianne Laigneau, présidente du directoire d'Enedis accompagnée de **Jean-François Vaquieri**, secrétaire général et membre du Comité exécutif

Pierre-Jean Lancry, président du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie

Catherine Larrère, philosophe de l'environnement

Hervé Le Bras, démographe et historien

Maryvonne Le Brignonen, directrice de l'Institut national du service public – INSP

Patrick Le Galès, docteur de recherche au CNRS, professeur à Sciences Po

Thierry Le Goff, secrétaire général du ministère de l'éducation nationale accompagné de **Céline Kerenflec'h**, adjointe au secrétaire général

Corinne Le Quéré, ancienne présidente du Haut Conseil pour le climat

Benoît Leguet, directeur général de l'Institut de l'économie pour le climat – I4CE accompagné de **Damien Demailly**, directeur adjoint

Jean Lemierre, président du Centre d'études prospectives et d'informations internationales accompagné de **Antoine Bouët**, directeur – CEPII

Fabrice Lenglard, directeur de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles – DRESS

Marylise Léon, secrétaire confédérale de la Confédération française démocratique du travail, accompagnée de **Elise Roi**, secrétaire confédérale – CFDT

Jean Lessi, directeur général de la Haute Autorité de santé – HAS

Thomas Lesueur, conseiller à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État – DIESE ; ancien commissaire général au développement durable

Dominique Libault, président du Haut Conseil du financement de la protection sociale

Bertrand Lortholary, ambassadeur de France en Chine, accompagné de **Thomas Carré**, conseiller financier au service économique de l'ambassade, de **Tony d'Aletto**, conseiller nucléaire et de **Romain Jacquet**, conseiller pour les affaires sociales

Matthieu Louvot, vice-président exécutif de la stratégie du groupe Airbus, accompagné de **Fabien Menant**, directeur des affaires publiques

Florence Lustman, présidente de France Assureurs

Selma Mahfouz, économiste, directrice du pôle expertise ESG chez Crédit Mutuel Alliance Fédérale, ancienne commissaire générale adjointe à la stratégie et à la prospective

Thierry Mallet, président directeur général de Transdev, co-président de la commission simplification et réforme de l'État du MEDEF

Julien Marion, directeur général de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur, accompagné de **Yves Hocdé**, sous-directeur de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises et de **Romain Monconduit**, sous-directeur des moyens nationaux – DGSCGC

Philippe Mazenc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche – DGALN

Florent Menegaux, président du groupe Michelin, accompagné de **Fabienne Goyeneche**, directrice des affaires publiques du groupe

Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale de l'Office national des forêts accompagnée de **Albert Maillet**, directeur forêt et risques naturels et **David Moreau**, directeur des affaires juridiques – ONF

Laurent Michel, président de la formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche – IGEDD

Emmanuelle Mignon, avocate, conseillère d'État honoraire, ancienne directrice de cabinet du Président de la République (Nicolas Sarkozy)

Riel Miller, professeur à l'université du Nouveau-Brunswick et à l'École nationale des ponts et chaussées, ancien directeur de la prospective à l'UNESCO

Philippe Mioche, professeur émérite d'histoire contemporaine, Université Aix-Marseille

Pierre Mongin, ancien directeur de cabinet du Premier ministre (Dominique de Villepin), ancien président de la RATP

Jean-François Monteils, président du directoire de la Société des grands projets (ex-Société du Grand Paris)

Yannick Moreau, présidente de section honoraire, ancienne présidente du conseil d'orientation des retraites

Sophie Murlon, directrice générale de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche – DGEC

Guillaume Odinet, directeur des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale

Pauline Pannier, directrice générale adjointe du Centre national d'études spatiales

Marc Papinutti, président de la Commission nationale du débat public

Michèle Pappalardo, ancienne rapporteure générale de la Cour des comptes, ancienne présidente du conseil d'administration de l'ADEME et ancienne commissaire générale au développement durable

Caroline Pascal, directrice générale de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche accompagnée de **Amélie Miermont**, directrice de cabinet

Thierry Pech, directeur général de Terra Nova

Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique auprès du Premier ministre – SGPE

Antoine Petit, président directeur général du Centre national de recherche scientifique accompagné de **Thomas Borel**, responsable des affaires publiques – CNRS

Jean Picq, président de chambre honoraire à la Cour des comptes

Xavier Piechaczyk, président du directoire de Réseau de transport d'électricité accompagné de **Jennifer Lormier**, conseillère – RTE

Stéphane Piednoir, président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Jean Pisani-Ferry, ancien commissaire général à la stratégie et à la prospective

Général Philippe Pottier, directeur de l'École de guerre du ministère des armées

Pierre Pribile, directeur de la sécurité sociale du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Nicole Questiaux, présidente de section honoraire et ancienne ministre de la solidarité nationale

Claude Revel, directrice du développement du think tank Skema Publika

Benoît Ribadeau-Dumas, ancien directeur de cabinet du Premier ministre (Édouard Philippe)

Luc Rousseau, vice-président du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies accompagné de **Jean Rérolle**, directeur de cabinet

Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État honoraire, ancien président de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse – ARCEP

Sébastien Soriano, directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière – IGN

Frédéric Souillot, secrétaire général de Force Ouvrière accompagné de **Roland Comte**, secrétaire général FO du syndicat des Collaborateurs parlementaires et de **Brussia Marton** et **Sébastien Dupuch**, assistant du secrétaire général – FO

Bruno Sportisse, président directeur général de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique accompagné de **Sandrine Mazetier**, directrice générale déléguée à l'appui aux politiques publiques – INRIA

Catherine Sueur, cheffe de service de l'Inspection générale des finances accompagnée de **Samuel Monteil**, inspecteur des finances – IGF

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

Olivier Thibault, directeur général de l'Office français de la biodiversité

Marisol Touraine, conseillère d'État, ancienne ministre des affaires sociales et de la santé

Sébastien Treyer, directeur général de l'Institut du développement durable et des relations internationales – IDDRI

Xavier Ursat, directeur exécutif groupe d'Électricité de France en charge de la direction stratégie, technologies, innovation et développement – EDF

Kristel Van der Elst, directrice générale de Horizons de politiques Canada accompagnée de **Kali Galanis**, conseillère analyste de politiques et de recherche et **Jeff Brevil**, conseiller analyste de politiques et de recherche

Amiral Pierre Vandier, commandant suprême allié Transformation à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord – OTAN

Renaud Vedel, conseiller d'État, ancien coordonnateur de la stratégie nationale pour l'intelligence artificielle

Martin Vial, ancien commissaire aux participations de l'État

Jean-François Vigier, vice-président de l'association des maires de France – AMF et maire de Bures-sur-Yvette accompagné de **Laurent Trijoulet**, directeur adjoint de l'AMF, et de **Gwenola Rabier**, responsable développement durable

Anaïs Voy-Gillis, géographe, chercheuse associée à l'Institut d'administration des entreprises de Poitiers – IAE

Sylvain Waserman, président directeur général de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME

François Weil, conseiller d'État, ancien recteur de l'académie de Paris

Déplacements

- **Institut de l'engagement** – 11 février 2025

Martin Hirsch, président

Quentin Jagorel, directeur général

- **Finlande – Helsinki** – 27 et 28 mai 2025

Entretien avec la secrétaire générale en charge du rapport du gouvernement sur l'avenir et la prospective

Harri Martikainen, directeur général

Jaana Tapanainen-Thies, secrétariat général en charge du rapport du gouvernement sur l'avenir

Entretien au Centre finlandais d'évaluation de l'éducation (FINEEC)

Harri Peltoniemi, directeur

Entretien à la Résidence de France

Raja Rabia, Ambassadrice de France

Tuomas Pöysti, Chancelier de la justice

Sirkka Heinonen, directrice de la prospective à l'université de Turku

Niilo Kauppi, directeur de recherche

Hanna Wass, vice-doyenne de la faculté de sciences politiques

Kisikka Lehto-Asikainen, ambassadrice

Entretien avec les dirigeants du Fonds pour l'indépendance de la Finlande (SITRA)

Sari Tuori, experte, prospective et formation

Onni Pekonen, expert, prospective et formation

Rosa-Maria Mäkelä, experte, prospective et formation

Entretien avec le secrétariat de la Commission de l'Avenir du Parlement

Olli Hietanen, conseiller

Maria Höyssä, experte

Ella Malinen, secrétaire

Échanges

Mikko Salo, directeur de l'ONG Faktabaari

Guillaume Kuster, directeur de Checkfirst

- **Bruxelles** – 10 juin 2025

Freddy Drexler, directeur général du service juridique, jurisconsulte du Parlement européen

Pedro Lourtie, ambassadeur, chef de cabinet du président du Conseil européen (António Costa)

Sylvain Humbert, conseiller juridique de la Représentation permanente de la France auprès de l'UE

Annexe n° 2 : Groupe de contact et comité d'orientation de l'étude annuelle

Groupe de contact

Un « groupe de contact » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2025 du Conseil d'État. Composé de hautes personnalités ayant une expérience diversifiée dans les domaines abordés par l'étude, ce groupe a eu pour rôle de mettre en débat les orientations qui lui ont été présentées par la section des études, de la prospective et de la coopération avant que celle-ci ne délibère du projet soumis à l'assemblée générale. Le groupe s'est réuni à deux reprises pour débattre des principales orientations et des propositions de l'étude annuelle.

Composition (*Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication*)

Yann Aguila, avocat, conseiller d'État honoraire

Thomas Audigé, chef de l'Inspection générale des affaires sociales – IGAS

Jean-Paul Bodin, ancien secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, conseiller d'État honoraire, président du conseil d'administration de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale – CNMSS

Sophie Boissard, directrice générale et administratrice de Clariane

Dominique Bourg, philosophe

Laurent Cytermann, conseiller à l'Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE

Paul Delduc, chef de service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable

Florence Descamps, historienne, maître de conférences à l'École pratique des hautes études

Jenny Grand d'Esnon, présidente du tribunal administratif de Versailles

Étienne Klein, physicien, directeur de recherche au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives – CEA

Marianne Laigneau, présidente du directoire d'Enedis

Gilles de Margerie, ancien commissaire général de France Stratégie

Michèle Pappalardo, ancienne rapporteure générale de la Cour des comptes, ancienne présidente du Conseil d'administration de l'ADEME et ancienne commissaire générale au développement durable

Jean Pisani-Ferry, ancien commissaire général à la stratégie et à la prospective

Général Philippe Pottier, directeur de l'École de guerre

Bruno Sportisse, président directeur général de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique – INRIA

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

* * *

Comité d'orientation

Un « comité d'orientation » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2025 du Conseil d'État. Composé de membres du Conseil d'État issus des différentes sections administratives et de la section du contentieux, ce comité apporte son expertise sur les orientations qui lui ont été présentées par la section des études, de la prospective et de la coopération avant que celle-ci ne délibère du projet soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État. Le comité s'est réuni à deux reprises pour examiner l'analyse générale de la situation, les grands axes de l'étude et de la préfiguration des propositions.

Composition *(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication)*

Jonathan Bosredon, assesseur à la 8^e chambre de la section du contentieux et rapporteur à la section sociale

Sophie Delaporte, rapporteure à la 10^e chambre de la section du contentieux et à la section sociale

Nathalie Destais, rapporteure à la 6^e chambre de la section du contentieux et à la section sociale

Édouard Geffray, assesseur à la 1^{re} chambre de la section du contentieux

Marie Grosset, rapporteure à la section de l'intérieur

Christine Gueguen, rapporteure à la section de l'intérieur

Gilles Hermitte, président de la cour administrative d'appel de Lyon

Bertrand du Marais, rapporteur à la section des travaux publics

Pâquita Morellet-Steiner, présidente adjointe de la section des travaux publics

Rozen Noguellou, assesseure à la 10^e chambre de la section du contentieux

Benoît Paris, rapporteur à la section de l'administration

Cyril Roger-Lacan, président adjoint de la section des travaux publics

Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux

Marisol Touraine, rapporteure à la section de l'intérieur

Alexandre Trémolière, rapporteur à la 2^e chambre de la section du contentieux et à la section sociale

Renaud Vedel, rapporteur à la 10^e chambre de la section du contentieux

Annexe n° 3 : Cycle de conférences du Conseil d'État sur l'action publique dans le temps long

***Introduction de la conférence d'ouverture
du cycle de conférences de l'étude annuelle
Inscrire l'action publique dans le temps long***

20 novembre 2024

***Didier-Roland Tabuteau
Vice-président du Conseil d'État***

Monsieur le ministre, haut-commissaire au plan,
Madame la ministre,
Madame la sénatrice,
Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les présidents,
Madame et Monsieur les chefs d'inspection générale,
Mesdames et Messieurs les professeurs et membres de l'administration,
Mesdames et Messieurs, chers collègues,

Je suis heureux d'ouvrir ce nouveau cycle de conférences qui rythmera la confection de l'étude annuelle du Conseil d'État, consacrée cette année à l'État stratège, ou plus exactement à la manière dont on prend en compte le temps long dans l'action publique.

Les conclusions de cette étude seront, comme ça a été le cas cette année et l'année dernière, présentées lors de la rentrée du Conseil d'État de septembre prochain.

Ces conférences permettent de réunir des décideurs publics, des universitaires, des représentants de l'administration et des responsables associatifs et économiques dans un esprit de dialogue et d'écoute. Il s'agit de s'enrichir de la diversité des expériences, des analyses pragmatiques et vécues des intervenant afin, finalement, d'éclairer la puissance publique. Je tiens à remercier, pour leur présence et leurs interventions ce soir :

- 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).

La notion d'État stratège renvoie bien sûr à la stratégie qui est, dans le vocabulaire militaire, l'art des plans de campagne et donc l'art de l'adaptation et de la coordination des buts et des moyens. On peut la distinguer de la tactique, qui est l'art des batailles, donc de l'instant, du moment opportun.

L'État stratège, dans une définition qui ne sera pas la nôtre, a également pu être présenté comme celui qui se concentre sur des fonctions d'ordonnateur, et qui fait faire sans jamais déployer lui-même les politiques publiques. Cela, au risque de le priver de la connaissance concrète du réel, et de la créativité des agents de terrain.

Plutôt que l'État stratège, notion polysémique et connotée, on peut s'en référer à l'objectif de prise en compte du temps long par les pouvoirs publics, et sa conciliation ou son articulation avec l'action publique quotidienne et de court terme.

La prise en compte du long terme dans l'action de l'État pourrait sembler tautologique dès lors que l'État peut se définir par sa permanence, ce qui le différencie d'autres acteurs. Toutefois, la dynamique d'accélération qui caractérise nos sociétés modernes a pu mener l'action publique à réagir, à gérer plutôt qu'à anticiper et à mener des projets dans la durée.

C'est ce que nous avons mis en évidence dans nos deux précédentes études annuelles, en notant les insuffisances des politiques publiques de long terme.

Dans notre étude sur le dernier kilomètre, nous avons souligné qu'apprendre à franchir ce dernier kilomètre était un travail de longue haleine.

Il commence avec la construction de la politique publique, qui identifie les risques et les aléas sans céder aux sirènes de la précipitation ou à l'agitation médiatique, et qui se poursuit, mètre par mètre, jour après jour, pour se rapprocher de l'usager en prenant en compte les retours et la créativité des agents du service public.

Dans notre étude sur la souveraineté, nous avons recommandé d'élaborer une « doctrine de la souveraineté », c'est-à-dire de doter l'État d'une capacité d'analyse prospective et stratégique et de disposer des outils permettant d'inscrire son action dans le temps long. Cela implique de fixer un cap, un échéancier, des moyens et surtout un pilote à même de porter cette politique dans la durée.

C'est ainsi dans la continuité de ces études que nous avons décidé d'étudier l'incorporation du temps long par les politiques publiques.

Si cette prise en compte fait partie des attributs consubstantiels de l'État, elle a toutefois reculé avec l'accroissement des tâches de gestion depuis la fin du XIX^e siècle (I).

Réarmer les pouvoirs publics afin qu'ils accroissent leur capacité de prospective et de développement de politiques de long terme nécessite d'éclairer plusieurs points sur lesquels le cycle de conférences devra se pencher cette année (II).

I. La prise en compte du temps long par l'État

1.1. D'abord, le recul de cette capacité de projection

L'État régalien dispose, en théorie, d'attributs exclusifs pour :

- protéger la société de la violence ;
- rendre la justice ;
- mener la politique internationale ;
- ou encore battre monnaie.

Pour mener à bien ces actions, l'État doit gérer les questions de court terme, et répondre aux crises, aux guerres, aux épidémies. Mais il doit également mener une action à l'épreuve du temps, qui exprime le choix par la Nation de son destin et imprime une direction stratégique à son action.

Le propre de l'État, qui dépasse les contingences humaines, est de pouvoir projeter les politiques publiques au-delà du temps des vies humaines. La futaie de chênes de Tronçais, dans l'Allier, est née d'une vision de Colbert, désireux de doter la France d'une marine puissante. Il fait ainsi planter ces essences destinées à la charpenterie de marine, pour que la fabrication des navires dans les siècles suivants permette à la France de dominer les mers.

Mais la pensée du temps long a aussi ses écueils, et l'évolution des armements ne fit pas de ces chênes un véritable avantage militaire, encore qu'ils servent aujourd'hui pour fabriquer les tonneaux dans lesquels mûrissent nos vins et nos cognacs qui ne sont pas le moindre de nos avantages dans la compétition internationale.

Pierre Rosanvallon montre comment cet État régalien se mue en un « Léviathan démocratique » avec la Révolution française puis comment il récupère, en conséquence de la destruction des corps intermédiaires entre 1789 et 1791, la charge d'instituer le social.

Le xix^e siècle, avec le mouvement hygiéniste, puis surtout le xx^e siècle, voient l'avènement de l'État Providence, fondé sur la détermination de règles de justice et de normes de redistribution qui fixent les devoirs de la société envers chaque individu et les normes de solidarité. Il s'agit de limiter les aléas qui frappent les individus. L'État devient pour eux un réducteur d'incertitudes, à l'instar de sa mission initiale au service de la Nation prise dans son ensemble.

Enfin, émerge un État régulateur qui se superpose aux autres faces de l'État. La puissance publique intervient moins directement dans l'économie, mais l'encadre pour poursuivre le développement économique et sociale.

Cet État Providence, instituteur du social, régulateur, a ajouté à son action d'autres objectifs de long terme, mais également de plus en plus d'objectifs de gestion courante, qui entrent en concurrence avec le temps long.

Il serait excessif de nier les politiques de long terme qui ont pu être menées dans le cadre de ces formes étatiques.

Ainsi par exemple de la grande politique de natalité qui a été menée durant la III^e République, dans le cadre de la rivalité avec l'Allemagne, et qui s'est incarnée au travers de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française. Ou du développement de l'éducation, lancé au travers des lois scolaires de Jules Ferry et posant entre 1879 et 1886 un enseignement gratuit, laïque, obligatoire, délivré par un personnel enseignant formé.

Sans oublier au sortir de la Seconde Guerre mondiale la création de la Sécurité sociale dans les traces des assurances sociales.

Parmi les grandes figures de la prise en compte du temps long, émerge celle de l'État planificateur.

1.2. Ensuite donc, l'épisode d'un État planificateur

Il s'incarne d'abord dans le développement du Commissariat général du plan créé par le général de Gaulle au début de l'année 1946, conformément aux propositions de Robert Marjolin et d'Étienne Hirsch.

C'est sur cette base que se fait la reconstruction puis que sont dessinées les lignes de force du développement du pays à travers de grands projets, comme le nucléaire, les transports ferroviaires et routiers et l'aéronautique. Le plan décide des spécialisations dont doit se doter la France, concentre les moyens sur certains investissements et délimite des zones destinées à accueillir ces activités essentielles.

Et à bien des égards, nous sommes les héritiers de choix structurants qui ont été fait, avec succès. Que l'on pense au développement de l'énergie atomique, avec la création en 1945 du Commissariat à l'énergie atomique jusqu'à l'officialisation du programme nucléaire militaire en 1958, suivie des premiers essais et du développement de la force de dissuasion nucléaire dans les années 1960.

Cette planification rencontra différents écueils – on peut penser au plan Calcul pour l'informatique qui connut un succès limité. Mais elle a une grande vertu : forger une vision englobante des enjeux de l'avenir, qui dépasse les échéances de court terme. Elle s'appuie sur deux organismes de prévision, l'INSEE et le Service des Études économiques et financières du ministère des Finances, mais également sur la discussion avec les partenaires sociaux afin de fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Grâce à cette compréhension objectivée par des données statistiques, et son partage avec les corps intermédiaires, le Plan permet d'entreprendre des actions communes à l'échelle de la Nation. Cela, en dépit de l'instabilité ministérielle qui caractérise la IV^e République, puis avec l'appui d'une volonté ferme et sans véritable alternance jusqu'au début des années 1980, au début de la V^e République.

La politique décidée ainsi se veut ancrée dans le territoire, grâce à l'action de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la DATAR, créée en 1963.

La planification connaît toutefois des échecs, et ne réussit probablement pas, ou pas suffisamment, à s'adapter au contexte d'économie de marché et à la limitation des interventions publiques sous l'effet des tensions sur les finances publiques et de certaines règles européennes.

L'effacement de cette capacité de projection a pour effet collatéral de diluer le sens de l'action publique, et de contribuer à notre enfermement dans le règne de l'urgence.

II. Reprendre en compte le temps long et l'articuler avec la gestion de court terme

II.1. Les enjeux du temps long

En premier lieu, un des enjeux cruciaux pour notre étude sera l'articulation du temps court et du temps long. Dit autrement, il faut que la puissance publique parvienne à gérer les trois années à venir tout en projetant la Nation dans les 30 années suivantes.

Ces deux temporalités ne s'excluent pas mais s'imbriquent. Ainsi, la perte de confiance dans le papier monnaie suite à la faillite de John Law a entraîné une méfiance qui a duré plusieurs décennies, et on sait qu'un accident industriel peut obérer un programme de long terme, par exemple dans le nucléaire.

En deuxième lieu, se posera la question du développement d'un véritable outil prospectif, qui couvre différents champs – démographiques, scientifiques, technologiques, environnementaux, économiques, sociaux ou encore culturels. Cette capacité de projection doit être en lien assez étroit avec les décideurs pour en imprégner la lecture et influencer leurs choix.

En troisième lieu, la prise en compte du temps long ne doit pas être la prolongation d'une tendance. Elle doit en réalité comprendre deux dimensions.

D'une part, l'étude de la tectonique, des grands mouvements de fond, démographiques, climatiques, qu'on peut anticiper et face auxquels il faut s'armer, notamment par le développement de compétences, en particulier scientifiques et techniques.

D'autre part, la sismologie, c'est-à-dire les possibilités de rupture qui dévient ces grandes tendances et obligent à ce que les projections ne soient pas trop rigides mais qu'elles permettent de s'adapter aux nouvelles technologies, aux bouleversements nationaux et internationaux, ou même aux modifications de l'esprit public.

En quatrième et dernier lieu, à ce stade, on peut souligner l'enjeu de l'articulation avec le débat démocratique.

En effet, la projection dans le temps long doit avoir pour vertu, dans une démocratie, d'ouvrir le débat sur les choix de société que nous devons trancher. Le premier livre blanc sur les retraites en 1991, fruit d'un travail coordonné par le Commissariat général du plan et largement diffusé à l'initiative du Premier ministre Michel Rocard, devait permettre une telle réflexion partagée.

Il s'agit alors de concilier le temps démocratique, fondée notamment sur des élections pour des mandats de quelques années, et l'action sur plusieurs décennies. Comment s'engager sur le long terme sans revenir sur une liberté démocratique qui implique, pour reprendre les termes de la Constitution du 24 juin 1793, qu'« Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures » ?

Ces enjeux doivent s'incarner dans des questions de fond, pour permettre à notre pays de répondre aux grands défis qui se présentent à nous, en particulier ceux de :

- la transition écologique ;
- des évolutions démographiques ;
- des mutations provoquées par la généralisation du numérique et l'émergence de l'intelligence artificielle ;
- ou encore, des défis plus sectoriels mais qui auront des incidences globales, comme les évolutions de la biologie et de la génomique.

Il s'agit concrètement de pouvoir anticiper les grandes mutations et de disposer des compétences pour y faire face, quand nous payons aujourd'hui le prix d'une forme d'inconséquence dont nous avons fait preuve s'agissant par exemple de l'évolution des métiers de la santé en matière de démographie médicale.

II.2. La question de l'organisation publique et des outils pour incorporer le temps long

Le paysage actuel de la planification et de la prospective paraît aux observateurs aujourd'hui éclaté, entre le haut-commissariat au plan, dont le haut-commissaire, François Bayrou, a accepté de venir nous parler, et d'autres organismes d'étude et de prospective, allant de France Stratégie au Conseil d'analyse économique en passant par le Secrétariat pour l'investissement.

Cet éclatement peut réduire la capacité à disposer d'un diagnostic partagé entre l'État et les corps intermédiaires. L'éloignement de ces organismes avec le champ décisionnel limite son impact réel pour fixer des objectifs, y adjoindre des moyens financiers et humains et assurer la mise en œuvre de ce qui a été décidé.

Et pourtant, les Jeux olympiques et paralympiques de Paris ont rappelé cette année que, lorsque des objectifs clairs sont assignés aux personnes publiques, la mobilisation dont nous sommes collectivement capables peut produire de grands résultats.

Enfin, à côté de l'organisation institutionnelle, se pose la question des outils les plus adaptés pour se projeter à l'échelle de plusieurs années ou décennies.

Doit-on en passer par l'affirmation de droits, comme le droit des générations futures, ou par des modalités de rédaction des normes, avec l'idée de trajectoires définies par la loi et dont le respect est contrôlé par le juge ?

Par l'édiction de lois de programmation, qui peuvent se heurter aux principes de l'annualité budgétaire qui doit garantir la possibilité de modifier les politiques publiques et les moyens qui leur sont alloués ? Et comment en assurer le suivi, l'évaluation et, au besoin, l'adaptation ?

Jean Carbonnier indiquait que la loi, je le cite, « *a vocation à régir tous les hommes, et à les régir toujours. (...)* », le législateur cherchant toujours à donner « *des lois à l'avenir* » et à se projeter « *dans l'immensité du temps* ». Mais pour que la loi soit stable, pour qu'elle soit pérenne, il faut se donner les moyens d'une réflexion approfondie et murie, afin que l'intervention publique, dans toutes ses composantes rencontre l'attente des citoyens et les nécessités profondes de la société.

On peut à cet égard rappeler des lois qui ont posé des principes et des régimes qui sont restés globalement stables. C'est le cas de la loi Waldeck-Rousseau de 1884 sur la création des syndicats professionnels qui procéda d'un travail entamé dès 1876 par la proposition de loi similaire déposée par le député Édouard Locroy. C'est aussi le cas, pour citer une loi qui m'est chère, de celle du 4 mars 2002 sur le droit des malades, qui avait été annoncée dès 1989 et dont ni les principes, ni même la rédaction n'ont été remis en cause depuis plus de deux décennies.

S'interroger sur la façon de projeter l'action dans le temps long implique de se retourner sur la manière dont, au présent, nous préparons les politiques publiques.

* * *

Mesdames et Messieurs,

Pour terminer par une note positive, John Maynard Keynes affirmait qu'« *à long terme, nous serons tous morts* ». Il faudrait par conséquent s'en tenir à une action sur des leviers de court et de moyen terme.

Mais à long terme, resteront toujours les institutions dont notre génération n'est que dépositaire. Le premier Commissaire général du plan, Jean Monnet rappelait que leur vie « *est plus longue que celle des hommes, et les institutions peuvent ainsi, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives* ». Savoir se projeter dans le temps long, c'est pouvoir agir quand le règne de l'instant nous immobilise, mais c'est également assurer cette permanence des institutions.

Il faut ainsi pouvoir connaître le passé et examiner de façon lucide le présent pour être capable de se projeter. C'est ce que cette première conférence du cycle dédié à l'État stratège et à la prise en compte du temps long se propose de faire.

Merci encore aux intervenants qui ont accepté de venir partager leurs connaissances de ces questions et d'entamer avec nous ce soir la réflexion sur le sujet de l'étude annuelle.

Je salue enfin très chaleureusement la section des études, de la prospective et de la coopération, en particulier sa présidente Martine de Boisdeffre, qui assurera ce soir le rôle de modératrice ; son rapporteur général, le président Raynaud et son rapporteur général adjoint, Sylvain Monteillet, ainsi que l'ensemble des agents qui ont œuvré à l'organisation de ce cycle de conférences.

Je vous remercie.

Programme des conférences

Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la conférence

- **Conférence inaugurale : 20 novembre 2024 – Temps long et État stratège**

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

Animation : **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).

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-conference-inaugurale-du-cycle-annuel-temps-long-et-etat-strategie>

- **Conférence n° 2 : 15 janvier 2025 – Penser le temps long en démocratie**

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

Animation : **Francis Lamy**, président de la section sociale du Conseil d'État

Intervenants :

- **Jacques Attali**, écrivain, économiste et haut fonctionnaire
- **Brice Teinturier**, directeur général délégué de Ipsos France.

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-penser-le-temps-long-en-democratie-cycle-annuel-2-5>

- **Conférence n° 3 : 12 février 2025 – Temps long et urgences climatiques**

Ouverture et animation : **Edmond Honorat**, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

Intervenants :

- **Antoine Gatet**, président de France Nature Environnement, juriste en droit de l'environnement
- **Florence Lustman**, présidente de France Assureurs
- **Valérie Masson-Delmotte**, chercheuse en sciences du climat
- **Antoine Pellion**, secrétaire général à la planification écologique auprès du Premier ministre.

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-temps-long-et-urgences-climatiques-cycle-annuel-3-5>

• **Conférence n° 4 : 12 mars 2025 – Temps long et outils de l'action publique**

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

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

Intervenants :

- **Roselyne Bachelot-Narquin**, docteure en pharmacie, ministre de l'écologie (2002-2004), ministre de la santé et des sports (2007-2010), ministre des solidarités et de la cohésion sociale (2010-2012), ministre de la culture (2020-2022)
- **Laurent Berger**, directeur de l'institut mutualiste pour l'environnement et la solidarité – Crédit Mutuel Alliance Fédérale
- **Jean-Luc Tavernier**, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
- **Patrice Vergriete**, maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque, président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ministre du logement (2023), ministre des transports (2024).

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-temps-long-et-outils-de-l-action-publique-cycle-annuel-4-5>

• **Conférence n° 5 : 29 avril 2025 – Regards croisés sur le temps long dans l'action publique**

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

Animation : **Fabien Raynaud**, président adjoint de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Intervenants :

- **Matti Anttonen**, ambassadeur de Finlande en France, secrétaire d'État, ministère des affaires étrangères de Finlande (2018 à 2022)
- **Sophie Pedder**, cheffe du bureau de Paris de *The Economist*
- **Pierre Rosanvallon**, professeur émérite au Collège de France.

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-regards-croises-sur-le-temps-long-dans-l-action-publique>

Annexe n° 4 : Frise illustrative des propositions sur la prise en compte des enjeux du temps long dans les processus démocratiques



Annexe n° 5 : Liste des stratégies et plans nationaux récents portés par le Gouvernement (liste non exhaustive)

	Intitulé	Date d'élaboration	Agriculture		Source
			Base juridique		
1	Plan stratégique national de la France pour la politique agricole commune (PAC)	2023-2027	Règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC)	Lien vers le document	
2	Stratégie Écophyto 2030	2024-2030	Article 4 de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable	Lien vers le document	
3	Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat	En préparation	III de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime		
4	Stratégie nationale de déploiement du biocontrôle	2020-2025	Article L. 253-6 du code rural et de la pêche maritime	Lien vers le document	
5	Programme national de développement agricole et rural (PN DAR)	2022-2027	Arrêté du 19 octobre 2006 relatif à l'élaboration et à l'évaluation du programme national de développement agricole et rural	Lien vers le document	
6	Stratégie nationale « Systèmes agricoles durables et équipements agricoles contribuant à la transition écologique »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document	
7	Plan national Ecoantibio 3	2023-2028	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document	
8	Stratégie nationale sur les protéines végétales	Depuis 2020	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document	
9	Plan national pour améliorer le bien-être des animaux de compagnie	Depuis 2024	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document	

	Intitulé	Date d'élaboration	Base juridique	Source
Culture				
10	Programmation nationale de la recherche archéologique	Depuis 2023	Article R. 545-3 du code du patrimoine	Lien vers le document
11	Stratégie nationale de promotion de la « destination France »	2021-2030	Article L. 141-2 du code du tourisme	Lien vers le document
12	Stratégie nationale d'accélération des industries culturelles et créatives	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
13	Stratégie nationale pour l'architecture	2025-2029	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
14	Stratégie nationale pour gérer les flux touristiques	Depuis 2023	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
Défense et sécurité				
15	Stratégie de sécurité nationale (Revue nationale stratégique)	Depuis 2022	Article L. 1111-1 du code de la défense	Lien vers le document
16	Stratégie nationale du renseignement	2025	Article 6 nomies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958	Lien vers le document
17	Plan national pour la sécurité aérienne intitulé « Horizon 2028 » / Programme de sécurité de l'État (PSE)	2024-2028	Article 8 du règlement (UE) 2018/1139 du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne	Lien vers le document
18	Stratégie nationale de résilience	Depuis 2022	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
19	Plan national de prévention de la radicalisation	Depuis 2018	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
20	Stratégie nationale de prévention de la délinquance (SNDP 2)	2024-2027	Non spécifiquement prévue par un texte	
Économie				
21	Stratégie nationale de surveillance du marché	2022-2025	Article 13 du règlement (UE) 2019/1020 du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits	Lien vers le document
22	Programme d'investissements d'avenir 4 (PIA 4)	2021-2030	Dans le cadre du plan France Relance	Lien vers le document
23	Stratégie pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI)	Depuis 2022	Dans le cadre du plan France Relance	Lien vers le document
24	Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle	2018-2030	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document

	Intitulé	Date d'élaboration	Base juridique	Source
25	Stratégie nationale des moyens de paiement	2025-2030	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
26	Plan « France très haut débit »	2013-2025	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
27	Stratégie « start ups industrielles et deep tech »	2022-2030	Dans le cadre du Plan France 2030	Lien vers ce document
28	Stratégie d'accélération « Cybersécurité »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
29	Stratégie d'accélération « 5G et futures technologies de réseaux de télécommunications »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
30	Stratégie d'accélération « cloud »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
31	Stratégie d'accélération « digitalisation et décarbonation des mobilités »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
32	Stratégie d'accélération « numérique écoresponsable »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
33	Stratégie nationale pour les technologies quantiques	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
34	Plan « startups et PME industrielles »	2022-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
Éducation et Sport				
35	Stratégie nationale de l'enseignement supérieur	2015 (nouvelle version en préparation)	Article L. 123-1 du code de l'éducation	Lien vers le document
36	Schéma national d'orientation pédagogique de l'enseignement public spécialisé de la danse, de la musique et du théâtre	Depuis 2023	Article L. 216-2 du code de l'éducation	Lien vers le document
37	Plan stratégique national (PSN) de la protection judiciaire de la jeunesse	2023-2027	Rapport annexé à la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027	Lien vers le document
38	Stratégie du numérique pour l'éducation	2023-2027	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
39	Plan interministériel de lutte contre le harcèlement à l'école et le cyberharcèlement	Depuis 2023	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
40	Plan Filles et Maths	À partir de septembre 2025	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
41	Stratégie nationale sports et handicap	2025-2030	Non spécifiquement prévue par un texte	

	Intitulé	Date d'élaboration	Base juridique	Source
Énergie				
42	Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	2019-2028 (PPE 3 en cours d'élaboration)	Article L. 141-1 du code de l'énergie	
43	Stratégie nationale de la recherche énergétique	Depuis 2016	Article L. 144-1 du code de l'énergie	Lien vers le document
44	Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse	Depuis 2018	Article D. 211-1 à D.211-4 du code de l'énergie	Lien vers le document
45	Stratégie nationale pour une industrie verte	2023-2030 (en cours d'élaboration)	Article 2 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte	
46	Plan d'action pour la géothermie et stratégie nationale de développement de la filière géothermie dans les départements d'outre-mer	2023-2030	Pour l'outre-mer : article 215 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte	Lien vers le document
47	Stratégie d'accélération « Décarbonation de l'industrie »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
48	Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné	2020-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
49	Stratégie nationale « Produits biosourcés et biotechnologies industrielles – Carburants durables »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
50	Stratégie « Technologies avancées des systèmes énergétiques »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
Environnement				
51	Stratégie nationale de développement durable s'inscrivant dans l'Agenda France 2030	Depuis 2019	Article D. 134-9 du code de l'environnement	Lien vers le document
52	Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)	Depuis 2020 (SNBC 3 en cours d'élaboration)	Article L. 122-1 B à E du code de l'environnement	
53	Plan national d'adaptation au changement climatique	2025-2030	§ 4 de l'article 5 du règlement 2021/1119 du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique	Lien vers le document
54	Stratégie nationale Biodiversité 2030	2023-2030	Article L. 110-3 du code de l'environnement	Lien vers le document

	Intitulé	Date d'élaboration	Base juridique	Source
55	Plan national milieux humides	2022-2026	Dans le cadre de la stratégie nationale biodiversité	Lien vers le document
56	Plan « nature en ville »	2024-2030	Dans le cadre de la stratégie nationale biodiversité	Lien vers le document
57	Plan d'actions « zéro déchet plastiques en mer »	2020-2025	Dans le cadre de la stratégie nationale biodiversité	Lien vers le document
58	Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP)	2021-2030	Article L. 110-4 du code de l'environnement	Lien vers le document
59	Stratégie nationale de lutte contre la déforestation Importée	2018-2030	Article L. 110-6 du code de l'environnement	Lien vers le document
60	Programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau	2025-2030	Article L. 213-9-1 du Code de l'environnement	Lien vers le document
61	Stratégie nationale pour la mer et le littoral	2024-2030	Article L. 219-1 et L. 219-2 du Code de l'environnement	Lien vers le document
62	Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques	2022-2025	Article L. 222-9 du code de l'environnement	Lien vers le document
63	Stratégie nationale pour la réduction, la réutilisation, le réemploi et le recyclage des emballages en plastique à usage unique	2022-2025	Article L. 541-10-17 du code de l'environnement	Lien vers le document
64	Plan national de prévention des déchets	2021-2027	Article L. 541-11 du code de l'environnement	Lien vers le document
65	Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs	2022-2026	Article L. 542-1-2 du code de l'environnement	Lien vers le document
66	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation	Depuis 2014	Article L. 566-4 du code de l'environnement	Lien vers le document
67	Programme d'actions national « nitrates »	2024-2027	Article R. 211-80 du code de l'environnement	Lien vers le document
68	Programme national de la forêt et du bois	2016-2026	Article L. 121-2-2 du code forestier	Lien vers le document
69	Stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire	2021-2027	Article 69 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte	
70	Stratégie « Recyclabilité, recyclage et réincorporation des matériaux »	2020-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
71	Plan d'action stratégique sur les espèces migratrices	2024-2032	Dans le cadre de la COP 14 pour la protection et la conservation des espaces animales migratrices (COP14 CMS)	Lien vers le document
72	Plan de transformation écologique de l'État pour des services publics écoresponsables	2023-2027	Circulaire n° 6425-SG du 21 novembre 2023 relative à l'engagement pour la transformation écologique de l'État	Lien vers le document

	Intitulé	Date d'élaboration	Base juridique	Source
73	Plan national en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation	2021-2026	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
74	Plan national pour des achats durables	2022-2025	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
75	Plan d'applications satellitaires	2023-2027	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
Logement et aménagement				
76	Nouveau programme national de renouvellement urbain	2014-2030	Article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine	Lien vers le document
77	Plan France ruralités	Depuis 2023	Instruction relative à la mise en œuvre de France ruralités du 12 juin 2024	Lien vers le document
78	Stratégie d'accélération « Solutions pour la ville durable et les bâtiments innovants »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
79	Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme	2023-2027	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
80	Plan Initiative Copropriétés	Depuis 2018	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
Santé				
81	Stratégie nationale de santé	2023-2033 (publication à venir)	Article L. 1411-1-1 du code de la santé publique	
82	Plan National Santé-Environnement 4 (PNSE 4) : « un environnement, une santé »	2021-2025	Article L. 1311-6 du code de la santé publique	Lien vers le document
83	Stratégie décennale de lutte contre les cancers	2021-2030	Article L. 1415-2 du code de la santé publique	Lien vers le document
84	Programme national de lutte contre le tabac	2023-2027	Dans le cadre de la stratégie décennale de lutte contre les cancers	Lien vers le document
85	Programme national relatif à la nutrition et à la santé	2019-2023 (prolongé depuis 2024)	Article L. 3231-1 du code de la santé publique	Lien vers le document
86	Schéma national d'organisation sociale et médico-sociale pour les handicaps rares	2021-2025	Article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles	Lien vers le document
87	Programme pluriannuel psychiatrie et santé mentale	2025-2030	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document

	Intitulé	Date d'élaboration	Base juridique	Source
88	Stratégie nationale pour les maladies neurodégénératives	Stratégie 2024-2028 en préparation	Non spécifiquement prévue par un texte	
89	Stratégie nationale de prévention du suicide	Depuis 2022	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
90	Stratégie d'accélération « biothérapies et bioproduction de thérapies innovantes »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
91	Stratégie « Maladies infectieuses émergentes »	2021-2026	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
92	Stratégie d'accélération « Santé numérique »	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
93	Plan innovation santé 2030	2021-2030	Dans le cadre du plan France 2030	Lien vers le document
94	Stratégie nationale de lutte contre le système prostitutionnel et l'exploitation sexuelle	Depuis 2024	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
95	Stratégie nationale de lutte contre les maltraitements	2024-2027	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
96	IV ^e plan stratégique de lutte contre la pollution par la chlorodéone	2021-2027	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
97	Stratégie décennale des soins d'accompagnement	2024-2034	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
98	Plan d'action pour améliorer l'accès aux soins dans les territoires	Depuis 2023	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
99	Stratégie de mobilisation et de soutien pour les aidants	2023-2027	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
100	Stratégie nationale sport santé	2019-2024 (nouvelle version en cours d'élaboration)	Non spécifiquement prévue par un texte	
101	Stratégie nationale pour les troubles du neuro-développement : autisme, Dys, TDAH, TDI	2023-2027	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
Transports et mobilités				
102	Programmation nationale des investissements en matière d'infrastructures	Pas de période spécifique	Article 2 du décret n° 2020-1825 du 30 décembre 2020 relatif au conseil d'orientation des infrastructures	
103	Stratégie pour le développement du fret ferroviaire	2023-2032	Article 178 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités	Lien vers le document

	Intitulé	Date d'élaboration	Base juridique	Source
104	Stratégie nationale fluviale	Depuis 2024	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
105	Stratégie nationale portuaire	Depuis 2021	Non spécifiquement prévue par un texte	Lien vers le document
106	Plan vélo et marche	2023-2027	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
Travail et social				
107	Programme national FSE+ « Emploi – Inclusion – Jeunesse – Compétences »	2021-2027	Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+)	Lien vers le document
108	Plan santé au travail	2021-2025	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
109	Plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI)	2023-2027	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
110	Pacte national des solidarités (ancien Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale)	Depuis 2024	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
Autres stratégies transversales				
111	Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés	2021-2023, renouvelé pour la période 2025-2027	Article L. 551-1 du CESEDA	
112	Plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations	2023-2026	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
113	Plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes	2023-2027	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document
114	Plan d'action national pour un gouvernement ouvert	2024-2026	Non spécifiquement prévu par un texte	Lien vers le document

Annexe n° 6 : Liste des abréviations et des acronymes

AAI	Autorité administrative indépendante
ACNUSA	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires
ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADP	Aéroports de Paris
AFD	Agence française de développement
AFNOR	Association française de normalisation
AID	Agence de l'innovation de défense
AJDA	L'actualité juridique droit administratif
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANR	Agence nationale de la recherche
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSM	Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
APE	Agence des participations de l'État
API	Autorité publique indépendante
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ARS	Agence régionale de santé
ASAP	Loi d'accélération et de simplification de l'action publique
ASNR	Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection
Ass.	Assemblée du contentieux
ATD	Agence technique départementale
BCE	Banque centrale européenne
BITD	Base industrielle et technologique de défense
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAA	Cour administrative d'appel

CAE	Conseil d'analyse économique
CAN	<i>Climate Action Network</i> (Réseau Action Climat)
CAPS	Centre d'analyse, de prévision et de stratégie
CAS	Centre d'analyse stratégique
CCNE	Comité consultatif national d'éthique
CCNEFP	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Conseil d'État
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CEPP	Commission d'évaluation des politiques publiques
Cérema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERN	Conseil européen pour la recherche nucléaire
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CEVIPOF	Centre de recherches politiques de Sciences Po
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i> (Agence centrale de renseignements des États-Unis)
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CICDE	Centre interarmées de concepts, de doctrines et expérimentations
CITEPA	Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale de l'assurance maladie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CnDASPE	Commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement
CNDP	Commission nationale du débat public
CNES	Centre national d'études spatiales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés

CNR	Conseil national de la refondation
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CNSA	<i>China National Space Administration</i> (Administration spatiale nationale chinoise)
CNTDS	Centre national de transfert de données sociales
CNTE	Conseil national de la transition écologique
COE	Conseil d'orientation pour l'emploi
COP	Conférences des parties
CoSaQ	Comité de suivi de la qualité de l'INSEE
COR	Conseil d'orientation des retraites
CORH	Conseil d'orientation des politiques des ressources humaines
CPER	Contrat de plan État-région
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CRÉDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRTE	Contrat pour la réussite de la transition écologique
CSIA	Comité de surveillance des investissements d'avenir
CSRD	<i>Corporate Sustainability Reporting Directive</i> (directive européenne sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises)
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CTEC	Convention territoriale d'exercice concerté
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DADS	Déclaration annuelle de données sociales
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGA	Direction générale de l'armement
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DESA	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
DGRIS	Direction générale des relations internationales et de la stratégie
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

DIESE	Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État
DIFE	Droit individuel à la formation des élus
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSA	<i>Digital Services Act</i> (règlement européen sur les services numériques)
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
DUCS	Déclaration unifiée des cotisations sociales
EGI	États généraux de l'information
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESA	Agence spatiale européenne
ESG	Critères environnementaux, sociaux et de gouvernance
ESRS	<i>European Sustainability Reporting Standards</i> (normes européennes d'information en matière de durabilité)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FFPA	<i>Financial Framework Partnership Agreement</i> (convention-cadre de partenariat financier)
FMI	Fonds monétaire international
FSI	Fonds stratégique d'investissement
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIP	Groupement d'intérêt public
GIP MDS	Groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales »
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
HAS	Haute Autorité de santé
HCAAM	Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie
HCC	Haut Conseil pour le climat
HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
HCFiPS	Haut Conseil de financement de la protection sociale
HCFP	Haut Conseil des finances publiques
IA	Intelligence artificielle
IAE	Insertion par l'activité économique
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales

IERDJ	Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
INED	Institut national d'études démographiques
INET	Institut national des études territoriales
INRIA	Institut national de recherche en informatique et en automatique, appelé aussi Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSP	Institut national du service public
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i> (Administration nationale de l'aéronautique et de l'espace des États-Unis)
NOTRe	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
NRE	Loi relative aux nouvelles régulations économiques
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OFB	Office français de la biodiversité
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMSA	Organisation mondiale de la santé animale
ONDAM	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies

OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
ORE	Obligation réelle environnementale
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OTE	Organisation territoriale de l'État
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PAS	Projet d'aménagement stratégique
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PDU	Plan de déplacement urbain
PEPR	Programme et équipement de recherche prioritaire
PIA	Programme d'investissement d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNSE	Plan national santé-environnement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POS	Plan d'occupation des sols
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux
PRS	Projet régional de santé
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
RDP	Revue du droit public
REACH	Règlement européen concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques et les restrictions applicables à ces substances
RéATE	Réorganisation de l'administration territoriale de l'État
Rec.	Publié au Recueil Lebon
RFDA	Revue française de droit administratif
RIIPM	Raison impérative d'intérêt public majeur
RTE	Réseau de transport d'électricité
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SD'AP	Schéma directeur d'accessibilité-agendas d'accessibilité programmée
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SDRIF	Schéma directeur de la région Ile-de-France

SDN	Société des Nations
SDOSMS	Schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale
Sect.	Section du contentieux
SEEF	Service des études économiques et financières
SFEC	Stratégie française pour l'énergie et le climat
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SGF	Statistique générale de la France
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SGP	Société des grands projets (anc. société du Grand Paris)
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
SEPCO	Section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État
SITRA	Fonds public d'investissement pour l'innovation (Finlande)
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone
SNS	Service national des statistiques
SRCAE	Schéma régional climat-air-énergie
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRI	Schéma régional de l'intermodalité
SRIT	Schéma régional des infrastructures de transport
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
SSM	Service statistique ministériel
TA	Tribunal administratif
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TRACC	Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VIGINUM	Vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZAN	Zéro artificialisation nette

Inscrire l'action publique dans le temps long

Étude annuelle 2025

Dernier volet d'un triptyque explorant les enjeux de l'action publique sur les territoires, dans l'espace et dans le temps, le Conseil d'État consacre en 2025 son étude annuelle à la capacité de la puissance publique à inscrire son action dans le temps long, après avoir analysé la capacité des politiques publiques à franchir leur « dernier kilomètre » (étude 2023) et étudié les conditions actuelles de l'exercice de la souveraineté (étude 2024). Dans un monde marqué par de grandes mutations - géostratégiques, écologiques, démographiques, technologiques - comment l'État et les acteurs publics en général peuvent-ils s'organiser pour mieux inscrire leur action dans le temps long ? Comment, en démocratie, faire des choix se projetant dans les décennies à venir tout en répondant aux urgences du présent ? Quels outils, quelles méthodes mobiliser pour y parvenir ?

L'étude relève d'abord les difficultés auxquelles se heurte l'inscription de l'action publique dans le temps long. Elles tiennent à la pression de l'urgence comme à la multiplication des acteurs publics et privés ayant leur propre vision du temps long (depuis l'Union européenne jusqu'aux grandes entreprises en passant par les collectivités territoriales, les *think tanks*, etc.) mais aussi aux insuffisances de l'organisation de l'appareil administratif lui-même.

Après ce constat, le Conseil d'État formule vingt propositions, qui visent à favoriser une meilleure prise en compte du temps long à tous les stades de l'action publique, de la définition des choix stratégiques à leur déclinaison concrète. Ces propositions invitent à faire de l'avenir un horizon démocratique partagé, y compris au niveau européen, à mieux se fonder sur la science et l'expertise pour comprendre et anticiper les défis en cause et à assurer une mise en œuvre efficace de l'action publique dans le temps long.

Pour nourrir sa réflexion, le Conseil d'État s'est, comme les années précédentes, appuyé sur de nombreux experts de toutes disciplines, auditionnant notamment près de deux cents responsables français et étrangers, ainsi que sur un cycle de conférences publiques au Palais-Royal.

CONSEIL D'ÉTAT

LES RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

LES ÉTUDES DU CONSEIL D'ÉTAT

DROITS ET DÉBATS

HISTOIRE ET MÉMOIRE

JURISPRUDENCES

Direction de l'information légale et administrative

La Documentation française

<https://www.vie-publique.fr/publications>

ISBN : 978-2-11-174252-9

