

Mercredi 15 janvier 2025

Penser le temps long en démocratie



Étude annuelle 2025



SOMMAIRE

CYCLE DE CONFERENCES 2024-2025 L'ÉTAT STRATEGIE PENSER LE TEMPS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES	2
---	---

CONFERENCE 2/5 – MERCREDI 15 JANVIER 2025 PENSER LE TEMPS LONG EN DEMOCRATIE	3
--	---

BIBLIOGRAPHIE DES INTERVENANTS	4
--------------------------------------	---

PRESENTATION DE LA CONFERENCE	6
-------------------------------------	---



Cycle de conférences 2024-2025

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

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

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

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

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

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

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

Temps long et État stratège

Mercredi 20 novembre 2024, de 18h à 20h

Temps long et démocratie

Mercredi 15 janvier 2025, de 18h à 20h

Temps long et urgences climatiques

Mercredi 12 février 2025, de 18h à 20h

Temps long et outils de l'action publique

Mercredi 12 mars 2025, de 18h à 20h

Regards croisés sur le temps long

Mardi 29 avril 2025, de 18h à 20h

Publication de l'étude

Septembre 2025

Agenda

Conférence 2/5 – Mercredi 15 janvier 2025

Penser le temps long en démocratie

Penser le temps en démocratie soulève des interrogations sur lesquelles les intervenants de la deuxième conférence du cycle débattront. Comment mieux penser le temps long dans un régime démocratique, qui fonctionne par principe au rythme des échéances électorales ? C'est la question fondamentale qui sera abordée lors de la 2ème conférence de notre cycle consacré au temps long et à l'action publique.

Les expériences passées ont montré que les démocraties ont su s'adapter aux nécessités du présent tout en préparant l'avenir. Mais qu'en est-il aujourd'hui, dans le contexte des défis nouveaux que constituent le changement climatique, la montée en puissance de l'intelligence artificielle, le vieillissement de la population, le retour des conflits entre puissances ?

Conception et évaluation des normes et des politiques publiques, expertise et engagement citoyen, articulation de la démocratie à l'échelle de la nation et des territoires, débat politique et attentes des citoyens. Autant de problématiques qui seront discutées par les intervenants lors de cette conférence publique.

Penser le temps long en démocratie

Mercredi 15 janvier 2025

18h à 20h

Introduction

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

Animateur

Francis Lamy, président de la section sociale du Conseil d'État

Intervenants

Jacques Attali, écrivain

Brice Teinturier, directeur général délégué – Ipsos France



Programme

Bibliographie des intervenants

Introduction

Didier-Roland Tabuteau



Vice-président du Conseil d'État

Didier-Roland Tabuteau obtient son diplôme de l'Ecole polytechnique en 1981. Ancien élève de l'ENA, il est issu de la promotion « Louise Michel » (1984) et choisit, à la sortie de l'école, d'intégrer le Conseil d'État. Au sein de l'institution, il travaille tout d'abord à la section du contentieux (1984 – 1988) et à la section de l'intérieur (1987 – 1988). En 1988, il quitte pour la première fois l'institution afin de devenir directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, avant de revenir au Conseil d'État comme rapporteur public à la section du contentieux et membre de la section sociale (1991 – 1992).

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

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

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

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

Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

Animateur

Francis Lamy



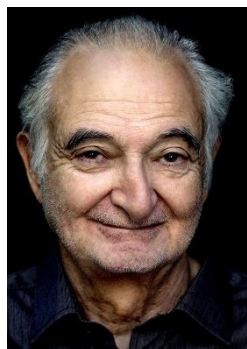
Président de la section sociale du Conseil d'État

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Francis Lamy est un ancien élève de l'ENA (1985, promotion « Fernand Braudel »). Il débute sa carrière en tant qu'auditeur au Conseil d'Etat (1987), puis maître des requêtes (1990). Conseiller technique au cabinet du Premier ministre Edouard Balladur (1993-1995), il est nommé conseiller juridique du Conseil supérieur de l'audiovisuel (1995-1998) puis médiateur du cinéma (1996-2006). Il est commissaire du Gouvernement devant les formations contentieuses du Conseil d'Etat de 1990 à 1993 puis de 1996 à 2002.

Nommé conseiller d'Etat en 2005, il devient préfet de la Haute-Saône en 2006, préfet des Alpes-Maritimes en 2008, puis préfet de la région Auvergne en 2011. De retour au Conseil d'Etat en 2012, il préside la Commission nationale des sanctions (2013-2023) et le Haut comité d'évaluation de la condition militaire de 2018 à 2022, ainsi que la commission de contrôle du référendum sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie en 2018, 2020 et 2021. Président adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat de 2016 à 2023, il est nommé président de la section sociale en août 2023.

Intervenants

Jacques Attali



Ecrivain

Jacques Attali a été conseiller d'Etat, professeur d'économie dans de nombreuses universités françaises ; il a été conseiller spécial du président français François Mitterrand pendant dix ans (1981-1991).

Il a fondé 4 institutions internationales : Action contre la faim (1980), Eureka (1984), BERD (1990) et Positiv (1994). Positiv (et les autres entités de Positiv) promeut l'économie positive et soutient les micro-entrepreneurs positifs dans le monde entier depuis 30 ans.

Il a fondé (en 1994) et préside Attali Associates, qui conseille des gouvernements et des dirigeants de grandes entreprises dans le monde entier.

Il est l'auteur de 89 essais, biographies, pièces de théâtre et romans, publiés à plus de 12 millions d'exemplaires et traduits en 22 langues.

Il est chroniqueur du quotidien français les Échos et de l'agence de presse japonaise Nikkei.

Ses principaux domaines de recherche, d'écriture et de conseil sont les différentes dimensions du futur (environnement, technologies, urbanisme, économie, finance, idéologies, géopolitique, valeurs) et l'organisation d'une transition positive vers ce qu'il nomme « l'économie de la vie ».

Il dirige des orchestres symphoniques dans le monde entier.

Brice Teinturier



Directeur général délégué – Ipsos France

Brice Teinturier est un expert reconnu des évolutions de l'opinion, tant dans la sphère politique et électorale que sociétale. Il intervient depuis plus de 25 ans auprès de dirigeants économiques et politiques pour les aider à mieux comprendre leurs enjeux d'opinion, gérer la réputation de leurs marques et leur propre réputation.

Diplômé de Sciences-po, d'un DEA d'études politiques et d'un DEA de philosophie, il est membre du jury du livre politique et du jury du livre économique et enseigne à l'école de la Communication de Sciences-Po.

Il exerce au sein d'Ipsos des missions de Direction générale et supervise directement les activités et le développement des « Services Line » Public Affairs, Corporate Reputation, ERM, Statistique Publique et Advise ainsi que les problématiques d'accompagnement et de conseil de nombreux clients en amont et aval des études.

Présentation de la conférence

Les démocraties ont toujours été confrontées à deux temporalités en apparence concurrentes : le temps court voire immédiat de la pratique démocratique, et le temps long de l'Etat stratège, indispensable pour résoudre les défis auxquels devront faire face les générations actuelles et futures. Chaque démocratie a ses spécificités mais elles ont toutes en commun un élément essentiel qui les distingue des régimes autoritaires dans la gestion du temps : le cadencement du temps politique afin de recueillir, à échéances régulières et rapprochées, le consentement des citoyens.

C'est ce qui conduit certains à craindre que les régimes démocratiques, en s'enfermant dans le temps électoral, ne courent le risque de devenir myopes, faute d'être en mesure d'intégrer les enjeux de long terme¹. Cette crainte n'est pas nouvelle : au Vème siècle av. JC, Sparte se moquait des faiblesses d'Athènes, jugée fragile avec ses institutions démocratiques². Aujourd'hui comme hier, nombreux sont ceux qui s'inquiètent de cette difficulté des démocraties à intégrer le long terme, l'Etat dont c'est la vocation, devant veiller aux conditions générales d'existence de la nation³. Ceci, alors que simultanément, nous observons une tendance de plus en plus accrue à la multiplication des temps de la consultation en dehors des élections : référendums, conventions ou assemblées citoyennes, budgets participatifs, recours quasi quotidien aux sondages d'opinion... Sans oublier les réseaux sociaux, qui sont devenus, pour les médias comme pour les politiques, la meilleure échelle de mesure de l'opinion et de la hiérarchisation de l'information. 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* »⁴. Et pourtant, les Etats, confrontés à des défis globaux, sont plus que jamais contraints de se projeter dans un futur lointain. L'Etat n'a pas en effet seulement une fonction de gestion et de régulation : il est aussi le conservateur des conditions de la vie commune et la vigie du futur⁵. Il incarne ainsi fonctionnellement une autre temporalité que celle des gouvernements, dont le pouvoir est par définition tributaire des élections et donc provisoire.

L'Etat démocratique est confronté à la conciliation du temps court des échéances électorales et du temps long des politiques qui engagent l'avenir de la nation à moyen et long terme et cela vaut aussi, à une autre échelle, pour l'Union européenne (I). Pour y parvenir, les démocraties sont confrontées au défi de recueillir l'adhésion des citoyens sur les enjeux de long terme, ainsi que de la lisibilité et de l'acceptabilité de leurs stratégies (II).

I- L'Etat démocratique est confronté au défi de la conciliation du temps court des échéances électorales et du temps long des politiques qui engagent l'avenir de la nation à moyen et long terme et cela vaut aussi, à une autre échelle, pour l'Union européenne.

Permettre que la gouvernance démocratique, qui s'organise et fonctionne autour du temps présent ou de l'avenir proche avec un horizon de cinq ans maximum⁶, soit également en mesure d'intégrer les

¹ Pierre Rosanvallon, « *Faire entrer le long terme en démocratie* », *Constructif* n° 61, 2022/1, pp. 69-71.

² <https://www.science-et-vie.com/science-et-culture/archeologie/athenes-contre-sparte-la-guerre-du-peloponnese-lepopée-historique-qui-a-redefini-la-grece-antique-135744.html>

³ « *L'État est le représentant de la perpétuité sociale. Il doit veiller aux conditions générales d'existence de la nation* », Paul Leroy-Beaulieu, *L'état moderne et ses fonctions*, Guillaumin, 3e éd., 1900, p. 120.

⁴ Olivier Labesse et Dominique Reynié, « *La politique face au défi du temps long* », *Stratégies*, 24 mars 2022.

⁵ Simon Nora qualifiait il y a 38 ans, les hauts fonctionnaires de « *prêtres du temps long* » en notant : « *S'il n'y a pas des gens chargés de la prise en compte des intérêts structurels de la nation, au-delà des relèves et des rythmes de la classe politique, quelque chose de fondamental manque dans un pays* » (« *Servir l'État* », *le Débat*, n° 40, mai-septembre 1986).

⁶ La durée du mandat du Président de la République comme celle d'un mandat de député en l'absence de dissolution.

nécessités du temps long des politiques publiques sur des sujets essentiels pour l'avenir, mais dont les effets sont souvent peu visibles à court terme, est un défi complexe mais essentiel.

Pour cela, la puissance publique, notamment l'Etat, doit être en mesure de recruter les compétences nécessaires à ses missions, doit pouvoir compter sur des ressources pérennes pour piloter des politiques publiques dans la durée. Les questions relatives aux recrutements et aux dotations financières sont donc stratégiques.

Pour y parvenir, les lois de programmation constituent un premier outil permettant à la représentation nationale de définir des objectifs à moyen terme et de voter à l'issue d'un débat démocratique les moyens nécessaires à leur réalisation. C'est vrai notamment dans le domaine régalien, comme l'illustrent les lois de programmation militaire, exercice régulier, qui visent à donner aux armées les moyens nécessaires pour assumer leurs missions sur une durée de six ans en veillant à bien prendre en compte les différentes menaces ainsi que le contexte géostratégique⁷. Si cela n'a pas toujours été le cas dans le passé, notamment dans les années 1970⁸, elles font aujourd'hui l'objet d'un large consensus national. Ainsi, la dernière loi de programmation militaire, qui prévoit pour les années 2024-2030 une enveloppe de 413,3 milliards d'euros pour les armées, a été votée à une très large majorité à l'Assemblée nationale : 408 voix pour et 87 contre⁹. Face à la dégradation du contexte stratégique et au retour de la guerre en Europe, la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 ambitionne de répondre aux nouvelles menaces auxquelles nos armées sont confrontées¹⁰. En ce qui concerne la justice, pilier de l'Etat de droit, les besoins en recrutements et en moyens de fonctionnement ont longtemps été sous-estimés, ce qui a conduit à une situation difficile dans les tribunaux¹¹. Les Etats généraux de la justice, exercice inédit qui a permis de donner la parole à toutes les parties prenantes, ont abouti à un diagnostic sévère soulignant la nécessité impérieuse d'augmenter les effectifs et les moyens¹². Cela s'est traduit dans la loi d'orientation et de programmation sur la justice adoptée en 2023, qui prévoit des crédits en hausse sensible, afin en particulier de recruter 10 000 nouveaux agents d'ici 2027¹³. Une commission d'enquête parlementaire s'est aussi intéressée aux manquements et dysfonctionnements de la politique pénitentiaire, en évaluant pour cela l'ensemble des conditions de sa mise en œuvre, y compris la surpopulation carcérale et de la dégradation progressive des conditions de détention des personnes incarcérées¹⁴.

Mais les exemples abondent de politiques de long terme qui ont été fragilisées ou remises en cause faute de continuité dans les choix mis en œuvre. La politique énergétique, qui doit nécessairement être conduite dans le temps long, en est une illustration bien connue. Les ruptures dans les années 2010 ont eu des conséquences lourdes, qui ont été soulignées ces dernières années, notamment par l'Assemblée nationale¹⁵. C'est ainsi l'action de contrôle conduite par le Parlement qui a permis de faire la lumière sur les causes de ces défaillances, illustrant à cette occasion son rôle essentiel pour éclairer

⁷ [La loi de programmation militaire 2024-2030 : les grandes ...](#)

⁸ <https://shs.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-ldm-2001-1-page-111?lang=fr>

⁹ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/scrutins/1778>

¹⁰ <https://www.defense.gouv.fr/actualites/lpm-2024-2030-face-aux-menaces-moyens>

¹¹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/11/23/l-appel-de-3-000-magistrats-et-d-une-centaine-de-greffiers-nous-ne-voulons-plus-d-une-justice-qui-n-ecoute-pas-et-qui-chronometre-tout_610330

¹² https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/12/09/etats-generaux-de-la-justice-le-sujet-des-moyens-est-evidemment-sur-la-table_6105253_3224.html

¹³ <https://www.vie-publique.fr/loi/289259-justice-loi-du-20-novembre-2023-orientation-et-programmation-2023-2027>

¹⁴ Selon les chiffres de la commission parlementaire, à la fin de l'année 2021, la densité carcérale globale est de 115,2 % et même de 135,8 % dans les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt.

¹⁵ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ceindener/l16b1028_ra

le long terme, qui constitue l'une des forces des démocraties, celle de leur capacité à analyser leurs échecs sans concession¹⁶.

Dans une démocratie, le soutien des citoyens aux politiques publiques est évidemment crucial. Le lancement en 2019 par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité français (RTE)¹⁷ d'une large étude sur l'évolution du système électrique d'ici 2050 s'est ainsi accompagné d'une démarche inédite en matière de concertation et de transparence démocratique, impliquant les parties prenantes intéressées à tous les stades de construction des scénarios, jusqu'à la publication des principaux résultats à l'automne 2021 et de leur analyse complète en février 2022¹⁸. D'un point de vue économique, il conclut à la nécessité d'investir à la fois dans le nucléaire et les énergies renouvelables, en créant notamment des grands parcs solaires et éoliens à terre et en mer. Et il souligne que des chantiers d'une telle importance, qui s'étalent sur trente ans, ne pourront être menés à bien qu'avec le soutien des institutions démocratiques et des citoyens¹⁹. Le nucléaire a longtemps fait l'objet, en France, d'un assez large consensus, même si le retraitement des déchets a toujours été un sujet sensible. En 2022, 56 % des Français jugeaient efficace le contrôle de la sûreté des centrales nucléaires (niveau qui n'avait pas été atteint depuis 2014) et cette opinion est même partagée par 69 % des riverains proches des installations nucléaires (0 - 10 km), qui ont été interrogés par l'Agence de sûreté nucléaire (ASN)²⁰; la demande d'information reste élevée 83 % du public et 77% des riverains proche d'installations nucléaires souhaitant être informés des différents scénarios possibles d'un accident nucléaire²¹. Cette acceptation majoritaire du nucléaire peut expliquer qu'avec 58 réacteurs et 1100 sites renfermant des déchets nucléaires, la France soit « le pays le plus nucléarisé au monde » par rapport au nombre d'habitants²², même si l'opinion demeure partagée²³.

À l'échelle territoriale, la mise en œuvre des choix de l'État est aussi tributaire de leur acceptabilité par les citoyens et élus. C'est ainsi que la mise en œuvre des objectifs de développement en matière énergétique fixés par les lois de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) sur une période décennale²⁴ se heurte fréquemment aux réticences des citoyens et des élus. Dans un rapport publié en octobre 2023, la Cour des comptes a ainsi fait le constat que si le parc éolien s'était développé et représentait 8,5 % de la production d'électricité en 2022, les objectifs fixés par les PPE successives étaient loin d'avoir été atteints²⁵. La Cour des comptes relève des freins réglementaires mais surtout la multiplication des recours qui reflète les réticences des citoyens et des élus locaux : le délai moyen en France pour obtenir une autorisation de construire un parc éolien, purgée des recours est ainsi « de sept ans pour l'éolien terrestre et de dix ans pour l'éolien maritime, soit parfois près du double des pays voisins selon le gouvernement »²⁶. La Cour note d'ailleurs que la mise en place du « guichet ouvert » aux très petites structures et aux projets citoyens, intervenue en avril 2022, « permet enfin la généralisation des procédures d'appels d'offres nécessaire à l'accélération du développement de la filière terrestre »²⁷. De même, dans un rapport sur l'éolien, le Sénat critique « un développement incontrôlé qui a conduit à

¹⁶ Ibid.

¹⁷ <https://www.qwant.com/?q=RTE&t=web>

¹⁸ <https://www.rte-france.com/analyses-tendances-et-prospectives/bilan-previsionnel-2050-futurs-energetiq>

¹⁹ Ibid.

²⁰ <https://www.asn.fr/l-asn-informe/actualites/quelle-perception-ont-les-francais-du-nucleaire-et-de-son-contrôle>

²¹ Ibid.

²² https://www.lemonde.fr/televvisions-radio/article/2015/04/10/comment-la-france-est-devenue-le-pays-le-plus-nuclearise-du-monde_4613578_1655027.htm

²³ Pour un regard critique : <https://nucleaire-nonmerci.net/francenucleaire.html>

²⁴ **Programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE)**

²⁵ <https://www.connaissancedesenergies.org/la-cour-des-comptes-fait-le-point-sur-les-soutiens-leolien-en-france-240426>

²⁶ Ibid.

²⁷ Ter.

réduire l'acceptabilité des implantations d'éoliennes au sein de la population »²⁸ et estime que combattre cette défiance implique, avant toute chose, davantage de concertation au niveau local. Du fait de l'impact des installations éoliennes sur les paysages et l'environnement, leur implantation ne peut en effet se faire qu'en accord avec les habitants et les élus des territoires concernés, au premier rang desquels les maires. Considérés comme des médiateurs de l'acceptation des projets dans les territoires, les élus locaux ont « un rôle primordial dans la prise de décision pertinente en matière d'installations éoliennes »²⁹. A l'inverse, l'énergie solaire n'ayant pas d'impact visible sur l'environnement, c'est l'énergie renouvelable qui bénéficie de la plus forte acceptabilité sociale et suscite le plus faible nombre de contentieux³⁰.

La programmation à moyen terme est tout aussi cruciale en matière sociale, comme l'illustre la loi pour le Plein emploi de 2023 qui fixe pour objectif de réduire le taux de chômage autour de 5 % d'ici 2027³¹. En matière sociale, l'acceptabilité des efforts demandés aux citoyens est une condition préalable de l'acceptation des réformes, comme le démontre a contrario les conditions mouvementées dans lesquelles a été votée la récente loi relevant progressivement l'âge légal de départ à la retraite pour le porter progressivement à 64 ans d'ici 2030³². Elles ont aussi confirmé les difficultés rencontrées par l'Etat pour associer les partenaires sociaux suffisamment en amont des décisions³³. Et pourtant, la démocratie sociale, qui peut être définie comme la forme de gouvernance dans laquelle les partenaires sociaux participent à la régulation aux côtés de l'État et du pouvoir politique³⁴, est essentielle pour associer le monde du travail des grandes orientations en matière sociale³⁵. Elle suppose, en premier lieu, l'association des partenaires sociaux à la production des politiques publiques et de la loi. La loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social a ainsi introduit dans le code du travail l'article L. 1 qui prévoit que « Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle 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 ». L'expertise et la légitimité des partenaires sociaux constituent un atout pour répondre aux enjeux d'avenir, notamment pour décliner les politiques publiques au plus près des réalités concrètes³⁶. La volonté d'associer en amont les partenaires sociaux était d'ailleurs au cœur des commissions sociales du Commissariat général au plan, qui furent durant longtemps des lieux de maturation des sujets liés au travail, grâce à l'échange entre les acteurs³⁷.

Enfin, l'Etat, pour être stratège, doit aussi se préoccuper d'associer les collectivités territoriales à ses choix, notamment en matière de démocratie sociale. C'est cette ambition qui explique la composition du Conseil économique, social et environnemental (CESE) réunissant des représentants du patronat,

²⁸ <https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/ppl23-122-expose.html>

²⁹ Ibid.

³⁰ <https://lenergeek.com/2016/11/03/lenergie-solaire-beneficie-dune-forte-acceptabilite-sociale-en-france>

³¹ [LOI n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein ...](#)

³² <https://www.vie-publique.fr/loi/287916-loi-reforme-des-retraites-2023-plfss-rectificatif>

³³ <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-invite-de-6h20/reforme-des-retraites-la-ligne-rouge-a-ete-franchie-sur-l-age-pivot-juge-la-cfdt-2087260>

³⁴ Claude Tendil, « Refonder la démocratie sociale », dans Constructif 2022/1 (N° 61), pages 72 à 75

³⁵ Pour plus de développements, cf. <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/etat-et-partenaires-sociaux-organisation-et-regulation-du-monde-du-travail-discours-de-didier-roland-tabuteau-vice-president-du-conseil-d-etat>

³⁶ Ibid.

³⁷ Voir [Conférence inaugurale du cycle annuel "Temps long et État stratège" - Conseil d'État](#)

des syndicats et des associations³⁸, ainsi que celle des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)³⁹. Cette prise en compte, la plus large possible, des forces vives de la nation et des territoires est nécessaire, alors que l'Etat stratège doit conduire des transitions complexes et des mutations technologiques majeures, nécessitant d'obtenir pour être menées à bien l'adhésion des citoyens.

La question de la prise en compte du temps long dans les politiques publiques se pose également à l'échelle de l'Union européenne. Si la construction européenne a d'abord eu une finalité essentiellement économique, avec la création du marché commun, elle repose cependant dès l'origine sur des valeurs démocratiques. Dans le Préambule du traité de Rome signé en 1957, les six Etats fondateurs⁴⁰ se déclarent ainsi « résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et la liberté, et appellent les autres peuples d'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort ». Certes, dans la Communauté économique européenne (CEE) la Commission européenne, exécutif indépendant des gouvernements nationaux, a un droit d'initiative exclusif ; mais l'essentiel des compétences décisionnelles est détenu par le Conseil, composé de représentants des gouvernements nationaux démocratiquement légitimes : c'est notamment le Conseil, qui a la charge d'approuver les règlements et les directives communautaires (selon les cas, il statue soit à la majorité qualifiée soit à l'unanimité). En parallèle, le Parlement européen, qui en 1957 n'était qu'une assemblée consultative composée de membres issus des parlements nationaux, a vu son mode d'élection et ses prérogatives profondément changer⁴¹. Composés de membres élus depuis 1979 au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans selon un scrutin proportionnel, ses pouvoirs ont été progressivement renforcés, au fil des traités depuis 1986 : désormais, la procédure de droit commun d'adoption des directives et des règlements ainsi que du budget de l'Union lui accorde le même pouvoir de décision qu'au Conseil, ce qui signifie qu'aucun acte législatif ou budgétaire de l'Union ne peut être adopté sans son accord (le Parlement ne conserve un rôle consultatif que dans certains domaines, notamment en matière de PESC). Quant à la Cour de justice des communautés européennes (CJUE), elle a la charge de veiller au respect des traités et à ce que la législation de l'UE soit interprétée et appliquée dans tous les Etats membres, soit par la procédure des questions préjudicielles (que lui adressent les juges nationaux) soit par le mécanisme du recours en manquement (sur saisine de la Commission)⁴² ; elle peut aussi annuler des actes législatifs européens, qui seraient contraires aux traités de l'Union ou violeraient des droits fondamentaux⁴³.

Au fur et à mesure des élargissements successifs de 1995, 2004, 2007 et 2013, l'Union a changé d'échelle. En janvier 2023, la population de l'Union européenne à 27 États membres a été estimée par Eurostat à 448,4 millions d'habitants⁴⁴. Ces évolutions ont nécessité une adaptation progressive des institutions européennes, réalisée notamment par le traité de Maastricht en 1992, acte fondateur de l'Union, puis le traité d'Amsterdam (1997) et enfin de Nice (2001). En 2002, les travaux de la convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, ont abouti à un projet de constitution pour l'Europe dont le préambule soulignait le caractère essentiel de la liberté, la démocratie, l'égalité et l'Etat de droit. Si le traité établissant une constitution pour l'Europe, issu de ses travaux, n'est jamais

³⁸ [Accueil | Le Conseil économique social et environnemental](#)

³⁹ <https://www.vie-publique.fr/fiches/19629-quel-est-le-role-du-conseil-economique-social-et-environnemental-ceser>

⁴⁰ Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

⁴¹ https://fr.wikipedia.org/wiki/Parlement_europ%C3%A9en

⁴² https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_fr

⁴³ Ibid.

⁴⁴ [La population des pays de l'Union européenne -](#)

entré en vigueur, à la suite notamment de son rejet par référendum en France⁴⁵ et aux Pays-Bas⁴⁶, certains de ses éléments ont été repris dans le traité de Lisbonne (2007), en particulier la charte des droits fondamentaux⁴⁷ mais aussi la création, à la tête du Conseil européen, qui réunit depuis 1975 les chefs d'Etat et de gouvernement de chaque Etat membre ainsi que le président de la Commission, d'un président stable désigné pour un mandat de 2 ans et demi renouvelable une fois. Les parlements nationaux ont également vu leur rôle au niveau européen se développer : les protocoles 1 et 2 au traité de Lisbonne les dotent ainsi de prérogatives dans le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité⁴⁸ ; par ailleurs, la coopération interparlementaire et avec le Parlement européen s'est renforcée : les présidences de chaque parlement national et du Parlement européen se rencontrent ainsi chaque année et déterminent les grandes lignes de cette coopération⁴⁹.

En définitive, le processus d'élaboration des législations européennes repose donc sur une double légitimité démocratique, celle des Etats membres, d'abord, dont les gouvernements sont issus au suffrage universel, et celle du Parlement européen, dont les membres sont élus au suffrage universel. Quant à la Commission européenne, gardienne des traités européens et en charge de défendre l'intérêt général de l'Union, son président est élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen et elle est composée d'un national de chaque Etat membre, le collège étant soumis à un vote du Parlement européen, qui peut toujours ensuite le renverser à la majorité des 2/3⁵⁰. Les Etats membres jouent un rôle essentiel dans l'exécution du droit de l'UE puisqu'ils doivent [l'appliquer sur leur territoire](#).

Les Etats membres demeurent les seuls « maîtres » des traités, qui ne peuvent donc être révisés sans leur accord unanime, chacun selon leur procédure nationale. Cette exigence n'est pas théorique, comme l'a illustré de façon spectaculaire l'échec du traité constitutionnel après son rejet par la France et les Pays-Bas⁵¹. L'histoire de la construction européenne comporte d'autres exemples de référendums qui se sont traduits par des votes négatifs dans un des pays membres, même si, dans la plupart des cas, une seconde consultation, généralement après une négociation permettant de lever certains obstacles, ont conduit à des résultats positifs permettant aux Etats concernés de finalement ratifier le traité afin de permettre son entrée en vigueur. Ce fut le cas par exemple pour la ratification du traité de Maastricht par le Danemark⁵², ou pour les traités de Nice et de Lisbonne par l'Irlande est un exemple intéressant puisqu'à deux reprises, elle a dû négocier des clauses d'exemption : une première fois en 2002 pour l'adoption par référendum du traité de Nice⁵³ ; et une deuxième fois pour l'adoption du traité de Lisbonne⁵⁴. Le référendum du 23 juin 2016, par lequel les Britanniques, qui avaient pourtant voté en faveur de l'appartenance aux Communautés européennes par le référendum de 1975⁵⁵, se sont prononcé en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne à hauteur de 51,9 % (contre 48,1 % et 72,2 % de votants), est l'illustration la plus emblématique des conséquences majeures que peut avoir un référendum sur la construction européenne : la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (*Brexit*) a finalement été organisé par

⁴⁵ Référendum du 29 mai 2005.

⁴⁶ Référendum du 1^{er} juin 2005.

⁴⁷ <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-traite-de-lisbonne/>

⁴⁸ Article 12 du traité sur l'Union européenne. Voir aussi : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20361-traite-de-lisbonne-le-role-des-parlements-nationaux>

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20330-quest-ce-que-la-commission-europeenne>

⁵¹ Voir supra notes 47 et 48.

⁵² https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9f%C3%A9rendum_danois_de_1993

⁵³ <https://www.robert-schuman.eu/fr/observatoire/65>

⁵⁴ <https://www.guide-irlande.com/culture/traite-de-lisbonne/>

⁵⁵ Référendum du 5 juin 1975, approuvant le maintien du Royaume-Uni dans les communautés européennes à 67,2 % contre 32,8 % (64,5 % de votants).

un accord entré en vigueur le 31 janvier 2020 fixant un cadre pour les relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Ces exemples rappellent qu'en définitive l'Union repose sur l'adhésion des Etats et des citoyens, ce qui conduit parfois à des processus décisionnels complexes. La procédure conduisant à l'adoption d'un cadre financier pluriannuel (CFP) en est une illustration puisqu'elle exige l'unanimité des Etats pour conclure un accord budgétaire au sein du Conseil ainsi que l'approbation du Parlement européen, puis la ratification par tous les États membres conformément à leurs exigences constitutionnelles. Mais une fois adopté, le budget de l'Union est sécurisé pour une période de sept ans, ce qui donne à l'Union une grande continuité dans ses politiques et la capacité de se projeter à long terme⁵⁶. Le cadre financier pluriannuel en cours, qui couvre la période 2021-2027 est ainsi doté de 2800 milliards d'euros⁵⁷. Il permet de maintenir le cap dans l'ensemble des domaines d'action de l'Union, en particulier le financement des transitions écologique, numérique et industrielle. Et il donne les moyens à l'Union de faire face à la concurrence mondiale dans les technologies essentielles pour les transformations économiques⁵⁸.

Une illustration récente en est la mise en place d'une plateforme « *Technologies stratégiques pour l'Europe* » (STEP), destinée à développer des technologies émergentes essentielles pour mener à bien les transitions verte et numérique et pour garantir la souveraineté stratégique de l'UE⁵⁹. Au total, le montant total estimé des nouveaux investissements qu'il serait possible de réaliser grâce à STEP pourrait atteindre jusqu'à 160 milliards d'euros⁶⁰. L'enjeu est de soutenir la recherche et les investissements à long terme dans les technologies profondes et numériques. Cela concerne donc des domaines très divers : la microélectronique, le calcul à haute performance, l'informatique quantique et en nuage, l'intelligence artificielle, la cyber sécurité, la robotique, la 5G et la connectivité avancée, ainsi que les réalités virtuelles. Cela comprend aussi les outils à développer pour que l'Union reste compétitive dans les domaines de la défense et de l'aérospatial⁶¹. Les technologies propres (énergies renouvelables, technologies vitales pour la durabilité ou encore celles nécessaires à l'extraction et à la transformation durables de matières premières critiques) sont également prioritaires ainsi que les biotechnologies⁶². Elle vise aussi à investir dans les compétences et les ressources humaines indispensables à la réalisation des ambitions de l'UE à long terme et à la conduite des transitions numérique et climatique. C'est l'ambition notamment du Conseil européen de l'innovation, qui s'adresse aux chercheurs, entrepreneurs et entreprises développant ou lançant des projets à fort potentiel d'innovation et les soutient jusqu'à la phase de développement et de commercialisation de la technologie⁶³.

Ces défis s'inscrivent dans un contexte de bouleversement des moyens d'information dont disposent les citoyens à l'heure des réseaux sociaux et des transformations numériques. Ils disposent désormais potentiellement d'une information presque aussi complète que leurs représentants, ce qui est un changement fondamental et un progrès démocratique incontestable. Mais ils sont aussi

⁵⁶ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-long-term-budget/#negotiations>

⁵⁷ [Cadre financier pluriannuel \(2021-2027\) de l'Union européenne](#)

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3364

⁶⁰ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20231009IPR06729/step-financer-la-competitivite-et-la-resilience-dans-les-secteurs-strategiques>

⁶¹ https://www.eeas.europa.eu/eeas/l%E2%80%99espace-et-la-d%C3%A9fense-prot%C3%A9ger-l%E2%80%99europe-et-renforcer-notre-capacit%C3%A9-%C3%A0-agir_fr

⁶² [La Commission propose des mesures pour stimuler les](#)

⁶³ <https://www.horizon-europe.gouv.fr/le-conseil-europeen-de-l-innovation-24119>

davantage exposés aux fausses nouvelles⁶⁴, aux ingérences d'Etats non démocratiques⁶⁵ et pris dans un flux constant d'informations voire de désinformations qui peut être source de confusions⁶⁶. Plus préoccupant encore, il existe une perte de confiance des électeurs dans le fonctionnement de la démocratie, y compris en France. Une mission relative à la participation citoyenne conduite en 2022 a ainsi fait le constat que, depuis les années 1980, les piliers de la stabilité démocratique ont été ébranlés, en Occident et notamment en France⁶⁷.

A l'échelle de l'Union européenne, il est encore plus difficile de permettre aux citoyens de s'approprier les enjeux stratégiques lors des élections européennes, qui se tiennent dans un cadre national. Les enquêtes sur les motivations des électeurs révèlent que les questions nationales pèsent dans le choix du vote autant si ce n'est davantage que les enjeux européens dans le vote des Français. Ainsi, lors des dernières élections européennes en 2024, les enquêtes indiquent qu'en France la dimension nationale a donc beaucoup compté pour les électeurs, notamment la volonté d'une partie importante d'entre eux d'exprimer leur opposition au président de la République et au gouvernement⁶⁸. Ce comportement n'est d'ailleurs pas propre aux électeurs français : il existe de façon similaire dans les autres états membres de l'Union, même si les chiffres et les taux de participation peuvent varier ; ainsi, selon un sondage Eurobaromètre réalisé fin 2023⁶⁹, une majorité des Européens interrogés sur les sujets dont ils voudraient que le Parlement européen se saisisse mettent en premier la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, puis la santé publique, sujets qui ne relèvent qu'à titre subsidiaire de la compétence de l'Union.

II- Les démocraties sont confrontées au défi de recueillir l'adhésion des citoyens sur les enjeux de long terme, ainsi que de la lisibilité et de l'acceptabilité de leurs stratégies.

Tout indique que les citoyens, malgré l'essor de la démocratie participative⁷⁰, font de moins en moins confiance aux institutions. Le sentiment de ne pas avoir de contrôle sur les politiques menées par l'Etat et les gouvernements n'a cessé de croître dans l'opinion publique française depuis au moins une quinzaine d'années⁷¹. Ainsi, en 2022, seuls 43 % des Français estimaient que la démocratie fonctionne bien, et à peine plus de la moitié (53 %) considérait avoir une liberté d'appréciation et un contrôle sur leur avenir⁷². Ce scepticisme croissant des citoyens est préoccupant car leur adhésion aux institutions est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Et elle est aussi cruciale pour la pérennité des enjeux de long terme.

Il est vrai que, afin de mieux prendre en compte cette demande démocratique des citoyens et de remédier à leur défiance vis-à-vis des élus et des institutions, de nouvelles formes de participation ont portant été encouragées et développées. La consultation des citoyens a été ainsi grandement facilitée par les plateformes numériques. Internet a permis de faire participer la société civile à grande échelle et d'associer des publics jusqu'ici éloignés de ce genre de démarches, en particulier les jeunes. On assiste même aujourd'hui à une multiplication des consultations en ligne, parfois organisées dans le cadre d'Etats généraux, d'assises ou de concertations institutionnelles, permettant notamment de

⁶⁴ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/24108-fausses-nouvelles-manipulation-comment-lutter-contre-les-fake-news#depuis-2017-des-r%C3%A9actions-europ%C3%A9ennes-contre-la-diffusion-dinfox>

⁶⁵ [PRÉVENIR LES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES EN FRANCE - Sénat](#)

⁶⁶ Sur les défis soulevés par les réseaux sociaux dans l'espace public, cf. Conseil d'Etat, EA 2022, p.112 et s.

⁶⁷ <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/283948.pdf>

⁶⁸ <https://www.ipsos.com/fr-fr/europeennes-2024/comprendre-le-vote-des-francais-2024>

⁶⁹ <https://www.rfi.fr/fr/europe/20240513-%C3%A9lections-europ%C3%A9ennes-avenir-ue-en-question>

⁷⁰ [Les premiers dispositifs de démocratie participative](#)

⁷¹ https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/CEVIPOF_confiance_10ans_CHEURFA_CHANVRIL_2019.pdf

⁷² Baromètre de la confiance politique 2022, Sciences Po/cevipof.

débattre d'enjeux de long terme. On peut citer les [Etats généraux de l'information](#) qui ont porté sur les stratégies pour préserver l'espace informationnel en se projetant jusqu'en 2050 et permis d'aboutir à des recommandations, notamment sur la nécessité de faire de l'éducation à l'esprit critique et aux médias une priorité ou encore de neutraliser la désinformation par une sensibilisation préventive à grande échelle⁷³. Autre exemple intéressant de consultation du grand public sur un choix majeur engageant l'avenir, celle conduite sur la stratégie nationale de santé (SNS) 2023-2033⁷⁴. Un premier projet de texte a été rédigé sur la base de [l'analyse menée par le Haut Conseil de la santé publique \(HCSP\) sur l'état de santé de la population et ses déterminants](#)⁷⁵. Et les citoyens ont ensuite pu réagir sur les orientations de la SNS autour de trois grands objectifs : permettre à tous de vivre plus longtemps en bonne santé par la prévention, la promotion de la santé et l'accompagnement à tous les âges de la vie ; répondre aux besoins de chacun sur tout le territoire avec une offre adaptée et rendre notre système de santé plus résilient et mieux préparé face aux défis écologiques et aux crises.

Ces consultations numériques, pour utiles qu'elles soient, ont cependant leurs limites d'un point de vue démocratique. Ainsi, le Grand Débat National (GDN), la consultation citoyenne initiée en janvier 2019 par le président de la République en réponse au mouvement des Gilets jaunes⁷⁶, avait pour objectif affiché de « *redonner la parole aux Français sur l'élaboration des politiques publiques qui les concernent* »⁷⁷. Certes, pour chacun des thèmes, le nombre de contributions de l'ordre de 500 000 et celui des participants -environ 400 000 avec un taux variable de réponses selon les questions-, ont été significatifs, mais très loin d'être équivalents à ceux de la participation aux élections. Et leur analyse soulève des questions complexes au point qu'il est parfois difficile d'en tirer des enseignements clairs⁷⁸. Une des pistes pour encourager la participation des citoyens à ce type d'enquête pourrait être d'aller vers des consultations plus collaboratives et interactives, dans lesquelles les participants auraient l'opportunité d'intervenir sur la manière dont leurs contributions sont utilisées. Il est en tout cas très souhaitable de favoriser l'implication des citoyens le plus possible en amont pour accroître leur compréhension des enjeux et leur confiance dans le processus, condition indispensable à l'avenir de telles consultations et à leur utilité pour le débat public⁷⁹. La difficulté est encore plus grande quand il s'agit d'associer le peuple français aux orientations de long terme. En amont, cela supposerait d'associer les citoyens aux choix stratégiques de l'Etat, par exemple dans le cadre d'une conférence citoyenne sur le modèle de celle qui s'est déroulée sur le changement climatique, tout en précisant que le dernier mot revient au Parlement, seule institution démocratiquement légitime pour adopter la loi. Cela exige de veiller à ce que la composition des conventions citoyennes, qui n'est pas sans soulever des problèmes méthodologiques délicats, se fasse selon des critères scientifiques et en toute transparence⁸⁰. En aval, il serait possible d'associer davantage les citoyens à la gouvernance publique en leur permettant notamment de jouer un rôle accru dans le contrôle de l'efficacité des politiques publiques. En effet, force est de constater que la mesure des retombées des politiques publiques demeure l'apanage du Parlement, de la presse ou d'experts⁸¹. Et pourtant les citoyens, premiers

⁷³ <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/295405.pdf>

⁷⁴ <https://sante.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/article/strategie-nationale-de-sante-2023-2033-ouverture-d-une-consultation-publique-en>

⁷⁵ <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1280>

⁷⁶ [Mouvement des Gilets jaunes](#)

⁷⁷ <https://www.nouvelobs.com/politique/20181219.OBS7366/grand-debat-national-voulu-par-macron-a-quoi-faut-il-s-attendre.html>

⁷⁸ Voir Statistique et Société, vol. 9, n° 1 et 2, Société Française de Statistique (SFdS), Février 2021.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ <https://www.revuepolitique.fr/la-composition-des-conventions-citoyennes-francaises-mythes-et-realites/>

⁸¹ Sur ce point, cf. Conseil d'Etat, « *La citoyenneté-Etre un citoyen aujourd'hui* », étude annuelle 2018.

concernés par un grand nombre de ces politiques, ont une légitimité particulière à être associés à ces travaux d'évaluation⁸².

C'est à l'échelle des territoires que la participation des citoyens est la plus visible. Leur adhésion ainsi que celle des élus locaux est d'ailleurs indispensable pour que l'Etat puisse y mener à bien ses objectifs de long terme. Le droit à la participation des citoyens aux décisions locales, expressément consacré par les textes⁸³, s'exerce bien sûr de manière différente selon le statut des territoires et leur taille démographique. Un exemple connu est celui du référendum local : les maires, les présidents de conseils généraux et les présidents de conseils régionaux peuvent ainsi proposer à leur conseil municipal, général ou régional de soumettre à référendum local un acte relevant de leur compétence. Un résultat négatif peut ainsi faire obstacle à la volonté de l'Etat de mener à bien des chantiers jugés importants pour l'aménagement d'un territoire. La procédure d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique d'opérations susceptibles de porter atteinte à l'environnement est aussi un outil important de la participation des habitants aux choix d'infrastructures pouvant avoir un impact sur leur vie quotidienne. La publicité de l'enquête, l'information du public par tous les moyens possibles, l'étude d'impact, l'indépendance du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête sont autant de garanties pour les citoyens concernés par le projet⁸⁴. La procédure d'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique, régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique⁸⁵, qui s'applique aux opérations pour lesquelles une expropriation est nécessaire, est un autre exemple de procédure participative.

Pour utiles et nécessaires qu'elles soient, les enquêtes publiques ne suffisent cependant pas toujours. Les exemples ne manquent pas en effet d'infrastructures dont la mise en œuvre a provoqué des contestations importantes de citoyens, faisant ainsi obstacle à des projets qui visaient des objectifs de long terme. L'exemple le plus emblématique à cet égard est celui de la mobilisation contre le projet de construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique), dénoncé comme destructeur d'un site naturel remarquable, qui a abouti à l'abandon pur et simple d'un projet initié dans les années 1960⁸⁶. Cet exemple est d'autant plus intéressant que les habitants de Loire-Atlantique consultés sur le projet, avaient précédemment donné leur assentiment à la [construction de l'aéroport, le oui l'ayant emporté avec](#) plus de 55 % des suffrages exprimés. Le recours aux suffrages des habitants concernés ne suffit donc pas à mettre fin aux contestations. C'est une réalité que l'Etat stratège doit désormais prendre en compte dans la mise en œuvre de ses projets d'infrastructures en veillant à respecter le temps de la concertation en amont pour tenter de répondre aux inquiétudes de citoyens qu'il faut désormais convaincre de la pertinence des projets⁸⁷.

La capacité de mobilisation des citoyens par les collectivités locales peut aussi contrarier les choix de temps long de l'Etat. Les exemples abondent de tensions récurrentes sur des sujets majeurs, en particulier pour ce qui concerne le financement à long terme des infrastructures. Ainsi, pour faire face aux énormes besoins de financement des transports publics franciliens sans faire exploser le prix du Passe Navigo, la région Ile-de-France voudrait pouvoir augmenter le versement mobilité acquitté par les entreprises, mais cela contrarie la stratégie du gouvernement qui repose sur la baisse de la pression fiscale sur les entreprises⁸⁸. Les enjeux à moyen terme sont importants puisque les investissements d'Ile-de-France Mobilités (IDFM) devraient s'accroître de 800 millions d'euros

⁸² Pour un exemple récent : <https://www.consultvox.co/blog/que-retenir-de-la-convention-citoyenne-sur-la-fin-de-vie/>

⁸³ <https://www.amf.asso.fr/documents-modalites-participation-citoyens-aux-decisions-locales/7718>

⁸⁴ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/les-enquetes-publiques>

⁸⁵ Articles [L. 11-1](#) et [R. 11-4](#) à [R. 11-14](#) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁸⁶ [Notre-Dame-des-Landes : les raisons de la contestation](#)

⁸⁷ <https://agirpourlatransition.ademe.fr/collectivites/amenager-territoire/participation-citoyenne>

⁸⁸ <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/bras-de-fer-entre-bercy-et-lile-de-france-sur-le-passe-navigo-1977798>

en 2024 et de quasiment 10 milliards d'euros d'ici à 2030, en raison des travaux de modernisation et d'agrandissement du réseau nécessaires pour mener à bien les grands chantiers en cours (Grand Paris Express, RER Eole, nouveaux matériels roulants, bus propres, cars express, etc.). Les tensions sont également fortes sur le financement de la protection sociale : les départements dénoncent régulièrement la hausse des dépenses sociales qui leur incombent, au risque, selon leurs présidents, de compromettre leur capacité d'investissement à long terme pour les transitions écologiques, le développement du réseau routier et la construction d'ouvrages d'art, la construction de collèges, etc.

Encore récemment, « Départements de France » s'est ainsi insurgé contre la mise en place effective par le gouvernement du montant net social destiné à servir de référence pour bénéficier du revenu de solidarité active (RSA)⁸⁹ sans concertation préalable⁹⁰. Selon leur estimation, la réforme aboutirait à alourdir la contribution des départements au financement du RSA de 3,5 milliards supplémentaires, ce qui représenterait environ une augmentation d'un tiers du montant versé actuellement par les départements au titre du RSA. Ces désaccords récurrents sont bien sûr aggravés par la nécessité pour l'Etat de redresser les finances publiques⁹¹. Dans un rapport publié récemment, la Cour des comptes a ainsi préconisé de faire contribuer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques et recommandé 8,8 milliards d'économies et 5,4 milliards de recettes en moins⁹². Le projet initial de loi de finances pour 2025 en discussion prévoit d'ailleurs une contribution des collectivités locales à hauteur de 5 milliards d'euros. Dans un contexte financier déjà tendu, les élus territoriaux se sont mobilisés contre ces mesures⁹³, rencontrant un écho important auprès des habitants, les élus locaux recueillant la confiance des Français (le maire restant de loin, avec plus de 60 % d'avis favorables, l' élu le plus apprécié des Français⁹⁴). Le redressement de nos finances publiques, enjeu décisif pour la crédibilité de l'Etat stratège du long terme, ne pourra donc être conduit dans la durée sans le concours des élus des territoires, essentiel pour obtenir le soutien des Français aux efforts nécessaires.

Au niveau européen, la question se pose de manière différente. Même s'il n'est fait aucune référence aux citoyens européens dans le texte du traité de Rome, la vision des Pères fondateurs contenait en germe un élargissement de la conception classique de la citoyenneté⁹⁵ et la Cour de justice des communautés européennes⁹⁶ en a d'ailleurs très tôt tiré les conséquences logiques : dès 1963, dans l'arrêt *Van Gend & Loos*, elle affirme que les traités communautaires fondent un « *nouvel ordre juridique international* » et que les citoyens européens étant directement et individuellement concernés par les normes communautaires, ils sont fondés à s'en prévaloir directement devant les juges. La Cour de Luxembourg a en outre estimé que ce droit de recours ouvert aux citoyens était utile à la bonne application du droit communautaire car « *la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits* » conforte le contrôle exercé par les institutions communautaires⁹⁷. La législation qui accompagne les politiques communautaires est donc source de droits et d'obligations pour les ressortissants européens. Réciproquement, les contraintes liées aux obligations qui en résultent peuvent faire naître des tensions et même des oppositions des Etats, jusqu'à les conduire parfois à

⁸⁹ [Revenu de solidarité active \(RSA\) - Service-Public.fr](https://service-public.fr/actualites/le-revenu-de-solidarite-active-rsa-est-ouvert-a-tous-les-citoyens-francais)

⁹⁰ <https://departements.fr/communiqu/rsa-les-departements-ne-peuvent-plus-payer-pour-letat/>

⁹¹ [Dette de la France : 12 ans de dégradation de la note - Le Point](https://lepoint.fr/economie/la-dette-de-la-france-12-ans-de-degradation-de-la-note-14-05-2024)

⁹² [Les finances publiques locales 2024 - Fascicule 2](https://www.amf.asso.fr/documents-les-elus-leurs-associations-vent-debout-contre-la-ponction-programmee-sur-les-finances-locales/42341)

⁹³ <https://www.amf.asso.fr/documents-les-elus-leurs-associations-vent-debout-contre-la-ponction-programmee-sur-les-finances-locales/42341>

⁹⁴ <https://www.marianne.net/politique/malgre-la-hausse-des-violences-contre-les-elus-le-maire-reste-la-personnalite-politique-preferee-des-francais>

⁹⁵ Marie-José-Garrot, « *La citoyenneté de l'Union européenne* », L'Harmattan, 1999.

⁹⁶ Devenue la Cour de justice de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009.

⁹⁷ Olivier Costa, « *La Cour de justice et le contrôle démocratique de l'union européenne* », Revue française de sciences politiques, n°6, 2001, pp.881-902.

demander des clauses d'exemption. Un exemple connu est celui des contrôles aux frontières abolis dans l'espace Schengen mais maintenus en Grande Bretagne et en Irlande⁹⁸. D'ailleurs, au cœur du débat sur le Brexit, il y avait l'exigence britannique de pouvoir déroger aux règles du marché unique afin que les migrants européens installés au Royaume-Uni ne puissent pas bénéficier des mêmes avantages sociaux que les Britanniques⁹⁹.

La citoyenneté européenne est d'abord une construction juridique et politique. Elle s'est enrichie par briques successives nécessitant à chaque fois d'obtenir le feu vert des Etats membres et un consensus politique à l'échelle de l'Union. La liberté de circulation et de séjour des personnes dans l'Union européenne constitue la pierre angulaire de la citoyenneté de l'Union¹⁰⁰. Le traité sur l'Union européenne (TUE), entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, a aussi marqué une étape importante dans l'affirmation de la citoyenneté européenne, dont il fait un des principes démocratiques de l'Union européenne. Toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre est ainsi citoyen de l'Union ; il est précisé que la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas¹⁰¹. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont entre autres le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ils ont également le droit de soumettre des pétitions au Parlement européen¹⁰², ainsi que celui de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue¹⁰³.

La reconnaissance d'une initiative citoyenne européenne, lancée en 2001, n'a été reconnue que lors du traité de Lisbonne en 2007¹⁰⁴ et il a fallu attendre 2012 pour que le principe soit transcrit dans un règlement européen et que le système de collecte des signatures soit opérationnel. Le processus demeure complexe : la proposition d'initiative doit recueillir le feu vert de la Commission, puis le soutien d'au moins un million de personnes avec un nombre minimal de signatures dans au moins sept pays de l'Union. Ensuite, l'initiative doit être présentée à la Commission puis au Parlement européen lors d'une audition publique. Et c'est à nouveau à la Commission qu'il appartient ensuite de décider des suites éventuelles à donner à l'initiative¹⁰⁵. La lourdeur de ce processus explique que sur la cinquantaine d'initiatives déposées au total, quatre seulement avaient abouti en 2019¹⁰⁶. Cependant, le rythme s'est un peu accéléré dans les dernières années, puisqu'en 2022, une dizaine d'initiatives citoyennes étaient en cours d'examen¹⁰⁷. Il est intéressant de noter que celles ayant abouti traitent le plus souvent d'enjeux relatifs à la sauvegarde de l'environnement, à la protection des droits humains ou encore à la condition animale¹⁰⁸. Au total, force est donc de constater que la portée concrète du droit d'initiative citoyenne demeure limitée même s'il a une dimension symbolique indéniable.

En revanche, le pourcentage d'européens se sentant citoyens de l'Union semble avoir augmenté au cours du temps : selon une enquête réalisée en 2019, qui interrogeait un échantillon représentatif d'Européens afin de savoir s'ils se sentaient citoyen(ne)s de l'Union Européenne, le pourcentage de

⁹⁸ Sur l'histoire de l'espace Schengen, cf. https://fr.wikipedia.org/wiki/Espace_Schengen

⁹⁹ CJUE, 10 mars 2011, *T. Borger/Deutsche Lufthansa c. G. Kumpan/ Maurits Casteels*.

¹⁰⁰ [La libre circulation des personnes | Fiches thématiques sur l'Union ...](#)

¹⁰¹ Article 20 du traité sur l'Union européenne.

¹⁰² Article 44

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Article 11.

¹⁰⁵ https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works_fr#Etape-6-Obtenir-une-reponse

¹⁰⁶ Guillaume Gourgues et Julien O'Miel, « Qui a peur de l'initiative citoyenne ? », *Le Monde diplomatique*, février 2019, p. 4-5.

¹⁰⁷ https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2021/000006_en

¹⁰⁸ Ibid.

personnes répondant oui sur l'ensemble des Etats membres atteignait presque 75 %¹⁰⁹. En France, dans le dernier eurobaromètre publié à l'automne 2023, 62 % des Français déclarent se sentir citoyens européens. Et entre 60 et 77 % se disent favorables à des politiques publiques communes pour la défense et la sécurité, l'énergie, la politique commerciale commune, les migrations, la santé, et même une politique étrangère commune¹¹⁰. Ces enquêtes semblent révéler une demande d'Europe plus forte pour mener à bien des stratégies de long terme bénéfiques. Cela paraît indiquer que les citoyens font en majorité le constat que l'Union a le poids et les ressources nécessaires pour répondre aux défis de long terme afin de peser à l'heure de la globalisation. Le relatif rebond de la participation aux élections européennes dans les dix dernières années paraît également traduire une certaine prise de conscience de l'importance du niveau européen pour nos valeurs et nos intérêts à long terme dans le monde. En 2019 comme en 2024, la participation a dépassé en France le seuil des 50 %, en hausse d'environ huit points par rapport aux scores enregistrés en moyenne depuis 2004¹¹¹, l'abstention y étant à son plus bas niveau depuis trente ans¹¹².

Reste que seulement 45 % des Français se déclarent satisfaits du fonctionnement de la démocratie dans l'UE et seuls 35 % déclarent lui faire confiance¹¹³. Cette ambivalence dans le regard des Français sur l'Union semble indiquer qu'ils estiment que l'Union est nécessaire mais qu'ils demeurent profondément attachés à l'exercice de la démocratie dans un cadre national. Cela traduit aussi une difficulté à comprendre la complexité des institutions européennes et en particulier des règles applicables pour l'adoption des normes. Les questions relatives à la lisibilité des procédures européennes et à leur compréhension par les citoyens européens sont donc cruciales. Les parlements nationaux disposent d'ailleurs d'outils pour exercer leur contrôle en amont, au stade de l'élaboration de la norme européenne depuis le traité de Lisbonne. En France, avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, chaque assemblée a institué une commission des affaires européennes, qui procède à l'examen de l'ensemble des projets et propositions d'actes européens que le Gouvernement soumet au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution¹¹⁴. Et l'article 88-6 de la Constitution définit les modalités de mise en œuvre du contrôle de la subsidiarité, confié par le traité de Lisbonne aux parlements nationaux¹¹⁵. La plus grande implication des parlements nationaux dans les affaires européennes s'accompagne d'un renforcement de la coopération entre les institutions parlementaires nationales et européennes. Le parlement français travaille avec les autres parlements nationaux et la création, en 2019, de l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA) a conforté cette démarche, en permettant un dialogue approfondi sur des sujets d'intérêt commun¹¹⁶.

¹⁰⁹ Le pourcentage de personnes qui se sentaient citoyen(ne)s de l'Union Européenne sur l'ensemble des états membres était presque de 75 %.

¹¹⁰ <https://theconversation.com/les-francais-ont-envie-deurope-mais-la-jugent-inefficace-228225>

¹¹¹ <https://results.elections.europa.eu/fr/participation/>

¹¹² https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/06/10/europeennes-2024-l-abstention-en-recul-a-son-plus-bas-niveau-sur-ce-scrutin-depuis-vingt-ans_6238446_4355770.html

¹¹³ <https://theconversation.com/les-francais-ont-envie-deurope-mais-la-jugent-inefficace-228225>

¹¹⁴ « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes. »

¹¹⁵ « L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité ».

¹¹⁶ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/europe-international/apfa>

Enfin et surtout, au sein des institutions européennes, le principe du consensus, qui est la règle au Conseil européen, garantit aux citoyens que les intérêts nationaux sont dûment pris en compte¹¹⁷. Il est vrai que, en contrepartie, ce droit de veto dont dispose chaque Etat entraîne des blocages même si la construction de compromis demeure la pratique, quitte à prendre du temps... A titre d'exemple, le Conseil européen de juillet 2020, qui a permis l'adoption du budget pluriannuel 2021-2027 et du plan de relance européen, a duré quatre jours et quatre nuits, un record. Le Conseil, qui réunit les ministres des Etats membres par thématiques, peut lui aussi prendre des décisions à l'unanimité dans le cadre de certaines procédures dites procédures législatives spéciales (PLS). Celles-ci s'appliquent à des domaines particulièrement liés à l'exercice de la souveraineté nationale. Mais la plupart des décisions se prennent à la majorité. Celle-ci est atteinte lorsque deux conditions sont remplies : il faut réunir 55 % des Etats membres (soit 15 sur 27) représentant au moins 65 % de la population européenne. On parle parfois d'un système de "double majorité" dans la mesure où il doit assurer la représentation des Etats membres mais aussi des citoyens¹¹⁸. Ces règles garantissent aux citoyens français qu'en pratique, il est rare qu'une législation européenne puisse aboutir si la France y est opposée, même s'il peut y avoir des cas où cela se produit.

Les processus démocratiques ne sont pas seulement une contrainte pour la prise en compte du temps mais aussi et même avant tout une force et une garantie d'efficacité. En premier lieu, le débat démocratique est source de transparence et contribue ainsi à clarifier et consolider les choix de l'Etat stratège, fort du soutien de la représentation nationale. En outre, il permet d'exercer un contrôle indispensable et d'alerter sur les dérives éventuelles ou les faiblesses. En effet, les exemples ne manquent pas de failles dans la conduite des orientations à long terme de l'Etat, qui ont été mises en lumière par le débat public, alimenté aussi par des médias indépendants dont le rôle est fondamental pour la transparence du débat démocratique et l'information des citoyens. La prise de conscience tardive de la gravité de la dégradation de nos finances publiques en est une illustration saisissante¹¹⁹. Dans le même temps, l'Etat stratège est confronté à des défis importants exigeant des investissements lourds et le soutien de la Nation dans la durée. Le Président de la République a ainsi appelé au renforcement de l'industrie de défense pour permettre à la France d'entrer dans une « économie de guerre », faisant notamment référence au conflit en Ukraine¹²⁰. La mise en œuvre de la loi ambitieuse sur la programmation militaire 2024-2030 (LPM) va ainsi nécessiter une montée en puissance de toute la chaîne de production d'armements, qui sera mise sous haute tension. Cela reflète aussi la volonté de l'Etat que la France reste un important exportateur d'armes dans le monde grâce à l'excellence de sa base industrielle et technologique de défense. En parallèle, l'Etat doit conduire les transitions énergétique, industrielle et agroalimentaire, qui exigent de se projeter à un horizon de trente ans. Ces chantiers considérables pour être menés à bien nécessiteront aussi l'adhésion des citoyens dans la durée. La nouvelle stratégie énergétique de la France qui a fait l'objet en amont d'un long travail de participation citoyenne et de concertation, associant parlementaires, élus locaux, partenaires sociaux à valeur d'exemple¹²¹. De même, pour mener à bien la transition agro-écologique, il sera nécessaire d'accompagner au préalable un monde agricole en souffrance dans les réponses aux défis majeurs auxquels il devra faire face dans les années qui viennent¹²².

A l'heure de la globalisation, « l'Union stratège » est devenue indispensable pour permettre aux Etats membres en unissant leurs forces de peser sur les régulations mondiales. La lenteur et la complexité du processus de décision européen font souvent l'objet de critiques, mais c'est le prix à payer pour

¹¹⁷ [Unanimité ou majorité : comment l'Union européenne adopte-t-elle ses décisions ? - Touteleurope.eu](https://www.touteleurope.eu/fr/actualites/2020/07/14/unanimite-ou-majorite-comment-lunion-europeenne-adopte-t-elle-ses-decisions/)

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ [Dérapage du déficit : le rapport du Sénat pointe les responsabilités de](https://www.lesechos.fr/economie-france/actualites/2020/07/14/derapage-du-deficit-le-rapport-du-senat-pointe-les-responsabilites-de)

¹²⁰ <https://www.defense.gouv.fr/actualites/deux-ans-deconomie-guerre-chiffres>

¹²¹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/23242_Strategie-energie-climat.pdf

¹²² <https://www.lecese.fr/travaux-publies/la-transition-agroecologique-defis-et-enjeux>

respecter les processus démocratiques et les droits des citoyens dans chacun des Etats membres et obtenir un consensus à l'échelle de l'Union. Et c'est ce qui fait sa force dans le long terme. Les exemples de réussites de politiques communes permettant de garantir aux citoyens européens le respect de leurs droits et aux Etats la préservation de leurs intérêts dans les négociations internationales ne manquent pas. La réussite de la politique commerciale commune, qui fait de l'Union la deuxième puissance commerciale mondiale derrière la Chine, donne ainsi aux Etats européens plus de pouvoirs effectifs dans les négociations bilatérales et dans les instances multilatérales telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹²³. Et au-delà des avantages économiques que cela lui confère, l'Union européenne s'appuie aussi sur le levier de sa politique commerciale pour promouvoir ses valeurs démocratiques¹²⁴. La force de l'euro, deuxième monnaie d'échange dans le monde après le dollar, est une autre illustration de la puissance de l'Union. Il faut aussi évoquer son pouvoir normatif, qui lui permet par exemple de légiférer sur le numérique et l'intelligence artificielle en veillant au respect des principes démocratiques et des libertés individuelles¹²⁵.

Mais aujourd'hui, « l'Union stratège » est confrontée à des défis importants pour renforcer sa compétitivité et maintenir sa place dans le monde. Plusieurs rapports ont mis en lumière un décrochage européen, notamment dans les nouvelles technologies, et la nécessité d'investissements massifs pour le rattraper ainsi que d'augmenter les budgets à long terme pour l'espace et la défense¹²⁶. Mais les réformes nécessaires pour atteindre ces objectifs ne sont pas sans conséquences institutionnelles et posent donc la question d'un approfondissement de la démocratie européenne. Un point crucial est celui d'une révision des limites européennes du déficit et de la dette, pour permettre à l'Union d'augmenter sa capacité d'investissement à moyen et long terme. Un autre défi est celui de la simplification des règles : l'Union européenne a édicté 13 000 actes entre 2019 et 2024, contre 5 500 aux Etats-Unis¹²⁷. Enfin et surtout, la question est posée de l'extension des votes à la majorité qualifiée et donc de la réduction des domaines exigeant l'unanimité, afin de limiter les blocages retardant l'adoption des textes et contribuant à leur complexité. Mais toutes ces transformations ne peuvent s'envisager sans l'assentiment des peuples des Etats composant l'Union et sans un approfondissement de la démocratie européenne elle-même.

¹²³ [Mondialisation : la politique commerciale de l'UE](#)

¹²⁴ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/278942-la-nouvelle-strategie-de-la-politique-commerciale-de-lue>

¹²⁵ <https://geopolitique.eu/articles/leurope-comme-puissance-normative-internationale-etat-des-lieux-et-perspectives/>

¹²⁶ <https://www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/767-rapport-draghi-un-guide-autant-strategique-que-diplomatique-pour-l-europe>

¹²⁷ Ibid.

